

ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS DA SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DE
VITÓRIA - EMESCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E
DESENVOLVIMENTO LOCAL

LIVIA PEREIRA NUNES BESSA

**QUESTÕES URBANA E SOCIAL: PROGRAMAS DE HABITAÇÃO
SOCIAL PELAS ESTÓRIAS INTRAMUROS**

VITÓRIA
2019

LIVIA PEREIRA NUNES BESSA

**QUESTÕES URBANA E SOCIAL: PROGRAMAS DE HABITAÇÃO
SOCIAL PELAS ESTÓRIAS INTRAMUROS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória - EMESCAM, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local.

Orientadora: Prof^a Dr^a Angela Maria Caulyt Santos da Silva

VITÓRIA
2019

Dados internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
EMESCAM – Biblioteca Central

B557q Bessa, Livia Pereira Nunes
Questões urbana e social : programas de habitação social
pelas estórias intramuros / Livia Pereira Nunes Bessa - 2019.
110 f.: il.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Angela Maria Caulyt Santos da Silva.

Dissertação (mestrado) em Políticas Públicas e
Desenvolvimento Local – Escola Superior de Ciências da Santa
Casa de Misericórdia de Vitória, EMESCAM, 2019.

1. Questão urbana. 2. Política habitacional. 3. Segregação
socioespacial. 4. Políticas públicas. I. Silva, Angela Maria Caulyt
Santos da. II. Escola Superior de Ciências da Santa Casa de
Misericórdia de Vitória, EMESCAM. III. Título.

CDD 351.865

LIVIA PEREIRA NUNES BESSA

**QUESTÕES URBANA E SOCIAL: PROGRAMAS DE
HABITAÇÃO SOCIAL PELAS ESTÓRIAS
INTRAMUROS**

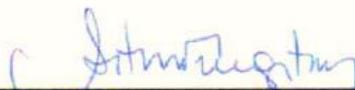
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestra em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local.

Aprovada em 29 de março de 2019.

BANCA EXAMINADORA



Prof^a Dr^a Angela Maria Caulyt Santos da Silva
Escola Superior de Ciências da Santa Casa de
Misericórdia de Vitória – EMESCAM
Orientadora



Prof^a Dr^a Silvia Moreira Trugilho
Escola Superior de Ciências da Santa Casa de
Misericórdia de Vitória – EMESCAM



Prof^a Dr^a Soraya Gama de Ataíde Prescholdt
Universidade Federal do Espírito Santo – UFES

AGRADECIMENTOS

A presente dissertação de mestrado não poderia chegar ao final sem o significativo apoio de várias pessoas durante essa trajetória.

Em primeiro lugar, desejo agradecer ao meu esposo Alcebíades Rangel Bessa, a minha filha Clara Nunes Bessa e a minha mãe Joana Angélica Pereira pela constante motivação, por entenderem minha ausência e me darem a tranquilidade para seguir em frente com os meus objetivos e não desanimar com as dificuldades. Ao meu pai, Augusto César, e aos meus irmãos, Augusto e Thiago, pelo incentivo durante a minha vida acadêmica.

Não posso deixar de agradecer à minha orientadora, Professora Doutora Angela Maria Caulyt Santos da Silva, por toda a paciência, todo o empenho e o sentido prático com que sempre me orientou neste trabalho, sendo também uma grande conselheira, sempre com uma palavra de incentivo e consolo quando parecia que nada daria certo. Muito obrigada por me ter corrigido quando necessário sem nunca me desmotivar.

Desejo igualmente agradecer a todos os meus colegas da CESAN, em especial à equipe de assistentes sociais da Divisão de Relações com a Comunidade, cujo apoio e cuja amizade estiveram presentes em todos os momentos.

Agradeço aos funcionários da secretaria do mestrado e da biblioteca da EMESCAM, que foram sempre disponíveis.

Por último, quero agradecer aos moradores do Residencial Vila Velha, pela disponibilidade em conceder as entrevistas, compartilhando suas experiências de vida.

RESUMO

A questão habitacional no capitalismo pode ser compreendida como parte da contradição social, tendo em vista que coloca os trabalhadores como dependentes do consumo da mercadoria “habitação”. A ausência da habitação ou a precariedade como se apresenta ao trabalhador assalariado no espaço urbano propiciam a organização de movimentos sociais em torno da luta pela moradia, sendo acompanhada pela luta ao acesso aos serviços urbanos e aos equipamentos comunitários essenciais à saúde, à educação e à mobilidade urbana, indispensáveis ao exercício do direito à cidade. Levando em consideração o cenário exposto, realizou-se um estudo sobre o Programa Minha Casa Minha Vida no município de Vila Velha, destinado às famílias de baixa renda, faixa 01, que recebem até um salário mínimo. A fim de conhecer o significado da unidade habitacional para os usuários e o impacto ocorrido com a mudança do núcleo de origem, analisa-se também a modificação ocasionada pelo empreendimento no bairro. Como procedimento metodológico, empregou-se revisão de literatura, por meio de seleção, leitura e análise de textos de acordo com os descritores “política urbana”, “segregação social-espacial urbana”, “ambiente e condições de habitação social”. Para a coleta de dados, utilizou-se pesquisa qualitativa e entrevistas semiestruturadas com 15 moradores. Ao discorrer sobre o tema, para além da análise de conteúdo, utilizou-se análise política, econômica e social, que permitiu uma maior aproximação com os dados das entrevistas, considerando a conjuntura histórica da questão urbana no Brasil. A escolha pelo tema ocorreu a partir da ideia de que os empreendimentos destinados à população de baixa renda são construídos em locais sem infraestrutura, sendo espaços que exigem cada vez mais a intervenção do profissional de Serviço Social e a existência de políticas públicas eficazes, que realmente assegurem uma moradia que atenda as expectativas de seus usuários. Objetivou-se analisar a realidade social no cotidiano dos moradores do Residencial Vila Velha, o significado da unidade habitacional e os impactos obtidos com a mudança do núcleo de origem, sendo objetivos específicos conhecer e analisar o itinerário sócio-habitacional e contribuir na construção de políticas, programas e intervenções no Programa Minha Casa Minha Vida. Buscou-se o entendimento dos moradores no tocante ao sentido da “nova” habitação, percepção essa fundamental para a atuação de profissionais que estejam comprometidos na

formulação de políticas públicas voltadas para a área urbana. O estudo aponta limitações do referido programa, como o próprio modelo de provisão de moradias verticais, a dificuldade de convivência com os novos vizinhos e o acesso aos serviços básicos, tais como transporte, educação, saúde e lazer. Diante dos resultados obtidos, entende-se ser necessário o planejamento de políticas públicas que assegurem aos usuários os seus direitos sociais e, em relação à moradia, que possam reivindicar seus direitos em relação à habitação acessível e de qualidade, em lugares que possibilitem o acesso à infraestrutura garantida na Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: Questão urbana. Questão social. Segregação socioespacial. Território e política habitacional.

ABSTRACT

The question of housing in capitalism can be understood as part of social differences, with a view that puts the workers dependent on the consumption of the commodity “housing”. The absence of housing or the precarious situation in which this presents itself in the urban space to the employee provide the organization of social movements around the struggle for housing, being accompanied by the struggle to access to urban services and community facilities essential to the health, the education and the urban mobility, indispensable to the exercise of the right to the city. Taking into consideration the scenario above, the present work conducted a study on the Program My House My Life (PMCMV) in the municipality of Vila Velha, aimed at low-income families, range 01, which receive up to 01 minimum wage. In order to know the meaning of the housing unit for the users and the impact occurred with the change of the core source, analyzing also the provision of basic services infrastructure, and the modification caused by the project in the neighborhood. Employed the following methodological procedures: literature review, through literature review, survey, and literature by means of analysis of selection, read and article according to the descriptors: urban policy, segregation and social-spatial urban environment and conditions of social housing. For data collection we used qualitative research and semi-structured interviews with 15 residents. To elaborate better on this subject, in addition to the content analysis, we used an analysis of political, economic and social, that allowed a better approximation with the data from the interviews, considering the historic conjuncture of the urban question in Brazil. The choice by the subject occurred by the perception that the enterprises intended for the low-income population are constructed in locations without the infrastructure, being spaces that increasingly require the intervention of professional Social Service and efficient public policies, which actually ensure a home that meets the expectations of its users. The general objective of the study was: to analyze the social reality in the daily life of the residents of the Residencial Vila Velha, the meaning of the housing unit and the impact achieved with the change of the core origin, and the specific: to know and analyze the itinerary sociohabitacional and contribute in the construction of policies, programs and interventions in PMCMV. We seek the understanding of residents regarding the meaning of the “new” housing and the relationship with the environment that surrounds it, the perception that

fundamental to the performance of professionals who are committed in the formulation of public policies for the urban area and the environment. The study points to the limitations of PMCMV, as the very model of provision of housing vertical, the difficulty of living with the new neighbors and the access to basic services, such as transportation, education, health and leisure. In the face of the results obtained, it is understood to be necessary to the planning of Public Policies that ensure users to their social rights, and, in relation to housing, that they can claim their rights in relation to affordable housing and quality, in places that allow access to the infrastructure is guaranteed in the Federal Constitution of 1988.

Keywords: Urban question. Social question. Segregation socioespacial. Territory and Housing Policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Minha Casa Minha Vida em números.....	49
Figura 2 – Produção e Política Habitacional.....	59
Figura 3 – <i>Slogan</i> Minha Casa Minha Vida	82

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Programas habitacionais implantados no bairro Jabaeté, em Vila Velha, para famílias de baixa renda – 1997 a 2015.....	73
Tabela 2 – Oferta de serviços	85

LISTA DE SIGLAS

II PND	II Plano Nacional de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
CEF	Caixa Econômica Federal
COHAB	Companhias de Habitação
COHAB-VT	Companhia Habitacional de Vitória
CST	Companhia Siderúrgica de Tubarão
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FCP	Fundação da Casa Popular
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
IAP	Institutos de Aposentadoria e Pensão
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INOCOOP-ES	Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais no Espírito Santo
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MTST	Movimento dos Trabalhadores Sem Teto
PAIH	Plano de Ação Imediata para Habitação
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PROFILURB	Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
PROMORAR	Programa de Erradicação de Sub-Habitação
PLANHAP	Plano Nacional de Habitação Popular
PNH	Política Nacional de Habitação
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
ZEIS	Zona de Especial Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 A QUESTÃO URBANA E A INTERFACE COM A QUESTÃO SOCIAL	20
3 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO E A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL	32
3.1 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA.....	52
4 A QUESTÃO HABITACIONAL E SOCIAL NO ESPÍRITO SANTO	58
5 REFLEXÕES A RESPEITO DO ACESSO À CASA PRÓPRIA: ENTRE O SONHO E A REALIDADE	70
5.1 CONHECENDO O TERRITÓRIO DE JABAETÉ	71
5.2 A PESQUISA E SEUS DESDOBRAMENTOS	74
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	90
REFERÊNCIAS.....	93
APÊNDICE A – FORMULÁRIO DE ENTREVISTA	103
APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....	105
ANEXO A – PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP	106

1 INTRODUÇÃO

A habitação social destinada à população de baixa renda exerce grande influência na formação do espaço urbano, não somente pela ocupação dos espaços físicos, mas também pelo sentido atribuído pelos usuários em relação às novas relações e transformações que exercem sobre a vida e a resignificação da função da cidade. É através da habitação que os sujeitos se reconhecem nas cidades por meio da condição de inserção, participação e exclusão na sociedade, assumindo um papel especial na formação da sociedade capitalista (BONDUKI, 2004).

Após o fim da escravidão no Brasil e o início da ocupação das cidades pelos negros expulsos do campo e imigrantes europeus, a habitação popular passou, já no período industrial, a ser representada principalmente pelos cortiços, caracterizados por condições insalubres de moradia (LIMA; ZANIRATO, 2014).

A habitação destinada à população de baixa renda no Brasil, até o início do século XX, era tratada com repressão policial e ideológica, uma vez que a precariedade e as aglomerações eram vistas como potenciais, em relação ao surgimento de movimentos contrários ao governo, e disseminadores de doenças, passando a ser considerada com um dos principais responsáveis apontados pelos problemas urbanos.

Nesse quadro construído, com o agravamento da situação habitacional no Brasil, impulsionado pela Revolução de 1930, ocorreu a introdução do processo de industrialização e urbanização nas principais cidades brasileiras, impondo um novo cenário urbano, por meio de construções e reformas que adensaram as distâncias territoriais baseadas na divisão de classes sociais, ampliando as desigualdades no espaço urbano.

As periferias urbanas tornaram-se os principais locais de habitação da maioria da população brasileira, que foi expulsa dos grandes centros urbanos em função dos altos aluguéis; os trabalhadores também foram retirados em virtude da ameaça de proliferação de doenças. Nessa população, se inserem os imigrantes, os trabalhadores formais de baixa renda, os trabalhadores informais e os desempregados. Essas áreas foram ampliadas a partir da marcha contínua da

população menos favorecida economicamente em busca de oportunidades de se estabelecerem física e socialmente (PIQUET; RIBEIRO, 2001).

A partir do governo militar, estabelecido em 1964, com a intenção de promover o acesso da população à moradia e, com isso, a legitimação do regime ditatorial, foi criado o Banco Nacional da Habitação (BNH), cuja reponsabilidade foi gerir os recursos do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e assim atender as exigências da burguesia emergente no país.

É nesse contexto que o BNH se instituiu como agente responsável em estimular a expansão das periferias urbanas, fomentando também a implantação de infraestrutura. Com a instituição do programa de financiamento por meio do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o BNH se destacou por alavancar o setor de construção civil, propiciando empregabilidade àqueles que não possuíam mão de obra qualificada.

No estado do Espírito Santo, mais especificamente na Região Metropolitana de Vitória, está inserido nosso objeto de estudo. Analisa-se esse movimento de expansão periférica proporcionada pela construção de conjuntos habitacionais, caracterizados pelo principal tipo de moradia ofertada pelo governo à população de baixa renda, através dos agentes responsáveis pela Política Nacional de Habitação (PNH).

Nesse contexto, a habitação popular tornou-se instrumento de articulação e legitimação do regime ditatorial, ator fundamental na construção da política de habitação no Brasil. Destaca-se a segregação entre centro e periferia, pois, ao invés de proporcionar melhorias nas condições de moradia, o Estado agarrava os problemas, uma vez que incentivava a construção dos empreendimentos voltados para a habitação popular em áreas distantes dos grandes centros urbanos.

Desenvolvemos uma discussão que tece a posição do Espírito Santo em relação às principais cidades brasileiras desde 1950, considerando seu contexto próprio de formação e organização baseada na economia agrário-exportadora, mais especificamente a produção cafeeira. Tal formação contribuiu para o lento processo

de industrialização e urbanização que caracterizaram o estado até a década de 1960.

A importância desse estudo sobre a política nacional de habitação no município de Vila Velha permite repensar as políticas voltadas para a inclusão da população de baixa renda, uma vez que essas políticas se preocupam com o aspecto quantitativo em detrimento das questões qualitativas dos empreendimentos destinados à habitação social. O Estatuto das Cidades, aprovado em 2001, reitera, no seu artigo 2º,

[...] a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e as futuras gerações (BRASIL, 2001).

Também é possível, por meio dessa análise, identificar as limitações na promoção das ações públicas relacionadas à política habitacional no meio urbano, permitindo um olhar diferenciado sobre o modelo de crescimento e desenvolvimento utilizado no estado do Espírito Santo e as suas consequências no modo de vida urbana da população de baixa renda. O modelo de ocupação dos espaços urbanos instituídos na Região Metropolitana de Vitória nas décadas de 1960, 1970 e 1980 possibilita identificar o *deficit* habitacional em relação à população de baixa renda e a importância da construção de moradias populares provenientes da política habitacional instituída a partir do BNH.

A pesquisa desenvolvida busca fornecer alguns subsídios para o entendimento da importância do processo de moradia destinado à população de baixa renda em áreas periféricas, destacando o significado da unidade habitacional para os usuários e os impactos obtidos com a mudança do núcleo de origem, sobretudo em relação à oferta de serviços básicos de infraestrutura (transporte, energia e saneamento básico), levantando também informações sobre a disponibilidade de creches/escolas e locais de trabalho.

As perguntas que conduziram a pesquisa foram: por que ocorreu a mudança para o PMCMV? Como se deu o processo de mudança? O que mudou na vida dos usuários após a mudança? Dessa forma, esta pesquisa teve como objetivo geral analisar a realidade social no cotidiano dos moradores do Residencial Vila Velha, no

que se refere ao significado da unidade habitacional e aos impactos obtidos com a mudança do núcleo de origem, sobretudo em relação à oferta de serviços básicos de infraestrutura (transporte, energia e saneamento básico), levantando também informações sobre a disponibilidade de creches/escolas e locais de trabalho. Constituíram objetivos específicos conhecer e analisar o itinerário sócio-habitacional, aqui entendido com os diversos caminhos percorridos pelos moradores (sujeitos que edificam trajetórias por espaços, lugares, instâncias, instituições) do Residencial Vila Velha, em Jabaeté, bem como contribuir na construção de políticas, programas e intervenções no Programa Minha Casa Minha Vida.

Para compreender melhor o universo da pesquisa, utilizou-se o método de pesquisa social, que tem por propósito o conhecimento da realidade, sendo o espaço em que não somente o pesquisador atribui sentido ao trabalho intelectual, mas também os grupos pesquisados oferecem significado às suas ações e construções, criando assim uma identidade entre o sujeito e o objeto (MINAYO, 2001). A visão de mundo de ambos está presente em todo o processo de investigação, desde a concepção do objeto aos resultados do trabalho e seu retorno para a sociedade, sendo este o motivo de escolha para a realização do trabalho ora proposto. Na perspectiva dos métodos adotados, tornou-se importante analisar questões relacionadas ao fenômeno migratório, impulsionado pela crise da economia cafeeira e concomitante ao crescimento industrial, que desencadeou a organização do espaço físico, econômico e social urbano na Região Metropolitana de Vitória.

O desenvolvimento da pesquisa sobre a questão da organização social urbana da região periférica do município de Vila Velha, onde está localizado o conjunto do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), priorizou o método em nível de pesquisa exploratória, que tem “[...] como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias [...], proporcionando uma visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato” (GIL, 2008, p. 27). Na perspectiva desse método, nossa pesquisa se desenvolveu em uma abordagem qualitativa, pois tem a pretensão de trabalhar com os significados atribuídos aos fatos pelos sujeitos.

Concernente aos procedimentos éticos, o projeto desta pesquisa, ao seguir a Resolução nº 466/12 e seus complementares, foi registrado na Plataforma Brasil sob

o número CAAE¹ 79727217.5.0000.5065 e recebeu aprovação pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia – EMESCAM, sob o Parecer Consubstanciado nº 2.403.960 (ANEXO A).

Empregou-se a técnica de entrevista semiestruturada a 15 participantes, residentes no bairro pesquisado, que receberam pseudônimo de “P”. Todos foram informados sobre a pesquisa e assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

Para discorrer sobre o tema, para além da análise de conteúdo, desenvolveu-se uma análise política, econômica e social da conjuntura dos períodos vivenciados, os quais nos permitiram uma maior contextualização dos fatos. Dessa forma, se trabalhou com uma abordagem histórico-analítica cujo enfoque metodológico “[...] busca entender o modo humano de produção social da existência vinculando-se, portanto, a uma concepção de realidade, de mundo e de vida” (GOMIDE; PIRES, 2014, p.5).

Foi de fundamental importância à pesquisa bibliográfica e documental no primeiro momento de desenvolvimento do trabalho, como forma de aproximação do objeto de análise, em abordagem qualitativa, permitindo um aprofundamento das questões inerentes à ocupação do espaço sociourbano e à formação das cidades, buscando a articulação com as políticas públicas habitacionais destinadas à população de baixa renda.

Nessa abordagem, também se teorizou sobre a questão habitacional, através da realização de entrevistas semiestruturadas com os moradores do Conjunto Habitacional, buscando “[...] obter informações contidas nas falas dos atores sociais, considerando-os sujeitos-objeto da pesquisa que vivenciam a realidade que está sendo focalizada” (MINAYO, 2001, p. 57). Consideramos ser importante identificar o sentido da nova casa própria para os moradores, principalmente em relação ao deslocamento do núcleo de origem, ressaltando as memórias e o significado por eles atribuídos.

¹ CAAE: Certificado de Apresentação para Apreciação Ética.

A pesquisa qualitativa foi fundamental para nos aproximar de um vasto referencial teórico que possibilitou uma maior compreensão não apenas do objeto de estudo e do processo de expansão das periferias pelos Conjuntos Habitacionais financiados pelas políticas de governo, mas também da problemática que envolve a questão da urbanização e da moradia nas cidades.

O referencial teórico que permitiu um entendimento conceitual sobre a cidade e o urbano ao longo da história, bem como uma fundamentação sobre o fenômeno da urbanização nas cidades, entendendo-a como o *locus* da reprodução social, e sobre a habitação popular no contexto de nossa abordagem, teve como marco os trabalhos de Lefebvre (2001), que estabelecem uma ampla reflexão sobre a cidade e suas contradições no sistema capitalista.

Também se utilizou, ao tratar das transformações ocorridas na cidade em relação à segregação socioespacial, Castells (1983), que proporciona uma referência para discussão sobre a distribuição espacial de acordo com o pertencimento em determinada classe social, discutindo a função social da cidade no modo de produção capitalista.

A análise sobre os movimentos sociais em prol da habitação popular é verificada em Bonduki (2004), que destaca o surgimento e a importância do tema na pauta da política em âmbito nacional, ao contextualizar o processo participativo, realizando a diferenciação do modelo de ação adotado pelo BNH.

Os estudos de Siqueira (1995, 2008, 2009 e 2010) e Campos Júnior (1993, 1998, 2002 e 2016) orientaram as pesquisas sobre as principais transformações ocorridas no Espírito Santo e na Região Metropolitana de Vitória, advindas do processo de industrialização e urbanização que acarretaram na reorganização do espaço físico, ressaltando sobre o contexto político, econômico e social do estado frente ao cenário nacional.

Ronchi (2014) possibilitou a construção de uma conceituação sobre os programas de habitação social no Espírito Santo, com enfoque no PMCMV no município de Vila Velha, servindo de base para a realização deste trabalho, uma vez que conceituou o

bairro Jabaeté antes da implantação do Residencial Vila Velha, sendo assim possível realizar o comparativo das realidades vivenciadas pelos usuários.

A dissertação está organizada em seis seções, sendo que na primeira — *Introdução* — é construída uma análise sobre a “questão urbana”, destacado os referenciais teóricos sobre o tema, propiciando uma aproximação da realidade brasileira e ressaltando-se o caminho percorrido na revisão bibliográfica que baseou o estudo.

Na segunda seção, intitulada *A questão urbana e a interface com a questão social*, realizou-se uma discussão teórica ao relacionar a problemática urbana e sua influência na formação da questão social no âmbito das cidades.

A seção 3 tem como título *O processo de urbanização e a política habitacional no Brasil*, com a subseção intitulada *A participação popular na construção da política habitacional brasileira*. Destacam-se, nessa seção, o processo de urbanização e de industrialização e a sua influência na construção da questão social urbana. A trajetória da política habitacional estabelecida e os principais órgãos estratégicos para sua efetivação também são discutidos, ressaltando-se a política voltada para a construção de habitações populares.

Na quarta seção, intitulada *A questão habitacional e social no Espírito Santo*, realizou-se uma breve contextualização política, econômica e social do Espírito Santo, propiciando uma maior compreensão do estado no cenário nacional. Destacam-se as transformações advindas do processo de industrialização, assim como as influências do processo migratório na organização dos espaços da Região Metropolitana de Vitória. Enfatizam-se quatro itens: a modernização econômica do Espírito Santo, a dinâmica populacional, o perfil urbano do Espírito Santo e a ação do BNH e da Companhia de Habitação (COHAB) na expansão das periferias por conjunto habitacional.

Na quinta seção, desenvolveu-se uma leitura das narrativas, obtidas por meio das entrevistas, sobre a habitação social e sua significação, a fim de reconstruir a importância do morar em espaços urbanos.

Finaliza-se com a sexta seção, na qual são apresentadas as considerações finais com as impressões e os aspectos relevantes sobre o processo de construção da pesquisa, bem como para futuros trabalhos sobre a temática.

2 A QUESTÃO URBANA E A INTERFACE COM A QUESTÃO SOCIAL

Pretende-se, nesta seção, abordar o significado da cidade no contexto de produção capitalista, bem como a ocupação do espaço urbano no Brasil, ocorrida sem planejamento, que acarretou o agravamento da questão urbana e, conseqüentemente, a questão social vivenciada pela classe trabalhadora.

As transformações ocorridas nas cidades, decorrentes do processo de industrialização, impulsionaram ou contribuíram para as transformações significativas na reprodução social da força de trabalho e na ocupação do território das cidades. Para Haesbaert (2007, p. 22), o território incorpora não somente a dimensão política, mas também as relações econômicas e culturais, considerando que ela está “[...] intimamente ligada ao modo como as pessoas utilizam a terra, como elas próprias se organizam no espaço e como elas dão significado ao lugar”.

A cidade, de acordo com Castells (1983), deve ser analisada como espaço da vida cotidiana e como esfera de consumo, dentro do contexto da sociedade capitalista. É apresentada como o espaço do consumo coletivo que, diferente do consumo individual de mercadorias que ocorre estimulado pelas ações do mercado, se realiza econômica e socialmente influenciado pelas ações do Estado, concretizadas nas políticas públicas. O consumo coletivo exige a intervenção do Estado para se concretizar, cabendo a ele a “[...] produção dos meios essenciais de reprodução da força de trabalho: saúde, educação, habitação, equipamentos coletivos etc.” (LOJKINE, 1997, p. 193).

A socialização estatal da reprodução da força de trabalho, bem como da reprodução dos meios de comunicação e de aglomeração espacial, conservará, pois, todas as taras da relação social capitalista. Longe de suprimir a contradição entre meios de reprodução da força de trabalho, a política urbana vai exacerbá-la, tornando-se um instrumento de seleção e de dissociação sistemática dos diferentes tipos de equipamento urbano, de acordo com seu grau de rentabilidade e de utilidade imediata para o capital (LOJKINE, 1997, p. 193).

Sendo assim, o urbano apresenta uma complexidade na segregação socioespacial marcada pela divisão entre os grandes centros urbanos e as zonas periféricas (LOJKINE, 1997) e se caracteriza pela luta de classes, pois expressa a contradição entre a necessidade do trabalho vivo e a lógica de acumulação capitalista. A relação

do Estado capitalista com a questão urbana ocorre quando o Estado passa a garantir os insumos necessários para o desenvolvimento do capitalismo nas cidades, atuando na produção dos meios de consumos coletivos.

O que, a nosso ver, vai caracterizar duplamente a cidade capitalista é de um lado a crescente concentração dos 'meios de consumo coletivos' que vão criar pouco a pouco um modo de vida, novas necessidades sociais — chegou-se a falar de uma 'civilização urbana' —; de outro, o modo de aglomeração específica do conjunto dos meios de reprodução (do capital e da força de trabalho) que se vai tornar, por si mesmo, condição sempre mais determinante do desenvolvimento econômico (LOJKINE, 1997, p.124).

No capitalismo, na produção do espaço urbano, ocorre a sobreposição do valor de uso ao valor de troca, sendo esse espaço, ao mesmo tempo, lugar de consumo e consumo do lugar onde o “[...] o valor de troca e a generalização da mercadoria pela industrialização tendem a destruir, a subordiná-las a si, a cidade e a realidade urbana, refúgios do valor de uso [...]” (LEFEBVRE, 2001, p. 14).

O direito à cidade é considerado fundamental por Lefebvre (2001), ao afirmar que o valor de uso deve se sobrepor ao valor de troca mercantil, pois o contrário reduz a sociabilidade existente no espaço urbano à mera relação de troca de mercadorias, submetendo-o aos ditames da produção e do consumo. Castells (1983), ao contrário, considera que o valor de uso das cidades é a aparência contrária do valor de troca capitalista, sendo sua função somente de promover a reprodução do processo de acumulação capitalista.

Para Lefebvre (2001), o direito à cidade deve ser pensado como direito aos acessos, ou seja, direito ao comum da cidade, dando ênfase ao aspecto público e social que a cidade exerce. Além de ser um direito individual,

[...] o direito à cidade aparece como o exercício efetivo de uma série de direitos relacionados à cultura, à educação, à mobilidade, à moradia, à renda e ao acesso a serviços não somente essenciais/básicos, mas também a serviços “de ponta”, tecnológicos e informacionais. Se a cidade controlada estabelece senhas, restrições, impedimentos e condições ao exercício dos direitos, a cidade do comum estabelece o “livre acesso” como condição para a vida social (MENDES, 2009, p.134).

A cidade, de acordo com Castells (1983), se apresenta como espaço do consumo coletivo e da vida cotidiana, viabilizado pelo Estado e pelas políticas públicas por ele adotadas, não se realizando econômica e socialmente por meio do mercado. O

consumo coletivo, ao contrário do individual, exige intervenção do Estado, que deve se encarregar da produção dos meios necessários para a reprodução da força de trabalho, sendo eles saúde, educação, habitação, entre outros. Dessa forma, o urbano é considerado como espaço da reprodução social e não da produção.

O espaço urbano e a utilização do solo urbano se restringem a poucos, o que contribui para o crescimento da massa de excluídos. Dessa forma, para que o sistema capitalista sobreviva, “[...] é necessário que muitos trabalhem para que poucos usufruam de seus lucros. A cidade é produto das contradições de classes e envolve interesses e necessidades diversas” (MONTEIRO; VERAS, 2017, p. 6).

Nesta mesma linha de pensamento, acrescenta-se:

Apesar de socialmente produzido pela atividade humana criadora, pela qual o homem transforma a natureza e a si mesmo, o espaço é apontado como exterioridade e percebido com estranhamento. Dito de outra maneira, a alienação também está expressa no processo de produção do espaço e das cidades (GUERRA; GUIMARÃES; SILVA, 2002, p. 197).

É nas cidades que se concentram os recursos necessários para manter a acumulação do capital, tais como a força de trabalho e o próprio meio ambiente.

Diante do exposto, pode-se considerar que

[...] a cidade e a realidade urbana seriam, nesta hipótese, o lugar por excelência e o conjunto dos lugares onde se realizam os ciclos de reprodução, mais amplos, mais complexos [...] a reprodução das relações [capitalistas] de produção [...] (LEFEBVRE, 2001, p. 23).

Para Harvey (2005), a cidade é considerada como algo complexo e, para entendê-la, devemos considerar os processos sociais e espaciais que a constroem. Para compreender a dinâmica de formação do espaço urbano, é fundamental conhecer os mecanismos de reprodução do capital, considerando sua lógica de acumulação, concentração e expansão.

Desde o início, as cidades emergiram da concentração social e geográfica do produto excedente. Portanto, a urbanização sempre foi um fenômeno de classe, já que o excedente é extraído de algum lugar e de alguém, enquanto o controle sobre sua distribuição repousa em umas poucas mãos. Esta situação geral persiste sob o capitalismo, claro, mas como a urbanização depende da mobilização de excedente, emerge uma conexão estreita entre o desenvolvimento do capitalismo e a urbanização. Os capitalistas têm de produzir excedente para obter mais-valia; esta, por sua vez, deve ser reinvestida a fim de ampliar a mais-valia. O resultado do reinvestimento contínuo é a expansão da produção de excedente a uma taxa composta —

daí a curva lógica (dinheiro, produto e população) ligada à história da acumulação de capital, paralela à do crescimento da urbanização sob o capitalismo (HARVEY, 2012, p. 74)

Ao refletir sobre as cidades atuais, alguns autores destacam que podem ser consideradas como reflexo “[...] das desigualdades econômicas e sociais, manifestações da crise profunda que vive o sistema capitalista” (DINIZ, 2014, p. 1). As mudanças ocorridas no processo de desenvolvimento capitalista ocasionaram a desterritorialização dos processos de produção, com o agravamento e a desregulamentação das relações de trabalho, acarretando desequilíbrios e instabilidade, como também a agudização da questão social (BEHRING, 2009). Singer (1998, p. 12), ressalta que “[...] a cidade é, via de regra, a sede do poder e, portanto da classe dominante”.

No momento em que as cidades passam a ser consideradas como o *locus* da produção, essencial à reprodução do sistema capitalista, a partir do impulso do processo migratório advindo pela crise no campo e agravado pela defesa da propriedade privada, referente aos meios de produção, propiciam a criação da dualidade entre o público e o privado, o espaço das moradias e as fábricas, atribuindo novo sentido à habitação (ENGELS, 1975). Assim sendo, a propriedade privada passa a ser fundamental para o sistema de produção capitalista.

A propriedade privada fundiária, base da escassez habitacional, tem se constituído em peça chave do processo de acumulação no modo de produção capitalista e necessariamente inaugura-se com a fundação da noção de urbano na modernidade. No acirramento das contradições entre as classes sociais, manifestas no que se constitui a cidade industrial capitalista, a urbanização assume tanto o sentido de criação das condições necessárias para a consolidação dessa ordem e para a expansão do capital, como responde parcialmente às tensões das contradições entre as classes sociais, parcialmente atendendo às pressões reivindicativas da classe trabalhadora por direitos (PEREIRA, 2012, p. 380).

O processo de urbanização passa então a estabelecer novas relações entre o campo e a cidade, impulsionado pela industrialização que altera a divisão social do trabalho, exigindo cada vez mais a especialização da mão de obra disponível nos grandes centros urbanos (MIOTO, 2008). A produção do urbano, sob a racionalidade capitalista baseada na propriedade fundiária e na organização do território, acentua a fragmentação das relações sociais, do mesmo modo da relação estabelecida entre

o campo e a cidade (HARVEY, 2005). Mediante essa dualidade, Santos (1991, p. 33) esclarece:

É a partir desta separação e, portanto, desta relação que se deve pensar a especificidade do urbano. As relações de classe no interior da cidade encontram parte da sua explicação no interior das relações de classe entre a cidade e o campo.

Além disso, com essa dualidade entre o campo e a cidade, para Singer (1998), ocorre um excedente de produção criado pelo campo, que é comercializado, modificado industrialmente e redistribuído nas cidades, afirmando a superioridade do urbano sobre o campo.

No Brasil, o processo de urbanização ocorrido sem planejamento, influenciado pela industrialização, fez com que as cidades se submetessem à lógica do capitalismo, se recriando através da desvalorização do homem e do conflito de classes (LEFEBVRE, 2001). Complementando essa ideia, Diniz (2014, p. 2), destaca:

O processo de expansão urbana no Brasil apresenta características singulares, de imensas desigualdades entre as classes sociais, e é resultante da presença de interesses particulares que se materializam nos mecanismos de espoliação urbana que é beneficiada por setores governamentais e pela lógica do mercado.

A forma de organização do espaço urbano no Brasil favorece a construção de cidades resultantes de um produto histórico e social, em que “[...] a cidade ilegal (cuja produção é hegemônica e capitalista) caminha para ser, cada vez mais, espaço da minoria” (MARICATO, 2003, p. 39). É nesse local que se encontram as favelas, os cortiços, os loteamentos irregulares, entre outros, e, de acordo com Dumont (2014, p. 27), “[...] são regiões constituídas por uma população segregada a partir da especulação imobiliária, da segregação espacial e social”.

Consoante o Instituto Pólis, as áreas ilegais podem ser estruturadas das seguintes formas, considerando as características encontradas no Brasil:

- a) Áreas loteadas e ainda não ocupadas: ocupações realizadas em espaços anteriormente destinados a outros fins, como construção de ruas, áreas verdes e equipamentos comunitários ou, ainda, casas construídas sem respeitar a divisa dos lotes;
- b) Áreas alagadas: áreas localizadas em aterramentos de manguezal ou charco; geralmente são terrenos de marinha ou da União em áreas litorâneas;

- c) Áreas de preservação ambiental: construções realizadas em margens de rios, mananciais ou em serras, restingas, dunas e mangues;
- d) Áreas de risco: moradias construídas em terrenos de alta declividade, sob redes de alta tensão, faixas de domínio de rodovias, gasodutos e troncos de distribuição de água ou coleta de esgotos (INSTITUTO PÓLIS, acesso em 17 mar. 2019).

As áreas ilegais, diante do exposto, podem ser caracterizadas também pela documentação precária ou muitas vezes inexistentes de posse dos terrenos e imóveis, sendo “[...] ilegais posto que violam a lei, já que, *a priori*, não seria permitido [a alguém] ocupar lugar que não lhe pertence, sem vínculo jurídico para regularizar a situação, como é o caso das locações” (HOLZ; MONTEIRO, 2008, p. 1).

Os fatos relevantes para a história política e social do país parecem ter sido sempre, desde o século XIX, a apropriação privada do território, as migrações rurais e rural-urbana compulsórias da população, em busca de terra e trabalho, além da centralização e descentralização do próprio domínio do Estado nacional, ora férreo, ora frouxo, sobre um “pacto federativo” que se revelou sempre precário desde a nossa constituição como país independente (TAVARES, 1999, p. 455, grifo do autor).

O processo brasileiro de urbanização, determinado pela industrialização baseada na precarização dos salários (MARICATO, 2003), contribuiu para o deslocamento da classe operária para as áreas periféricas, longínquas dos grandes centros urbanos, e para a presença de cidades satélites, reproduzindo o modelo de urbanização pautado na periferação. Isso, em razão do preço da terra e do crescimento da cidade com ocupação irregular de áreas, como as favelas e os cortiços, consolida a tendência à urbanização com a segregação das classes sociais. Esse movimento é provocado pelo aumento do custo de vida nos bairros localizados nos centros das cidades, que, por consequência, afasta os moradores com baixo poder aquisitivo.

A inclusão precária e a exclusão social na questão urbana são algumas das características mais marcantes do processo de urbanização, ocorrido no Brasil ao longo dos anos. Essa situação foi agravada nas duas últimas décadas pela ausência de uma política habitacional eficaz, capaz de atender os segmentos sociais de menor renda, contribuindo assim para a expansão das periferias nos grandes centros urbanos.

O crescimento acelerado e desorganizado dos grandes centros urbanos, inclusive no Brasil, refletiram na ocupação do espaço físico das cidades, com formas de

moradia urbanas precarizadas, fazendo com que o Estado adotasse, a partir da década de 1970, medidas estatais de urbanização popular.

A integração dos países latino-americanos no curso da mundialização da economia e da reestruturação produtiva dos anos oitenta, no entanto, afetou gravemente as condições de reprodução do trabalho e dos trabalhadores no espaço urbano, dado o processo de desindustrialização, empobrecimento das classes médias e trabalhadoras, desemprego, precarização e vulnerabilidade dos postos de trabalho, bem como adensamento das camadas populares em áreas de residência precária (IVO, 2010, p.18).

Esse quadro provocou a desregulação do Estado por meio de políticas públicas de ajustes neoliberais, que causaram efeitos significativos sobre a redistribuição de bens e serviços nas sociedades dos países latino-americanos, incluindo nesse rol o Brasil, principalmente sobre as condições de moradia, consumo e reprodução das classes trabalhadoras. No âmbito da moradia, verifica-se a prosperidade de um pequeno grupo que habita os centros urbanos e a expansão das periferias pela população pobre, para o qual o Estado contribui com a adoção de políticas de remoção da população para as áreas de fronteira urbana, sem infraestrutura adequada (IVO, 2010).

Na posição de provedor ou de consumidor da moradia, os habitantes planejam e decidem (no próprio local, ou distante do ambiente a ser construído); constroem (para eles mesmos ou para os outros a um determinado custo); residem (de acordo com oportunidades ofertadas e condições financeiras de obtenção, aluguel ou compartilhamento de imóveis); circulam pela cidade e; utilizam ou acessam os serviços e infraestruturas. Em todos os casos, a ação ocorre de forma desigual e ao mesmo tempo vinculada (NASCIMENTO; BAUTISTA; CAVALCANTI, 2017, p. 233).

Nas sociedades de capitalismo periférico, como o Brasil, os grandes centros urbanos tiveram um adensamento populacional provocado pelos imigrantes trabalhadores em busca de empregos, que ali se estabeleciam em habitações improvisadas em espaços irregulares, com condições precárias de infraestrutura, o que favorecia o capital com a disposição de mão de obra barata. Ainda neste contexto, conforme o pensamento de Dumont (2014, p. 24), ocorre ação do Estado seguindo uma lógica “[...] que subordina a política urbana e habitacional aos interesses de reprodução das relações capitalistas de produção, resultado de um processo colonial, que privilegiou a consolidação da propriedade fundiária”.

Esse crescimento acelerado das cidades em países de economia periférica, segundo Singer (1998, p. 119), “[...] acentuou e tornou mais perceptível uma série de desequilíbrios, principalmente entre procura e oferta de habitações e serviços urbanos, que compõem uma problemática urbana específica”. Ao mesmo tempo que o capitalismo precisa se expandir, ele tem restrição, pois enfrenta dificuldades em encontrar novos lugares e formas de atividades lucrativas que sejam capazes de absorver a mão de obra do exército industrial de reserva disponível nas cidades (HARVEY, 2011).

Em países de economia periférica e regime capitalista tardio, entre os quais o Brasil, as cidades e os grandes centros urbanos foram constituídos a partir da expressiva desigualdade social. Importante ressaltar a origem de urbanização escravocrata e patrimonialista que norteou a implementação de políticas públicas que beneficiassem os segmentos privilegiados da classe dominante (MARICATO, 2003). Portanto, pode-se concluir que a urbanização brasileira trouxe consigo a problemática social.

O processo de urbanização acelerado no século XX destacou a desigualdade social no Brasil, proveniente da má distribuição de renda, evidenciando os sinais do sistema capitalista expressos na criação de espaços de exclusão e proporcionando o surgimento de termos como “exclusão social”, “inclusão precária”, “segregação territorial e ambiental”, “ilegalidade e informalidade” (SANTOS, 2009). Pode-se afirmar então que,

[...] nas últimas décadas do século XX, o espaço nacional conheceu transformações profundas associadas às desigualdades sociais. A crescente urbanização, aliada à falta de investimentos necessários, trouxe, porém, juntamente com o crescimento das cidades, a ampliação dos assentamentos habitacionais precários. Todo esse processo resultou em mudanças na estrutura urbana das cidades e em transformações no modo de morar da população, pois essas pessoas, chegando à metrópole, muitas vezes se inseriam de forma precária e mal remunerada nas atividades produtivas e, na maioria das vezes, resolviam os problemas de moradia através da autoconstrução, ou seja, habitações, em geral, informais, precárias e autoconstruídas em etapas que compõem as favelas e os loteamentos irregulares, ou passavam a habitar cortiços (MONTEIRO; VERAS, 2017, p. 5).

A intervenção do Estado no espaço urbano, para Lojkin (1997, p.168) é “[...] a forma mais elaborada, mais desenvolvida, da resposta capitalista à necessidade de socialização das forças produtivas”. Por conseguinte, as políticas urbanas se

apresentam como atenuantes dos efeitos negativos da segregação provocada pelo capitalismo nos espaços urbanos.

Por meio das políticas urbanas instituídas pelo Estado, há uma tentativa de estabelecimento de vínculos com a “[...] socialização contraditória das forças produtivas materiais e humanas e das relações de produção” (RAMOS, 2002, p. 135). O capital, por si só, impõe limites ao processo de urbanização, tendo consequências na

[...] forma de produção segregativa das moradias, determinando sua escassez, ou mesmo inexistência, para as camadas mais empobrecidas da população, como também o precário provimento de infraestrutura, equipamentos urbanos e serviços coletivos [...] (RAMOS, 2002, p. 154).

Essa desigualdade que surge dentro das cidades, de acordo com os arranjos formados pelas diferentes classes sociais, gera “[...] imposições verticalizadas e injustiças socioespaciais e, assim, constitui-se um quadro geral de desigualdades” (NASCIMENTO; BAUTISTA; CAVALCANTI, 2017, p. 234). As desigualdades acirram o processo de exclusão social nas cidades, impulsionadas pelo processo de urbanização.

A exclusão social e a inclusão precária no setor habitacional têm sido uma das marcas no processo de urbanização contemporânea, ampliando-se significativamente nas últimas décadas, quando a falta de alternativas habitacionais para os segmentos sociais de menor renda resultou na expansão das cidades para as áreas mais periféricas (MONTEIRO; VERAS, 2017, p. 5).

Em virtude dessas limitações, a habitação torna-se um bem inacessível para uma parcela significativa da classe de trabalhadores. No Brasil, essas restrições são mais acirradas, a partir da adoção de “[...] políticas neoliberais adotadas pelo governo central, cujo exemplo mais evidente está na redução dos gastos sociais ante a destinação de grandes somas de recursos públicos para o saneamento dos bancos” (RAMOS, 2002, p. 154).

Nesse sentido, a problemática social urbana está inserida na questão social no âmbito das políticas e dos direitos sociais mediados pelo Estado, ao assegurar as condições materiais para que o indivíduo tenha condições de se reproduzir socialmente nas áreas urbanas, sobretudo no campo de tensão vivido no espaço urbano, “[...] das transformações contemporâneas do mercado de trabalho e no

papel redistributivo do Estado social, bem como da emergência de novos atores no encaminhamento dos conflitos sociais e urbanos, que se rediscute a questão social” (IVO, 2010, p. 18).

Dessa maneira, a questão social da habitação no Brasil surge como problema vivido por grandes contingentes de trabalhadores, sendo agravado pela ausência de moradias e pelas condições precárias de habitação, “[...] engendradas pelas formas particulares e quase selvagens da produção e apropriação da riqueza social” (RAMOS, 2002, p. 155).

Tanto a questão urbana quanto a social acompanham “[...] os fundamentos sociológicos da modernidade sobre o vínculo social, as formas de integração social, coesão social e cidadania em toda a sua formação” (IVO, 2010, p. 17). Essa relação é decorrente da implicação da questão social sobre o espaço urbano, ou seja, sua influência nas formas de reprodução da classe trabalhadora, da segregação e da periferização sobre o território. Importante destacar que a relação estabelecida entre o “[...] crescimento populacional, rompimento de fronteiras e provisão de moradias na formação das cidades não ocorre de forma linear, pois ocorre em sintonia com a produção do espaço geográfico em sua totalidade e complexidade” (NASCIMENTO; BAUTISTA; CAVALCANTI, 2017, p. 232).

Isso não significa apenas um exercício mecânico de “localização espacial” do social, aqui entendido como sociedade, mas supõe entender as variáveis do território e do espaço como elementos intrínsecos à formulação da “questão social” clássica e também a sua complexidade hoje: como o processo de hierarquização social e as desigualdades se expressam sobre a morfologia urbana, sobre a acessibilidade dos mais pobres às condições de moradia, trabalho e serviços públicos (IVO, 2010, p. 1, grifos do autor).

A pobreza então se torna latente no espaço urbano, sendo “[...] talvez a maior expressão da exclusão nas sociedades modernas, na medida em que a exclusão mais visível é a econômica — o não acesso a condições elementares de vida” (SILVA, 2002, p. 6-7). Esse conceito também pode ser associado ao de cidadania, uma vez que é concebido como ausência de direito, se situando além do campo econômico, também no campo político, e, considerado como um efeito dinâmico.

É possível perceber que “além do problema de deficiência de renda, ao conceito de pobreza agregam-se problemas de saúde, educação, moradia, desemprego e

grande dificuldade de fazer valer direitos no meio profissional e extraprofissional” (SILVA, 2002, p. 7). A pobreza pode ser entendida como a privação das necessidades básicas, sendo fator determinante da alienação de classe e decorrente da “[...] civilização industrial, da orientação do desenvolvimento técnico, da estrutura do poder e da distribuição de recursos” (SILVA, 2002, p. 10).

O Estado então, a fim de amenizar esses efeitos, adota medidas anticíclicas que englobam políticas voltadas para viabilizar economicamente os processos de valorização e acumulação, bem como garantir “[...] a estratégia de ofensiva ideológica sobre os trabalhadores, no sentido de criar um ambiente de legitimidade para as iniciativas tomadas” (ABREU, 2016, p. 291). Ao definir essas medidas, o Estado também expressa sua posição referente à dimensão política e à classe social, expondo suas funções na reprodução do sistema capitalista.

No entanto, tais medidas exigem cada vez mais trabalhadores polivalentes, que desempenhem várias funções em um menor tempo, contando com “[...] a ciência e a tecnologia para sobrepor trabalho morto a trabalho vivo no chão de fábrica” (ARAÚJO et al., 2017, p. 122). Essa exigência também contribui para diminuir a consciência de classe dos trabalhadores, criando o discurso de êxito pessoal diante do fato de estar inserido no mercado formal de trabalho. A política adotada é

[...] a reorientação do desenvolvimento para atender às necessidades humanas, conseqüente reorganização de valores, transformações na propriedade ou o controle dos meios de produção, nas estruturas produtivas, comerciais e financeiras, na estrutura e no exercício do poder e na ordem econômica internacional, de modo que a satisfação das necessidades básicas é considerada o centro dos objetivos do desenvolvimento, exigindo combinar a redistribuição com o crescimento (SILVA, 2002, p.10).

A partir desses pressupostos, portanto, a política social neoliberal propõe cortes de gasto na área social, com a interrupção de programas sociais relevantes, cabendo ao Estado “[...] restringir sua ação social a programas assistenciais, focalizados na pobreza, em complementação às ações da comunidade” (SILVA, 2002, p.17). Esse quadro de políticas de ajuste e desregulação do Estado promove, sobre a redistribuição de bens e serviços urbanos, entre os quais educação, saúde, transporte, saneamento, entre outros, efeitos desagregadores, principalmente nas sociedades de países de economia periférica. As condições de moradia, de

reprodução e de consumo das classes trabalhadoras também são afetadas, na medida em que “[...] observam-se ilhas de prosperidade num entorno populacional pobre e adensado, ao qual o poder público tem respondido com políticas de remoção da população para áreas de fronteira urbana, sem infraestrutura adequada” (IVO, 2010, p. 19).

No entanto, ao longo do tempo, essas políticas tornaram-se ineficientes, uma vez que os bairros que surgiram foram abandonados no quesito “infraestrutura”, principalmente pelo fato de estarem situados em regiões longínquas, caracterizando-se pela expansão das ocupações precárias. Segundo Ivo (2010, p. 19),

[...] a opção pública pelo caminho da segregação e periferização social colabora para o aprofundamento de diferenças sociais sobre o solo urbano, dificultando a mobilidade desses trabalhadores entre casa e trabalho e o compartilhamento de códigos comuns de convívio, integração e sociabilidade das classes populares nas grandes cidades.

Importante desatacar que essa periferização social se caracteriza por vários aspectos:

[...] pela irregularidade fundiária e/ou urbanística; pela deficiência da infraestrutura; pela ocupação de áreas sujeitas a alagamentos, deslizamentos ou outros tipos de risco; pelos altos níveis de densidade dos assentamentos e das edificações, combinados à precariedade construtiva das unidades habitacionais; pelas enormes distâncias percorridas entre a moradia e o trabalho, associadas a sistemas de transportes insuficientes, caros e com alto nível de desconforto e insegurança; além da insuficiência dos serviços públicos em geral, principalmente os de saneamento, educação e saúde (BRASIL, 2010a, p. 11).

Depreende-se que esse tipo de ocupação precária ocorre, principalmente, pela ausência de políticas públicas de habitação social e de infraestrutura urbana adequada e planejada para atender às necessidades colocadas pela expansão urbana ocorrida no Brasil, decorrente dos processos migratórios impulsionados pela industrialização, que estimulou a produção e a reprodução da desigualdade social e econômica nos centros urbanos.

Em sequência a este debate, discorre-se, na seção seguinte, sobre o processo de urbanização ocorrido no Brasil, alavancado pela migração em busca de oportunidades de emprego na incipiente indústria, e sobre as políticas de habitação adotadas pelo Governo.

3 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO E A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

A fim de compreender as políticas habitacionais adotadas no Brasil pelo governo federal a partir da década de 1930, realizou-se levantamento bibliográfico com o objetivo de apreender o avanço das políticas governamentais nessa área. Importante ressaltar que o enfrentamento da questão habitacional não pode ser dissociado do processo de ocupação das cidades e da desorganização do espaço público, que impacta diretamente no meio ambiente em relação à falta de infraestrutura.

A organização das cidades se inicia decorrente das forças produtivas e suas relações de produção, sendo assim fruto das relações capitalistas, uma vez que a cidade é o local onde se desenvolve a luta de classes. A cidade, portanto, conforme apontam Piquet e Ribeiro (2001, p.12),

[...] além de ser uma forma desenvolvida da cooperação entre unidades de produção, é o resultado, no espaço dos processos de produção, de circulação e de consumo. A criação desse espaço é fruto de contradições e tensões, pois nele estão envolvidos os interesses do capital em seus diversos segmentos, da força de trabalho e do Estado.

O estudo de Engels (1975) sobre o surgimento da grande indústria fornece subsídio relevante para entender a formação das cidades, uma vez que compreende o desenvolvimento daquela como essencial para a conformação do espaço urbano e surgimento do grande capital a que se vincula. O desenvolvimento do espaço urbano está associado ao surgimento das relações de produção capitalista, com a quebra dos vínculos, da economia anterior (rural feudal), e, de acordo com Santos (1997, p. 34),

[...] à criação de um mercado intenso e concentrado e à constituição de um sistema de dominação jurídico-política capaz de conciliar a liberdade e a igualdade pressupostas pelo mercado com a discriminação patrimonialista assente na apropriação individual dos meios de produção.

O desenvolvimento da grande indústria e o fluxo do capital a ela relacionado geram dois momentos, segundo Pinto (2004, p. 93): “[...] um, o fluxo migratório (a população se dirige às cidades em busca de oportunidades — emprego em especial); outro, a adaptação do espaço à produção de mercadorias”.

Por outro lado, apesar do avanço da indústria, as condições habitacionais da população não atendiam aos anseios daqueles que procuravam os grandes centros urbanos em busca de melhoria de vida; ao contrário, apresentavam condições precárias e miseráveis, sendo responsáveis por significantes surtos endêmicos. A habitação, dentro da lógica capitalista, passa a ser mercadoria e, portanto, destinada ao lucro, mas “[...] não pode ser apropriada por todos e desloca a necessidade de moradias para o campo das intervenções estatais que só direciona o atendimento mediante os resultados expressões que se emergem da questão social” (OLIVEIRA; MARINO, 2013, p. 4).

A habitação no capitalismo e sua inserção no contexto da questão social é entendida por Ianni (1989, p. 31) como

[...] manifestação da desigualdade implantada pelo capitalismo enquanto sistema de produção. É um fenômeno que cresce paralelamente ao exército industrial de reserva, sendo ambos benéficos para o processo de acumulação, na medida em que o capitalismo cria, como condição necessária a sua expansão, a existência de uma classe que não tenha outra coisa para vender a não ser sua força de trabalho.

Conforme Maricato (1997), a habitação assume papel especial frente às demais mercadorias, em virtude do seu alto custo e até mesmo pela ausência de condições da classe trabalhadora para adquiri-la.

A habitação é uma mercadoria especial, que tem produção e distribuição complexas. Entre as mercadorias de consumo privado (roupas, sapatos, alimentos etc.) ela é a mais cara. Seu preço é muito maior do que o dos salários médios, e por isso o comprador demora muitos anos para pagá-la ou para juntar o valor que corresponde ao seu preço. Dizemos que é uma mercadoria que tem longo período de circulação e por isso exige um financiamento prévio para o consumo, pois em geral os trabalhadores não dispõem de tanto dinheiro à vista (MARICATO, 1997, p. 46).

Assim, a questão habitacional passa a ser determinada pelo desenvolvimento do capitalismo no espaço urbano como parte da contradição social, sendo esta constituída “[...] da propriedade privada e do aparato jurídico que a garante e da divisão social e técnica do trabalho que coloca os trabalhadores dependentes do consumo de bens coletivos” (PINTO, 2004, p. 99).

Dessa maneira, dentro do contexto da questão social, quando a habitação é transformada em propriedade e não em uso de bem coletivo, cuja apropriação se

torna restrita, há necessidade de intervenção estatal no campo de construção de moradias. As cidades, dentro do contexto do modo capitalista de produção, passam a refletir as “[...] marcas da pobreza e miséria, da intolerância e injustiça, que colocam os segmentos sociais mais vulneráveis exilados em espaços segregados, expressões multifacetadas do que se denomina questão urbana” (CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL, 2016, p.11).

A ausência de habitação já era um problema presente nas sociedades mais remotas, conforme aponta Engels (1988, p.16):

Essa falta de habitação não é algo próprio do presente; ela não é sequer um destes sofrimentos próprios do moderno proletariado [...] ela atingiu de uma forma bastante parecida todas as classes oprimidas de todos os tempos. [...] Aquilo que hoje se entende por falta de habitação é o agravamento particular das más condições de habitação dos trabalhadores que resultaram da repentina afluência da população às grandes cidades.

Dessa forma, a situação é agravada, uma vez que, para subsidiar as crises de acumulação do capital, o Estado se ausenta de sua função como formulador e executor de políticas públicas. No entanto, Piquet e Ribeiro (2001) realçam que, mediante o conflito existente entre capital e trabalho, o Estado capitalista tem por função interferir na produção das cidades, atendendo as demandas das classes trabalhadoras em relação à infraestrutura, não ignorando as exigências impostas pelo capitalismo em relação à acumulação. Diante desse cenário, ao se sentir ameaçado pelas doenças que poderiam acometer o exército industrial de reserva, bem como pelos ideais revolucionários que poderiam surgir à burguesia, começa a destruir os imóveis precários em nome de uma pseudo revolução urbana, abrindo espaço para a especulação imobiliária com a elevação dos preços dos aluguéis e a expulsão dos trabalhadores para as periferias (PIQUET; RIBEIRO, 2001).

Na América Latina, esse crescimento do espaço urbano ocorreu a princípio junto à economia agrária e sua associação no desenvolvimento das funções urbanas, depois se vinculou ao desenvolvimento capitalista industrial e urbano. Nesse contexto, o problema da habitação, num primeiro momento, se torna individual, cabendo ao trabalhador resolvê-lo fora do processo de relação social e produção. No entanto, quando o problema atinge o coletivo de trabalhadores, passa a ser considerado um problema social, exigindo cada vez mais a intervenção do Estado

na sua resolução, uma vez que, para existir, a habitação urbana necessita da oferta de bens e serviços básicos coletivos (saneamento básico, energia elétrica, transporte, entre outros).

Com o uso e a ocupação dos espaços urbanos sendo definida pelo mercado imobiliário, tendo em vista a chancela e/ou omissão do Estado neoliberal na gestão do uso do solo ao configurá-lo para o capital, o que vemos nas cidades conformadas entre as elites financeiras e os/as trabalhadores/as de baixa renda, marginalizados/as e desempregados/as, é o aumento das demandas populares para o uso coletivo dos bairros, como transportes públicos, infraestrutura e áreas de lazer que incidem diretamente na mobilidade urbana (CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL, 2016, p.12).

As condições de moradias precárias propiciavam o “[...] aparecimento de surtos endêmicos pelas condições miseráveis e anti-higiênicas em que os proletários foram obrigados a se alojar” (PINTO, 2004, p. 93), bem como a concentração de trabalhadores favorecia a politização, o que despertou a burguesia, pois poderia afetar o chamado “exército industrial de reserva”.

Para Marx (2012, p. 731),

[...] a acumulação capitalista sempre produz, e na proporção de sua energia e de sua extensão, uma população trabalhadora supérflua relativamente, isto é, que ultrapassa as necessidades médias da expansão do capital, tornando-se, desse modo, excedente.

No Brasil, a ampliação e a formação dos espaços urbanos datam do fim do século XIX, com o fim da escravidão, quando os negros expulsos do campo migraram para as cidades. Ao mesmo tempo, ocorreu a chegada de imigrantes europeus para trabalharem no campo e na incipiente indústria brasileira. Sendo assim, essa mudança se iniciou na transição do modelo socioeconômico agrário-exportador para o urbano-industrial, ocorrido a partir da imigração de trabalhadores para atuarem na crescente economia cafeeira. Esse fato provocou um aumento da demanda para construção de moradias, a fim de atender a essa nova categoria de trabalhadores, sendo inicialmente de caráter privado, que “[...] produzia unidades habitacionais altamente densas em ocupação e caracterizadas por condições insalubres de moradia, sendo os cortiços soluções recorrentes” (LIMA; ZANIRATO, 2014, p. 2).

Conforme Mendonça (2014, p. 24), a condição de vida dos trabalhadores na época era um “[...] misto de superexploração — dentro da fábrica — e de repressão policial

e ideológica — fora dela”. Eram considerados perigosos e sua aglomeração em habitações precárias era vista como potencial para possíveis movimentos contrários ao governo, motivando assim a preocupação do Estado quanto à necessidade de repressão e vigia em qualquer circunstância.

Outra medida de controle da classe trabalhadora foi à construção de vilas operárias junto às próprias fábricas, tornando a vida desses trabalhadores uma extensão da rigorosa rotina fabril, com a supressão da liberdade para eles e suas famílias.

Em troca de moradia, submetiam-se às mais duras regras: o controle da entrada e saída de pessoas; a fixação de horários para ir e vir; o policiamento dos costumes dos moradores, com a proibição do alcoolismo e a vigilância dos namoros de portão (fechado às 21 horas) etc. Muitas vezes o controle social se fazia sob a capa de “boas ações” dos empresários que construíam escolas, creches, cinemas e até mesmo igrejas no interior das vilas, demonstrando que até o lazer era vigiado (MENDONÇA, 2014, p. 26, grifo do autor).

Segundo Ivo (2010, p. 21), os mecanismos de reprodução social da vida das classes populares, nos aglomerados urbanos, introduziam, portanto, duas dimensões: “o direito das classes populares à cidade, ou seja, à sua reprodução social e, ao mesmo tempo, sua legitimação social sobre o espaço (território) público da cidade”. O território deve ser entendido para além do espaço físico. Deve ser considerado como um espaço onde os sujeitos vivenciam suas emoções, sentimentos.

O território não é apenas o resultado da superposição de um conjunto de sistemas naturais e um conjunto de sistemas de coisas criadas pelo homem. O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os quais ele influi (SANTOS, 2001, p. 96).

Nesse espaço contraditório, determinado pela sociedade capitalista, tanto a terra como a habitação são vistas como bens de consumo, ou seja, mercadoria baseada no valor de troca que possuem, sendo seu acesso vinculado aos interesses financeiros.

O porão dos pobres é uma habitação hostil, que a ele resiste como potência estranha, que apenas se lhe entrega na medida mesma em que ele entrega a ela seu suor e sangue, que ele não pode considerar como seu lar — onde ele pudesse finalmente dizer: aqui estou em casa — onde ele se encontra, antes, como estando na casa de um outro, numa casa estranha, que diariamente está à espreita e o expulsa, se não pagar o aluguel. Do mesmo modo ele sabe a qualidade de sua habitação em oposição com a habitação humana residente no outro lado, no céu da riqueza (MARX, 2012, p. 146).

Diante desse cenário, a primeira medida do governo brasileiro foi incentivar as empresas privadas, por meio de créditos, para que construíssem habitações coletivas, vistas como alternativa imprescindível para que a população urbana pobre permanecesse na cidade, especificamente no centro, onde estaria próxima das indústrias e de outras possibilidades de trabalho (PECHMAN; RIBEIRO, 1983). Apesar de promover esse financiamento, as habitações coletivas eram consideradas pelo governo como locais degradantes, de imoralidades e ameaça à ordem pública.

Assim, do início do século XX até a década de 1930, houve um agravamento da situação habitacional no Brasil, pois o governo passou a atuar de maneira pontual e ineficiente. Somente no fim da década de 1930, impulsionadas pela Revolução de 30, a industrialização e a urbanização ganharam relevância no cenário brasileiro, exigindo, dessa maneira, um esboço de política direcionada à habitação.

A habitação popular no Brasil até o início do século XX era tratada através do aparato policial, a noção social existente na época sobre a importância do morar vinculava os males provenientes dos problemas urbanos à noção de higiene, estética e moral e nesse contexto eram o pobre e sua moradia, geralmente precária, os principais responsáveis apontados pelos problemas urbanos (DUARTE, 2008, p. 20).

As características da urbanização no Brasil sinalizam para um crescimento significativo “[...] e expansão contígua à malha urbana das regiões metropolitanas, com a deterioração e despovoamento das suas áreas centrais e padrões desiguais de acesso à terra” (CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL, 2016, p.13).

As primeiras iniciativas públicas no Brasil, voltadas para a área de habitação e de construção de moradias, datam do primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945), por meio da criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP), que beneficiavam os trabalhadores formais. No entanto, essa medida não atingiu a classe popular, que já sofria, nessa ocasião, o impacto do trabalho informal e da baixa remuneração. Diante desse cenário, Getúlio Vargas congelou o preço dos aluguéis, uma vez que tal condição de moradia era recorrente, ressaltando o caráter mercantil da produção habitacional, porquanto desestimulava o investimento na produção de residências para aluguel, deslocando o capital excedente para a indústria ainda incipiente (DUARTE, 2008).

De acordo com Bonduki (2004), as habitações construídas nesse período pela iniciativa privada tinham por objetivo o aluguel, sendo predominante tal prática nas cidades que apresentavam grande crescimento econômico, considerada como um investimento lucrativo regulado pelo mercado. Reconhecida pelo autor como “produção rentista”, impulsionou o crescimento das vilas operárias e cortiços. A intenção do governo na adoção dessas medidas referentes à questão habitacional não era em resolver o problema, mas sim

[...] pressionar a classe trabalhadora para seguir vendendo sua força de trabalho, no caso para poder ter acesso à moradia, e também ter controle dessa força de trabalho, submetendo-a a moradias construídas pelo patronato (PINTO, 2004, p. 94).

Iniciaram-se os loteamentos periféricos, que se tornaram uma opção de menor custo à produção habitacional, localizados entre os centros urbanos consolidados e as mais distantes periferias, as quais não apresentavam qualquer infraestrutura urbana (RIBEIRO, 2001).

A partir da segunda metade do século XX, com a industrialização do Brasil e a crescente entrada do capital estrangeiro, surgiu então a classe média e com ela um novo mercado a ser explorado pelo empresariado. Diante desse cenário, o Estado direcionou os investimentos para essa nova classe, diminuindo ainda mais os gastos destinados à classe de menor renda. Houve um aumento da especulação imobiliária como forma de acumulação do capital, o que agravou a problemática do acesso ao solo urbano infraestruturado pela classe trabalhadora (MANCINI, 2008).

O espaço da cidade é então marcado pela disputa entre Estado, indústrias, imobiliárias e classe trabalhadora:

[...] o solo urbano [...] traduz a existência de uma luta social por usos diferenciados, que ganha contornos mais claros quando se considera que possa ser também esse solo terra de habitação; os mecanismos econômicos e jurídicos que geram remoção, localização diferencial e controle implicam a segregação social e espacial de amplos segmentos da população metropolitana (RIBEIRO, 2001, p. 46).

É nesse contexto da problemática urbana que se manifesta a figura do Estado capitalista, exercendo um papel de mediador dessas contradições, sem a pretensão de eliminá-las, mas sim de controle da classe trabalhadora. Objetivando aumentar o lucro na relação custo x benefício, o sistema capitalista organiza “[...] ações e

relações que propiciam uma maior exploração da classe trabalhadora, aproximando o custo de zero e elevando o benefício ao máximo” (PINTO, 2004, p. 96).

No período populista, o principal instrumento da política habitacional no Brasil surgiu em 1946, com a constituição da Fundação da Casa Popular (FCP), órgão que tinha por objetivo construir residências para a população de baixa renda. Sua criação atendia aos anseios das pressões da classe trabalhadora e do incipiente Partido Comunista, funcionando como uma resposta social. Tinha como atribuições

[...] investir em melhorias habitacionais, financiar construções de iniciativa de Prefeituras Municipais ou empresas industriais ou comerciais sem objetivo de lucro, financiar obras urbanísticas — água, esgoto, energia elétrica etc., proceder estudos e pesquisas de métodos e processos de barateamento da construção de habitações populares, financiar indústrias de materiais de construção e, finalmente, realizar todas as operações que dissessem respeito à melhor execução de suas finalidades (DIAS, 2008, p. 31).

Apesar da expectativa quanto à operacionalização da política urbana, a FCP, segundo Motta (2010, p. 3), se tornou inoperável, “[...] devido ao acúmulo de atribuições, à falta de recursos e de força política, somadas à ausência de respaldo legal”. Assim, em 1952, o governo federal reduziu suas atribuições. O acesso ao financiamento da casa própria era limitado e permeado por vontade política, caracterizado pelo clientelismo, tornando o processo desacreditado pela população. Não havia clareza no processo de seleção.

Na década de 1950, mediante o avanço da indústria brasileira, houve uma expansão do espaço urbano e, com esse movimento, maior intervenção estatal, principalmente para controlar o tráfego de pessoas nos grandes centros urbanos, no que tange à questão de ocupação do território. Por outro lado, esse crescimento ocorreu de forma desigual, pois houve o privilégio da classe média no que tange ao acesso a financiamentos imobiliários, em detrimento da classe pobre, que passou a ocupar as favelas e os loteamentos ilegais nas periferias das cidades (AZEVEDO, 2007). Diante desse contexto, o então presidente Juscelino Kubitschek tentou dar novo fôlego à FCP no final da década de 1950, com mais investimentos, acarretando na construção de mais unidades habitacionais, embora a questão habitacional não estivesse entre as prioridades de seu governo.

No período ditatorial, com a intenção de promover o acesso da população à moradia, “[...] surgem então alternativas de financiamentos e construções de conjuntos habitacionais” (NOAL; JANCZURA, 2011, p.162), com a implantação do SFH e do BNH através da Lei nº 4.380, de 21 de março de 1964. A preocupação não era a problemática social causada pela urbanização descontrolada, mas sim a legitimação de uma forma de governo ditatorial para atender as exigências do crescente empresariado.

O principal objetivo, com o surgimento do BNH, era incentivar a indústria de construção civil, pretendendo alavancar os demais setores da economia brasileira. Foi a maneira encontrada pelo Estado autoritário brasileiro de se legitimar perante a sociedade, justificando assim os motivos que levaram ao golpe militar. Segundo Bógus e Wanderley (1992), a população tinha anseio pela aquisição da casa própria, indo ao encontro da política habitacional instituída pelo BNH, o que ocasionou boa aceitação ao regime militar. No entanto, o objetivo principal de construção de moradia para a população de baixa renda se tornou secundário, obtendo relevância a política de incentivo ao empresariado da construção civil, entendido como fundamental para a recuperação da economia brasileira.

A verba responsável por manter o BNH e financiar os imóveis originava da arrecadação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), criado em 1966. Coube ainda a esse mecanismo, além do financiamento de habitações populares, a implantação da infraestrutura urbana. Em decorrência do processo inflacionário, houve um desestímulo aos investimentos imobiliários, ocasião em que esse programa de financiamento com recursos do FGTS ganhou destaque por garantir “[...] não só a recuperação do setor de construção civil como a da indústria de material de construção, permitindo ainda a absorção da mão-de-obra não-qualificada dos grandes centros urbanos” (PIQUET; RIBEIRO, 2001, p. 26).

As unidades produzidas através dos conjuntos habitacionais, tanto do tipo casa, como do tipo apartamento, configuraram um novo estilo de morar e de ser, modificando não apenas as paisagens das áreas urbanas, mas também a forma de ser e viver do urbano, criando novas relações, necessidades e noções (DUARTE, 2008, p. 22).

Todavia, a partir de 1975, a política de habitação popular começou a apresentar indícios de fracasso, sobretudo no que tange ao alto índice de inadimplência

registrado. O BNH se enfraqueceu e iniciou a transferência de suas funções para seus agentes, no que se refere aos recursos financeiros e às cobranças das dívidas de financiamento. O fracasso da intervenção estatal, nesse período, deve-se ao fato de que tais construções, ao invés de

[...] melhorar as condições de moradia da população, ocasionaram grandes problemas, na medida em que esses conjuntos foram construídos em áreas distantes dos centros urbanos, do mercado de trabalho e do comércio, sem um sistema de transporte público adequado e sem os equipamentos de saúde e educação básicos para a população. Assim, ao contrário de contribuírem para amenizar a questão social, esse tipo de política contribuiu para amenizá-la (NOAL; JANCZURA, 2011, p.163).

O objetivo principal do BNH não foi alcançado, sendo seus recursos repassados para os governos estaduais e municipais que, conforme Maricato (1987), financiavam obras de infraestrutura urbana, tais como implantação ou melhoria do sistema de abastecimento de água e esgoto sanitário, rede de distribuição de energia elétrica, de transporte, entre outras. Essa ação foi justificada pela precária infraestrutura dos conjuntos habitacionais financiados pelo BNH que, construídos em áreas distantes dos centros urbanos em virtude do menor custo dos terrenos, justificavam o investimento em grandes obras urbanas que iam além do edifício residencial.

Do exposto, conclui-se que a cidade, com tudo o que ela representa em termos produtivos e de local da reprodução da força de trabalho, não é objeto de nenhuma diretriz federal; cresce ao sabor dos interesses privados. A empresa é soberana em seus critérios locacionais, pois a prevalência do objetivo de crescimento econômico sobre os demais objetivos da política torna a questão locacional inevitavelmente secundária (PIQUET; RIBEIRO, 2001, p. 27).

Na década de 1980, marcada pela presença de uma forte mobilização popular e impulsionada pela reabertura democrática no Brasil, houve uma reorganização dos movimentos sociais por moradia e retomada da bandeira pela Reforma Urbana sistematizada em 1963, os quais, na ocasião, demandavam reformas estruturais na questão agrária. O retorno da democracia trouxe consigo a esperança de novos horizontes não apenas refletido no direito à moradia, mas também ao saneamento básico, à melhoria da qualidade e das condições de vida nas cidades (NOAL; JANCZURA, 2011, apud AZEVEDO, 1996).

No início de 1985, foram crescentes as críticas direcionadas ao BNH e ao caráter financeiro do SFH. O setor habitacional, conforme Azevedo (2007, p. 15), apresentava as seguintes características:

[...] baixo desempenho social, alto nível de inadimplência, baixa liquidez do sistema, movimento de mutuários organizados nacionalmente e grande expectativa de que as novas autoridades pudessem resolver a crise do sistema sem a penalização dos mutuários.

Em 1986, com a extinção do BNH, as habitações populares representavam, para a classe dos trabalhadores, o desejo de inserção e inclusão. Consoante Duarte (2008), nesse período a habitação popular foi base de sustentação política do governo, atendendo a diversos grupos econômicos. Segundo Medeiros (2010), o sentido social do SFH não foi atingido em virtude da prática empresarial adotada pelo BNH, que passou a atuar em outros setores, como o de desenvolvimento urbano e saneamento. Em contrapartida, é importante salientar que o modelo de política habitacional implantado a partir do BNH possuiu algumas peculiaridades que marcaram a estrutura institucional nos anos seguintes, seguindo as orientações da *Política Nacional de Habitação* (BRASIL, 2005):

- A criação do sistema financeiro que possibilitou a captação de recursos, específicos e subsidiados, o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), que chegaram a atingir uma quantia bastante significativa para o investimento habitacional;
- A criação e operacionalização de um conjunto de programas que estabelece, em nível central, as diretrizes gerais a serem seguidas, de forma descentralizada, pelos órgãos executivos;
- A criação de uma agenda de redistribuição dos recursos que funcionou principalmente em nível regional, a partir de critérios definidos centralmente;
- A criação de uma rede de agências, nos estados da federação, responsáveis pela operação direta das políticas e fortemente dependentes das diretrizes e dos recursos estabelecidos pelo órgão central (BRASIL, 2005, p. 9).

Diante dos apontamentos supracitados, é possível verificar que o SFH ignorou os setores de menor renda a quem se destinava, tratando a habitação como uma mercadoria produzida e comercializada nos moldes do sistema capitalista. Exerceu grande importância ao fortalecer as empresas da construção civil e com isso garantiu base de apoio ao governo ditatorial da época. Ao privilegiar as obras urbanas e a construção de edifícios para beneficiar as faixas de renda média alta, modificou a paisagem urbana.

O governo federal então adotou uma medida que acabou beneficiando os mutuários, uma vez que atendia sua principal reivindicação, o reajuste de 112%. A medida impactou o SFH e as demais entidades de crédito imobiliário, que apresentaram, num curto prazo, a diminuição dos índices de inadimplência e aumento da liquidez; em relação aos mutuários, houve o fim das mobilizações e dos movimentos regionais e nacionais (AZEVEDO, 2007, p.15).

No entanto, em longo prazo ocorreu o que Azevedo (2007) denomina como “política pública de distribuição de renda às avessas”, uma vez que a maioria dos beneficiários do BNH era constituída por famílias de renda média e alta, pois o subsídio teria sido o mesmo para todas as faixas de financiamento (MARGUTI, 2012). Foi uma política pública em que não houve um diagnóstico efetivo sobre a situação da questão habitacional, sendo pautada em ações clientelistas de instituições incipientes.

Na década de 1980, outra medida importante foi tomada pelo governo federal — a extinção do BNH. Essa instituição foi incorporada à Caixa Econômica Federal (CEF), que, até então, não possuía experiência na gestão administrativa de programas habitacionais, passando então a ser referência da política habitacional, tornando explícita a falta de proposta clara para o setor, o que relegou a questão habitacional a um interesse setorial: “A incorporação das atividades do BNH à CEF fez com que a questão urbana, e em especial a habitacional, passasse a depender de uma instituição em que esses temas, embora importantes, fossem objetivos setoriais” (AZEVEDO, 2007, p. 16).

Com essa medida, é sinalizado o término da tentativa do governo de prover moradias à população. Assiste-se a uma redução do papel do Estado na área social, uma vez que o modelo implantado na área habitacional acabou por excluir grande parte da população, seguindo a doutrina neoliberal imposta pelo regime capitalista. Tem início o envolvimento das organizações não governamentais e a descentralização da política para os municípios.

O fim do BNH sinaliza praticamente o término da tentativa governamental de prover moradia. Com isso, começa a reduzir-se novamente a ampla regulação do Estado na área social, principalmente na área de habitação. Essas diversas tentativas fracassadas se configuraram na maioria dos casos em modelos excludentes da política social habitacional, pois não

atingiram a população como um todo, conforme ocorreu nos países europeus pioneiros no capitalismo, onde as condições econômicas do Estado e também das classes eram mais homogêneas e o direito à moradia era uma questão tratada com mais seriedade (NOAL; JANCZURA, 2011, p. 163).

Em 1988, com a instituição da Resolução nº 1.464, de 26 de fevereiro de 1988, pelo Conselho Monetário Nacional, órgão responsável pela regulamentação do crédito habitacional, houve restrição de acesso a crédito pelas Companhias Habitacionais (COHAB), na medida em que o financiamento passou a ser, “[...] de modo definitivo, um instrumento de política monetária, o que levou a um controle mais rígido do crédito, dificultando e limitando a produção habitacional” (MARGUTI, 2012, p.58). A restrição realizada pelo governo federal tinha como pretexto contribuir para a redução do endividamento dos estados e municípios com a União, diminuindo sua capacidade na questão habitacional.

Apesar do caráter “elitista” da política de habitação popular vinculada ao SFH, que, mesmo tendo o objetivo principal de atingir as classes subalternas, priorizou as classes média e alta, conforme afirmado por Azevedo (2007), não foi descaracterizada a importância dos programas alternativos a partir da Nova República, tais como o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, da Secretaria Especial de Ação Comunitária, que apresenta semelhança com os programas que o antecederam (PROMORAR, João de Barro, etc...), no que se refere ao papel do poder público local e à atuação da população beneficiada, já que se propunha atingir famílias com renda mensal inferior a três salários mínimos e o objetivo de financiar mais de 500 mil residências. No entanto, sua meta de construção de unidades habitacionais não foi atingida, devido ao baixo financiamento unitário, atrelado ao descontrole da inflação e à ineficiência na utilização de recursos.

Importante ressaltar que o Programa de Erradicação de Subhabitação (PROMORAR) foi criado em 1979, com a pretensão de melhorar as condições das habitações populares nas favelas, e o João de Barro, em 1982, para promover o financiamento de terreno e material de construção para construções via mutirões. No entanto, ambos não evitaram a construção de unidades habitacionais com péssimo padrão de qualidade (DUARTE, 2016).

Diante dos fatos apresentados, conclui-se que, no período compreendido entre 1985 e 1989, o setor habitacional imergiu em uma grave crise institucional.

Quanto aos programas e ações alternativos, caracterizados por grandes subsídios e investimentos, por um lado, tinham por objetivo focalizar parte da população até então excluída das políticas sociais da área, ou seja, a população com faixa de renda inferior a 03 (três) salários mínimos, por outro lado acabou sendo objeto de má utilização dos recursos (NOAL; JANCZURA, 2011, p. 165).

Entre 1990 e 1992, durante o curto período do governo de Collor de Mello, a política habitacional mais uma vez não atendeu a população de baixa renda, revelando seu caráter elitista, “[...] se tornando grande decepção ao não se aplicar de forma eficiente e eficaz os recursos” (NOAL; JANCZURA, 2011, p. 165). O destaque nesse período foi o Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), que objetivou construir, em seis meses, mais de 200 mil unidades habitacionais, porém não foi cumprido, aumentando o prazo estabelecido em quase dois anos, bem como os custos. O período em questão foi caracterizado pela desarticulação entre os programas habitacionais, a política de saneamento e a de desenvolvimento urbano. Destacou-se, de acordo com Santos (1997, p. 21), pela “[...] ausência de controle sobre a qualidade das habitações construídas e, principalmente, pela irresponsabilidade na gestão das fontes de recursos desses programas, notadamente o FGTS”.

Com o impeachment de Collor no final de 1992, assumiu Itamar Franco com a intenção de redesenhar a política habitacional “[...] de forma a aumentar o controle social e a transparência dos programas” (AZEVEDO, 1996). Houve conclusão das obras inacabadas e suspensas dos governos anteriores e o equilíbrio dos financiamentos. Apesar dos avanços, os primeiros anos da década de 1990 foram marcados pela precarização da política habitacional destinada à construção de habitações de interesse social, ocasionada pela suspensão de investimento das esferas federal e local. Somente a partir de 1995 o setor foi aquecido por meio da concessão de empréstimos junto ao FGTS.

Em 1995, Fernando Henrique Cardoso assumiu o governo por um período de dois mandatos consecutivos, marcado pela estabilidade da economia atingida pelo controle da inflação, pela estabilidade monetária e pelo programa de privatizações, característica neoliberal de seu governo. Em relação à política habitacional, não

houve intervenção estatal direta na área, tendo o Estado se ausentado do seu papel de regulador social. A proposta era a de descentralização e remanejamento dos recursos federais na provisão de moradias para o setor privado (DUARTE, 2016).

Com essa prática, houve retração na construção civil, consequência também da redução de imóveis financiados pela CEF e demais instituições, se comparada ao período da década de 1970, quando se destacaram as ações do BNH, agravando o *deficit* habitacional no Brasil.

A falta de moradia, aliada ao crescimento populacional se traduziu então no proliferamento das favelas e dos chamados “sem-tetos”, além de promover o desenvolvimento de cinturões gigantescos de pobreza e crescimento desenfreado da marginalização e da criminalidade, isto em resposta à dificuldade do Estado de oferecer acesso à população de bens públicos dentre eles a moradia (NOAL; JANCZURA, 2011, p. 166, grifo dos autores).

Ocorreu então uma nova orientação à política urbana, ao se afirmar que o governo federal não possuía condições de investir na área do desenvolvimento urbano, não tendo condições de ser o maior financiador dessa política, como o fora o BNH. Dessa forma, abriu-se caminho para os investimentos privados e a descentralização da política para estados e municípios.

Os programas Habitar-Brasil e Morar-Município, que foram desenvolvidos nesse período, a fim de atender a população com renda de zero a três salários mínimos, ganharam relevância até mesmo nos governos posteriores, servindo de base para a formulação de programas semelhantes.

Para as famílias mais pobres, restava o Programa Habitar Brasil e, a partir de 1998, com a incorporação do BID ao programa, passando a ser denominado Habitar Brasil/BID, que priorizava ações municipais, cujos instrumentos urbanísticos, tanto no âmbito de gestão quanto no âmbito jurídico, propiciavam a destinação dos recursos para a modalidade de Urbanização de Assentamentos Subnormais (DUARTE, 2016, p. 200).

De acordo com Mancini (2008), a União, nesse contexto, passou a exercer o papel normativo e de fomento das políticas urbanas; os estados se encarregaram do papel de reguladores dos serviços já prestados e os agentes privados e municípios tornaram-se executores terminais dos programas. No entanto, a política urbana, no decorrer da década de 1990, pouco seguiu o que determinava a Constituição Federal de 1988, “[...] consolidando-se apenas aquelas diretrizes que possibilitavam a legitimação da política econômica neoliberal desenvolvida nesse período, como é

o caso da condução da política urbana de forma descentralizada” (MANCINI, 2008, p. 38).

Por outro lado, não se pode desconsiderar os avanços ocorridos nessa década, ocasião que culmina na elaboração de um documento regulamentando as diretrizes da política urbana presentes na Constituição Federal de 1988: a Lei 10.257 de julho de 2001 — o Estatuto da Cidade. Tal lei legitima a descentralização praticada pelo governo e participação preconizada pela Constituição Federal de 1988, admitindo a participação popular na discussão sobre os problemas das cidades. Tem início um “[...] processo de renovação no marco legal urbano buscando contrapor-se aos efeitos de exclusão socioespacial da legislação urbana vigente” (PEQUENO; FREITAS, 2011, p. 4).

Com um discurso direcionado à área social e para a população até então esquecida pelas políticas públicas, em 2003, assumiu o governo, por dois mandatos, Luís Inácio Lula da Silva. Para a área habitacional, tinha como proposta sanar o grande *deficit* de moradias, implementando medidas que beneficiassem a construção civil. Para isso, adotou mudanças na legislação que interferiam na microeconomia, objetivando alavancar o mercado imobiliário e a construção civil. Entre essas mudanças, se destacam a diminuição da carga tributária de produtos utilizados na construção e a liberação de mais recursos do FGTS à CEF e aos demais agentes financeiros, tais como as COHAB (DUARTE, 2016).

Ações que merecem destaque foram a criação do Ministério das Cidades, órgão que passou a ser responsável pela efetivação da política habitacional no Brasil, e a instituição do Conselho das Cidades. O órgão implementou alterações importantes, entre as quais a redução da taxa de juros; a criação e o aumento de subsídios para aquisição de imóveis novos e construções; a extensão do prazo dos financiamentos e a ampliação da publicidade nos principais meios de comunicação (DUARTE, 2016).

Ressalta-se também, em 2005, a instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), colaborando para a construção de uma nova política habitacional aprovada em 2004. A PNH se diferenciava das anteriores ao instituir o

[...] eixo da habitação de mercado, que tinha como principal objetivo gerar estímulos para que o mercado imobiliário privado aumentasse a atuação na produção habitacional para a classe média e média-baixa, combatendo um processo de elitização intensa da produção imobiliária formal vigente nas décadas anteriores (PEQUENO; FREITAS, 2011, p. 4).

Diante dessa situação, em 2009 o governo federal lançou o PMCMV, inaugurando um “[...] novo ciclo de intervenção do Estado na área habitacional que não se viu desde o fim do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNH)” (RONCHI, 2014, p.16). A meta do programa foi reduzir o *deficit* habitacional entre as famílias que possuísem renda familiar per capita de até dez salários mínimos, dando prioridade àquelas com renda de até três salários mínimos. Sendo assim, o Programa respeitou o eixo estruturante da matricialidade sociofamiliar da Política Nacional de Assistência Social (PNAS)² (BRASIL, 2004), no que se refere à família como núcleo central e espaço de socialização, garantindo condições de sustentabilidade.

O programa inicial previa a construção de um milhão de moradias no prazo de dois anos a partir do lançamento. Por meio de benefícios concedidos à população para aquisição dessas habitações e incentivos às empresas privadas para construção das unidades, o programa prometia atingir as faixas de renda mais baixas da população. Subsídio financeiro na compra das unidades, melhores taxas de juros para crédito imobiliário para pessoa física, criação de um Fundo Garantidor que cobriria possíveis inadimplências justificadas e redução de taxas imobiliárias foram alguns dos benefícios oferecidos à população pelo Governo Federal, com recursos tanto do Orçamento Geral da União, quanto do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS (SAPORITO, 2015, p. 11).

Para além de atender as necessidades habitacionais, o governo ao lançar o PMCMV, objetiva amenizar os efeitos da crise internacional de 2008 sobre o emprego e crescimento econômico do Brasil, sendo também uma saída para evitar a falência das grandes empresas do setor imobiliário do país.

O PMCMV foi concebido com o intuito de promover o aquecimento da economia por meio do estímulo ao setor da construção civil, segmento que gera demanda expressiva por mão de obra de baixa qualificação, sendo frequentemente mobilizado como elemento de políticas econômicas anticíclicas em momentos de recessão. Tendo em vista os objetivos ma-

² Entre os avanços na Assistência Social está a matricialidade sociofamiliar, compreendida a partir das diretrizes estabelecidas pela PNAS para o território nacional, com a opção pela “[...] centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos” (BRASIL, 2004, p.33). Como demonstração direta da opção da PNAS em colocar a família no foco do atendimento socioassistencial, tem-se a adoção do princípio da matricialidade sociofamiliar, entre os que regem o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Segundo a PNAS (BRASIL, 2004, p. 40) “[...] a matricialidade sociofamiliar se refere à centralidade da família como núcleo social fundamental para a efetividade de todas as ações e serviços da política de assistência social”.

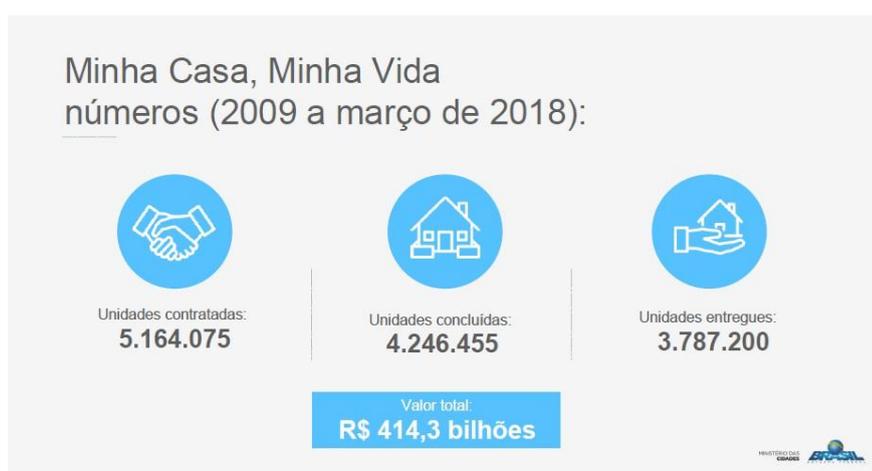
croeconômicos por trás de sua criação, para que o programa pudesse atender a todos os seus propósitos, viabilizar a produção de uma quantidade expressiva de novas moradias num curto espaço de tempo revelou-se uma exigência fundamental, o que exerceu influência determinante sobre o padrão de inserção urbana dos empreendimentos (ROLNIK et al., 2015, p. 130).

O PMCMV, de acordo com Munhoz, Salgado e Santos (2015, p. 176) historicamente propiciou investimentos consideráveis “na política habitacional do país, porém, se quantitativamente o programa representa um marco nessa política, qualitativamente representa um risco de reprodução de experiências (ultra)passadas na área”, ao expulsar a população para bairros periféricos desprovidos de serviços básicos de infraestrutura, conforme a política adotada pelo BNH até a década de 1980.

Em relação à quantidade, o PMCMV se destaca ao inovar na concessão de significativos subsídios para suprir a necessidade referente à habitação da população de renda mais baixa, mas, na qualidade, o programa erra ao desconsiderar a questão de o espaço urbano enfatizar o processo de segregação socioespacial, fundamental na elaboração de uma política habitacional eficaz.

A Figura 1 aponta dados do Ministério das Cidades referente ao número de unidades entregues desde a sua criação em todo o país, em que apresenta crescimento sistemático no número de famílias assentadas pelo programa.

Figura 1 – Minha Casa Minha Vida em números



Fonte: Página da Câmara dos Deputados³.

³ Disponível em: <www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes...2018/.../view>. Acesso em: 21 jan. 2018.

De acordo com Barreto e Kursancew (2018, p. 1021):

O PMCMV do Governo Federal lançado em 2009 veio ofertar condições favoráveis para o financiamento de moradias e abrange diversas modalidades de atendimento às famílias de baixa renda nas áreas urbanas. O programa coloca moradia num patamar acelerado, e as operações ocorrem numa parceria entre governo, estados e municípios, com a participação das empresas e entidades sem fins lucrativos no processo de implementação. O Programa permitiu a construção de unidades habitacionais em grande escala, e que diversas famílias de baixa renda pudessem acessar a política de urbanização, tendo que garantir moradia a uma grande demanda da população brasileira. Sendo um dos maiores programas de assentamento da história do país.

Vale evidenciar que o modelo adotado pelo PMCMV foi inspirado em políticas habitacionais já implementadas em outros países da América Latina, tais como o Chile desde a década de 1980 (ROLNIK et al., 2015), cuja experiência foi pautada pela lógica do consumo, em que a construção de habitação para a população de baixa renda era vista como uma mercadoria ditada pela relação do mercado e uma oportunidade de negócio rentável para as grandes empresas do setor imobiliário. Infere-se então que o programa não teve como estratégia central o enfrentamento do *deficit* habitacional apontado na PNH.

A Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o PMCMV, define os seguintes requisitos para a indicação de beneficiários (art. 3º, incisos de I a V):

Art. 3º [...]

I - comprovação de que o interessado integra família com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais);

[...]

III - prioridade de atendimento às famílias residentes em áreas de risco, insalubres, que tenham sido desabrigadas ou que perderam a moradia em razão de enchente, alagamento, transbordamento ou em decorrência de qualquer desastre natural do gênero;

IV - prioridade de atendimento às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; e

V - prioridade de atendimento às famílias de que façam parte pessoas com deficiência (BRASIL, 2009a).

Na perspectiva dos requisitos do PMCMV, a família, além de ser reconhecida como instância de cuidado e proteção, passou a ser reconhecida como instância a ser cuidada e protegida, enfatizando a responsabilidade pública (MIOTO, 2008). Nesse sentido, há enfoque na centralidade da família na concepção e na implementação do programa.

Importante ressaltar que a ausência de uma política nacional efetiva para a habitação, somada a um mercado imobiliário especulativo, faz com que os imóveis destinados à população de baixa renda ocupem áreas sem infraestrutura adequada, inapropriadas para a moradia, provocando efeitos negativos sobre o meio ambiente, tais como contaminação do solo por meio de despejo incorreto do esgoto doméstico e desperdício de água potável, entre outros.

Assim, embora o PMCMV inove na concessão de subsídios para atendimento das necessidades habitacionais da classe de menor renda, ampliando também a concessão de crédito para aquisição de imóveis da classe com renda intermediária, ele desconsidera a problemática do território urbano como aspecto fundamental da política habitacional, “[...] orientada para a universalização do acesso à moradia em condições adequadas, tendo negligenciado o enfrentamento do problema da segregação socioespacial em função da renda nas cidades brasileiras” (ROLNIK et al., 2015, p. 128). Diante disso, os autores chamam a atenção para mudanças importantes advindas da implantação do PMCMV que, mesmo ao exercer

[...] um papel ativo na reprodução da segregação em função da renda e na reafirmação da periferia como lugar dos pobres nas cidades brasileiras, identificaram-se mudanças importantes no que é essa periferia e no papel desempenhado pelas políticas públicas de habitação em sua expansão nos dias de hoje. A periferia das cidades estudadas passou por um processo de urbanização cumulativo, o que atenuou sua precariedade em comparação com contextos anteriores. Além disso, essas cidades têm hoje uma estrutura mais multipolar do que tinham há décadas, o que altera as condições de inserção urbana de áreas que, embora ainda sejam periféricas, não estão sujeitas ao mesmo nível de isolamento de um passado não muito distante (ROLNIK et al., 2015, p. 128).

Ao contrário dos empreendimentos construídos pelo BNH, o PMCMV implanta seus empreendimentos em áreas periféricas, porém próximas à malha urbana, “[...] não exercendo a mesma pressão no sentido da abertura de novos focos de urbanização em áreas rurais” (ROLNIK et al., 2015, p. 129).

Os empreendimentos são construídos nos locais onde os preços dos terrenos são reduzidos, sendo distantes das áreas urbanas dotadas de melhor infraestrutura e dos principais centros comerciais. Sobre essa questão, Maricato (1987, p. 45) destaca:

[...] O isolamento dos conjuntos habitacionais, construídos sempre a longa distância dos locais de trabalho e locais de abastecimento e serviços, a falta

de recursos das prefeituras para a produção dos complementos à habitação, a falta de recursos ou de interesse das empresas públicas em relação à implantação de redes de serviços, a falta de fiscalização da construção são alguns dos [...] enganos cometidos.

Diante do exposto, infere-se que as unidades destinadas à habitação social foram construídas em áreas periféricas, exigindo do seu público alvo a organização para a conquista de direitos quanto à ocupação do espaço urbano, sendo este o tema abordado na próxima seção.

3.1 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA

As políticas neoliberais presentes no Brasil a partir da década de 1980 agravaram a crise habitacional e urbana, uma vez que a intervenção do Estado diminuiu nas políticas sociais, com significativa redução de gastos e desemprego. Ferreira (2012, p. 1, grifos do autor) contribui com a discussão:

Na ausência de políticas de subsídio por parte do Estado, a população desprovida de recursos materiais para a “compra” de uma moradia (significativa parcela da população, considerando seu alto custo), ocupou áreas inadequadas para a habitação e utilizou-se da autoconstrução como estratégia para viabilizar um “teto”, iniciando processos organizatórios em torno da luta pela moradia. Sistemáticamente, à luta pela habitação, segue-se a luta pelo acesso aos serviços urbanos, aos equipamentos comunitários necessários à educação, à saúde e à mobilidade urbana — condições indispensáveis para a integração socioespacial e ao exercício do direito à cidade.

A ausência de moradia, considerada indispensável para uma vida digna em sociedade, resulta na organização sociopolítica dos sujeitos nas cidades em torno da luta pela habitação, ocasião em que surgem significativos movimentos sociais. No Brasil, esses movimentos se iniciaram ainda na década de 1970, durante o Regime Militar, tendo a Igreja progressista como importante fomentadora das ações:

Com suas formas de resistência na defesa de mecanismos de participação, tendo em vista democratizar e trazer transparência para a relação Estado e sociedade civil, com vistas à distribuição da riqueza socialmente produzida, procuraram inverter o processo histórico de apropriação privada da produção, nas lutas pelo acesso à terra e ao trabalho (CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL, 2016, p. 25).

Durante a década de 1980, esse incipiente movimento social se articulou com outras organizações da sociedade civil, ampliando assim a “[...] luta do direito à moradia para o direito à cidade, constituindo-se uma rede de reforma urbana aglutinada no Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU)” (FERREIRA, 2012, p. 2).

Em 1986, na tentativa de solucionar os problemas da política habitacional no que tange à transformação da habitação em mercadoria e à elitização das ações, ocorreu a reorganização do movimento pela moradia, composto por universidades, sindicatos e entidades profissionais, com a Emenda Popular da Reforma Urbana, que culminou na inserção dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal, conseguindo, dessa forma, redefinir o papel da cidade e “[...] incorporando a função social da cidade, além da função social da propriedade e da gestão democrática das cidades” (CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL, 2016, p. 26).

Entendendo a reforma urbana como “[...] uma nova concepção intelectual e moral da sociedade (e uma nova ética urbana) que condene a cidade como fonte de lucros para poucos e pauperização para muitos” (ABREU, 2016, p. 3), o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) se propôs elaborar reformas nessa área, agregando diferentes setores sociais. Contrariou a cidade como mercadoria imposta pelo sistema capitalista, ocasião em que se torna injusta e fragmentada, propondo uma cidade

[...] com valor de uso onde todos tenham acesso aos custos e benefícios da urbanização, prevalecendo o direito à cidade compreendido como direito à moradia, à terra urbana, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (LOPES, 2005, p. 4).

O MNRU, para alteração do *status* de desigualdade presente nas cidades brasileiras, se baseia na redefinição do direito de propriedade, na relação Estado- sociedade e na ampliação da cidadania, propondo a ampliação dos direitos dos cidadãos aos direitos sociais urbanos.

Com a articulação entre os movimentos sociais urbanos e o Fórum Nacional de Reforma Urbana, ocorrida em 1987, foi posto em discussão, na política urbana brasileira, o direito à cidade e à cidadania, propondo-se a gestão das cidades de forma democrática, incluindo os representantes de todos os setores da sociedade

civil, de forma a privilegiar o interesse coletivo ao acesso a bens e serviços das cidades, em detrimento do interesse privado (MANCINI, 2008).

O direito à moradia foi inserido no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, como reflexo a uma necessidade básica do ser humano, incluso nos direitos sociais: o direito a uma moradia adequada, com infraestrutura e acesso aos serviços e bens básicos, garantindo o direito pleno à cidade. Incentivou o desenvolvimento urbano municipal, porém não esclareceu quais os determinantes da função social da cidade, ao delegar essa definição para o Plano Diretor, entendido como instrumento básico da política habitacional.

A Constituição Federal de 1988 propôs, no que tange à questão habitacional, uma progressiva transferência de atribuições para os estados e os municípios, o que forneceu mecanismos para uma maior participação popular.

O crescimento da mobilização dos movimentos de moradias ampliou a pressão por uma maior participação dos municípios na questão da habitação, pois a consolidação da democracia tornou o poder local o principal interlocutor das organizações populares e o responsável pelo equacionamento das demandas sociais, estando em contato direto com os problemas da população carente. Assim, acentuou-se a tendência de descentralização dos programas habitacionais (BONDUKI, 2004, p. 77).

Nessa fase, surgiram programas voltados para a área habitacional que adotaram práticas de desenvolvimento sustentável, estimulando processos participativos e estabelecendo parcerias com a sociedade organizada. Essas práticas em nada se assemelham ao “[...] modelo que orientou a ação do BNH e com estes pressupostos emergem programas alternativos, como urbanização de favelas e assentamentos precários, construção de moradias novas por mutirão e autogestão” (BONDUKI, 2004, p. 80).

Na década de 1990, destaca-se o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), criado na marcha nacional pela reforma agrária do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) em 1997, em virtude do contato deste com o problema da desigualdade urbana. Em relação à composição social do MTST, são trabalhadores envolvidos em diversas atividades econômicas, mas, em sua maioria, são desempregados e os que trabalham são operários, prestadores de serviços de baixa renda ou sem renda fixa.

[...] o rápido crescimento do MTST, expressa a luta de classes no Brasil partindo da configuração de uma nova classe trabalhadora, subproletarizada. Impulsionada pelo MTST, a formação da Frente de Resistência Urbana em nível nacional reunindo movimentos de moradia que se postulam como anticapitalistas reforçam nossa hipótese da construção de movimentos populares no Brasil, que tem apostado na organização dos trabalhadores em condição de subproletarização para uma luta anticapitalista (GOULART, 2012, p. 169).

O MTST se reconhece como um “movimento de trabalhadores urbanos que, para além da moradia, luta também por transformações sociais mais radicais, tendo em vista combater a miséria nos centros urbanos” (MTST, 2013).

Os programas destinados à habitação social passaram a ser controlados pelo Ministério do Bem-Estar Social, exigindo a participação popular através dos conselhos e investimentos pelos governos locais. O conceito de controle social ganhou relevância, ao instituir a democracia participativa como forma de expressão da cidadania e democracia, por meio dos conselhos considerados

[...] espaços privilegiados para o exercício político, uma vez que representam, do ponto de vista da lei, uma iniciativa que possibilita o estabelecimento de novos fóruns de participação e novas formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil (MACIEL, 2007, p. 12).

A despeito do controle social, Ribeiro (1994, p. 7) o define como fundamental sobre a gestão da cidade, “[...] de forma que seu crescimento possa se dar em razão das necessidades de sua população ao invés dos interesses daqueles que têm nela um objeto de acumulação”.

Os conselhos, como ressalta Campos Júnior (2002), podem ser considerados locais em que ocorrem debates por meio do diálogo entre os mais diversos interesses dos agentes envolvidos e participação de instituições governamentais e não governamentais, que devem ter por finalidade o interesse público. Em seu artigo 2º, o Estatuto da Cidade prevê:

Art. 2º [...]

I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações;

[...]

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a

situação socioeconômica da população e as normas ambientais (BRASIL, 2001).

No Estatuto, a participação popular ganha objetividade ao instituir a gestão democrática, que deve ser realizada por meio da participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Santos Junior, Christovão e Novaes (2011, p. 33, grifo dos autores) frisam a importância da participação popular como condição essencial de alteração do

[...] padrão clientelista e excludente das políticas sociais e promovido um novo padrão de intervenção nas cidades, que contemplasse a inversão das prioridades, a participação da sociedade (incorporando principalmente as classes populares) e a reversão de processos de desigualdades e de apropriação privada da cidade (expresso nos processos de especulação imobiliária). O Estatuto da Cidade incorpora essa perspectiva ao estabelecer que a gestão democrática constitui-se como instrumento para alcançar o “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”.

Com a criação do Ministério das Cidades, foi instituída também, em 2003, a 1ª Conferência Nacional das Cidades, que estabeleceu a criação do Conselho Nacional das Cidades em 2004, cujo objetivo, “[...] além de permitir a participação da sociedade, busca integrar as políticas de habitação, de uso e ocupação do solo, de saneamento ambiental e de transporte e mobilidade [...]” (SANTOS JUNIOR; CHRISTOVÃO; NOVAES, 2011, p. 34).

Importante frisar o processo de construção da Conferência, formada a partir dos municípios, que, de forma participativa, conseguiu mobilizar

[...] 3.457 municípios, que realizaram conferências de caráter local e elegeram delegados para conferências estaduais, que ocorreram em todas as 26 unidades da Federação e que tiraram os representantes para a Conferência Nacional (BONDUKI, 2004, p. 98).

As conferências permitiram pensar a construção de uma PNH voltada para as cidades, em que há interação entre instituições públicas e privadas relacionadas à questão urbana, desvinculando as ações da esfera do governo federal. Esse processo teve continuidade com a 2ª Conferência Nacional das Cidades realizada em 2005. No entanto, a partir de 2005, ocasião em que ocorreu a substituição do Ministro das Cidades, ocorreu um retrocesso em relação à política urbana e

habitacional, em especial no que tange à “[...] capacidade de o ministério articular uma política urbana coesa e integrada” (BONDUKI, 2004, p. 97).

A seguir, na próxima seção, discute-se a questão habitacional e social no estado do Espírito Santo, de modo a desenhar como ocorreu a experiência capixaba em reflexo ao contexto mais global do país.

4 A QUESTÃO HABITACIONAL E SOCIAL NO ESPÍRITO SANTO

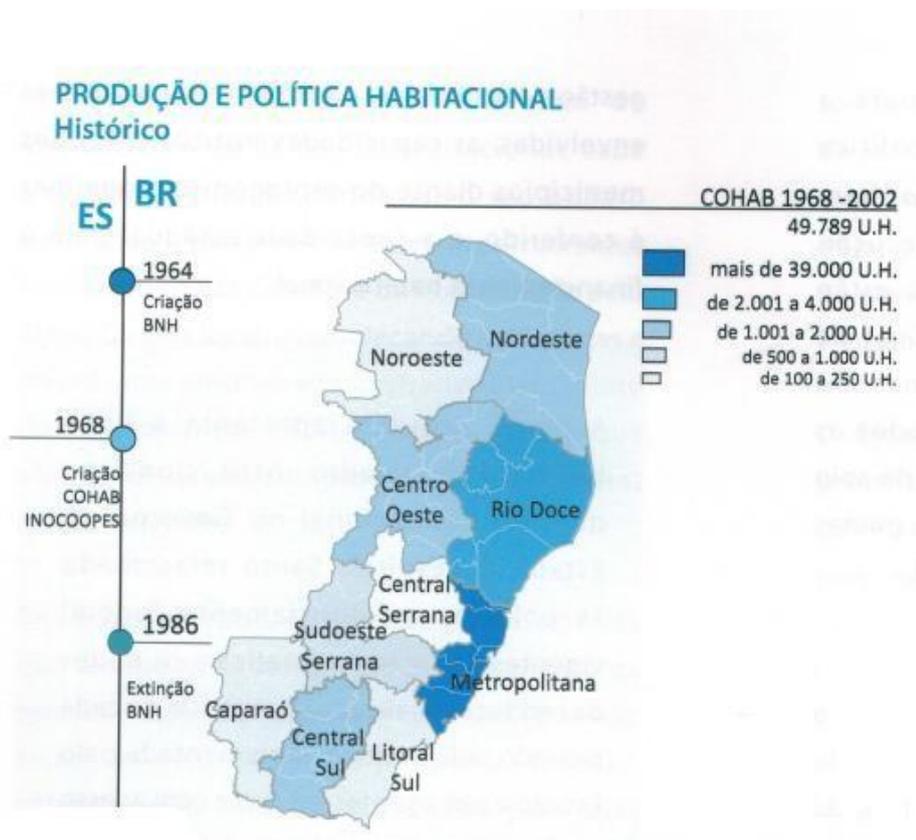
Objetiva-se contemplar, nesta seção, aspectos da questão social e sua interface com a questão habitacional no Espírito Santo, impulsionada pela crise do mercado cafeeiro e pela industrialização.

No início do século XX, o Espírito Santo se caracterizava como um vazio demográfico, ocasionado em especial pela cultura agrícola cafeeira: na capital Vitória, em 1908, havia uma população estimada de 12.000 habitantes (BITTENCOURT, 2006). Apesar de o Espírito Santo localizar-se na Região Sudeste, responsável por grande parte da produção de riqueza do país, o estado não acompanhava o desenvolvimento regional, sobretudo pelo baixo índice populacional e desenvolvimento das forças produtivas.

Desde o final do século XIX, o baixo índice populacional do estado capixaba, aliado ao pouco desenvolvimento das forças produtivas, apoiada, inicialmente na escravidão e, depois em parceria e pequena propriedade familiar, fizeram com que a agricultura cafeeira se expandisse de forma lenta, não conseguindo acompanhar o ritmo dinâmico de São Paulo, Rio de Janeiro e, posteriormente, de Minas Gerais (SIQUEIRA, 2009, p. 3).

A maioria da população vivia na área rural — em 1950, a população urbana representava 20% da população do estado; somente a partir de 1970 esse número se inverteu, passando a representar 67% da população total (CAMPOS JÚNIOR, 1998).

Figura 2 – Produção e Política Habitacional



Fonte: Página da Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano do Governo do Estado do Espírito Santo⁴.

A incipiente indústria capixaba, na década de 1950, se resumia ao beneficiamento do café, atividade realizada em sua maioria no interior das fazendas e em cidades do interior do estado, o que justifica a concentração da população na zona rural.

O café influenciou profundamente a evolução da economia do Espírito Santo nos últimos anos do século XIX e no início do século XX. [...] Cultivado para fins de exportação, o café expandiu-se no território capixaba, constituindo sem dúvida um dos principais fatores do crescimento socioeconômico do Espírito Santo. Em termos de infraestrutura socioeconômica quase tudo que se fez no Estado foi produto do café; não se pode contestar que ele foi o ouro verde que provocou a abertura de estradas e naturalmente gerou recursos para o desenvolvimento do Espírito Santo (SIQUEIRA, 1995, p. 57).

A produção cafeeira propiciou o desenvolvimento econômico da capital Vitória, por meio do porto, alavancando também o comércio estadual. No entanto, muitos estudiosos entendem que a dependência econômica advinda do café era prejudicial ao desenvolvimento do Espírito Santo, sendo necessário “[...] modernizar a atividade

⁴ Disponível em: <<https://sedurb.es.gov.br/habitacao-de-interesse-social>>. Acesso em: 21 jan. 2018.

rural com o uso de novas técnicas e a diversificação de lavouras” (CAMPOS JUNIOR, 1998).

Em 1942, por meio do Decreto Lei nº 4.352/1942, foi criada a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), que realizou a movimentação comercial do minério de ferro, integrando mina-ferrovia-porto, atraindo novos investimentos para o estado e incentivando a migração para o centro urbano da capital. A primeira usina de pelletização começou a operar em 1969, dando início às atividades comerciais internacionais da Companhia e a uma nova etapa da economia do Espírito Santo, quando “[...] se concretizam as decisões de se implantar, no estado, os Grandes Projetos Industriais de Impacto” (SIQUEIRA, 2010, p. 80).

Nesse período, o então governador Jones dos Santos Neves (1951-1955) lançou mão de ideias inovadoras, com o objetivo de inserir o Espírito Santo no rol dos estados desenvolvidos do país, propondo acabar com a dependência econômica do Espírito Santo baseada no café e a iniciar as bases para consolidação do processo industrial. Iniciou o que chama de “Grandes Projetos”, propondo a reestruturação produtiva, que tem o ápice na década de 1980, com o início da operação das empresas Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST), Samarco e Aracruz Celulose (SIQUEIRA, 2010).

Então, entre os anos de 1966 e 1967, o governo federal iniciou

[...] a erradicação de 185 milhões de pés de café, o que representava cerca de 45% do total existente no Espírito Santo. A erradicação de deu mediante o pagamento de determinada importância por pé arrancado, desde que fosse substituído por outra cultura que não o café (DIAS, 2008, p. 89).

Para essa reestruturação produtiva, foi necessário aliar forças políticas e econômicas locais na construção de um projeto que garantisse ao setor público investimentos nas áreas mais limitadoras de crescimento, possibilitando também a criação de órgãos especializados na função (DUARTE, 2016).

Apesar da promessa de subsídio por parte do governo federal para o cultivo de novas lavouras, ele não ocorreu, provocando a supressão de empregos na zona rural, o que deu início ao processo migratório para a área urbana da capital, aonde

os trabalhadores foram em busca de uma nova oportunidade de emprego. Rocha e Morandi (1991, p. 52-57, grifo dos autores) contribuem com a discussão:

[...] O programa [de erradicação de cafezais] atingiu todas as áreas produtoras do país, mas algumas tiveram proporcionalmente um número maior de pés erradicados, como foi o caso do Espírito Santo. [...] a 'economia capixaba' foi a mais profundamente atingida pelo programa de erradicação, [...] A crise social gerada pela erradicação é o aspecto mais ressaltado e se expressou de forma dramática na substancial redução de renda e do emprego, o que provocou o empobrecimento econômico e um vigoroso processo de 'expulsão' da população do campo para as áreas urbanas.

Esse processo migratório foi fundamental para estimular a expansão da industrialização no Espírito Santo, uma vez que produziu “[...] uma quantidade de mão de obra necessária, exigida pela atividade industrial” (DUARTE, 2016, p. 218). O fluxo migratório ocorreu em direção à Região Metropolitana de Vitória, composta pelos municípios de Serra, Vitória, Vila Velha, Cariacica e Viana, sendo destinada grande quantidade de investimentos públicos e privados que objetivavam propiciar a expansão da industrialização.

De acordo com Campos Júnior (2002), esse processo migratório aumentou a população da Região Metropolitana de Vitória em cerca de 200 mil pessoas, que foram em busca de oportunidade de trabalho, uma vez que os grandes empreendimentos ali se concentraram. No entanto, esse crescimento ocorreu de forma desigual, acompanhado de problemas sociais e territoriais, como a

[...] falta de moradias e favelização, a carência de infraestrutura urbana, o crescimento da economia informal, periferização da população pobre, ocupação desordenada e clandestina de espaços urbanos, precariedade do transporte coletivo entre outros (SIQUEIRA, 2008, p. 10).

A partir da década de 1970, o Espírito Santo iniciou sua trajetória no rol de significância em âmbito nacional, com destaque para a indústria capixaba. A industrialização passou a ser representação do desenvolvimento necessário para o progresso.

Esse processo de integração do Estado ao cenário nacional, a partir do movimento de modernização das bases produtivas, assim como de infraestrutura, pôde ser consolidado com ações políticas impactantes, que atingiram sua maturidade com a concretização das instalações das grandes plantas industriais, denominadas “Grandes Projetos”, representando para o Espírito Santo um marco histórico no processo de integração econômica no contexto nacional (DUARTE, 2016, p. 216).

Seguindo o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), concebido no âmbito federal, “[...] cujo objetivo era continuar gerando significativos volumes de investimentos públicos em indústria de produção de insumos de base, além de bens de capital, alimentos e energia” (DUARTE, 2016, p. 215), a industrialização propiciou a implantação dos grandes projetos industriais no Espírito Santo. Esse processo contribuiu para “[...] para alimentar o êxodo rural e contribuiu para que a década de 1980 marcasse o fim da transição econômica de agroindústria cafeeira para grande indústria siderúrgica” (MENDONÇA, 2014, p. 303).

Dessa forma, o trajeto estabelecido pelo Espírito Santo e a prática social adotada para o enfrentamento da questão social associam-se

[...] ao modelo paternalista do pré-64, onde o Estado legitimava-se enquanto amparador dos pobres, [...] ao modelo desenvolvimentista, que se propôs a corrigir efeitos "indesejáveis" do crescimento, impondo a ideia do progresso (hoje formulado em termos de uma proposta de modernização como projeto nacional). Nem o assistencialismo do primeiro quanto o autoritarismo tecnocrático do segundo, nem os atuais mecanismos do projeto modernizador, não colocaram em questão o que significa o enfrentamento concreto frente à pobreza e às desigualdades sociais (SPOSATI, 1988, p. 46).

A década de 1960, do ponto de vista da urbanização, foi decisiva para o rompimento da expansão urbana focada exclusivamente no município de Vitória. Sem condições financeiras e uma política habitacional eficiente, essa população passou a ocupar áreas irregulares de morros e mangues, bem como áreas longínquas, sem qualquer infraestrutura (DUARTE, 2016).

Até os anos de 1980 esse estrato social era caracterizado pela população moradora nos bairros da Grande São Pedro, que se expandiu abrigando um grande contingente populacional da cidade. Importante destacar que a área conhecida como Grande São Pedro, formou bairros a partir de outros bairros, sendo composta por onze bairros. No início dos anos de 1980, a localidade já possuía aproximadamente 15 mil moradores (SIQUEIRA, 2010), sendo composta por migrantes pobres subempregados, desempregados e pelos evadidos do campo de municípios capixabas e de outros estados, principalmente sul da Bahia e leste de Minas Gerais.

O crescimento desordenado da cidade, a conjuntura econômica do país assentada num processo desigual de desenvolvimento, acirrando as desigualdades sociais, os interesses mercadológicos do mercado imobiliário, entre tantos outros fatores fizeram surgir os bolsões de pobreza,

que atraíram a atenção da sociedade em todo o país pela miséria destacada e propagada (DUARTE, 2016, p. 307).

Para Castells (1983), esse processo de segregação socioespacial no espaço urbano pode ser entendido como reflexo da distribuição espacial das diversas classes sociais, levando em consideração o nível social dos indivíduos que ocupam o espaço, no que tange as determinações ideológicas, econômicas e políticas, ou como a “[...] tendência à organização do espaço em zonas de forte homogeneidade social interna e de forte disparidade social entre elas, entendendo-se essa disparidade não só em termos de diferença como também de hierarquia” (CASTELLS, 1983, p. 210).

Os processos de segregação socioespacial no âmbito das cidades, ao considerar as relações de trabalho e o valor agregado ao solo urbano, estão vinculados à

[...] precarização do mercado de trabalho e [a]o desemprego, que afetam mais que proporcionalmente as camadas mais pobres, menos escolarizadas e que tiveram menos meios de resistir àquilo que se pode denominar de diáspora da classe trabalhadora. Este processo, associado à dinâmica especulativa de valorização do solo urbano e aos sentidos do investimento do capital imobiliário, incide sobre as condições e opções de moradia da população, o que, desde os anos 80, leva à expansão demográfica crescente das periferias [...] (HUGHES, 2003, p. 94).

Nesse contexto, na Região Metropolitana de Vitória, teve início a ocupação da área de Jesus de Nazareth na década de 1950 por

[...] famílias que residiam em bairros próximos ao morro, em casas alugadas, sendo [...] a ocupação determinada pela necessidade de moradia, pela carência das famílias e pela abundância da pesca que garantia a sobrevivência dos que ali chegavam (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2011).

O processo de industrialização e o crescimento econômico não conseguiram minimizar os problemas sociais na Região Metropolitana de Vitória, oriundos do constante fluxo migratório. Ao contrário, as desigualdades sociais foram acentuadas, uma vez que as cidades não estavam preparadas para absorver esse elevado contingente populacional (DUARTE, 2016).

As cidades passaram então a abrigar grandes áreas de concentração de pobreza, onde eram perceptíveis a ausência ou a ineficiência de políticas públicas voltadas à questão social advinda da problemática urbana (habitação, saneamento, saúde,

educação, entre outras), que por sua vez delineavam o crescimento urbano de forma desigual. Nesse sentido, Siqueira (2010, p. 25), ressalta:

A partir de 1960, até 1980, a dinâmica populacional do Estado passa a modificar o tradicional quadro demográfico, que ganha um novo perfil em 1980, quando mais da metade da população capixaba já residia em cidades, deixando para o passado a característica rural, acompanhando os novos paradigmas urbanos do Brasil. Nesse período as unidades urbanas da Grande Vitória crescem de forma desordenada, sinalizando que o processo de urbanização estava ultrapassando os limites da municipalidade de Vitória, numa contínua expansão da malha urbana que se alargava e tomava vulto de aglomeração.

Ao seguir as mudanças sociais e econômicas vigentes no estado, a localização dos conjuntos também ocorreu no entorno da Região Metropolitana de Vitória, iniciando “[...] um processo contínuo de ocupação da área continental do município” (MENDONÇA, 2014, p. 299). A lógica de localização dos conjuntos seguiu orientação instituída por política em âmbito nacional.

De acordo com Zorzal e Silva (2010, p. 32), o crescimento demográfico desordenado, onde prevaleceu “[...] à precariedade das condições de renda de grande parte da população, conduziu uma ampla e desordenada formação de assentamentos subnormais, notadamente nos municípios adjacentes à capital”.

Dessa maneira, conclui-se que o processo de desenvolvimento incentivado pela industrialização não ocorre de maneira uniforme, como destaca Siqueira (2008, p. 5).

De um lado, promove um amplo desenvolvimento e acúmulo de riqueza a alguns segmentos territoriais, econômicos e sociais por ela incorporados, onde uma camada da população ingressa nos ativos circuitos de produção e consumo e passam a compartilhar de um crescente conforto material. Por outro lado, é seletiva e excludente, aprofundando das desigualdades sociais e os contrastes existentes no país, aumentando as diferenças entre ricos e pobres, sejam regiões ou lugares, seja segmentos sociais ou pessoas.

Importante ressaltar que, a partir da década de 50, encontra-se registro das primeiras iniciativas de construção de moradias, ocasião também em que o governo estadual iniciou a implantação de uma política habitacional que aliava uma política voltada ao social e ao mesmo tempo beneficiava a indústria, no que tange à construção de habitações. Conforme Campos Júnior (2016, p.1), a política

habitacional “[...] teve caráter social e preocupação com o aprimoramento técnico no processo construtivo”.

Destinado a atender os trabalhadores da CVRD e a política industrial planejada, em 1951 se iniciou a construção de conjunto residencial Alda Santos Neves, no município de Vila Velha, no bairro hoje conhecido como Instituto de Bem-Estar Social (IBES).

Era preciso, para que o Estado se industrializasse, que fossem criadas as condições gerais de produção. E, a construção habitacional é uma dessas condições, ligadas à reprodução da força de trabalho, sem falar, ainda, no outro fato, que vai reforçar a iniciativa de dar tratamento às carências na área habitacional (CAMPOS JÚNIOR, 2016, p. 2).

O IBES foi então criado como um órgão estadual, cujo objetivo principal era a construção de habitações populares, se apropriando assim dos espaços das cidades. A princípio, recebeu verba destinada pelo governo estadual, o que permitiu a liberação de empréstimos para subsidiar a construção. Para a população beneficiada, o órgão fixou prazos para amortização das dívidas, bem como das prestações e dos juros dos contratos. Também teve a oportunidade de produzir o material a ser utilizado nas construções, propiciando a redução de custo das unidades produzidas (CAMPOS JÚNIOR, 1993).

Em 1965, com a criação do BNH, foi fundada a Companhia de Habitação de Vitória (COHAB-VT), responsável pelas operações de natureza social. Em 1968, ela foi ampliada para todo o estado, quando o controle de suas atividades passou a ser feito pelo governo estadual, sendo sua nomenclatura então alterada para Companhia Habitacional do Estado do Espírito Santo (COHAB-ES) (ESPÍRITO SANTO, 1986). Ressalta-se que, no Espírito Santo, a COHAB-ES e o Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais no Espírito Santo (INOCOOP-ES) foram os principais representantes da política de habitação de interesse social, tendo um papel essencial na construção do novo espaço urbano por meio da moradia.

Em 1970, de acordo com Ronchi (2014, p.37),

[...] o município de Vitória era o mais urbanizado, principalmente na parte sul, que abrange a ilha principal e ao norte na faixa continental composta pelos bairros Jardim da Penha e Mata da Praia. Nesse período os “espaços vazios” da capital Vitória foram sendo ocupados rapidamente devido ao processo de adensamento populacional causado pelas migrações campo-

cidade; como consequência as áreas remanescentes passaram por um elevado processo de valorização e especulação por parte do setor imobiliário.

A especulação imobiliária foi exponencial, dada a localização privilegiada dessa área 12, junto à Praia de Camburi, ao aeroporto de Vitória, à Universidade Federal do Espírito Santo e à então Companhia Vale do Rio Doce (CVRD). Em especial, Jardim da Penha surgiu com um traçado heliocêntrico, onde sete ou oito ruas convergem em uma praça. Esse bairro nasceu com a construção de 106 casas, as primeiras no local.

Em 1975, foi instituído o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), cujo objetivo foi ampliar a faixa de atendimento do Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP), no que se refere às populações mais pobres, com precária inserção no mercado formal de trabalho. A respeito desse Programa, Azevedo e Andrade (2011, p. 84) destacam que

[...] já refletia, por parte das autoridades habitacionais, a consciência desse dilema e da necessidade de se oferecer uma alternativa habitacional dentro do Sistema Financeiro da Habitação àquelas pessoas marginalizadas dos programas habitacionais das COHAB's.

Uma das ideias centrais do PROFILURB era evitar o processo de ocupação desordenada de áreas urbanas, sem condições mínimas de saneamento, processo típico decorrente da rápida urbanização ocorrida nas cidades brasileiras. Dessa forma, ele fornecia “[...] condições de saneamento e infraestrutura básica, reservando ao mutuário a responsabilidade de construir sua habitação de acordo com suas disponibilidades financeiras e prioridades individuais” (AZEVEDO; ANDRADE, 2011, p. 84).

Apesar do objetivo de propiciar melhoria nas condições de moradia das famílias pobres, no município de Vila Velha o PROFILURB foi utilizado para a remoção de moradores de assentamentos precários da área urbanizada ao Conjunto Habitacional de Boa Vista, construído no período de 1977 a 1978, através da autoconstrução por mutirão, e desprovido de serviços urbanos. Conforme Pequeno e Freitas (2011, p. 3), “[...] tal prática não apenas induzia um modelo de segregação centro-periferia, mas também expandia demasiadamente o tecido urbano, gerando altos custos para a gestão do território”.

A COHAB se caracterizou por ter sido a agência provedora principal da classe social caracterizada pelas famílias cuja renda mensal era compreendida entre um a três salários mínimos, enquanto o INOCOOP atendia a uma classe social de renda entre cinco a dez salários mínimos (DUARTE, 2010). De acordo com Fiorotti (2014), a COHAB-ES foi responsável pela produção de 26.385 unidades habitacionais na Região Metropolitana de Vitória no período compreendido entre 1966 a 1986. Após a extinção do BNH, em 1990 assumiu e repassou recursos do SFH a mais 2.260 unidades habitacionais no município de Serra.

Com a extinção do BNH, em 1986, a atuação das COHAB foi impactada em todo o Brasil e, não ao contrário, também no ES, uma vez que “[...] deixou de receber verbas para o desenvolvimento de suas atividades de acompanhamento e fiscalização das obras” (DUARTE, 2016). Agravando a situação, há a característica da população de baixa renda atendida e a relevante inadimplência impulsionada pela crise inflacionária, fatores que contribuíram para o endividamento da instituição e sucessivamente a sua extinção. Esse processo de crise na política habitacional também foi influenciado pela prática adotada pelo BNH em relação à questão fundiária e à valorização do solo, estimulando a aquisição e a especulação de espaços urbanos que mais tarde seriam utilizados para a construção de conjuntos habitacionais nas regiões periféricas.

Mediante a escassez de áreas nos locais mais valorizados na Região Metropolitana de Vitória, de modo específico no município de Vitória, as regiões periféricas passaram a receber investimentos em infraestrutura que propiciaram a construção de habitações verticalizadas para abrigar a população que não possuía condições de adquirir imóveis de alto custo.

O município de Vila Velha, no início da década de 1970, passou a receber número significativo de migrantes do interior do estado e da Região Metropolitana de Vitória, o que ocasionou o aumento significativo da população e conseqüente aumento dos problemas urbanos, tais como desigualdade social, desemprego, falta de moradia, entre outros. Esse acontecimento foi reforçado pela existência de poucas indústrias no município que absorviam apenas 19% da mão-de-obra local (SIQUEIRA, 2010).

Com a expansão acelerada da malha urbana, num processo de ocupação desordenado e crescente, tem início à transformação e descaracterização

do espaço fisiográfico da cidade. A população das unidades urbanas cresce, estendendo-se aos limites periféricos dos municípios. Vitória e seus municípios vizinhos passam a enfrentar os problemas da urbanização desordenada, principalmente com o surgimento e a expansão de inúmeros bairros periféricos que, juntamente com as favelas, alojam a classe trabalhadora e concentram, tanto a pobreza da cidade, quanto a de seus habitantes. A representação maior da pobreza urbana, nesse processo recente de desenvolvimento modernizante, está nas aglomerações das periferias das cidades, nos morros, nas baixadas, nas regiões de mangues, nas beiras de estradas e das rodovias, não poupando os núcleos centrais das cidades com ocupações faveladas, com alto índice de precariedade urbana (SIQUEIRA, 2009, p. 14).

Sendo assim, as possibilidades de inserção no mercado de trabalho e a expectativa de melhoria da qualidade de vida para as classes menos favorecidas, público-alvo dos programas de habitação, começaram a se tornar escassas diante do cenário de expansão das periferias frente aos grandes núcleos centrais das cidades.

Esse processo de precarização das relações na esfera do trabalho, para Castel (2005), produz a exclusão que se impõe em um universo cada vez mais amplo e, por conseguinte, a desfiliação dos indivíduos atingidos da rede de sociabilidade, o que provoca o isolamento social, seja pela ocupação das áreas periféricas das cidades, seja pela ausência de rendimentos.

A distribuição espacial das classes sociais, com a segregação da classe trabalhadora de baixa renda, alojada nas periferias distantes das áreas centrais, e, portanto, do universo do trabalho e dos benefícios urbanos emergenciais, constituem um marco da separação entre ricos e pobres nas cidades brasileiras (SIQUEIRA, 2008, p. 10).

Somente na segunda fase do PMCMV, em 2011, é que o Espírito Santo retoma o processo de construção de habitações destinadas às famílias de baixa renda, contemplando municípios que nunca haviam sido contemplados por nenhuma outra política habitacional, porém mantendo “[...] a lógica do mercado de produzir moradias para as categorias sociais de baixa renda, em áreas periféricas das cidades” (RONCHI, 2014, p. 92).

Os conjuntos habitacionais do PMCMV no Espírito Santo, destinados às famílias com renda de até três salários mínimos, estão situados em locais de transição entre o urbano e o rural, com exceção do município de Vitória, onde estão localizados em áreas urbanas. São locais caracterizados pela ocupação irregular, com problemas de ordem econômica, carentes de serviços públicos e infraestrutura.

Infere-se que o PMCMV só conseguiu viabilizar empreendimentos de interesse social (Faixa 1- até três, salários mínimos) nas áreas periféricas, ou seja, no limite da área urbana, como o Residencial Vila Velha, situado em Jabaeté, cuja construção ocorreu a partir de 2011.

Todos esses fatores influenciam e expõem as disparidades existentes nas faixas de renda e refletem diretamente na disposição espacial dos empreendimentos sobre o espaço urbano. A população pobre continua a ser cada vez mais “empurrada” para fora da cidade, via programas habitacionais... (RONCHI, 2014, p. 69, grifo do autor).

Dessa maneira, na próxima seção será contextualizada o empreendimento do PMCMV em Vila Velha, por meio das histórias dos moradores obtidas através de entrevistas.

5 REFLEXÕES A RESPEITO DO ACESSO À CASA PRÓPRIA: ENTRE O SONHO E A REALIDADE

Nesta seção, apresentam-se os resultados da pesquisa mediante o alinhamento dos objetivos propostos com os caminhos percorridos por meio dos procedimentos ético metodológicos. A verve se potencializa para desvelar o encontro da revisão de literatura e a pulsante vida cotidiana, da parte empírica, expressa nas histórias de vida de principalmente mulheres que embalaram o sonho da casa própria.

O sonho da casa própria se faz presente na constituição do imaginário social de grande parte da população brasileira, sendo elemento fundamental de realização e fator propulsor que justifica o exercício do trabalho remunerado e a ocupação do espaço urbano nos grandes centros.

A habitação popular no imaginário social coletivo tem representado espaço de realização, contemplação, símbolo de prosperidade e ascensão social. Símbolo também de luta, de poder, de segregação, de esquecimento e, principalmente, de interesses econômicos e políticos os quais permearam as diretrizes da política nacional de habitação, desvirtuando em determinados momentos seu caráter, assim como seus resultados (DUARTE, 2008, p. 188).

Elemento de desejo entre a população urbana, a casa própria é sinônimo de prosperidade e melhoria da condição de vida, tendo em vista que representa a saída do aluguel ou da casa de parentes. A aquisição da habitação popular, presente no discurso de alguns moradores entrevistados, representa um sentimento de crescimento e, ao mesmo tempo, gratidão e desilusão com a instituição provedora do acesso (CEF/Prefeitura Municipal de Vila Velha), levando-se em consideração a arquitetura verticalizada e a dificuldade de convivência com as vizinhanças.

Percorrer o imaginário dos habitantes dos apartamentos do Residencial Vila Velha é rememorar o sonho, a necessidade e a busca pelo morar dentro do sistema de produção capitalista; é compreender as dificuldades existentes para a maioria da população urbana em adquirir um imóvel, apesar da oferta e ampliação do mercado imobiliário. A aquisição da casa própria é de tamanha magnitude para as famílias contempladas, onde não lhes é permitido se preocuparem com as possíveis dificuldades existentes na forma de pagamento das prestações do financiamento, a precariedade do bairro em relação à infraestrutura e à oferta de serviços básicos, o

estabelecimento de novas relações sociais com pessoas até então desconhecidas, ao optarem pela mudança dos locais onde já possuíam vínculos e muitas vezes melhores condições de habitabilidade.

Para conhecer e reconhecer a estória, o sentimento e o imaginário das pessoas contempladas pelo acesso à casa própria e a importância da aquisição desse bem maior para o urbano é que nos debruçamos sobre cada experiência vivida e narrada pelos entrevistados.

5.1 CONHECENDO O TERRITÓRIO DE JABAETÉ

O empreendimento Residencial Vila Velha do PMCMV, localizado no bairro Jabaeté, foi idealizado em decorrência da disponibilidade e da proporção do terreno, que comportaria um conjunto habitacional de elevada proporção. A área do empreendimento está localizada em uma Zona de Especial Interesse Social (ZEIS), destinada à habitação social, em um terreno adquirido em 2010 pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) para implementação de projetos habitacionais de interesse social (RONCHI, 2014).

O Estatuto da Cidade aprovado em 2001 possibilitou a criação de instrumentos significantes que possibilitaram a alteração da lógica de organização das cidades, entre eles as ZEIS, que permitem a garantia da segurança da posse de imóveis urbanos em situação de irregularidade.

São áreas demarcadas no território de uma cidade, para assentamentos habitacionais de população de baixa renda. Devem estar previstas no Plano Diretor e demarcadas na Lei de Zoneamento. Podem ser áreas já ocupadas por assentamentos precários, e podem também ser demarcadas sobre terrenos vazios. No primeiro caso, visam flexibilizar normas e padrões urbanísticos para, através de um plano específico de urbanização, regularizar o assentamento. No caso de áreas vazias, o objetivo é aumentar a oferta de terrenos para habitação de interesse social e reduzir seu custo. (BRASIL, 2009b, p. 55).

De acordo com Barreto e Kursancew (2018, p. 8), tais zonas

[...] bastante discussões por conta das relações entre ocupação de solo versus especulações imobiliárias; e é nesse contexto que a gentrificação aparece como um processo de investimentos altos a fim de atender ao interesse da iniciativa privada; ou seja, a cidade mesmo sendo de interesse público, pode tender a ser planejada em favorecimento dos chamados

especuladores, contrapondo as prerrogativas que amplia o acesso equitativo da cidade para todos.

O bairro Jabaeté é oriundo de uma desapropriação de área privada pelo governo Albuíno Azeredo, no período de 1991-1995, para a edificação de habitações de interesse social. Nesse período, ocorria, no Brasil e no Espírito Santo, um processo de urbanização e industrialização (no Espírito Santo iniciavam-se os “Grandes Projetos” industriais), o que fomentava o movimento migratório e as ocupações desordenadas. O bairro está localizado na região denominada Grande Terra Vermelha, no município de Vila Velha. A região, hoje conhecida como G5, é um conglomerado de 25 bairros e 9 localidades rurais que foram surgindo por meio de processos de ocupação, exceto as vezes em que ocorria interferência do governo estadual para desapropriação de terras da região, visando construções de moradias para a população que ali se instalava (RONCHI, 2014).

A Grande Terra Vermelha, por sua localização, foi uma entre as várias regiões de ocupação desordenada que surgiram em decorrência das transformações demográficas e urbanas que atingiram o Espírito Santo, em especial a Região Metropolitana de Vitória, a partir das décadas de 1960 e 1970. O município que abriga a região, Vila Velha, aumentou de 56.445 habitantes, em 1960, para 203.401, em 1980, o que representa um salto de cerca de 360% (SIQUEIRA, 2008).

Pela forma como se deu a sua constituição, o crescimento populacional da região não foi acompanhado de planejamento adequado do uso do solo, nem da disponibilidade de serviços públicos de qualidade, ou de equipamentos coletivos. Consta que a região não contava sequer com água encanada, vista como o principal problema nos primórdios da ocupação e por motivos óbvios (OLIVEIRA; MARINO, 2013, p. 50).

Jabaeté vem sofrendo impacto populacional e social com a entrega do empreendimento, conforme histórico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2010):

- 2010: 2.517 pessoas e 969 domicílios;
- 2011: 400 casas pelo Governo do Estado através do Programa Nossa Casa;
- 2015: 1.488 apartamentos do PMCMV.

A Tabela 1 apresenta o histórico e a produção dos programas de habitação social implantados pelo poder público no bairro Jabaeté.

Tabela 1 – Programas habitacionais implantados no bairro Jabaeté, em Vila Velha, para famílias de baixa renda – 1997 a 2015

Ano	Âmbito	Programa	Tipo	Unidades
1997	Federal	Habitar Brasil	Casa	97
2003	Municipal	Vila Velha Calamidade Pública	Casa	106
2007	Estadual	Programa de Habitação de Interesse Social	Casa	180
2011	Estadual	Nossa Casa	Casa	400
2015	Federal	Minha Casa Minha Vida	Apartamento	1488
Total				2271

Fonte: Elaboração da autora (2018), a partir dos dados da Subsecretaria de Habitação de Vila Velha; da Caixa Econômica e do Banco Internacional do Desenvolvimento (BID); do Governo do Espírito Santo.

O Residencial Vila Velha é composto por 1.488 apartamentos distribuídos em 93 edifícios com quatro pavimentos cada um. Cada edifício contém 16 apartamentos. O conjunto habitacional é dividido em três segmentos, cada um deles é formado por 31 edifícios, totalizando 496 apartamentos por segmento (RONCHI, 2014). Levando em consideração que a densidade habitacional dos programas de habitação popular é de quatro pessoas por domicílio, “[...] o bairro terá em cinco anos aproximadamente um acréscimo de mais 7.552 habitantes, ou seja, aumento de 200% da população se comparada ao ano de 2010” (RONCHI, 2014, p. 42). Assim, percebe-se que o bairro Jabaeté foi utilizado como local de experiências de produção em série de moradias populares.

Em relação ao impacto no meio ambiente, com a implantação do empreendimento na região, conhecida como uma planície, na época de chuvas torrenciais o local se torna uma constante de enchentes, agravadas pela ocupação territorial desordenada e problemas no saneamento básico.

Mesmo a área possuindo solos inapropriados para edificações, principalmente de grande porte, pois fica situada na planície de inundação do Rio Jucú109, o município e o Estado continuam a promover direta ou indiretamente a ocupação dessas áreas, seja pela deficiência na fiscalização urbanística que permite o surgimento de novas edificações em locais impróprios (áreas de alagamento, loteamento irregular, etc.), bem

como pela implantação de programas habitacionais para baixa renda (RONCHI, 2014, p. 155).

5.2 A PESQUISA E SEUS DESDOBRAMENTOS

Fazer novas perguntas, suscitar novas possibilidades, ver velhos problemas sob um novo ângulo, são coisas que exigem imaginação criadora e possibilitam verdadeiros adiantamentos na ciência.
Albert Einstein

Buscou-se, nesta pesquisa, conhecer o universo dos moradores do Residencial Vila Velha, bem como uma aproximação de suas realidades, conhecendo o itinerário percorrido.

A pesquisa envolveu um total de 15 moradores. No projeto inicial, a amostra seria de 30 entrevistas e previa-se também a realização de um grupo focal com os síndicos das etapas do Residencial e o líder comunitário do bairro Jabaeté, porém o número de entrevistas teve de ser reduzido e o grupo focal impossibilitado de ser realizado, objetivando assegurar a integridade do entrevistador, em virtude da situação de violência e intenso tráfico de drogas registrado no local. O tráfico de drogas, por vezes, ocupa o papel do Estado no que tange a alimentação, educação e segurança, o que mantém a relação de subordinação dos moradores. Essa é uma característica registrada nos recortes de jornais que trazem matérias relativas ao bairro, imperando por vezes a “lei do silêncio” e o temor dos habitantes em registrarem informações.

O contato com os entrevistados ocorreu através de reunião prévia com a síndica da 3ª Etapa do Residencial para explicação dos objetivos da pesquisa e aplicação de pré-teste do formulário de entrevista. Assim, as entrevistas foram realizadas em três dias alternados na administração do Residencial no período de 1 a 10 de setembro de 2018, de acordo com o interesse e a disponibilidade dos entrevistados. O período foi escolhido por ter sido considerado pela síndica como de maior movimento de moradores, quando se realiza a entrega de correspondências.

A escolha pela realização de entrevistas ocorreu porque são “[...] a principal fonte de dados e representam as versões dos participantes sobre eventos percebidos como

relevantes para eles e relacionados à questão da pesquisa” (ROSA; ARNOLDI, 2008, p. 21). Ao realizar as entrevistas, apresentaram-se o objetivo e a relevância da pesquisa aos entrevistados, assegurando-se o anonimato das fontes. Após serem formalmente autorizadas, as respostas das entrevistas foram transcritas, preservando o conteúdo das falas dos entrevistados. Na pesquisa qualitativa o número de sujeitos a serem entrevistados torna-se secundário, uma vez que se pretende conhecer os significados atribuídos pelos sujeitos em relação ao objeto investigado (ROSA; ARNOLDI, 2008).

O uso de métodos qualitativos possibilita ao pesquisador “[...] capturar nuances do fenômeno, proporcionando uma análise mais densa das complexidades inerentes às relações sociais” (CHARMAZ, 2006, p. 20). São adequados para ambientes diversificados, como no caso dos fenômenos sociais, em que, quando pesquisados qualitativamente, não há uma verdade única.

Assim sendo, a escolha por metodologias qualitativas se justifica quando o objetivo é capturar informações e particularidades acerca de aspectos relacionados a condições estruturais, normas, processos, padrões e sistemas envolvidos nos fenômenos sociais que dificilmente seriam capturados pelas técnicas tradicionais (CHARMAZ, 2006, p. 20).

Além dos fatores apontados anteriormente, a pesquisa qualitativa oferece flexibilidade ao pesquisador, para que possa seguir pistas à medida que elas vão surgindo no caso de situações não previstas na investigação, não engessando os dados pesquisados (ROSA; ARNOLDI, 2008).

O processo de análise dos dados iniciou-se logo após a realização da coleta de informações, ocasião em que se iniciou a etapa de análise e codificação aberta, cujo objetivo é dar sentido aos dados.

Em relação ao estado civil dos entrevistados, 13 dos 15 entrevistados eram mulheres, sem a presença do companheiro, sendo que a maioria se apresentou como solteira, ou seja, aquela que nunca ou pouco conviveu com o companheiro (nesse caso específico, popularmente chamada de “mãe solteira”), sendo responsáveis pelo sustento da família. A prevalência da faixa etária está contida entre 41-60 anos, 08 entrevistados, e, 61-80 anos, 06 entrevistados, destacando a população de idosos, porém é importante destacar 01 entrevistado na faixa etária de

21-40 anos que tem 03 filhos e possui renda familiar oriunda no Benefício de Prestação Continuada.

Os aspectos “sustentabilidade” e “qualidade de vida”, garantido na Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011, da população que reside nos empreendimentos do PMCMV, não foram contemplados no Residencial Vila Velha. Os serviços básicos de infraestrutura existem, porém atendem de forma insatisfatória os moradores, que por sua vez para ter acesso, pagam tarifas pela prestação dos mesmos.

Os empreendimentos do PMCMV devem observar adequação ambiental do projeto, bem como a infraestrutura básica que inclua vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais (BRASIL, 2011, p. 8-9).

A preocupação com o aspecto “sustentabilidade” está presente no âmbito social, econômico e ambiental, bem como no combate às desigualdades sociais. Dessa forma, houve mudanças nas normas institucionais do PMCMV, “[...] que passaram a prever prioridades para famílias chefiadas por mulheres, idosos, pessoas com deficiência e residentes em áreas de risco e regiões insalubres” (FERREIRA et al., 2019, p. 13). Essa característica corrobora as condições impostas pelo PMCMV como critérios de seleção das famílias para acesso à habitação — renda familiar total, mulheres chefes de família e moradores em situação de risco —, que podem ainda ser desdobrados em muitos outros critérios, dependendo das necessidades dos municípios.

De acordo com Bastos (1989) o termo “chefe de família” é uma questão cultural, não existindo uma definição padrão, podendo ser designado e/ou escolhido pelos membros familiares. Assim, diante do contexto das entrevistas do Residencial Vila Velha, percebemos que,

[...] a mulher não é considerada chefe de família até o momento em que deve sustentar os filhos sozinha por força da separação, morte ou abandono do marido. Nesse momento, ela tem que apagar e reformular todo o seu processo de socialização, ocorrido dentro da mística feminina, e, se tiver força e não desistir, terá que enfrentar uma redefinição do curso de sua vida, além dos obstáculos que o sistema lhe impõe (BASTOS, 1989, p.17).

Barroso (1982) corrobora esta informação ao apontar que a maior parte das mulheres chefes de família pertence à classe pobre da sociedade, onde prevalece o

baixo nível de escolaridade, sendo este fenômeno característico do espaço urbano, seja pelo fato de na cidade estarem situadas as maiores chances de emprego, seja pelas relações trabalhistas precárias do campo. Importante ressaltar que sobre a chefia feminina recai o “fardo” de estar sob sua proteção, crianças e idosos, o que dificulta a inserção das mulheres no trabalho e as limita a rendimentos auferidos de trabalhos domésticos, trabalho infantil e benefícios de políticas públicas, o que culmina na condição da mulher como “único arrimo econômico de suas famílias” (BARROSO apud BASTOS, 1989, p.3).

Diante do exposto, destaca-se que a mulher chefe de família não deva ser considerado como um fato isolado, mas sim contextualizado com as categorias idade, raça/etnia, classe e geração.

Para Bastos (1989), a mulher chefe, sem a presença do cônjuge, pode estar vinculada a três grupos: viúvas, separadas e mães solteiras, que utilizam diferentes estratégias de sobrevivência, prevalecendo: 1) a matriarca - onde a mãe assume a economia do grupo - e 2) a estrutura “abelha rainha”, onde a avó assume os afazeres do lar e os cuidados dos netos, enquanto suas filhas com o exercício de outro ofício (em maioria serviços domésticos) também colaboram para a gestão da economia do lar. A caracterização desses modelos de chefia desmonta, conforme aponta Bastos (1989), a ideia de que somente o emprego masculino beneficiará a família, vide a crescente participação feminina no sustento do lar.

Em relação à situação previdenciária/trabalhista, identificamos somente 03 entrevistados com vínculo empregatício formal, ou seja, trabalhando com carteira assinada, sendo a maioria, 10, dependentes de benefícios pagos pelo Governo Federal, tais como aposentadoria por invalidez, pensão por morte, auxílio doença e benefício de prestação continuada.

Importante ressaltar que a renda auferida pelos entrevistados é responsável pelo sustento da família, composta em sua maioria por 02 a 04 dependentes. Nos relatos a situação de desemprego de filhos e a presença de netos sob a responsabilidade das avós foi significativa.

Em relação à idade dos entrevistados, sendo relevante o número de idosos, ratifica a prevalência de avós responsáveis pelos respectivos domicílios.

Os avós vêm sempre socorrer seus filhos e netos, retomando assim uma segunda carreira parental. Cuidar ou educar os netos é uma tarefa das avós [...]. A recoabitação torna-se assim um fenômeno habitual entre as mulheres (filhas) divorciadas, principalmente aquelas pertencentes às camadas populares. As razões são múltiplas: baixos rendimentos, pensões alimentares reduzidas ou inexistentes, tornando impossível pagar a locação de uma imóvel ou de alguém para cuidar dos filhos enquanto se trabalha. [...] No Brasil, o desemprego e, sobretudo, os baixos salários impostos pela crise econômica são, sem dúvida, as mais fortes razões da recoabitação e das transferências materiais entre as gerações (PEIXOTO, 2004, p.77-78).

Nas entrevistas foi possível perceber a dependência das chefes em relação à ajuda de suas mães, bem como aparecerem muitas avós exercendo o papel de mães, no que tange educação e alimentação das crianças. Dessa forma encontramos avós (chefe da família) que acolheram suas filhas, após o rompimento de suas relações conjugais, bem como assumiram a criação de seus netos. Também estiveram entre as entrevistadas algumas avós que acolheram os netos, em função de suas filhas se lançarem a outros relacionamentos. Há ainda as que acolheram outros membros da família, o que eleva o contingente familiar.

Os dados obtidos nas entrevistas corroboram os dados do IBGE (2010) em relação às famílias chefiadas por mulheres, com aumento significativo desse arranjo familiar ao longo das décadas – em 1970 somente 13% dos domicílios eram chefiados por mulheres, e, em 2010, essa porcentagem passou para 38,7%.

Os entrevistados desta pesquisa estão dentro do grupo de “sem formação profissional”, o que remete ao processo migratório ocorrido na Grande Vitória, gerado pela “[...] expulsão do homem do campo, movimento estimulado pela crise que se instaurou na década de 1960 com a erradicação dos cafezais” (DUARTE, 2008, p. 146). Nesse período, um número significativo de famílias se encaminhou aos principais centros urbanos na expectativa de fazer parte da nova conjuntura industrial por meio da obtenção de uma vaga de trabalho, principalmente no setor de construção civil, sendo alocadas nas áreas periféricas.

Dessa forma, apreende-se que a formação profissional está diretamente relacionada às condições de moradia, visto que o “inchaço” urbano resultou em acomodações precárias nas áreas periféricas das grandes cidades, fato observado no Residencial

Vila Velha, que, apesar de ser um empreendimento novo, possui precariedade e problemas estruturais nos apartamentos.

Tal fato reitera que, no Brasil, “[...] os sentidos de cidadão e de cidadania caminharam totalmente descolados do significado da cidade, ficando os direitos sociais vinculados ao poder aquisitivo das pessoas” (KOHARA, 2009, p. 36). Os trabalhadores com baixo índice de escolaridade e conseqüente precária formação profissional ocuparam as áreas periféricas no processo de urbanização.

Combinando investimento público com ação reguladora, o Estado garante a estruturação de um mercado imobiliário capitalista para uma parcela restrita da população, ao passo que para a maioria restam as opções das favelas, cortiços ou de loteamentos ilegais, na periferia sem urbanização, de todas as metrópoles (MARICATO, 1997, p. 46).

De acordo com Leitão e Araújo (2013), a implantação de programas habitacionais em locais cujo custo da terra era mais barato e sem infraestrutura adequada fez com que o planejamento das habitações sociais permanecesse baseado no modelo de política praticado no Brasil pelo BNH, uma vez que trouxe conseqüências para os moradores beneficiados e para as cidades.

A pesquisa identificou a baixa escolaridade entre os moradores e o trabalho em atividades que exigem pouca escolarização. Foram encontrados 06 moradores com o primeiro grau incompleto; 02 com o segundo grau incompleto; 02 que concluíram o primeiro grau e 05 que haviam concluído o segundo grau, entretanto, entre as 15 pessoas entrevistadas, nenhuma cursou o nível superior.

Em relação às dificuldades encontradas com a mudança para o Residencial Vila Velha, 11 dos pesquisados relataram a localização do empreendimento como um problema relevante em relação à distância do centro do município, prejudicando o deslocamento para o trabalho e contato com familiares. Dessa forma, os entrevistados apontaram a distância como ponto negativo, ao descreverem sobre os pontos positivos e negativos da mudança para o Residencial Vila Velha:

“Tenho dificuldade em arrumar emprego devido à distância do centro de Vila Velha” (P01).

“Em relação ao emprego ficou distante para procurar e se locomover” (P02).

“A distância do centro de Vila Velha dificulta o meu trabalho e na visita dos meus filhos” (P08).

“Meu esposo trabalha próximo ao bairro em que eu morava antes; aqui tem que sair muito cedo de casa e chega tarde” (P14).

Em relação à localização dos empreendimentos, em particular nas regiões metropolitanas, como o município de Vila Velha, o PMCMV determina características para a escolha do terreno:

Inserção na malha urbana, existência de infraestrutura básica que permita as ligações de água e esgoto, energia elétrica, coleta de lixo, existência de rede de transportes públicos e existência de equipamentos e serviços relacionados à educação, saúde e lazer são pontos principais para aprovação e contratação de um projeto dentro do Programa Minha Casa Minha Vida (SAPORITO, 2015, p. 12).

Caso o terreno escolhido não possua as características mencionadas, cabe ao empreendedor arcar com o custo de implantação da infraestrutura necessária, tanto com investimentos próprios, reduzindo recursos disponíveis para obras ou compra de terrenos, como por meio de parcerias com o município, conforme descrito na cartilha *Como produzir moradia bem localizada com os recursos do Programa Minha casa minha vida?*, do Ministério das Cidades (BRASIL, 2010b).

Segundo Cardoso (2013), esse foi um problema relevante enfrentado pelo programa, dificultando a construção de unidades voltadas para as famílias com renda mais baixa, público alvo do Faixa 1. A maioria delas foi construída em áreas periféricas, em locais distantes e “[...] pouco conectados com a malha urbana, afastadas e sem conexão com os serviços básicos de infraestrutura como rede pública de água, esgoto, energia, iluminação pública, entre outros” (SAPORITO, 2015, p. 12).

No entanto, é importante ressaltar que o direito à moradia e à cidade vai muito além do simples incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais. É preciso que a construção dos empreendimentos para as classes populares, em especial, obedeça ao Plano Diretor, bem como às leis de uso e ocupação do solo, tais como o zoneamento.

Para a efetivação do direito à moradia, os empreendimentos do PMCMV para a população que auferir entre 0 e 3 salários mínimos deveriam ser edificados em áreas urbanizadas e bem localizadas ou pelo menos nos terrenos já demarcados, tais como as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS (COSTA, 2014, p. 202).

O conceito de ZEIS oferece à população pobre a inserção na cidade formal e legal. Sua constituição é necessária “[...] na medida em que limita a ação especulativa do

capital imobiliário e cria as possibilidades de uso e aproveitamento do solo urbano de uma forma mais justa e equitativa” (COSTA, 2014, p. 202).

Ao realizarem a opção por terrenos de menor custo, repete-se o erro das políticas públicas implantadas em governos anteriores, com edificações na periferia das cidades, dificultando ainda mais o acesso dessa população ao transporte público, equipamentos sociais, emprego e reduzindo ainda mais a qualidade de vida dessa população.

Outro ponto negativo que sobressaiu entre os entrevistados, correspondendo a 10 dos entrevistados, foi o problema de convivência com os novos vizinhos, sendo a situação agravada pelo intenso tráfico de drogas no local. Alguns dos entrevistados se mostravam receosos ao responderem à pergunta, com medo de que fossem escutados e sofressem uma possível retaliação.

Nesse contexto dos condomínios destinados à habitação social, Holanda (2011, p. 49) destaca que a convivência entre os moradores

[...] é um problema dos conjuntos habitacionais nas décadas recentes, que tem resultado totalmente diferente do esperado: ao invés de integrar as famílias ao contexto urbano da cidade, integrando moradia, equipamentos sociais e espaço, temos a facilitação da segregação espacial.

Dos entrevistados, 13, ao descreverem sobre os pontos positivos e negativos da mudança para o Residencial Vila Velha, apontaram o fato de saírem do aluguel ou de casas cedidas por parentes e adquirirem a tão sonhada casa própria.

“Depois que vim para cá consegui arrumar um emprego aqui perto e consegui minha casa própria” (P14).

“Consegui minha casa depois de morar 16 anos com a minha irmã; lá não tinha muito espaço” (P15).

“Não pago mais aluguel; morava em Santa Rita e pagava aluguel num barraco de madeira” (P13).

Observou-se, no conteúdo da fala dos entrevistados, que o motivo principal para se residir no Residencial Vila Velha é a satisfação da necessidade de um bem que tem um valor simbólico e um valor econômico — um lar, uma habitação própria —, ou seja, evidencia-se a importância da produção e da oferta desse produto imobiliário, em condições favoráveis de aquisição.

Em relação à naturalidade dos entrevistados, destacamos que 05 dos 15 entrevistados são oriundos do interior de Minas Gerais, 03 de municípios do norte do Espírito Santo, 01 do interior da Bahia, 01 da zona do agreste do Maranhão, 01 da área de ocupação de morro do Rio de Janeiro e 04 da Região Metropolitana de Vitória.

Os migrantes relataram que vieram para o Espírito Santo em busca de melhoria de condições sociais de vida e oportunidade de emprego, expectativa que não foi alcançada. Estes moradores ocuparam antes de residirem no Residencial Vila Velha, também áreas periféricas do município de Vila Velha, que sofrem alagamentos em época de chuva. Estes bairros são Aribiri, Santa Mônica Popular, Ataíde, Santa Rita, Ilha das Flores, Alvorada e Cidade da Barra, fortemente atingidos pela enchente de 2013, o que ocasionou a perda dos imóveis e a realocação para imóveis providos pela Prefeitura Municipal de Vila Velha por meio do aluguel social e inscrição no PMCMV.

O PMCMV reforça a ideologia da casa própria como objeto a ser alcançado. No material utilizado para divulgação oficial verifica-se, no discurso, a idealização da casa própria como “sonho” a ser alcançado. Observa-se ainda, no *slogan* utilizado, a crença no desenvolvimento do país e a importância da geração de renda e empregos, por meio das ações do programa, veiculando assim a ideia de “progresso”. Na Figura 3, essas questões aparecem de forma clara no material publicitário do Programa, conforme descrito em alguns dos cartazes utilizados para divulgação.

Figura 3 – *Slogan* Minha Casa Minha Vida



Fonte: Página da Caixa Econômica Federal⁵.

Segundo os entrevistados, a principal vantagem em ser proprietário de um imóvel se relaciona com a questão material, uma vez que, nos discursos, o sonho da casa própria está relacionado à certeza de que o salário está sendo empregado em uma moradia e no futuro poderão passar a filhos ou trocar por outro bem, ao contrário do valor elevado do aluguel pago anteriormente em moradias precárias. A aquisição da casa própria, num primeiro momento, é associada pelos entrevistados ao valor de troca que possui.

Segundo Freyre (1979, p. 4), “[...] ter casa própria é o ideal de quase todo brasileiro: mesmo que seja o que às vezes por modéstia se define como um mucambinho”. Categoricamente, a casa própria possibilita, em especial para o público das habitações sociais, o acesso ao crediário, como também libera o orçamento familiar de arcar com o aluguel mensal.

A moradia pode trazer consigo um grande significado. Pode-se destacar o sentimento de pertencimento, de autonomia e de liderança relacionado à moradia própria. Na dinâmica das relações sociais que embasam nossa história enquanto humanidade, os significados que o nome “casa” carrega consigo, remete ao simbolismo de posse, de mercadoria, de bem de consumo (RIBEIRO, 2015, p. 27).

Dessa forma, “[...] as políticas de habitação propiciam à população a possibilidade de sonhar com a casa própria, oportunizando àqueles cuja renda é baixa ter um lugar para chamar de seu” (RIBEIRO, 2001, p. 27), sendo esta a situação vivenciada pelos moradores do Residencial Vila Velha. A casa significa o pertencimento a um lugar e a identificação com algo que lhe é próprio, conduzindo assim ao sujeito a satisfação em pertencer (BERGAN, 2005).

Os entrevistados enfatizam a importância da moradia em suas vidas, o que remete ao dever do Estado contido na Declaração dos Direitos Humanos, que estabelece a todas as pessoas o direito à alimentação, ao vestuário, à habitação, aos cuidados médicos e aos serviços sociais de modo geral, considerados direitos universais. Importante ressaltar que o direito à moradia está relacionado diretamente a um

⁵ Disponível em: <www.minhacasaminhavidainscricao.com/wp-content/upload/201107/apartamento-minha-casa-minha-vida-mg.png>. Acesso em: 19 mar. 2019.

processo de bem-estar biopsicossocial, fazendo parte de um conjunto de responsabilidade da União, dos estados e dos municípios (RIBEIRO, 2001).

O sonho da 'casa' 'própria' ainda é um desafio para a população brasileira, e ter um 'lar' significa possuir um 'espaço' que lhe pertence e que ninguém poderá tirar ele de você. Ser proprietário de sua 'casa' remete 'segurança' psicológica contribuindo para o 'bem-estar' e conseqüentemente para a 'saúde' do indivíduo. Hoje, possuir uma 'casa' 'própria' se transformou em missão de vida para muitas pessoas, pagar o aluguel parece ser um suplício não só econômico mais também psicológico. A 'casa' 'própria' é um bem que alimenta nossa 'segurança' e estado de 'tranquilidade' no atual contexto sociocultural dos moradores (BERGAN, 2005, p. 72, grifos do autor).

Dessa forma, por meio dos discursos dos entrevistados, ser dono da casa própria expressa um sentimento de conquista de realização e desejo. Verifica-se, entre os moradores, o sentimento de alívio em relação ao não pagamento do aluguel e de expectativa em relação à melhoria da qualidade de vida. A representação da casa para essas pessoas significa “[...] a concretização de uma etapa da vida, de um sonho” (RIBEIRO, 2001, p.45).

Importante ressaltar que para obter a casa própria, os entrevistados relataram ter percorrido o seguinte itinerário sócio habitacional: primeiramente, após se encontrarem na situação de desalojados, receberam encaminhamento da assistente social da Prefeitura para inscrição no PMCV que ocorria em forma de mutirão no Ginásio Poliesportivo Presidente João Goulart (Tartarugão). Em virtude da enchente de 2013, 03 anos após a inscrição, em novembro/2016 receberam a informação de que haviam sido contemplados com o imóvel. A fala de P01 se destacou ao lembrar que quase perdeu a “oportunidade”, pois a convocação foi realizada pela internet e contato telefônico, sendo que no momento ele não possuía acesso a esses meios de comunicação, tendo sido informado por um vizinho.

O Residencial Vila Velha é um aglomerado de casas, construídas verticalmente, para onde os “donos das casas” — os beneficiários — transportaram, para esse novo lugar, ideias, sonhos e perspectivas de um futuro. As representações dessas moradias e as diferenças individuais de cada morador caracterizaram o conjunto habitacional como um todo, modificando a construção original com “puxadinhos” e a finalização do espaço destinado para a convivência dos moradores, tais como o centro de vivência e quadra poliesportiva.

Com a mudança para o Residencial, os moradores analisaram a oferta de serviços considerados essenciais em relação ao local de origem. Esses serviços são fatores determinantes e condicionantes para a saúde dos indivíduos, conforme expresso no art. 3º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.

Art. 3º Os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais (BRASIL, 1990, p. 2).

Na Tabela 2, os moradores analisaram a disponibilidade de serviços essenciais comparando a moradia atual, ou seja, o Residencial Vila Velha, com o local em que moravam anteriormente.

Tabela 2 – Oferta de serviços essenciais

	Melhorou	Continua a mesma coisa	Piorou
Transporte	4	5	6
Comércio	3	6	6
Lazer	1	6	8
Educação	2	8	5
Saúde	3	3	9
Trabalho	2	2	11

Fonte: Elaboração da autora, com dados oriundos da pesquisa (2018).

Os dados da Tabela 2 reafirmam o não cumprimento do direito à cidade que, conforme Harvey (2012, p.1), “[...] é a forma mais democrática sobre a maneira de habitar a cidade independente da classe social”. O autor ainda acrescenta que o cidadão deve ter disponíveis os recursos e a oferta de serviços considerados essenciais “[...] para manutenção de sua habitabilidade como acesso a transportes públicos, saneamento básico, serviços de energia, equipamentos de lazer e cultura, dentre outros”.

Os empreendimentos do PMCMV, em função de sua localização, acentuam o processo de periferização, por meio da segregação socioespacial e territorial.

Isso decorre da inexistência de políticas fundiárias municipais que disponibilizem terrenos para habitação de interesse social em áreas onde

há oferta adequada de serviços urbanos. Prevalece a lógica financeira das construtoras frente às condições do programa, que imprime a racionalidade dos custos de produção do empreendimento como: a escolha de terrenos mais baratos, a constituição de estoques de terra, transformação do solo rural em urbano, ampliação da escala dos empreendimentos (que implica na busca de terrenos maiores) e a padronização dos projetos. Tais questões se tornam estratégicas para a garantia da margem de lucros almejada pelas empresas (ARAÚJO et al., 2017, p. 2).

Embora a Lei nº 11.977/09 do PMCMV, em seu artigo 2º, preveja que o poder público local deve assegurar a existência ou o compromisso da instalação ou ampliação dos equipamentos e serviços relacionados à educação, à saúde, ao lazer e aos transportes públicos, não é o que ocorre no Residencial Vila Velha.

Sobre esse processo de exclusão, agravado pela segregação socioespacial e territorial, Maricato (2003, p. 79) destaca a inter-relação da habitação com os demais elementos que compõem a vida do cidadão:

A relação entre *habitat* e violência é dada pela segregação territorial. Regiões inteiras são ocupadas ilegalmente. Ilegalidade urbanística convive com a ilegalidade na resolução de conflitos: não há lei, não há julgamentos formais, não há Estado. A dificuldade de acesso aos serviços de infraestrutura urbana (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, difícil acesso aos serviços de saúde, educação, cultura e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desabamentos) somando-se menores oportunidades de emprego, exposição à violência (marginal ou policial), difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer, discriminação racial. A exclusão é um todo: social, econômica, ambiental, jurídica e cultural.

A inserção de empreendimentos destinados à habitação social deveria ser analisada em três níveis, de acordo com Rolnik e outros (2015): o primeiro deve considerar a localização dos empreendimentos no contexto regional; o segundo, em nível municipal, considera o papel da política urbana e habitacional dos municípios nos padrões de inserção dos empreendimentos do PMCMV; e, por fim, o terceiro, que considera o empreendimento e o seu entorno, em nível local. Evidencia-se assim a necessidade de coparticipação das três esferas de governo para dirimir os problemas como os encontrados no Residencial estudado referentes à precária infraestrutura.

Esse processo de alocação da população trabalhadora para regiões deficientes na oferta de serviços públicos impõe a ela a necessidade de estabelecer uma dinâmica própria para que assim mantenha a sobrevivência no território. Importante destacar

que o processo de ocupação desse território novo pelos moradores do Residencial Vila Velha, que teve a formação instituída diretamente pela ação do governo municipal, com recursos do governo federal, não teve participação direta dos moradores que passariam a habitar nesse espaço.

Essa produção e gestão, contemplando poderes políticos em desequilíbrio, ora está centrada no individualismo, aspirações de consumo ou designios do Estado e mercado imobiliário, ora está condicionada por desigualdades socioeconômicas e injustiças sociais. De forma igualmente conflitante, o território vai distanciando-se de ser uma construção coletiva, apesar de ser, inevitavelmente, o ambiente de todos (NASCIMENTO; BAUTISTA; CAVALCANTI, 2017, p. 235-236).

Dessa forma, a ausência da participação popular organizada dos moradores se reflete diretamente nos conflitos de convivência entre eles, evidenciados nas entrevistas.

“Ah minha filha, preciso da sua ajuda. Há um mês estou sem água, mesmo pagando direitinho” (P10).

Como as entrevistas estavam sendo realizadas na administração do Residencial, a secretária, após a finalização da entrevista, explicou o que estava ocorrendo.

“A síndica anterior fez um acordo com a EDP (concessionária de energia), pois não tinha condições financeiras para pagar as faturas de energia dos corredores dos prédios. A atual síndica assumiu as contas dos blocos que estão em dia com as faturas e acordou com a EDP o corte de energia dos prédios com faturas pendentes. Acontece que quando há o corte, automaticamente a bomba de água localizada no primeiro pavimento pára de funcionar, não distribuindo para os pavimentos superiores. Para terem água, os moradores destravam a tampa da caixa de água que fica no térreo e abastecem com mangueira os imóveis ou vão para a casa de parentes que também residem aqui”.

Em síntese, a participação popular pode ser compreendida de acordo com Silva (2018, p. 97-98),

Como uma iniciativa que, podendo partir de qualquer morador, só ganhará efeito quando encontrar a adesão coletiva e for compartilhada, permitindo a organização de um poder e a transformação daqueles que possuem papel secundário em agentes capazes de interferir em todas as fases da construção habitacional, uma ocasião especial de construção da própria história e superação da desigualdade – entendemos a igualdade/desigualdade como uma categoria política.

Os problemas encontrados no Residencial Vila Velha refletem a ausência da participação popular nos processos decisórios do PMCMV, sendo o público-alvo

tratado desde a Portaria 93 do Ministério das Cidades, que estabelece as normas gerais do programa, como “beneficiário”, “palavra de caráter passivo que indica quem recebe ou usufrui de alguma vantagem” (SILVA, 2018, p. 99).

A menção à participação do beneficiário no PMCMV se resume ao referente à realização do trabalho social, quando trata do estímulo à participação cidadã, a ser efetivada por meio de: “trabalho informativo e educativo, que favoreça a organização da população, a educação sanitária e ambiental e a gestão comunitária, visando promover a melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas” (Brasil, 2010, p. 7). A participação cidadã nos programas habitacionais sociais é tratada de forma vaga, sendo resultado do trabalho técnico-social.

Sendo assim, os moradores do Residencial expressam em suas falas quando relatam os conflitos vivenciados, que a participação na idealização e construção do empreendimento foi inexistente, sendo tratados por vezes como “coisas”, ou seja, alguém como algo, despido de quaisquer características ou habilidades que superem a existência meramente material, sendo um meio para que o processo da obra chegue ao fim (SILVA, 2018).

Em relação à participação social, 14 dos 15 entrevistados relataram que participaram somente de uma reunião com a CEF e Prefeitura. Reunião esta, destinada à entrega das chaves do empreendimento Residencial Vila Velha, ocasião em que tiveram o primeiro contato com os futuros vizinhos e foram informados sobre as taxas que deveriam pagar a partir daquele momento: água, energia, condomínio, imóvel (pagam R\$50,00 por mês à CEF referente à aquisição do imóvel, por um período de 10 anos). Destacaram também que nessa reunião receberam orientações de como residir em condomínio, ou seja, direitos e deveres.

De acordo com Saporito (2015, p. 91), o PMCMV não aborda, na sua legislação, a “[...] questão da urbanização de áreas consolidadas, ocupadas sem nenhuma regulamentação, não servidas por infraestrutura básica e geralmente composta por ocupações irregulares”.

No Residencial Vila Velha, localizado no bairro Jabaeté — uma comunidade já existente e consolidada na implantação do empreendimento—, fica explícita, no

conteúdo das entrevistas dos moradores, a carência de investimentos na reabilitação urbana e na provisão de serviços de saneamento básico, bem como o acesso aos equipamentos comunitários de saúde e educação.

É uma realidade ainda muito atual no Brasil a questão da falta de infraestrutura urbana, e segundo dados do IBGE, milhões de brasileiros vivem sem as mínimas condições de acesso a serviços básicos dentro das suas casas. Apesar dos avanços obtidos nas últimas décadas na PNH, ainda há muitas metas a serem alcançadas para sanar essa dívida com a população. Os investimentos em infraestrutura ainda não foram suficientes para mudar completamente o panorama das cidades; os números apontam que o cenário de precariedade urbana em muitas cidades ainda é bem presente na atualidade (BARRETO; KURSANCEW, 2018, p. 2022).

Ao analisar a condição de grande parte da população urbana que vive em áreas periféricas, Maricato discute o conceito de exclusão: “[...] a exclusão é um todo: territorial, ambiental, econômica, racial, cultural etc. O solo ilegal parece constituir a base para uma vida ilegal e esquecida pelos direitos e benefícios urbanos” (MARICATO, 2003, p. 5).

Esse processo de exclusão urbana e ambiental, promovido pelo PMCMV, pode ser considerado uma face importante da desigualdade social nos grandes centros urbanos, uma vez que à dificuldade de acesso aos serviços e infraestrutura urbanos somam-se menos oportunidades de emprego, principalmente o formal, menos oportunidades de profissionalização/escolarização, maior exposição à violência, discriminação racial e difícil acesso ao lazer (MARICATO, 2003).

É importante salientar que esse processo viola o direito à moradia, expresso na Declaração Universal dos Direitos Humanos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948), em seu art. 25:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

Dessa maneira, os programas residenciais de habitação social devem ter a preocupação de possibilitar aos moradores a continuidade de vínculos familiares e laços de vizinhanças já constituídos no local original de domicílio e trabalho, valorizando o aspecto qualitativo do processo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O crescimento da população brasileira nas cidades, impulsionado pela industrialização, ocorreu seguido da distribuição desigual de renda e um quadro de exclusão da população pobre no sistema de produção capitalista.

Dentro da questão urbana, para tentar amenizar a exclusão espacial, o Estado, num primeiro momento, implementou uma política habitacional que buscava, por meio da reforma urbana, transformar as cidades em um espaço mais equitativo, promovendo o acesso da população às moradias. Essa atitude propiciou a conscientização dos sujeitos sociais da política quanto aos seus direitos e deveres, promovendo assim o controle social.

Na política habitacional, o controle social tem foco na inserção e inclusão social, objetivando a melhoria da qualidade de vida e a sustentabilidade ambiental, uma vez que, alcançando tais objetivos, as cidades serão transformadas em espaços mais democráticos. As habitações de interesse social têm papel fundamental nesse processo de urbanização, ao oportunizar a população pobre um “lugar”, mesmo que esse não seja o idealizado.

Sendo assim, entender a função da cidade deve ser papel de todos os cidadãos que nela vivem, e não somente do Estado, pois, para além da conquista de um imóvel, há o processo de inclusão das famílias de baixa de renda no território. Os programas de habitação, destinados à construção de unidades habitacionais para essas famílias, como o PMCMV, têm como prerrogativa também assegurar o acesso à infraestrutura, entretanto percebe-se que essa garantia não está sendo cumprida, tendo em vista a não qualidade dos empreendimentos e a inserção inadequada nos espaços urbanos.

Neste estudo, nos propusemos a pesquisar a política habitacional destinada à construção de habitação social por meio do PMCMV no município de Vila Velha, que envolve a produção de moradias para as categorias sociais de baixa renda, de até três salários mínimos.

Nossa problemática se baseou no fato de que as políticas habitacionais voltadas para a população pobre seguiam a lógica de produção de moradias em áreas “periféricas” das cidades, distantes dos centros urbanos, o que contribuiu para a promoção e reprodução do modelo de expansão urbana pautado na segregação do espaço urbano. Nosso objetivo era desvendar o universo do PMCMV por meio das histórias de seus moradores, conhecendo o perfil e as melhorias/dificuldades encontradas com a mudança para o Residencial Vila Velha.

No decorrer do estudo, percebemos que a lógica do PMCMV se assemelha às ações praticadas na época do BNH, contextualizadas no atual momento histórico e político, prevalecendo à lógica empresarial e a segregação socioespacial das famílias pobres, alojadas em locais distantes e com pouca infraestrutura. Ao fornecer meios para a população pobre adquirir um imóvel, o governo propicia à iniciativa privada um nicho de mercado para atuação, com possibilidade de altos rendimentos. Dessa forma, o Estado passa a ser apenas um regulador e financiador na implantação dos empreendimentos, garantindo um padrão mínimo de qualidade e localização.

Observamos, nas entrevistas, o cumprimento do PMCMV, cujo objetivo é o de proporcionar condições para aquisição de moradia pela população de baixa renda. No entanto, a qualidade da produção da habitação fica aquém das expectativas, bem como sua contribuição para a redução do *deficit* habitacional no município. Analisando o Residencial Vila Velha, verificamos que está localizado na “periferia” do município de Vila Velha, numa área de transição entre o espaço urbano e o rural, desprovida de infraestrutura, o que provoca impacto significativo no meio ambiente, por exemplo no despejo irregular de esgoto e lixo em vias públicas. A pesquisa de campo permitiu identificar também que a implantação do conjunto no bairro Jabaeté provocou mudanças no uso do solo no entorno, como apontado pelos moradores no que tange à ampliação de comércios.

Realizamos entrevistas semiestruturadas com os moradores do PMCMV, as quais nos permitiram uma melhor aproximação do tema “habitação” e sua importância para as pessoas, com a realização do sonho da casa própria. As diferentes visões dos entrevistados nos forneceram subsídios para entender a importância do território e sua influência como expressão da questão social no espaço urbano. Compreende-

se a importância da integração da política habitacional às demais políticas públicas, com o objetivo de garantir a qualidade de vida das pessoas que habitam na cidade.

A aquisição da casa própria pelos entrevistados do Residencial Vila Velha expressa o sentimento de conquista, porém ao, mesmo tempo, os moradores revelaram um sentimento de descontentamento pela questão da infraestrutura do empreendimento, que dificulta o convívio com os vizinhos, a distância do centro de Vila Velha e o domínio do território pelo intenso tráfico de drogas. A localização do empreendimento e a construção em forma verticalizada, distribuindo-o em três blocos, o caracteriza como condomínio fechado, dificultando a entrada do poder público com ações de cunho social e segurança pública.

Em relação à prestação de serviços de infraestrutura pelas concessionárias e empresas, tais como abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto e coleta de lixo, também foram abordados como ponto de atenção para possíveis melhorias na qualidade de vida dos moradores. Ressalte-se a importância do planejamento e alocação desses empreendimentos de habitação social, questionando não somente a quantidade, mas também a qualidade da produção.

Não cabe aqui detalhar instrumentos para propostas futuras de empreendimentos do PMCMV no Espírito Santo, mas sinalizar a importância dos mecanismos que podem ser adotados para aumentar condição social de vida dos usuários atendidos pela política habitacional. Em suma, este trabalho expõe o amplo caminho a ser percorrido para articulação da política habitacional com as demais políticas públicas, tais como as econômicas e sociais, garantindo aos cidadãos uma política universal com acesso digno à moradia, com participação das três esferas de governo, atendendo aos anseios e direitos da população.

REFERÊNCIAS

ABREU, A. C. de. Crise do capital e orçamento público da habitação social no Brasil. **Rev. Pol. Públ.**, São Luís, v. 20, n. 1, p.289-306, jan./jun. 2016.

ARAÚJO, J. P. de. et al. Empreendimentos habitacionais em espaços periféricos: a Inserção espacial do Programa Minha Casa Minha Vida em Municípios da Paraíba: os casos de Campina Grande e Patos. In: ENCONTRO NACIONAL DA REDE OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2017, Natal. **Anais...** Natal: UFRN, 2017.

AZEVEDO, S. de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 4, out./dez, 1996.

_____. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, A. L. (Org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras**. Rio de Janeiro: FINEP/CEF, 2007.

AZEVEDO, S. de.; ANDRADE, L. A trajetória recente da política de habitação popular. In: **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011. p. 69-96. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/xnfq4/pdf/azevedo-9788579820557-08.pdf>>. Acesso em: 7 mar. 2018.

BARRETO, S. R. T.; KURSANCEW, F. A. Habitação de interesse social: cidades transformadas pela inclusão dos sujeitos sociais e a experiência no semiárido. **Rev. Mult. Psic. [online]**, v. 12, n. 40. 2018. Disponível em: <<http://idonline.emnuvens.com.br/id>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

BARROSO, C. **Mulher, sociedade e estado no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

BASTOS, M. D. F. **Mulheres chefes de famílias** – condições de vida e representações sociais. 1989. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Doutorado em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1989.

BEHRING, E. R. Expressões políticas da crise e as novas configurações do Estado e da sociedade civil. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BERGAN, K. **Casa saudável**: um estudo sobre os sentidos da moradia. 2005. 130 f. Dissertação (Mestrado em Ciências em Arquitetura) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/monografias/casa_saudavel.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2018.

BITTENCOURT, G. **História geral e econômica do Espírito Santo**: do engenho colonial ao complexo fabril portuário. Vitória: Multiplicidade, 2006.

BÓGUS, L. M. M., WANDERLEY, L. E. **A luta pela cidade em São Paulo**. São Paulo, Cortez, 1992.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 4. ed. São Paulo: Liberdade, 2004.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, 1990.

_____. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. 10. ed. Brasília: Coordenação de Publicações/Câmara dos Deputados, 1998.

_____. **Estatuto da Cidade**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2004.

_____. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Cadernos M. Cidades n. 4. Brasília, 2005.

_____. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, 2009a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 10 maio 2017.

_____. Ministério das Cidades. Guia para regulamentação e implementação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em Vazios Urbanos. Brasília, 2009b.

_____. Presidência da República. Controladoria-Geral da União. **Balanco Geral da União**: prestação de contas da Presidência da República, atuação por setor governamental. Ministério das Cidades. Brasília, 2010a.

_____. Ministério das Cidades. **Como produzir moradia bem localizada com os recursos do Programa Minha casa minha vida?** Brasília, 2010b.

_____. **Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011**. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e dá outras providências. Brasília, 2011.

CAMPOS JÚNIOR, C. T. de. **O capitalismo se apropria do espaço**: a construção civil em Vitória. 1993. 219 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) –

Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993.

CAMPOS JÚNIOR, C. T. de. Crescimento urbano e expansão do mercado imobiliário na Grande Vitória. In: _____. **A casa edificada**. Vitória: Rona, 1998.

_____. **A construção da cidade**: formas de produção imobiliária em Vitória. Vitória: Flor & Cultura, 2002.

CARDOSO, A. L. : . Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CASTEL, R. **Metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Tradução de Iraci D. Poletti. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1983.

CHARMAZ, K. **A construção da teoria fundamentada**: guia prático para análise qualitativa. Porto Alegre: Artmed, 2006.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Atuação de assistentes sociais na política urbana**: subsídios para reflexão. Brasília, 2016.

COSTA, S. da S. Impactos da política de habitação social e o direito humano à moradia no Brasil. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, Bauru, v. 2, n. 3, p. 191-206, jul./dez. 2014.

DIAS, F. C. **Habitação social**: uma análise histórica das políticas públicas habitacionais: o caso de Vitória. 2008. 102 f. Dissertação (Mestrado em História das Relações Políticas) – Programa de Pós-Graduação em História das Relações Políticas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2008.

DINIZ, D. **O que é deficiência**. São Paulo: Brasiliense, 2017.

DUARTE, M. P. L. **A expansão da periferia por conjuntos habitacionais na Região da Grande Vitória (1964-1986)**. 2008. 237 f. Dissertação (Mestrado em História das Relações Políticas) – Programa de Pós-Graduação em História das Relações Políticas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2008.

_____. **A expansão da periferia por conjuntos habitacionais na Grande Vitória. 1963-1986**. Vitória: Grafitusa, 2010.

_____. **Perspectivas das políticas de habitação de interesse social entre 1988 e 2002**: a dinâmica da política municipal na cidade de Vitória. 2016. 364 f. Tese (Doutorado em História das Relações Políticas) – Programa de Pós-Graduação em História das Relações Políticas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2016.

DUMONT, T. V. R. Uma análise da política urbana e habitacional no Brasil: a construção de uma ilusão. **Áskesis**, São Carlos, v. 3, n. 1, p. 23-44, jan./jun. 2014.

ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. Porto: Afrontamento, 1975.

_____. **A questão da habitação**. São Paulo: Acadêmica, 1988.

ESPÍRITO SANTO. Coordenação Estadual do Planejamento. Instituto Jones dos Santos Neves. **Estudos básicos referentes à questão da habitação**: intervenção estatal no processo habitacional (versão preliminar). Vitória, jul. 1986. (Estudos para definição da política habitacional para o Estado do Espírito Santo).

FERREIRA, G. G. et al. Política habitacional no Brasil: uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social *versus* o Programa Minha Casa, Minha Vida. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana [online]**, Curitiba, v. 11, 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S2175-33692019000100202&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 13 jan. 2019.

FERREIRA, J. S. W. **Produzir casas ou construir cidades?** Desafios para um novo Brasil urbano. São Paulo: FUPAM, 2012.

FIOROTTI, A. **Indústria, conjuntos habitacionais e assentamentos precários**: o distrito de Carapina, município da Serra (ES) de 1966 a 1995. 2014. 213 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2014.

FREYRE, G. **Oh de casa!** em torno da casa brasileira e de sua projeção sobre um tipo nacional de homem. Recife: Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais, 1979.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMIDE, A de A.; PIRES, R. R. C. (Ed.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

GOULART, D. C. Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto e subproletarização: elementos para um debate sobre a classe trabalhadora no Brasil. **Lutas Sociais**, São Paulo, n.29, p.160-171, jul./dez. 2012.

GUERRA, E. C.; GUIMARÃES, M. C. R.; SILVA, R. C. da. A questão urbana e a produção acadêmica do serviço social brasileiro em foco. **Temporalis**, Brasília, ano 12, n. 24, p. 191-214, jul./dez. 2012.

HAESBAERT, R. Território e Multiterritorialidade: um debate. **GEOgraphia**, Niterói, v. 9, n. 17, p. 19-45, 2007. Disponível em: <<http://www.uR.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/view/213>>. Acesso em: 1º ago. 2018.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, D. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. O direito à cidade. **Lutas sociais**, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012.

HOLANDA, A. V. L. **Programa de habitação de interesse social**: o caso da comunidade Pau Serrado em Maracanaú/CE. 2011. 134 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2011.

HOLZ, S.; MONTEIRO, T. V. de A. Política de habitação social e o direito à moradia no Brasil. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA: DIEZ AÑOS DE CÁMBIOS EN EL MUNDO, EN LA GEOGRAFÍA Y EN LAS CIÊNCIAS SOCIALES, 10., 2008, Barcelona. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/158.htm#_ftnref5>. Acesso em: 13 jul. 2018.

HUGHES, P. J. A. **periferia**: um estudo sobre a segregação socioespacial na cidade de São Paulo. 2003. 184 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000400011>. Acesso em: 29 mar. 2018.

IANNI, O. A questão social. **Revista USP**, São Paulo, n. 3, p. 145-154, 1989. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/25490>. Acesso em: 17 mar. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010**. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>. Acesso em: 19 mar. 2019.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Mapeamento das áreas periurbanas do Espírito Santo**. Vitória, 2011.

INSTITUTO PÓLIS. **Manual de regularização fundiária**. Disponível em <http://www.polis.org.br/publicacoes_interno.asp?codigo=186>. Acesso em: 17 mar. 2019.

IVO, A. B. L. Questão social e questão urbana: laços imperfeitos. **Cad. CRH [online]**, Salvador, v. 23, n. 58, p. 17-33, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v23n58/v23n58a02.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

KOHARA, L. T. **Relação entre as condições da moradia e o desempenho escolar**: estudo com crianças residentes em cortiços. 2009. 297 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-10052010-155909/pt-br.php>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LEITÃO, G.; ARAÚJO, H. Quando o futuro repete o passado: uma análise dos conjuntos habitacionais produzidos pelo Programa Minha Casa/Minha Vida na Cidade do Rio de Janeiro. In: X SEMINARIO INVESTIGACIÓN URBANA Y REGIONAL, 10., 2013, Bogotá. **Anais eletrônicos...** Disponível em:

<<http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyu/article/view/5919/4782>>. Acesso em: 1 set. 2018.

LIMA, B. A. A. de; ZANIRATO, S. H. Uma revisão histórica da política habitacional brasileira e seus efeitos socioambientais na metrópole paulista. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE PESQUISA EM POLÍTICAS PÚBLICAS E

DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 1., 2014, Franca. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <www.franca.unesp.br/Home/Pos-graduacao/-planejamentoeanalisedepoliticaspUBLICAS/isippedes/bruno-avellar-alves-de-lima-e-silvia-helena-zanirato.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2018.

LOJKINE, J. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

LOPES, A. E. B. F. O direito que nasce da luta: do movimento nacional pela reforma urbana à moradia como direito fundamental no Maranhão. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2., 2005, São Luís. **Anais eletrônicos...** Disponível em:

<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos2/Ana_%20Elvira%20Barros%20Ferreira%20Lopes214.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2018.

MACIEL, C. A. B. Políticas Públicas e Controle Social: encontros e desencontros da experiência brasileira. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE HUMANIDADES, 10., 2007, Brasília **Anais eletrônicos...** Disponível em:

<<http://revisor10.com.br/24h/pessoa/temp/anexo/1/112/1184fb6636800a0a.doc>>. Acesso em: 13 abr. 2018.

MANCINI, E. L. A. R. O percurso das políticas urbana e habitacional brasileiras e seus “novos” rumos. **Rev. Pol. Públ.**, São Luís, v. 12, n. 2, p. 35-43, jul./dez. 2008. Disponível em:

<<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/viewFile/3849/1985>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

MARGUTI, B. O. **Conjuntos habitacionais**: estruturação socioespacial e acesso à cidade no município de Santo André. 2012. 159 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

MARICATO, E. **Política habitacional no regime militar**: do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis: Vozes, 1987.

_____. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997.

_____. Metrópole, legislação e desigualdade. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, mai./ago. 2003. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9928>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

MARX, K. **Manuscritos econômico-filosóficos**. São Paulo: Boitempo, 2012.

MEDEIROS, S. R. F. Q. BNH: outras perspectivas. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 1., 2010, Natal. **Anais...** Natal, 2010.

MENDES, A. F. Direito à cidade no horizonte pós-fordista. **Revista Lugar Comum**, n. 27, p. 125-148, 2009. Disponível em: <http://uninomade.net/wp-content/files_mf/112203120954Direito%20a%20Cidade%20no%20Horizonte%20Pos-Fordista.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2018.

MENDONÇA, E. M. S. Habitação e grandes empreendimentos: marcos da expansão urbana de Vitória na década de 1960. **URBANA – Revista do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade**, Campinas, v. 6, n. 8, jun. 2014. Dossiê: cidade e habitação na América Latina.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

MIOTO, R. C. T. Família e política social. In: BOSCHETTI, I. et al. **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez; CAPES, 2008. p. 130-148.

MONTEIRO, A. R.; VERAS, A. T. de R. A questão habitacional no Brasil. **Mercator [online]**, Fortaleza, v. 16, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1984-22012017000100214&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 17 mar. 2019.

MOTTA, L. D. A questão da habitação no Brasil: Políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade. Texto disponibilizado em 2010. In: **GESTA – Grupo de estudos em temáticas ambientais**. Disponível em: <http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/producaoacademica/categoria/artigos>. Acesso em: 04 out. 2018.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TETO – MTST. **Cartilha de princípios e linhas organizativas**. 2013. Disponível em: <https://issuu.com/mtsemteto/docs/mtst_cartilha/11>. Acesso em: 30 abr. 2019.

MUNHOZ, M. R.; SALGADO, C. P.; SANTOS, J. G. M. dos. “O passado é uma roupa que não nos serve mais”: a política habitacional entre avanços-e-retrocessos. **Serviço Social Em Revista**, Londrina, v. 18, n. 1, p. 174-193, jul./dez. 2015. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/index>>. Acesso em: 26 jan. 2018.

NASCIMENTO, M. M.; BAUTISTA, D. C. G.; CAVALCANTI, R. L. S. Distribuição espacial e acesso a serviços públicos essenciais em políticas de habitação de interesse social. **R. Pol. Públ.**, São Luís, v. 21, n 1, p. 225-244, jan./jun. 2017.

NOAL, E. B; JANCZURA, R. A política nacional de habitação e a oferta de moradias. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 157-169, jan./jul. 2011.

OLIVEIRA, M. N. de; MARINO, P. A. Questão social e questão habitacional: comparações analíticas e sucessivas do caso brasileiro. In: CONGRESSO CATARINENSE DE ASSISTENTES SOCIAIS, 2013, Florianópolis. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <<http://cress-sc.org.br/wp-content/uploads/2014/03/Quest%C3%A3o-Social-e-Quest%C3%A3o-habitacional-compara%C3%A7%C3%B5es-anal%C3%ADticas-e-sucessivas-do-caso-brasileiro.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 1948. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 19 mar. 2019.

PECHMAN, R. M.; RIBEIRO, L. C. de Queiroz. **O que é questão da moradia**. São Paulo: Brasiliense, 1983. (Coleção Primeiros Passos).

PEQUENO, L. R. B.; FREITAS, C. F. S. **Produção habitacional na Região Metropolitana de Fortaleza**: avanços e retrocessos. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/12021>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

PEREIRA, T. D. Questão habitacional no território: sobre soluções para a acumulação na racionalidade burguesa. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 376-389, ago./dez. 2012. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/11956/8644>>. Acesso em: 13 abr. 2018.

PINTO, M. B. Questão habitacional como expressão da questão social na sociedade brasileira. **Libertas**, Juiz de Fora, v. 4-5, n. especial, p.92-116, jan./dez. 2004, jan./dez. 2005.

PIQUET, R.; RIBEIRO, A. C. T. Os marcos da intervenção do Estado no urbano. In: **O desenvolvimento urbano em questão**. Textos Didáticos. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 2001. p. 11-37.

RAMOS, M. H. R. **Metamorfoses sociais e políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

RIBEIRO, A. C. T. Cidade, reivindicações e equipamentos coletivos. In: **O desenvolvimento urbano em questão**. Textos Didáticos. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 2001.

RIBEIRO, G. F. **O significado da casa própria para os moradores do residencial Viver Bem no município de Santa Cruz do Sul – RS**. 2015. 59 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Psicologia) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2015.

RIBEIRO, L. C. **Questão urbana, desigualdade e políticas públicas**. Rio de Janeiro: IPPUR, 1994.

RIBEIRO, M. S. **A questão da família na atualidade**. Florianópolis: loesc, 1999.

ROCHA, H. C.; MORANDI, A. M. **Cafeicultura e grande indústria: a transição no Espírito Santo - 1955-1985**. Vitória: Fundação Ceciliano Abel de Almeida, 1991.

ROLNIK, R. et. al. Inserção urbana no PMCMV e a efetivação do direito à moradia adequada: uma avaliação de sete empreendimentos no estado de São Paulo. In AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Org.). **Minha Casa... E a Cidade?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

RONCHI, P. **Expansão urbana e o Programa Minha Casa, Minha Vida na região metropolitana da Grande Vitória**. 2014. 211 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2014.

ROSA, M. V. de F. P. do C.; ARNOLDI, M. A. G. C. **A entrevista na pesquisa qualitativa: mecanismo para validação dos resultados**. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

SANTOS, B. S. Uma cartografia simbólica das representações sociais: prolegômenos a uma concepção pós-moderna do direito. **Espaço e Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, São Paulo, ano 11, v. 33, p. 63-79, 1991.

SANTOS, J. C. **A percepção dos atores sociais frente à intervenção pública: uma análise sociológica do conjunto habitacional**. 2009. 106 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Social) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social, Universidade Estadual de Montes Claros, Montes Claros, 2009.

SANTOS, M. **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1997.

_____. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos; CHRISTOVAO, A. C.; NOVAES, P. R. **Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: IPPUR/UFRJ, 2011.

SAPORITO, J. T. **Análise do Programa Minha Casa Minha Vida para empreendimentos voltados para famílias classificadas na faixa 1 do programa**. 2015. 122 f. Monografia (MBA em Economia Setorial e Mercados) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

SILVA, D. C. da. Habitação social e participação popular – um estudo sobre as diretrizes do Programa Minha Casa Minha Vida. **Perspectivas em Psicologia**, Uberlândia, v. 22, n. 2, jul./dez. 2018. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/perspectivasempsicologia/article/view/46560/25078>>. Acesso em: 06 maio 2019.

SILVA, M. O. da S. O debate sobre a pobreza: questões teórico-conceituais. **R. Pol. Públ.**, São Luís, v. 6, n. 2, p. 1-31, 2002.

SINGER, P. **Economia política da urbanização**. 14. ed. São Paulo: Contexto, 1998.

SIQUEIRA, M. da P. S. **O desenvolvimento do porto de vitória – 1870 – 1940**. ES: CODESA, 1995.

_____. Metropolização, pobreza e exclusão social. **Revista Ágora**, Vitória, n. 7, 2008, p. 1-12.

_____. A Questão Regional e a Dinâmica Econômica do Espírito Santo. 1950/1990. **Revista de História e Estudos Culturais Fênix [online]**, ano VI, v. 6, n. 4, out./nov./dez. 2009. Disponível em: <<http://www.revistafenix.pro.br>>. Acesso em: 08 fev. 2018.

_____. **Industrialização e empobrecimento urbano**: o caso da Grande Vitória – 1950 – 1980. Vitória: Grafitusa, 2010.

SPOSATI, A. de O. **Vida urbana e gestão da pobreza**. São Paulo: Cortez, 1988.

TAVARES, M. C. Império, território e dinheiro. In: FIORI, J. L. **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.

ZORZAL E SILVA, M. Trajetória político institucional recente no Espírito Santo. In: INSTITUTO JONES SANTOS NEVES. **Instituições, desenvolvimento e inclusão social**. Vitória, 2010. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20120823>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

APÊNDICE A - FORMULÁRIO DE ENTREVISTA

A - IDENTIFICAÇÃO

1 – Nome: _____

Apelido: _____

2 – Idade: _____ anos

3 – Sexo: () Masculino () Feminino () Outros

4 – Naturalidade cidade e estado: _____ ()

5 – Escolaridade: () Fundamental () Médio () Superior
Completo () Incompleto ()

6 – Situação previdenciária e trabalhista: () CTPS () Autônomo () Informal
() Desempregado(a) () Pensionista () Aposentado(a)
() Benefícios _____

7 – Profissão: _____

8 – Nº de dependentes na casa _____ / Quantos trabalham? _____

Qual o parentesco?

B – SITUAÇÃO ECONÔMICA

9 - Renda mensal () inferior a 01 salário mínimo

() 01 salário mínimo

() 01 a 02 salários mínimos

() acima de 02 salários mínimos

C – ESTADO CIVIL

10 – Estado Civil: () casado (a) () divorciado (a) () solteiro (a)

() união consensual () outros

D – HABITAÇÃO

11 – O que provocou a mudança do local de origem para o Residencial Vila Velha?

12 – Como se deu o processo de mudança para o Residencial Vila Velha? (Itinerário sociohabitacional)

13 – Descreva os pontos positivos e negativos da mudança para o Residencial Vila Velha?

14 – Em relação à oferta de serviços:

Transporte melhorou continua a mesma coisa piorou

Comércio melhorou continua a mesma coisa piorou

Lazer melhorou continua a mesma coisa piorou

Educação melhorou continua a mesma coisa piorou

Saúde melhorou continua a mesma coisa piorou

Trabalho melhorou continua a mesma coisa piorou

Comente as melhorias e dificuldades ocorridas com a mudança para o Residencial Vila Velha.

E – MEIO AMBIENTE

15 – Você poderia me dizer quais foram às mudanças vivenciadas em relação ao local de origem para o Residencial Vila Velha?

16 – Em relação à oferta de serviços de saneamento básico (água, esgoto, coleta de lixo), houve melhorias?

APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO



TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Estou desenvolvendo uma pesquisa chamada – Programa Minha Casa Minha Vida: a história além dos muros que tem como objetivo geral conhecer e analisar a situação dos moradores do Residencial Vila Velha, observando o significado da unidade habitacional e os impactos obtidos com a mudança do núcleo de origem, sobretudo em relação à oferta de serviços básicos de infraestrutura (transporte, energia e saneamento básico), levantando também informações sobre a disponibilidade de creches/escolas e locais de trabalho.

A metodologia consiste em: pesquisa de natureza qualitativa, de campo e bibliográfica, entrevista com os moradores do Residencial Vila Velha – Jabaeté e grupo focal com as lideranças. Nesse sentido estou solicitando sua colaboração para responder a entrevista que viabilizará o estudo. Essa pesquisa oferece risco mínimo que será amenizado diante do sigilo absoluto em relação à sua identidade. Este formulário terá apenas um código alfanumérico sequencial, para fins de análise das informações recebidas, e os dados coletados na pesquisa serão mantidos em arquivo sob exclusiva guarda da pesquisadora pelo período de 5 (cinco) anos. Outrossim, se sentir necessidade, você poderá solicitar esclarecimentos à pesquisadora responsável, à orientadora prof. Dra. Angela Maria Culyt Santos da Silva. O e-mail é angela.silva@emescam.br; ou caso desejar, poderá entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da EMESCAM, situado no prédio central da instituição, na Av. Nossa Senhora da Penha, n. 2190, Vitória o telefone para contato (27) 3334-3586, e e-mail comite.etica@emescam.br, o horário de funcionamento é de 07 h as 17 h de segunda a sexta-feira, sob a garantia de anonimato da sua identidade. Você também poderá se recusar a responder alguma pergunta bem como interromper sua participação no estudo a qualquer momento, sem ônus de qualquer natureza. Asseguro que o que for dito será respeitosamente utilizado. Desde já agradeço a sua atenção e colaboração.

~~(entrevistadora e Mestranda em Desenvolvimento Local e Políticas Públicas -EMESCAM) – RG: 1492143-ES
E-mail: liviapnunes@gmail.com Tel. de contato: (27) 98827-6150
Rua Itabaiana, 775, Praia de Itaparica – Vila Velha, ES~~

AUTORIZAÇÃO:

Eu,portador (a) do documento de identidade
n....., aceito participar e autorizo o uso das informações coletadas através de
questionário, para fins exclusivos do desenvolvimento do estudo acima referido. Afirmo ter recebido e
compreendido todas as informações sobre a pesquisa. _____
Assinatura do participante Vila Velha,dede 2018.

ANEXO A – PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

ESCOLA SUPERIOR DE
CIÊNCIAS DA SANTA CASA DE
MISERICÓRDIA DE VITÓRIA -



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: A HISTÓRIA ALÉM DOS MUROS

Pesquisador: LIVIA PEREIRA NUNES BESSA

Área Temática:

Versão: 1

CAAE: 79727217.5.0000.5065

Instituição Proponente: Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória -

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 2.403.960

Apresentação do Projeto:

Trata-se de projeto de pesquisa vinculado ao Mestrado de Políticas Públicas e Desenvolvimento Local, intitulado: "Programa Minha Casa Minha Vida: a história além dos muros", a ser realizado com proprietários das unidades habitacionais do Residencial Vila Velha, localizado no Bairro Jabaeté, município de Vila Velha, a fim de conhecer o significado da unidade habitacional para os usuários e o impacto ocorrido com a mudança do núcleo de origem, analisando também a oferta de serviços básicos de infraestrutura, e, a modificação ocasionada pelo empreendimento no bairro. Estudo aborda a questão urbana e meio ambiente. A organização das cidades se inicia decorrente das forças produtivas e suas relações de produção, sendo assim fruto das relações capitalistas, uma vez que a cidade é o local onde se desenvolvem a luta de classes.

O problema da habitação num primeiro momento se torna individual, cabendo ao trabalhador resolvê-lo fora do processo de relação social e produção. No entanto, quando esse problema atinge ao coletivo de trabalhadores, passa a ser considerado um problema social, exigindo cada vez mais a intervenção do Estado na sua resolução, uma vez que para existir, a habitação urbana necessita da oferta de bens e serviços básicos coletivos (saneamento básico, energia elétrica). Toma-se assim uma expressão da questão social. É nesse contexto da problemática urbana que surge a figura do Estado capitalista exercendo um papel de mediador dessas contradições, sem a pretensão de eliminá-las, mas sim de controle da classe trabalhadora. É o que Behring e Boschetti

Endereço: EMESCAM, Av.N.S.da Penha 2190 - Centro de Pesquisa
Bairro: Bairro Santa Luiza CEP: 29.045-402
UF: ES Município: VITORIA
Telefone: (27)3334-3586 Fax: (27)3334-3586 E-mail: comite.etica@emescam.br

ESCOLA SUPERIOR DE
CIÊNCIAS DA SANTA CASA DE
MISERICÓRDIA DE VITÓRIA -



Continuação do Parecer: 2.403.960

(2009) denominam de uma intervenção minimizada do Estado.

O tema é relevante uma vez que os empreendimentos destinados à população de baixa renda são construídos em locais sem infraestrutura, com localização distante dos centros urbanos, sem infraestrutura urbana adequada, associada à precariedade do transporte público e equipamentos comunitários de atendimento social, sendo espaços que exigem cada vez mais a intervenção do profissional de Serviço Social.

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Primário:

Analisar a realidade social no cotidiano dos moradores do Residencial Vila Velha, no que se refere ao significado da unidade habitacional e os impactos obtidos com a mudança do núcleo de origem, sobretudo em relação à oferta de serviços básicos de infraestrutura (transporte, energia e saneamento básico), levantando também informações sobre a disponibilidade de creches/escolas e locais de trabalho.

Objetivo Secundário:

Conhecer e analisar o itinerário sociohabitacional, aqui entendido com os diversos caminhos percorridos pelos moradores (sujeitos que edificam trajetórias por espaços, lugares, instâncias, instituições) do Residencial Vila Velha - Jabaeté; Contribuir na construção de políticas, programas e intervenções nos Programa Minha Casa Minha Vida.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

RISCOS: De acordo com a Resolução nº 466/12, toda pesquisa traz riscos mínimos, sendo que estes serão minimizados com sigilo dos dados coletados na pesquisa.

BENEFÍCIOS: A presente pesquisa contribuirá com a produção de conhecimento sobre habitação social e embasará novas pesquisas nessa área.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Projeto bem estruturado e com adequado embasamento teórico. Trata-se pesquisa exploratória, de abordagem qualitativa privilegiando o materialismo histórico dialético. Será feita uma revisão de literatura base de dados do portal de periódicos da Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal do Nível Superior (CAPES) e Scientific Electronic Library Online (SciELO), em livros e dissertações de mestrado.

Endereço: EMESCAM, Av.N.S.da Penha 2190 - Centro de Pesquisa
Bairro: Bairro Santa Luiza CEP: 29.045-402
UF: ES Município: VITORIA
Telefone: (27)3334-3586 Fax: (27)3334-3586 E-mail: comite.etica@emescam.br

ESCOLA SUPERIOR DE
CIÊNCIAS DA SANTA CASA DE
MISERICÓRDIA DE VITÓRIA -



Continuação do Parecer: 2.403.960

A coleta de dados será realizada por meio de entrevistas semiestruturadas com 30 moradores (10 por Bloco) do PMCMV do Residencial Vila Velha. Será realizado também um grupo focal com as lideranças do Residencial (03 síndicos) e com 01 líder comunitário doo bairro Jabaeté . A escolha da amostra para as entrevistas será aleatória a partir de listagem de moradores do condomínio que será solicitada aos síndicos dos blocos,

A pesquisa é relevante pois se pretende contribuir para melhoria da qualidade de vida da população que depende da moradia advinda dos programas de habitação social, e das condições de habitabilidade destes.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Foram apresentados o projeto completo, Folha de rosto, TCLE e cronograma. A Carta de Anuência não foi apresentada por não ser pertinente.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Favorável à aprovação da pesquisa pelo Comitê de Ética.

Considerações Finais a critério do CEP:

Projeto aprovado por decisão do CEP. Conforme a norma operacional 001/2013:

- riscos ao participante da pesquisa deverão ser comunicados ao CEP por meio de notificação via Plataforma Brasil;
- ao final de cada semestre e ao término do projeto deverá ser enviado relatório ao CEP por meio de notificação via Plataforma Brasil;
- mudanças metodológicas durante o desenvolvimento do projeto deverão ser comunicadas ao CEP por meio de emenda via Plataforma Brasil.

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_967341.pdf	08/11/2017 11:05:40		Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE.docx	08/11/2017 11:05:12	LIVIA PEREIRA NUNES BESSA	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto.pdf	08/11/2017 11:04:47	LIVIA PEREIRA NUNES BESSA	Aceito

Endereço: EMESCAM, Av.N.S.da Penha 2190 - Centro de Pesquisa
Bairro: Bairro Santa Luiza CEP: 29.045-402
UF: ES Município: VITORIA
Telefone: (27)3334-3586 Fax: (27)3334-3586 E-mail: comite.etica@emescam.br

ESCOLA SUPERIOR DE
CIÊNCIAS DA SANTA CASA DE
MISERICÓRDIA DE VITÓRIA -



Continuação do Parecer: 2.403.960

Folha de Rosto	FolhaRosto.pdf	08/11/2017 07:31:20	LIVIA PEREIRA NUNES BESSA	Aceito
Cronograma	CRONOGRAMA.docx	08/11/2017 07:29:07	LIVIA PEREIRA NUNES BESSA	Aceito
Outros	Grupo.docx	08/09/2017 21:46:48	LIVIA PEREIRA NUNES BESSA	Aceito
Outros	Entrevista.doc	08/09/2017 21:45:21	LIVIA PEREIRA NUNES BESSA	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

VITÓRIA, 28 de Novembro de 2017

Assinado por:
PATRICIA DE OLIVEIRA FRANCA
(Coordenador)

Endereço: EMESCAM, Av.N.S.da Penha 2190 - Centro de Pesquisa
Bairro: Bairro Santa Luiza CEP: 29.045-402
UF: ES Município: VITÓRIA
Telefone: (27)3334-3586 Fax: (27)3334-3586 E-mail: comite.etica@emescam.br