ESTADO, POLÍTICA HABITACIONAL E EXPANSÃO URBANA NO BRASIL: UTOPIAS DEMOCRÁTICAS E REALIDADES

Sandra Medeiros Santo
Universidade de Feira de Santana
san.m.santo@gmail.com

Rosali Braga Fernandes
Universidade do Estado da Bahia / Universidade Católica do Salvador
rosalibragafernandes@gmail.com

Noelise Gomes Uzeda Sousa
Engenheira Civil
noeliseuzeda@hotmail.com

Plínio Martins Falcão
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia
pliniomf@gmail.com

Estado, política habitacional e expansão urbana no Brasil: utopias democráticas e realidades (Resumo)

O Estado é um importante agente transformador, baseia suas ações dentro de um ideário, de acordo com a época e as pessoas que o compõe, atua de forma impactante nas cidades ao implantar conjuntos habitacionais para a população de baixa renda. Analisam-se aqui as utopias criadas pelo Estado brasileiro, através da evolução da legislação sobre habitação (1940 a 2014) e a subversão delas pelos demais agentes da sociedade, que seguem a lógica do capital. Utiliza-se como parâmetro a cidade de Feira de Santana (BA), onde foi instalado a primeira obra do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Conclui-se que, apesar do Estado, utopicamente, regulamentar que moradias dignas devem ser construídas para os mais carentes em áreas urbanas consolidadas, na prática, são os empreendedores imobiliários que definem a configuração urbana, perpetuando a reprodução da segregação socioeconômica e, é necessária a atuação de outros agentes sociais para assegurar os direitos do cidadão.

Palavras-chave: Estado, Habitação, Expansão Urbana, Brasil, Feira de Santana.

State (Brazilian Government), housing policy and urban expansion in Brazil: democratic utopias and realities (Abstract)

The State (Brazilian Government) is an important transformative agent, based on their actions within a mission statement, according to the time and the people who compose it, so

impacting in the cities to deploy the projects to the low-income population. Here are analyzed the utopias created by the State, through the evolution of legislation on housing (1940 to 2014) and the subversion of them by other agents of society, that follow the logic of capital. The parameter used here is the city of Feira de Santana (BA), where it was installed the first work of the "Programa Minha Casa Minha Vida" (PMCMV) in Brazil. It is concluded that, although the State, idealistically, regulates that decent housing should be built for the poorest people in urban areas, in practice, are the real estate entrepreneurs that define the urban setting, perpetuating the reproduction of socioeconomic segregation. It is necessary that other social agents act to ensure the rights of the citizen.

Keywords: State, Housing, Urban Sprawl, Brazil, Feira de Santana.

O Estado, importante agente na expansão da cidade, atua e influencia sobre a dinâmica urbana, utilizando-se, para tanto, de diversos instrumentos, dentre os quais se destacam as políticas públicas. A política habitacional é um excelente exemplo da importância do Estado sobre o espaço urbano, principalmente no que concerne à implantação de conjuntos habitacionais para população de baixa renda.

No sistema capitalista a habitação amplia seu papel enquanto patrimônio/mercadoria, enquanto agentes como os empreendedores imobiliários atuam na e para valorização de determinadas áreas, trabalhando exaustivamente na sua exploração e visando lucrar com o atendimento às classes mais abastadas. Mas eles não agem sozinhos, pois contam, também, com a ação do próprio Estado que apoia e impulsiona a lógica do capital.

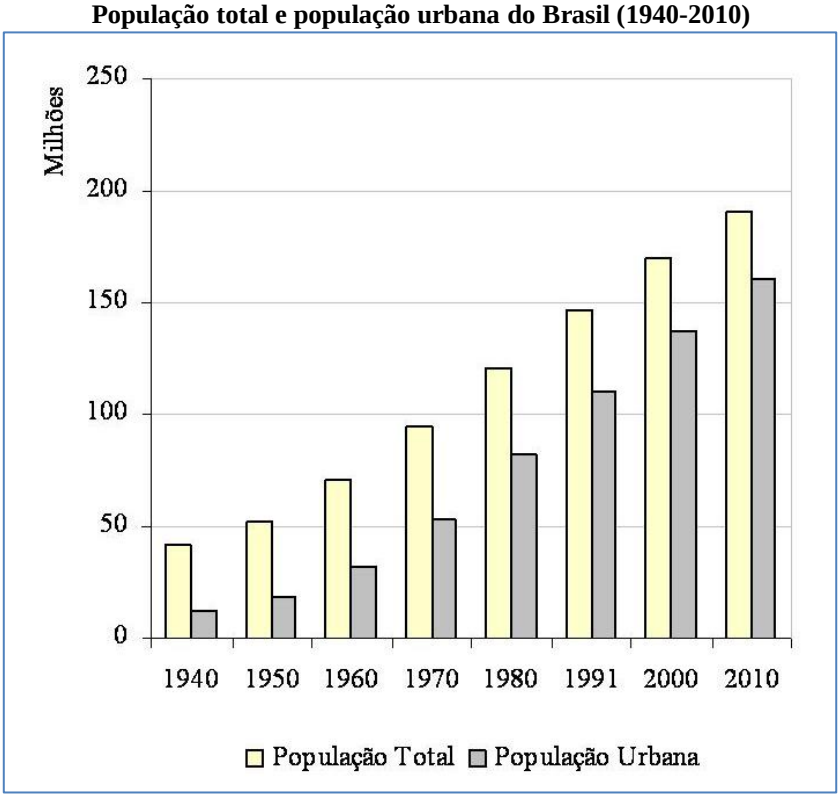
Ao longo da história republicana brasileira são observados diferentes tipos de ideais do, para e pelo Estado, respondendo às necessidades de cada período, que passa deste aquele que deve assegurar o bem estar social ao neoliberal ao que deve apenas regulamentar. As utopias pregadas e buscadas por ele e pela sociedade, mesmo que imbuídas de excelentes intenções, acabam sendo subvertidas por grupos específicos, em cada momento histórico, que dentro da lógica capitalista procuram a mais valia imediata. Esta dinâmica tem marcado a geografia das cidades, sendo a questão habitacional uma excelente maneira de observá-la.

A questão habitacional está diretamente associada ao crescimento populacional e ao índice de urbanização. No Brasil houve um aumento populacional muito intenso no século XX: em 1940, eram cerca de 40 milhões de habitantes e hoje são aproximadamente 200 milhões (figura 1), perfazendo um crescimento populacional de 361,58% ao longo destas décadas.

O intenso processo de urbanização brasileiro ganha força depois da década de 1960. Entre 1940/50 a taxa de crescimento urbano era de 45,8%; já na década seguinte (1950/60) esta taxa passa para 70,4%. Entre 2000/10 a população urbana brasileira é superior a 80%.

Desde 1989 o Brasil é uma república federativa presidencialista que, em sua evolução, vem tratando de maneiras distintas a questão habitacional. Aqui é analisada a atuação do Estado a partir da 2ª República, pois na Primeira República (1889-1930) não há questões habitacionais importantes trabalhadas, visto que o principal foco de atuação do estado era a garantia de que não voltasse o regime monárquico e que os entes federados (estados) se estabelecessem plenamente.

Figura 1
População total e população urbana do Brasil (1940-2010)



Fonte: Santo, 2012, p. 69.

O Brasil é atualmente um Estado Democrático de Direito, que atua através da observância das normas constitucionais. E, segundo Lênio Luiz Streck e José Luís Bolzan Morais[1], "a atuação do Estado passa a ter um conteúdo de transformação do *status quo*, a lei aparecendo como um instrumento de transformação por incorporar um papel simbólico protectivo de manutenção do espaço vital da humanidade".

Joachim Hirsch[2] sintetizou assim a interdependência entre o Estado e a economia:

> o Estado enquanto aparelho de força possibilita a existência do mercado, através da garantia da propriedade privada e das relações jurídicas apoiadas nela, e deve permanentemente intervir no processo mercantil para mantê-lo em funcionamento. Mas ele mesmo permanece dependente, em seus fundamentos, da existência assegurada do processo de valorização capitalista regulado pelo mercado.

Além disso, o afirma que cabe ao Estado assegurar o bom funcionamento do mercado, garantindo as relações entre suas diferentes classes. E, é justamente analisando esta relação que se compreende a organização espacial, sobretudo nas cidades.

O Estado brasileiro, na atualidade, é composto por uma administração direta e outra indireta. A administração direta é composta pelos três Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. Já a administração indireta é constituída pelas(os): Autarquias, Fundações, Empresas Estatais e Fundos. O Brasil é uma República Federativa, composta pela União, pelos Estados, pelos Municípios e pelo Distrito Federal.

---

[1] Streck e Morais, 2000, p. 104.
[2] Hirsch, 2010, p. 34.

Segundo Nelson Saule Júnior, é no âmbito municipal que se deve "exercer as funções do planejamento urbano e disciplinar os critérios para o exercício do direito da propriedade urbana por meio do plano diretor"[3]. Mas, é inegável que há uma competência legislativa concorrente entre a União, os Estados e os Municípios.

Destarte o Estado, como é um elemento condicionante e também um reflexo da sociedade, vai passar igualmente por uma reestruturação, que se caracteriza por privatizações e o consequente enfraquecimento do seu aparelho.

Assim, Manuel Castells [4]rejeita o Estado de Nicos Poulantzas[5] e argumenta que o poder não mais se concentra nele, nem nas empresas ou nas mídias. Difunde-se agora em redes globais de poder, informações e riquezas, tendo como principal característica a sua geometria variável e uma geografia desmaterializada. Desta forma, o Estado atual enfrenta o desafio de se adaptar a essa nova estrutura, ou à falta de uma estrutura padrão conhecida, perdendo ainda a vantagem das iniciativas inovadoras e dos feitos que mudavam a história.

Passamos por uma crise internacional do Estado, inclusive nos países mais ricos e hegemônicos, enquanto a população expressa o seu anseio pela volta das políticas de bem estar social. Segundo Edésio Fernandes, "a combinação entre altas taxas de crescimento urbano e aumento das desigualdades socioeconômicas, aliadas à crise fiscal e tributária, escassez de recursos públicos, reduzida capacidade institucional-administrativa e dívida social acumulada que já inviabilizam a ação eficiente do poder público, especialmente na esfera local"[6].

Este Estado, que foi destituído de parte de seu poder, principalmente de regulação econômica, embora mantenha algum domínio para regulamentar e controlar relativamente seus sujeitos, quase não exerce mais controle sobre a mídia, mesmo nas ditaduras mais engessadas, já que a própria internet hoje burla a censura, mandando e recebendo informações. Logo, seu controle ideológico das massas, também se enfraqueceu.

Como resposta a esta situação observa-se o fenômeno atual do agrupamento de Estados, numa tentativa de resolver problemas comuns. Isso nada mais representa do que a fragilidade individual e a possibilidade de manter certo poder coletivamente, apontando para uma nova forma de governo supranacional. Um claro exemplo disso é a própria comunidade europeia.

Dentro deste panorama, Paulo Roberto Pereira de Souza[7] coaduna com a ideia de que o Estado está passando por uma metamorfose, deixando a postura utópica "garantista", pois está abandonando a postura de "instrumento de controle social, no sentido estrito da palavra, a instrumento de direção social". Ou seja, ele deixa de usar normas que se apoiem apenas na coerção e passa a incentivar posturas que sejam mais adequadas à sociedade, por meio da criação de normas que incentivem e ofereçam vantagens aos indivíduos. Desta maneira, ainda segundo Souza, o legislador "continua a reprimir e a sancionar atos ilícitos, mas, acertadamente, desloca a carga repressiva da norma para as chamadas leis de incentivo, consagrando o princípio da precaução"[8]. Mas, para Arlindo Philippi Jr., já que "o Estado vem

---

[3] Saule Júnior, 2004, p. 205.
[4] Castells, v.1, 2007.
[5] Poulantzas, 2000.
[6] Fernandes, 2001, p. 16.
[7] Souza, 2002, p. 163.
[8] Souza, 2002, p. 164.

deixando de ter um papel fortemente intervencionista e paternalista, deverá assumir, cada vez mais, sua função como regulador de serviços oferecidos à população"[9], utilizando-se de agências reguladoras, numa utopia neoliberal.

A investigação de Heloísa Oliveira de Araújo e Rosali Braga Fernandes[10] identificou quatro grandes períodos das políticas da habitação no Brasil: desde as origens até 1964, onde está a Instalação do Governo da Regência e a fundação da primeira Caixa Econômica do Brasil; de 1964 até 1986, período de vigência do Banco Nacional da Habitação (BNH); e de 1986 até finais do século XX, período de carência de uma política efetiva sobre a habitação no País. Naquela publicação, iniciou-se a análise das políticas implementadas nos primeiros anos do século XXI, mas, a contemporaneidade do momento pede novas análises, postas a seguir.

No Brasil, entre 1940 e 2014, são observados vários tipos teóricos de Estado e diferentes regimes políticos. Aqui destacamos as principais manifestações desses no que concerne às Políticas Habitacionais e às legislações implementadas por ele. Ressaltando-se que nas Políticas Habitacionais ficam evidenciadas tanto as utopias, quanto as relações de classes e as interferências diretas na ocupação do espaço e nas transformações da configuração urbana.

Em 1940, ele era caracterizado como uma espécie de Estado Corporativista, denominado como Estado Novo (quadro 1), centralizador, autoritário e populista. Foi um período de grande expansão urbana brasileira, o ideário da população sobre ele era a de que cabia ao Estado assegurar o bem estar social, que era feito através do grande crescimento econômico e da atuação de um Estado forte, que, todavia possuía um regime ditatorial. Apesar do início da industrialização e crescente urbanização, principalmente no Sudeste do país, não existiu uma política habitacional. A única medida para regularizar uma ocupação desregrada foi a criação de uma lei proibindo e extinguindo mocambos, cortiços e casebres.

A Quarta República Brasileira é mais liberal, populista e nacionalista, marcada pela criação da Petrobras, criação de Brasília e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Há um período desenvolvimentista, mas a custas de um grande endividamento público que gerou sérios problemas econômicos. No final do período, com uma inflação crescente e descontentamento das classes médias e, principalmente, com a aproximação do governo a grupos comunistas, o período termina com um golpe militar.

No que tange à questão habitacional, neste período há uma continuidade da mentalidade anterior, com a proibição da construção de favelas no meio urbano. Contudo criam a Fundação da Casa Popular, primeiro órgão para a provisão de casa para a população de baixa renda, que não é efetiva em sua atuação. Durante a Terceira e Quarta Repúblicas foram produzidas cerca de 140 mil unidades habitacionais, através dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e as COHABs (quadro 2).

Em todo este período a utopia é do Estado que assegura o bem estar social, mas que na realidade traz parcas conquistas em pequenas áreas para a população de baixa renda e procura assegurar, fundamentalmente, uma possibilidade de crescimento econômico para as classes mais abastadas, regulamentando as cidades de forma excludente para os menos favorecidos economicamente.

---

[9] Philippi Jr, 2002. p. 5.
[10] Araujo e Fernandes, 2010.

No período seguinte há uma Ditadura Militar, com um padrão desenvolvimentista, nacionalista, repressivo (quadro 1). A década de 1970 marca o apogeu de sua popularidade, período conhecido como "milagre econômico". Neste período há a implantação de centros industriais em cidades médias espalhadas por todo o território nacional. Nitidamente se concretiza aqui a utopia do Estado para tentar assegurar o bem estar social, quando da efetivação da primeira política habitacional nacional, com a criação do Sistema Financeiro de Habitação e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), juntamente com a do Banco Nacional da Habitação (BNH); nas Unidades da Federação foram criadas companhias para o tema e na Bahia foi a Habitação e Urbanização do Estado da Bahia (URBIS); Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOP); e, Plano Nacional de Saneamento (PLANASA).

De 1964 até 1986 foram ofertadas 4,3 milhões de unidades habitacionais no Brasil, sendo 55,8% delas para classes populares, aproximadamente um total de 2,4 milhões (quadro 2). Todavia, a decadência vem na década de 1980, com problemas econômicos, uma inflação crônica e exacerbada e disparidade acentuada entre as classes sociais, gerando um movimento pró-democrático.

Em meados da década de 1980 entramos na Sexta República, iniciada por ideais liberais e democráticos (quadro 1). Seus primórdios são marcados pela mudança na economia, com períodos de grandes sacrifícios por parte da população, visando controlar a inflação por meio da criação de diversos planos (Cruzado, Cruzado II, Bresser, Real). A partir do Plano Real, chega-se a um período de utopia neoliberal, onde a economia de mercado prevalece, muitas empresas estatais são privatizadas e muitas agências reguladoras são criadas. Até o final deste período, não há ênfase às questões habitacionais, pois o foco são as questões macroeconômicas, inexistindo, nesta época, investimentos ou linhas de créditos adequadas para acesso à casa própria. Assim, temos um período em que a utopia do Estado é que ele apenas regula a sociedades e, na realidade, a população de baixa renda fica à mercê de um mercado financeiro extremamente segregador e perverso.

Quadro 1
Síntese dos regimes políticos brasileiros (1930 – 2016) e suas políticas habitacionais

1930 – 1937 e 1937 – 1945: Era Vargas e Estado Novo (Segunda e Terceira República)	
Principais Características dos Regimes Políticos	Política Habitacional
Regime Ditatorial com forte cunho populista, centralizador de poder, nacionalista e anticomunista. Foi um período de grande crescimento econômico e expansão urbana, com construção de muitas estradas nacionais (partes das BR 116 e BR 101). O ideário da população era a de um estado provedor do bem estar social, que faria a transformação e modernização do país.	• Organização dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) - 1933; • Normas para a extinção dos mocambos, cortiços e casebres (Decreto-Lei nº. 347/1944).
1946 – 1964: Quarta República (República Populista, República Nova ou República de 1946)	
Principais Características dos Regimes Políticos	Política Habitacional
Período marcado pela criação de Brasília e a fundação da Petrobras. Os dirigentes se apoiavam em seus carismas. Há um clima de mais liberdade que a era anterior; pluripartidarismo. No início Vargas implanta um período de nacionalismo e estatização. A partir de 1956 vem o período desenvolvimentista, onde avanços técnicos e industriais levariam o país ao desenvolvimento, caracterizado pela expansão de infraestrutura, industrialização e criação da SUDENE. No início da década de 1960, com a entrada de João Goulart na presidência, há uma severa crise política, pois os militares temem a aproximação comunista, o que leva ao golpe militar.	• Proíbe a construção de favelas no meio urbano (Decreto nº. 8.938/1946); • Cria a Fundação da Casa Popular, primeiro órgão para a provisão de casa para a população de baixa renda (Decreto-Lei nº. 9.218/1946); • Cria o serviço de recuperação de favelas e habitações anti-higiênicas (SERFHA) – 1956; • Cria o Instituto Brasileiro de Habitação e o Conselho Nacional de Planejamento de Habitação Popular – 1961.
1964 – 1985: Ditadura Militar (Quinta República)	

Principais Características dos Regimes Políticos	Política Habitacional
Volta-se a um padrão desenvolvimentista e nacionalista, com forte cunho autoritário/repressivo; o auge de sua popularidade foi na década de 1970, quando acontece o chamado "milagre econômico. Neste período há a primeira política habitacional nacional, a implantação de centros industriais em cidades médias e espalhadas por todo território nacional.Na década seguinte entra em decadência, com uma inflação crônica e exacerbada e disparidade acentuada entre as classes sociais, gerando uma movimento pró-democrático.	• Cria o Sistema Financeiro de Habitação e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e o Banco Nacional da Habitação (BNH) (Lei nº. 4.380/1964); • Cria as Companhias de Habitação Popular (COHABs) (na Bahia corresponde à Habitação e Urbanização da Bahia S.A. (URBIS) (Lei nº. 2.114/1965)); • Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOP) (Decreto nº. 58.377/1966); • Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) -1968 • BNH passa a financiar obras públicas (1972); • Criam-se diversos programas para complementar a política habitacional (1974-1973).
1985 – atual (2016): Sexta República (República Nova)	
Principais Características dos Regimes Políticos	Política Habitacional
É o período pós-ditadura, onde há um processo de democratização e mudança da economia. Há a promulgação de uma nova Constituição (1988), onde se institui o Estado Democrático de Direito e uma república presidencialista. Em sua primeira fase há uma grande preocupação com o controle da inflação e controle dos gastos públicos. Abre-se então a economia brasileira e no período de Fernando Henrique Cardoso, privatiza-se muitas empresas estatais e criam-se agências reguladoras (energia, aviação, petróleo, entre outras), e alguns projetos sociais (Bolsa-escola), é uma fase neoliberal. Quando Lula assume, mantém a linha econômica adotada e aumenta a abrangência de projetos sociais, há um controle da inflação e dos juros e aumento real da renda per capita da população, contudo permanecem ainda sérias disparidades sociais. No final do seu segundo mandato, Lula institui o Programa de Aceleração do Crescimento, que promoveria a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, foi muito importante para evitar que o país entrasse na crise econômica mundial (2008-2009). Em 2011 o PAC entra em sua segunda fase, consolidando e ampliando as atividades, principalmente nas áreas de: transportes, energia, cultura, meio ambiente, saúde, área social e habitação e o Programa Minha Casa, Minha Vida.	• Cria o Ministério de Desenvolvimento Urbano (MDU) - 1985; • Extinção do BNH (Lei nº. 2.291/1986); • Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC) – Programas: Mutirões Habitacionais; Urbanização de Lotes e Urbanização de Favelas (Decreto nº. 91.500/1988); • Extingue-se o MDE e cria-se o Ministério da Habitação e do Bem-estar social (MBES) - 1988; • Plano de Ação Imediata para a Habitação (Lei nº. 2.629/1990); • É instituído o financiamento direto à pessoa física; Programas Habitar-Brasil e Morar Município (1992-1993); • Criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) (Lei nº. 9.514/1997) • Criação de diversos programas: Habitar Brasil/BID; Arrendamento Residencial (PAR); Subsídio à habitação de Interesse social (PSH); • Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257/2001) • Sistema de Habitação de Mercado (Lei nº. 10.931/2004); • Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) (Lei nº. 11.124/2005 e Decreto nº. 5.796/2006 • Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - (Decreto nº. 6.025/2007); • Programas: Morar Melhor, Nosso Bairro, Saneamento é Vida, Carta de Crédito, Minha Casa Minha Vida (a partir de 2008 - atual).

Fonte: Santo, 2012, p. 68-81; Araujo, 2016, p. 160-173.

Quadro 2
Unidades Habitacionais produzidas no Brasil (1937-2015)

Período	Unidades Habitacionais	Nº de Anos
1937-1963	142.127	27
1964-1986	4,3 milhões	23
1987-1993	-*	7
1994-2008	1,1 milhões	15
2009-2015**	2,4 milhões	6**

*sem dados divulgados. **até setembro de 2015.

Fonte: Cardoso, 2013; Brasil, 2016 (a, b, c, d); Bonduki, 1999.

A partir de 2003, quando há uma continuidade na estabilização econômica, inicia-se um período de diminuição das disparidades sociais (quadro 1), com um aumento real do valor do salário mínimo e através da ampliação e criação de políticas públicas que diminuíssem as disparidades sociais e regionais no Brasil, voltamos a uma utopia de Estado que garante o bem estar social e que procura promover justiça social. Assim, chega-se, em 2007, ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que trará uma retomada de crescimento econômico no país e virá com importantes programas na área de habitação, destacando-se aqui o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que de 2009 até 2015 havia fornecido 2,4 milhões unidades habitacionais pelo território nacional (quadro 2), sendo destas 35% para renda familiar mensal bruta de até R$ 1.600,00 (≅2 salários mínimos-2016); 57% para renda R$ 1.600,00 até R$ 3.275,00 (≅4 salários mínimos-2016); e, 8% para a faixa de R$ 3.275,01 a R$ 5.000,00 (≅6 salários mínimos – 2016).

Para Fabiana D'Amico[11], o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) consiste de um conjunto de soluções que busca atingir os aspectos econômicos dos financiamentos habitacionais por meio da concessão de subsídios às famílias das classes sociais mais baixas, atendendo a uma demanda habitacional na faixa de renda que vai até seis salários mínimos mensais. Ele é composto por: a) o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU); b) o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). A estes programas foram delegadas as responsabilidades de facilitar a aquisição, produção e requalificação do imóvel residencial de famílias com renda mensal de até seis salários mínimos, nas regiões urbanas, e, dos agricultores familiares e trabalhadores rurais, conforme sua faixa de renda, limitando a renda familiar anual a R$10.000 nas regiões rurais. Toda a sua estrutura é organizada através de faixas salariais, sendo os produtos (unidades habitacionais) diferenciados por cada uma delas.

No Brasil, desde 1940, a questão da habitação tem sido predominantemente estruturada de maneira tripartite: produção popular – através de loteamentos periféricos e autoconstrução; produção estatal – direta ou indireta; e, em menor grau, a produção empresarial – através da incorporação imobiliária, como reforça o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável de Teresina[12]. Esta composição tem reforçado a segregação socioeconômica e realizado uma espacialização periférica com baixa oferta de serviços básicos e infraestrutura urbana. Perpetua o modo de produção capitalista, que se apropria rapidamente e subverte as políticas públicas populares/populistas para a maximização dos lucros e desvirtuação de seus preceitos básicos.

Pelo exposto, observa-se que no Brasil as Políticas são formuladas e implantadas no âmbito Federal e impostas às demais esferas (Estadual e Municipal), de forma rápida e sem o amadurecimento necessário para que os locais onde elas são concretizadas (municípios) se preparem e se planejem adequadamente para sua implementação.

Contudo, recordamos a análise realizada por Marcelo Lopes de Souza[13], quando diz que "mudar a cidade é uma tarefa coletiva", pensando-se numa democracia que efetivamente funcione, considerando ainda que a técnica não deve ser superestimada, nem subestimada; e que a sociedade, representada por grupos organizados e qualificados, deve participar tanto do seu planejamento como de sua gestão. Se a sociedade for realmente proativa irá atuar

[11] D'Amico, 2011.
[12] Teresina. 2015.
[13] Souza, 2006, p.518.

ativamente e pressionará o Estado para que sua máquina e o seu poder sejam utilizados em benefício do todo, já que,

> a tarefa de transformar a realidade sócio-espacial, sendo essencialmente política, só pode ser, para ser autêntica e legítima, sob um ângulo autonomista, uma tarefa assumida material e intelectualmente por uma coletividade e conduzida democraticamente, e não inspirada por intelectuais tecnocráticos e imposta pelo Estado[14].

Para exemplificar como foram utópicos os últimos programas implantados no Brasil, utilizamos nesta investigação o método de abordagem indutivo, onde a cidade de Feira de Santana serve como objeto de análise e exemplifica a relação entre o Estado, a habitação e a expansão urbana.

Feira de Santana

O estudo de caso particular é a influência do Estado sobre o espaço urbano na cidade de Feira de Santana, que é segunda maior cidade da Bahia, com mais 500.000 habitantes (figura 2). Nela, como em diversas cidades médias brasileiras, foram implantados muitos conjuntos habitacionais com ação direta do Estado em seus três níveis institucionais.

Feira de Santana, como o Brasil, tem o crescimento populacional e a taxa de urbanização elevadas Parte da cifra de 86,5 % (tabela 1) e tem seu pico registrado no período de 1950/60, mantendo-se num alto patamar na década subsequente (1960/70). Estes dados refletem a época da política rodoviarista e de industrialização nacional (quadro 1), que foi articulado por agentes estatais de âmbito federal, que levou a uma migração intensa rumo à Feira de Santana, modificando a composição da população, já que as pessoas são oriundas de várias partes do país.

Este panorama, somado a grandes diferenças sociais e econômicas da população, leva à constituição de uma lógica de segregação. As pressões para o Estado resolver o problema da habitação surgem desta dinâmica e uma das principais “saídas” encontradas é a implantação de conjuntos habitacionais para a população de baixa renda que se enquadra num fenômeno de cunho nacional, pois é coordenado pela política habitacional federal.

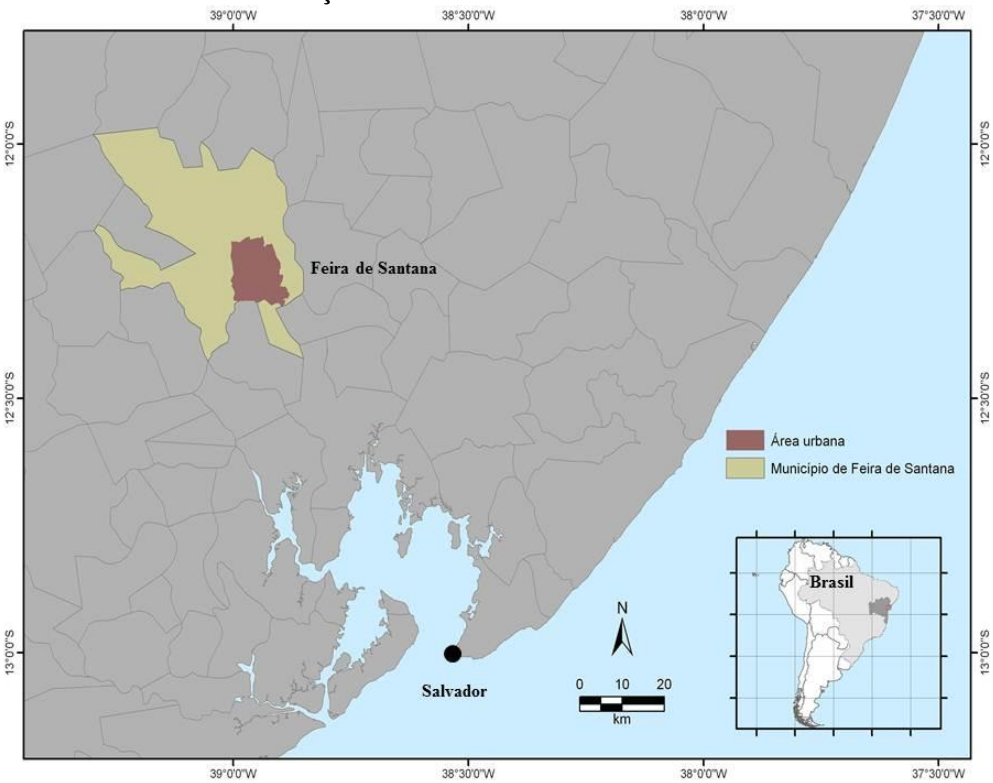
Os conjuntos habitacionais, fundamentalmente, estão ligados à dinâmica socioeconômica da cidade de Feira de Santana. A história começa em 1969, com a construção do Conjunto Habitacional Feira I, conhecido atualmente como Cidade Nova. Este empreendimento foi planejado e executado pela URBIS, que era a empresa correspondente ao COHAB no âmbito nacional.

Os empreendimentos realizados para população de baixa renda na cidade podem ser agrupados em quatro tipos diferentes de órgãos executores, sendo os da URBIS, do Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOP), da Caixa Econômica Federal (CEF) e os do Plano Municipal de Habitação Popular (PLANOLAR) e, mais recentemente, pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

---

[14] Souza, 2006, p. 531.

Figura 2
Localização de Feira de Santana – Bahia – Brasil



Fonte: Santo, 2012. p. 22.

Tabela 1
Taxa de crescimento populacional e urbano do distrito sede de Feira de Santana (1940-2010)

Período	Taxa de crescimento populacional (em %)	Taxa de crescimento urbano (em %)
1940 – 1950	86,5	87,9
1950 – 1960*	140,8*	171,1*
1960* – 1970	58,5*	76,3*
1970 – 1980	70,8	78,8
1980 – 1991	54,5	50,1
1991 – 2000	20,5	23,3
2000 – 2010	17,5	18,1

* Valores estimados.
Fonte: Santo, 2012. p. 156.

O PLANOLAR foi criado pela Lei nº. 825 de 1977 com o objetivo de propiciar a obtenção de casa própria à população de baixa renda. Neste tipo de empreendimento, cabe à prefeitura a doação de lotes, o fornecimento de material de construção para uma unidade básica e o acompanhamento técnico da obra, enquanto a construção é de competência dos beneficiados, segundo Sandra Medeiros Santo[15]. Desta forma, apesar da assessoria dada pelo agente estatal, inexiste um efetivo controle técnico e jurídico. Consequentemente, a mínima irregularidade

[15] Santo, 2012.

apresentada, carecerá de um responsável direto e único, podendo, qualquer uma das partes, alegar que a responsabilidade lhe era indevida. Por este motivo, não o aprofundaremos neste estudo, já que, como explicitado anteriormente, se busca empreendimentos totalmente implementados pelo Estado, em suas diversas escalas de poder, para interpolar as informações com as leis vigentes de cada período histórico correspondente.

Contudo, destaca-se que o PLANOLAR atuou de forma significativa na cidade, haja vista que em Feira de Santana, através deste sistema, foram estabelecidos 33 loteamentos até 2004, segundo Eliecy Eduarda Oliveira[16], em diferentes pontos da cidade, como pode ser observado na figura 3, que orienta uma noção da distribuição por bairros, sem, contudo, possuir a precisão de um georreferenciamento.

Espacialmente sua atuação foi irregular, pois alguns bairros não foram beneficiados, se destacando os situados dentro do Anel de Contorno e no eixo de expansão Leste-Sudeste da cidade. A ausência, nestes bairros, pode ser explicada, em alguns casos, pelo maior valor do solo urbano como nas áreas intra-anel (Brasília, Capuchinhos e Santa Mônica) e nos locais de expansão de alta renda como, ironicamente, é o bairro conhecido como o SIM, cujas origens remontam da instalação, no local, do Serviço de Integração do Migrante (SIM). Outro motivo é a falta de espaço, como no caso dos bairros Rua Nova, Cruzeiro e Chácara São Cosme, ou ainda, a ausência de infraestrutura, como no 35º Batalhão de Infantaria (BI), Lagoa Salgada e Aeroporto (figura 3).

A espacialização destes empreendimentos favoreceu uma expansão da mancha urbana no eixo Norte e Sul da cidade (figura 3). No sentido Norte destaca-se, também, seus eixos colaterais (Nordeste e Noroeste) e aí se sobressai o bairro Mangabeira. Já no sentido Sul, se destaca o bairro Tomba, que situa-se entre dois Complexos Industriais do Subaé (CIS Tomba e CIS BR-324). Dita predileção pode ser explicada pelo baixo valor do solo destas áreas.

A atuação dos programas URBIS, INOCOOP e CEF foram importantes para a cidade, pois juntos, eles são responsáveis pela implantação de 42 conjuntos e 20.273 unidades habitacionais. E sua distribuição espacial seguiu, em parte, a mesma lógica de valor do solo urbano. Desta feita, como eles visam atender uma população com renda um pouco superior ao anterior, eles não são tão periféricos. Mas, também, não atuam em bairros como SIM (expansão de alta renda) e outros sem infraestrutura básica instalada (35º BI, Subaé, Santo Antônio dos Prazeres e Aeroporto) (figura 3).

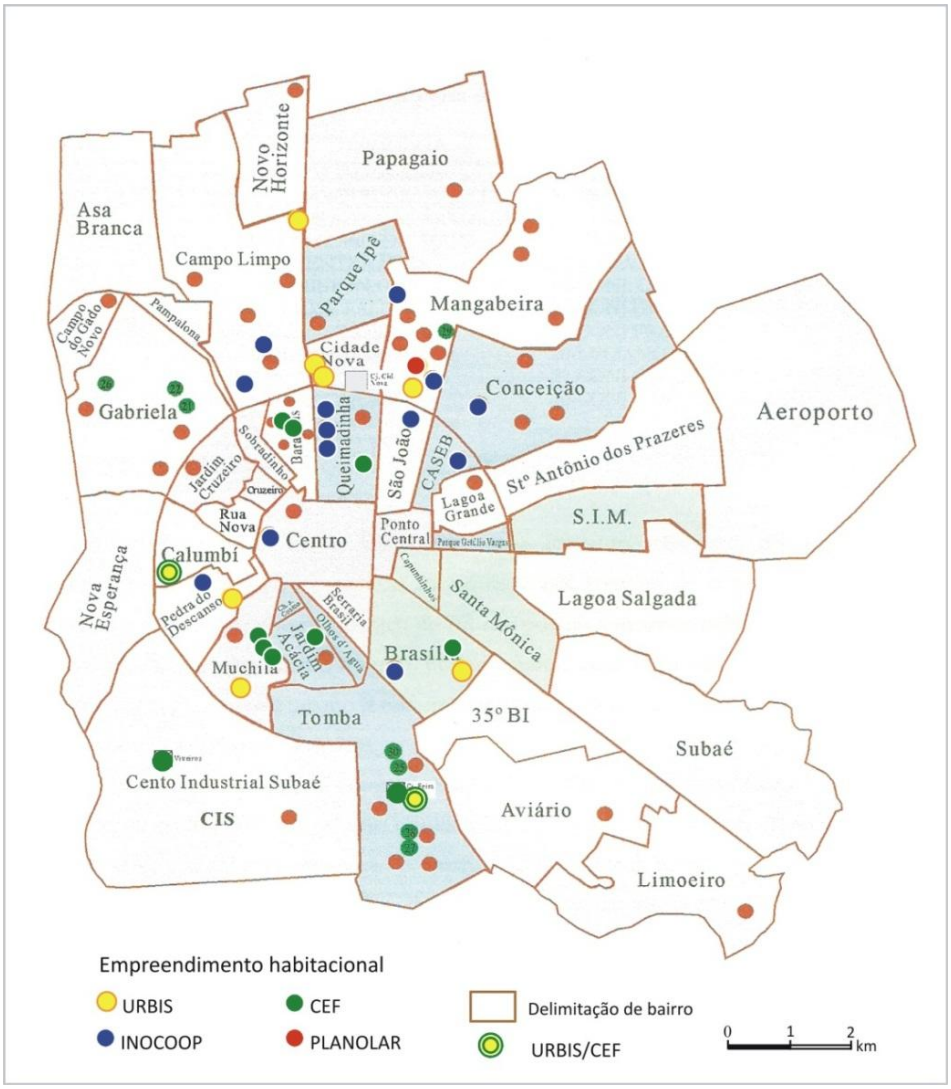
A URBIS (quadro 1) foi criada (Lei nº. 2.114/1965) como empresa de economia mista, cujos principais objetivos eram planejar, estudar e executar a política habitacional para todo o Estado da Bahia. Estava vinculada à política do BNH e visava atender à demanda da população com renda entre 1 a 3 salários mínimos. A partir de 1971, ela passa para o campo de ação da Secretaria do Trabalho e Bem Estar Social (SETRABES), quando aumenta a sua atuação no Estado.

Em mais de três décadas de desempenho, segundo Sandra Medeiros Santo, et al[17], ela prestou importante contribuição ao processo de expansão urbana de Salvador e de outras cidades baianas, sendo responsável pela implantação de cerca de 100 mil unidades habitacionais, entre casas, apartamentos, embriões e lotes urbanizados, distribuídas em todas as regiões da Bahia,

[16] Oliveira, 2004, p. 176.
[17] Santo, et al, 2012, p.136.

a exemplo de Feira de Santana, na qual os seus conjuntos são exemplos reais de um processo contínuo de urbanização, destacando a forma como este se estabeleceu ao longo de quatro décadas.

Figura 3
Distribuição por bairros de conjuntos habitacionais (URBIS, INOCOOP e CEF) e loteamentos PLANOLAR em Feira de Santana – 2004



Fonte: Santo, 2012, p. 164

Como único agente do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) no Estado, as atividades da URBIS foram marcantes. Em Feira de Santana, segundo Santo, et al[18], a sua atuação gerou quase 11 mil residências distribuídas nos conjuntos Feira I, Feira II, Feira III, Feira IV, Feira V, Feira VI, Feira VII, Feira IX e Feira X. E, por conta da sua liquidação, os últimos conjuntos que estavam sendo planejados por ela (Feira VII e IX), tiveram a execução dos empreendimentos repassados.

No caso do conjunto Feira VII, o empreendimento foi transmitido à CEF e a construção foi realizada pelo consórcio de três empresas: ERG – Engenharia, MRM Construções e a Esteio Construções. Quanto ao Feira IX, a URBIS chegou a selecionar os moradores e então, passou

[18] Santo, et al, 2013.

à CEF a administração e execução, enquanto a construção foi realizada pela OMS da Bahia Construções Ltda. Cabe ressaltar aqui, que o último conjunto implantado segundo o padrão empregado pela URBIS foi o Feira VII (figura 3). Vale notar que 1999 a URBIS entra em processo de liquidação e hoje apenas administra seus contratos financeiros, através da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER).

O INOCOOP (Decreto nº. 58.377/1966) teve sua criação incentivada, em todo o Brasil, pelo próprio BNH, segundo Rosali Braga Fernandes[19]. Cada unidade da federação teve administração própria. Os diversos INOCOOPs são sociedades civis sem fins lucrativos que devem prestar aporte técnico, contábil e jurídico às cooperativas habitacionais. Destina-se às famílias com renda entre 5 a 8 salários mínimos, que em geral abarcam funcionários públicos, militares e profissionais liberais.

O INOCOOP da Bahia, segundo Fernandes[20], foi criado em 1967. A primeira Cooperativa na cidade de Feira de Santana data de 1969, tendo registrado o início de seu trabalho de construção no ano seguinte. Em duas décadas foram entregues 13 conjuntos, perfazendo mais de 3.500 unidades, sendo que as estruturas físicas das unidades possuem um padrão melhor que o da URBIS e os tipos de habitação variam entre casas e apartamentos. Quanto aos apartamentos, são locados em edifícios de quatro pavimentos, com um estilo arquitetônico simples.

Estes conjuntos são mais centrais (figura 3) que os da URBIS e a infraestrutura, notadamente a rede viária e de serviços, sempre foi melhor e mais articulada. Neles inexistem caminhos, como no anterior, apenas ruas, que compõe atualmente a paisagem da cidade como um contínuo equilíbrio paisagístico e arquitetônico.

A CEF absorveu as atribuições do BNH, quando de sua extinção, em 1986, e ganhou poder com a diminuição da interferência do Estado na Política Habitacional, dentro do ideário neoliberal dos governos Collor (1990) e Cardoso (1995). Desta forma, no caso de Feira de Santana, até o final da década de 1990, a CEF arcou com as demandas iniciadas por outras instituições, como os da URBIS, através dos conjuntos Feira IX e Feira VII, e outros, de empreendedores diversos que apresentaram problemas, como o caso do conjunto Viveiros (figura 3).

Estas mudanças e, em especial, a adesão de empreendimentos problemáticos, levaram dita empresa a evitar financiamentos de riscos, ou destinados ao público de baixa renda, marcando nacionalmente uma diminuição na construção de habitação popular por este sistema. A CEF passa a focar a demanda solvável através de empreendimentos organizados por empresários.

Oliveira[21] ressalta que a CEF atua em três vertentes: banco comercial; agente delegado do governo federal; e agente de desenvolvimento urbano. Também, atua na administração das transferências de benefícios como os do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que tem sido um importante recurso para a aquisição e construção de habitações.

Assim, o período entre o final do século XX e início do século XXI é marcado por uma nova fase da CEF. Nesta destaca-se o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), engajado neste pensamento empresarial que cria conjuntos em bairros que possuem infraestrutura

[19] Fernandes, 2003.
[20] Fernandes, 2003.
[21] Oliveira, 2004.

pronta e estão bem localizados. Ele tem como público alvo famílias com renda superior a 6 salários mínimos, excluindo as pessoas de baixa renda.

Durante quase duas décadas foram registrados 18 empreendimentos pela CEF. Como ela absorveu duas da URBIS, o total é de 20 conjuntos, que somam 8.901 unidades, distribuídas entre casas e apartamentos, em diferentes setores da cidade. As casas deste tipo de empreendimento, em Feira de Santana, diferem das realizadas anteriormente, por serem padronizadas. As formas diversificadas seguem uma lógica determinada pelo mercado onde empreendedores imobiliários visavam atingir uma população mais exigente.

Como dito anteriormente, a distribuição geográfica destes conjuntos em Feira de Santana ocorre, predominantemente, no eixo Norte-Sul, pendendo para o eixo Norte, sendo que treze deles foram implantados nesta área, externa ao Anel de Contorno (Avenida Eduardo Fróes da Mota). No espaço dentro do Anel, foram implantados vinte conjuntos, sendo que três deles formam um contínuo com os conjuntos da área externa, pois estão no eixo da Av. José Falcão da Silva e Av. Transnordestina (BR-116 Norte). Eles foram produzidos pelo INOCOOP (Centenário, Milton Gomes e José Falcão da Silva) e aproveitaram toda a estrutura produzida para atender aos dois primeiros conjuntos da URBIS (Feira I e II – bairro Cidade Nova) (figura 3).

No parte Sul, na área externa ao Anel, destacam-se sete conjuntos, sendo que o conjunto Viveiros fica numa área deslocada a Sudoeste, próximo ao CIS Tomba, enquanto todos os outros ficam entre os dois pólos industriais da cidade CIS Tomba e BR-324 (figura 3).

Com relação ao número de unidades, a URBIS foi quem mais produziu: 7.826 (38 % do total das habitações produzidas), em um total de 9 empreendimentos (tabela 2 e figura 3). O INOCOOP implantou um número maior de conjuntos (13), todavia entregou à população 3.549 unidades que representavam 18% das residências do universo analisado (tabela 2). Embora o INOCOOP seja a instituição que menos atuou em termos quantitativos, seus conjuntos possuem um melhor padrão de qualidade e infraestrutura.

A CEF, por sua vez, produziu 5898 unidades (29%), em 25 empreendimentos. Cabe destacar que deste total, 1720 pertencem ao conjunto Viveiros, ou seja, ele abarca aproximadamente 29% do total entregue (tabela 2 e figura 3).

Para não distorcer a análise da URBIS e da CEF, estão isolados os conjuntos Feira VII e o Feira IX que, conforme explicitado anteriormente, foram iniciados pela primeira, mas tiveram sua execução e entrega administrada pela segunda, devido à extinção da URBIS (Tabela 2 e Figura 3). Esta separação retrata o quanto a URBIS atingia a população de baixa renda, já que com apenas dois conjuntos ela abarcava quase o mesmo número de moradias que o total da INOCOOP.

Através da análise destes dados, percebe-se que houve uma política habitacional intensa no período da URBIS, em que pese a questão do padrão do empreendimento, principalmente no que tange a infraestrutura viária, visando atingir o maior número de pessoas possíveis. Enquanto a CEF possui o maior número de empreendimentos (18), mas, ainda hoje, atende uma parcela bem menor da população (tabela 2).

Tabela 2
Atuação das instituições na construção de conjuntos habitacionais para população de baixa renda em Feira de Santana (1969 – 2010)

Instituição	Nº. de empreendimentos	Nº. de unidades
URBIS	9	7.826
INOCOOP	13	3.549
CEF	18	5.898
URBIS/CEF	2	3.000
Total	42	20.273

Fonte: Santo, 2012. p.183.

Quanto ao período que estes empreendimentos foram efetivados, as atuações da URBIS e do INOCOOP ocorrem simultaneamente, coadunando com a política habitacional nacional. O auge desta atuação se dá na década de 1980, para ambos órgãos. A CEF, passa a atuar efetivamente com a desativação gradativa dos outros dois. Como isso ocorre na década de 1990, observa-se uma clara curva ascendente da CEF, quando se configura o seu ápice e paralelamente o declínio das outras duas instituições mencionadas anteriormente. Cabe aqui alertar que, pelos dados estarem agrupados por décadas, passa despercebido que os empreendimentos concentram-se entre os anos de 1991-1993, com exceção do conjunto Feira VII, que data de 1995. Além destes citados, nenhum outro empreendimento é executado na segunda metade desta década, no auge de uma política neoliberal (quadro 2).

Após quase uma década sem dar assistência aos menos favorecidos, em 2009 (Quadro 2), o Governo Federal lançou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), visando financiar habitações para famílias com renda mensal de até R$ 4.900,00 (cerca de 10 salários mínimos), sendo que a parcela mínima para o financiamento seria de R$ 50,00. Dito programa é gerido pelo Governo Federal, através do Ministério das Cidades e operacionalizado pela CEF.

O Valor máximo do imóvel varia de acordo com a cidade e a quantidade de habitantes: a) R$ 170 mil para Regiões Metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro ou Distrito Federal; b) R$ 150 mil para cidades com mais de 500 mil habitantes e capitais dos outros estados e cidades que fazem limite com elas e; c) R$ 80 mil para as demais cidades.

A construção ocorre após contratação dos empreendimentos em condomínio ou em loteamento, de apartamentos ou casas. A tipologia para casa é de, no mínimo, 02 quartos, sala, cozinha, banheiro e área de serviço; com área útil mínima de transição de 32 m² (não computada área de serviço); e acessibilidade com área útil mínima de 36 m² (não computada área de serviço). Os apartamentos devem ter no mínimo 02 quartos, sala, cozinha, banheiro e área de serviço; com área útil mínima de transição de 37 m²; e acessibilidade com área útil mínima de 40 m².

O programa requer que o governo Municipal ou Estadual se cadastre, assinando um termo de adesão junto à CEF que, a partir desse momento, passa a receber e analisar as propostas de aquisição de terreno e produção ou requalificação de empreendimentos. Quando aprovado, a

Caixa Econômica Federal[22] contrata a operação, acompanha a execução das obras pela construtora e destina as habitações ao público alvo deste Programa.

No PMCMV o número de unidades deve ter relação com a área disponível, sendo limitada, se possível, a 500 unidades. E, a partir de 2012, quando destinado a condomínios fechados o limite foi para 300 unidades habitacionais. Ressalta-se ainda que, atrelado ao número de unidades, está o tipo de serviço urbano que deve ser ofertado pelo empreendedor, tal como a construção de creches, posto de saúde, dentre outros, pretendendo, assim, desonerar o poder público.

O PMCMV é dividido em três faixas de renda bruta familiar mensal: Faixa 1 até R$ 1.600 (≅2 salários mínimos-2016); Faixa 2, superior a R$ 1.600,00 até R$ 3.275,00 (≅4 salários mínimos-2016); e Faixa 3 de R$ 3.275,01 até R$ 5.000,00 (≅6 salários mínimos – 2016). A distribuição destes conjuntos em Feira de Santana considera estas divisões pelas faixas de renda estabelecidas pelo programa, segundo Noelise Gomes Uzeda Sousa[23].

Foram implantados 112 empreendimentos em Feira de Santana entre 2009 e 2014, segundo a Gerência de Habitação da CEF[24], sendo que a maioria destinou-se à Faixa 2. Em termos de número de unidades habitacionais, o total foi de 15.700, sendo que a maioria atende à Faixa 1, representando 63,6% das unidades produzidas. A Faixa 3 correspondeu apenas a 7,1% dos empreendimentos e a 4,3% das residências (figura 4).

A pujança e a distribuição geográfica dos condomínios gerou uma reorganização da população na cidade, o que pode ser observado na Figura 4, que apresenta a distribuição dos conjuntos pelos bairros, destacando a faixa de renda a que se destinam e o número de habitações por empreendimento. Além disso, chama a atenção, quando comparamos este mapa com o da figura 3, que foram criados, em 2013, pela Prefeitura Municipal[25], seis (6) novos bairros na cidade de Feira de Santana (Vale do Jacuípe, Pedra Ferrada, CIS Norte, Mantiba, Registro e Chaparral), incorporando área rural de vários distritos adjacentes. No período analisado (2009 a 2014) inexiste conjunto entregue nestas áreas, contudo vários estavam sendo construídos ou em fase de planejamento e autorização, desta forma, eles irão aparecer em estudos vindouros.

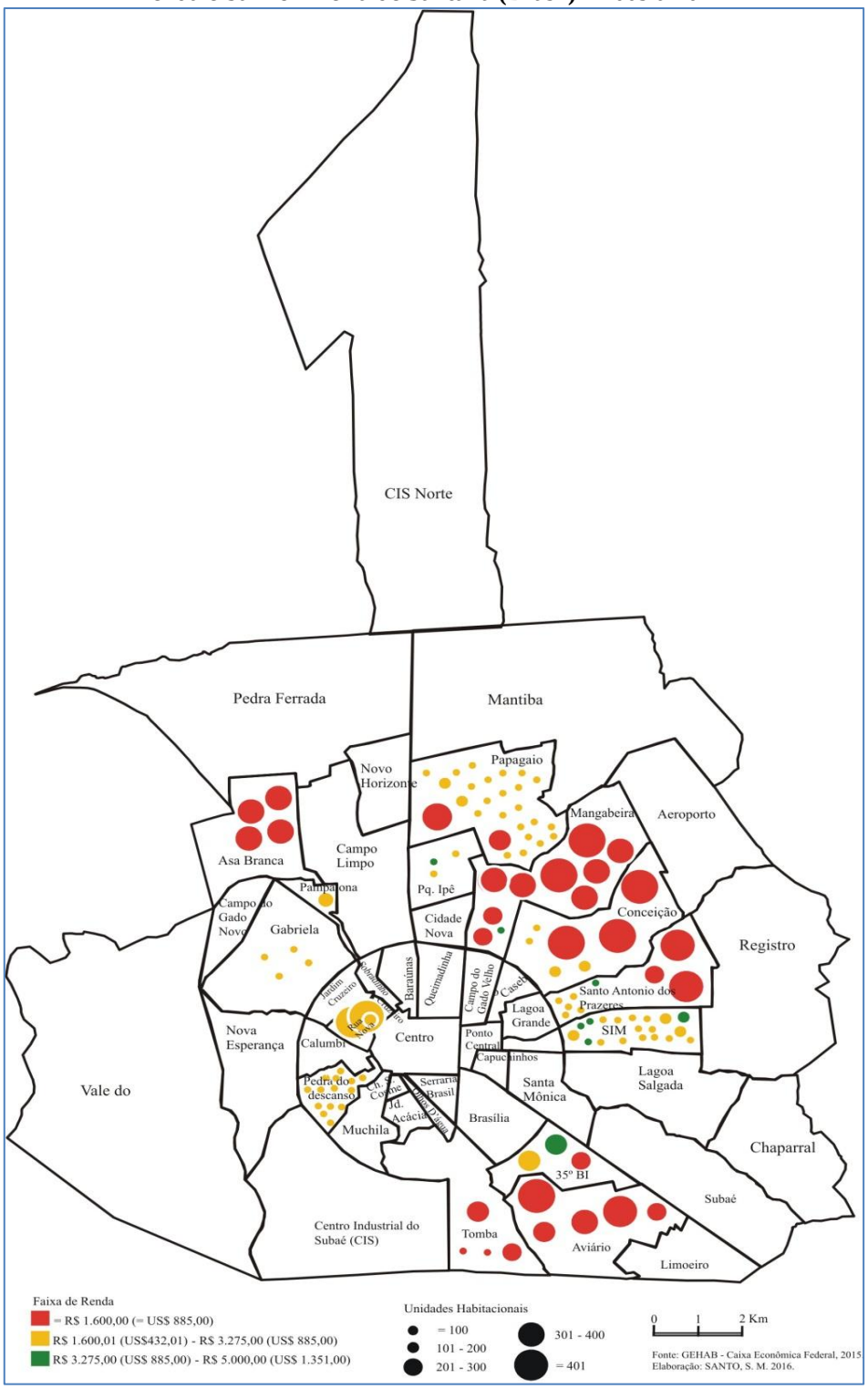
A localização dos conjuntos habitacionais do PMCMV também segue a lógica do capital. Os empreendimentos para as Faixas salariais 2 e 3, ficaram em áreas mais valorizadas e relativamente próximas ao centro, enquanto as unidades destinadas à Faixa 1, ficaram mais afastadas , em áreas ambientalmente frágeis, sendo, no caso de Feira de Santana, próximos aos riachos e nas zonas de dissecação do tabuleiro.

Observa-se ainda, que persiste um crescimento no eixo Norte-Sul da cidade, mas, há um direcionamento para Leste, levando a uma grande expansão para o Nordeste e Sudeste. (figura 4). Além disso, cabe destaque a ocupação de vazios dentro da área delimitada pelo Anel de Contorno (Avenida Eduardo Fróes da Mota), principalmente no Bairro Pedra do Descanso, local com muitas nascentes e riachos, que estava sendo retida para especulação imobiliária e que gerou uma paisagem diferenciada (figura 4) onde houve uma auto-segregação residencial,

[22] CEF, 2011.
[23] Sousa, 2015.
[24] GEHAB-CEF, 2015.
[25] Feira de Santana, 2013.

semelhante ao definido por Roberto Lobato Corrêa[26]. São 695 residências distribuídas em14 empreendimentos cercados por altos muros que os isolam do contexto urbano local.

Figura 4
Distribuição dos empreendimentos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida por faixa de renda e bairro – Feira de Santana (Brasil) – 2009 a 2014



[26] Corrêa, 1989, p. 64.

A área Oeste ainda é pouco ocupada por ser o local de dissecação do tabuleiro interiorano e por ser o vale do Rio Jacuípe e área de proteção da Represa de Pedra do Cavalo. Quanto ao Nordeste da cidade, destacamos o Bairro Papagaio com 26 empreendimentos, sendo destes apenas dois da Faixa 1 e os demais da Faixa 2 (figura 4). Seguindo no sentido horário (Leste) destacam-se os bairros Mangabeira e Conceição com 12 grandes empreendimentos da Faixa 1 e uns poucos das faixas 2 e 3, sendo o total de unidades nestes bairros o de 4.867.

No Bairro Santo Antônio dos Prazeres foram implantados 3 grandes empreendimentos para a Faixa 1 e os demais das outras faixas. No próximo bairro (SIM) encontram-se apenas empreendimentos para as Faixas 2 e 3. Cabe destaque que os melhores empreendimentos do bairro Santo Antônio dos Prazeres fazem divisa com o bairro SIM e isso se explica pela lógica de mercado na cidade de Feira de Santana, que valoriza as áreas de Tabuleiro, como as que estão no Bairro SIM e parte do bairro Lagoa Salgada (figura 4). A Sudeste é observado um vazio para empreendimentos do PMCMV, mas durante o *boom* imobiliário para lá foram pessoas de rendas mais elevadas. Chega-se, então, ao Bairro Aviário, que tem apenas 5 grandes empreendimentos com mais de 1800 unidades entregues, neste caso, assistimos a formação de segregação residencial imposta[27], pois mais unidades estão sendo entregues, sem boa infraestrutura urbana, gerando uma área de forte pressão social. Neste exemplo enquadram-se os bairros Mangabeira (NE), Conceição (NE) e Asa Branca (SO), sendo que este último possuía até 2014, apenas 4 empreendimentos com 991 unidades, alguns instalados em áreas periurbanas.

Por fim, cabe destaque outra clara auto-segregação[28] instalada num bairro próximo do centro (Rua Nova) onde realizaram apenas 3 grandes empreendimentos para a Faixa 2, com um total de 995 unidades, instalados numa área densamente povoada e conhecida por sua violência. E, para evitar qualquer contato com o entorno, os empreendimentos são murados e a entrada está voltada para outro bairro (figura 5).

Figura 5
Auto-segregação no bairro Rua Nova – Feira de Santana (Brasil) – 2016

Fonte: Googlemaps, 2016

[27] Corrêa, 1989, p. 64.
[28] Corrêa, 1989, p. 64.

Conclusões e Propostas

No Brasil, de 1940 a 2014, é observada a existência de diferentes períodos com utopias sobre o papel do Estado que refletem este ideário através de políticas habitacionais distintas: das suas origens até 1964, quando há o início da preocupação com a questão, que se caracteriza pela criação IAPs e normas restritivas para os pobres, acreditava-se num Estado que gerasse o crescimento e o bem estar da sociedade; de 1964 a 1986, quando é criado o Banco Nacional de Habitação e uma série de órgãos para a produção de habitações, quando se tem a utopia de que um Estado forte pode dirimir as disparidades regionais e sociais; de 1986 até o final do século XX, quando há uma carência de políticas efetivas, quando se acreditou que o Estado deveria intervir o mínimo possível, para que a economia de mercado ajustasse as questões sociais; e, de 2007 até o presente momento, quando há uma retomada da questão habitacional, que tem seu ápice atrelado ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), através da retomada da utopia de que o Estado deve garantir o bem estar social e diminuir suas disparidades. Contudo, em cada um destes períodos, a utopia sempre foi subvertida por grupos sociais que agiam para perpetuar a máxima capitalista e garantir sua reprodução e perpetuação, relegando às classes mais baixas o ônus do processo.

Recentemente, a partir de 2003, tem início uma importante mudança na atuação do Estado que, pela primeira vez, tem como presidente um representante oriundo da classe trabalhadora. Suas propostas governamentais, de cunho mais social, apontam para a utopia de buscar diminuir as históricas e emblemáticas disparidades sociais, econômicas e políticas existentes no Brasil. A nova postura culmina, em 2007, com a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e com a posterior implantação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009. Vale notar que este Programa se propõe e de fato modifica, de forma inequívoca e categórica, a malha urbana de várias cidades como Feira de Santana, primeira cidade brasileira onde ele foi implantado.

Aqui, no mais recente programa habitacional brasileiro, neste momento histórico, a utopia do Estado poder, de fato, minimizar as distorções sociais, está sendo posta à prova. No PMCMV, visando uma agregação das classes menos favorecidas ao ambiente urbano, se exigiu, através de regulamentações, que a implantação dos conjuntos para as mais baixas rendas deveria ser efetivada em áreas integradas à malha urbana existente, onde existisse uma infraestrutura prévia instalada e com equipamentos sociais adequados.

Entretanto, a implantação dos empreendimentos habitacionais promoveu uma reconfiguração espacial das cidades seguindo a recorrente lógica segregacionista. Constata-se, então, que apesar da possibilidade utópica da integração e da diminuição da segregação urbana, houve distorções dos tais ideais. Em termos concretos, em cidades como Feira de Santana (Bahia, Brasil), ocorreu uma grande modificação urbana, mas, através de um verdadeiro zoneamento socioeconômico que criou novas segregações residenciais, o que acaba por gerar insatisfações e mais pressões sociais. Temos que aprofundar as pesquisas e propor alternativas exequíveis!

Quando analisamos a realidade percebemos a utopia, pois a distribuição dos conjuntos pela cidade de Feira de Santana (figuras 3 e 5), ao longo do período histórico estudado, desnuda como estes conjuntos foram implantados. Na prática, seguiu a lógica capitalista, as habitações destinadas aos menos favorecidos são, claramente, os mais periféricos e pior servidos em termos de infraestrutura e serviços de uma maneira geral. Quanto ao PMCMV mostrou ser um Programa de grandes proporções, os imóveis destinados à Faixa 1 do programa, são alocadas,

sobretudo, em localidades pouco assistidas pela Prefeitura, marcadas por uma infraestrutura básica deficiente e pela escassa oferta de serviços públicos, inclusive transporte.

A presente organização pública brasileira leva a que o município tenha uma grande responsabilidade na organização das cidades, mas todo este poder não se articula e nem é devidamente ouvido pelos entes superiores (Estado e União). Outra questão é a atual crise na estrutura política, que, há muito, se baseia em pessoas e não em equipes e que reverbera em todas as instâncias e temas. Historicamente sofremos com a descontinuidade política no planejamento e na gestão das cidades e os Planos Diretores previstos por lei não funcionam de fato.

Assim, atualmente verificamos uma contínua gestão daquilo que não foi devidamente planejado e de onde brotam as plataformas políticas individualistas, sensacionalistas e oportunistas. Os agentes que lucram com a famigerada especulação imobiliária aproveitam os desmandos e as lacunas do Estado para perpetuar sua lógica e ampliar os lucros. Isto fica evidente, por exemplo, na utopia do PMCMV, que em teoria deveria contribuir para reduzir as desigualdades entre as classes sociais, contudo, na prática, acaba por reverberar a já conhecida cidade ordenada de forma cruel e segregada.

E a nós? O que nos cabe fazer? Uma atitude inicial – e que estamos tomando –, é pesquisar e aprofundar as análises para expor a realidade com clareza. Mas, só isto não basta... Temos que levar o debate para todos, principalmente para os grupos sociais mais afetados pela segregação imposta. Cabe então, às universidades, neste momento sociopolítico, dar suporte aos municípios e aos grupos socialmente mais frágeis, através da formação de núcleos de pesquisas que criem bancos de dados e analisem constantemente a cidade em seus múltiplos aspectos. De um lado, precisamos auxiliar – e acompanhar – as prefeituras no planejamento e gestão das cidades; e simultaneamente, temos que informar e alertar a sociedade sobre a inexorável participação dos grupos econômicos dominantes, para evitar desvios e arbitrariedades. Assim, como os grupos universitários, pelo menos teoricamente, não sofrem as tais descontinuidades políticas, as pesquisas e suas reverberações sobre as prefeituras e diversos extratos da sociedade, podem ser profícuas. Precisamos ampliar nosso espectro de atuação! Além de investigar é necessário compartilhar amplamente os resultados, precisamos efetivamente atuar nas e para as mudanças urbanas.

Bibliografía

ARAUJO, Heloísa Oliveira de; FERNANDES, Rosali Braga. Las políticas de la vivienda en Brasil. *Portalfio*. Cuadernos Electrónicos N.6. Derecho a la vivienda y a la ciudad, 2010. <http://www.portalfio.org/inicio/archivos/cuadernos_electronicos/numero_6/Brasil.pdf>. [16 de março de 2015].

ARAUJO, Mayara Mychella Sena. *A produção do espaço urbano periférico e a questão habitacional em Feira de Santana*: o programa minha casa minha vida no bairro da Mangabeira, entre 2009-2014. Tese (Doutorado em Geografia) – UFBA, 2016.

BONDUKI, Nabil Georges. *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade, 1999.

BRASIL, Portal Brasil: *Minha Casa Minha Vida entregou 2,4 milhões de moradias*. 10/09/2015. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2015/09/minha-casa-minha-vida-entregou-2-4-milhoes-de-moradias>. [22 de março de 2016]a.

BRASIL, Portal Brasil: *Minha Casa Minha Vida beneficiará mais de 25 milhões até 2018*. 26/02/2015. Disponível em: < http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2015/02/minha-casa-minha-vida-beneficiara-mais-de-25-milhoes-ate-2018>. [22 de janeiro de 2016]b.

BRASIL, *Brasil de resultados: área social*. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/brasil-de-resultados/area-social>. Acesso em: [22 de janeiro de 2016]c.

BRASIL, *Mais casa mais vida: notícias*. Disponível em: <http://maiscasamaisvida.com.br/noticia/ 258-O-Minha-Casa-Minha-Vida-transformou-a-vida-de-9-milhoes-de-brasileiros>. [22 de janeiro de 2016]d

CARDOSO, Adauto Lúcio (org). *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em rede*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, v.1, 2007.

CEF – Caixa Econômica Federal. *Programa minha casa minha vida* – Recursos FAR4. <http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programas_habitacao/ pmcmv/saiba_mais.asp>. [18 de outubro de 2011]

D'AMICO, Fabiana. *O Programa Minha Casa, Minha Vida e a Caixa Econômica Federal*. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Caixa Econômica Federal. Rio de Janeiro, 2011. <http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201109261251530.LivroCAIXA_T_0_033.pdf >. [20 de setembro de 2014].

FEIRA DE SANTANA. *Lei Complementar nº075, de 20 de junho de 2003*. Feira de Santana: Prefeitura Municipal de Feira de Santana, 2013.

FERNANDES, Edésio. Direito urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução. In FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FERNANDES, Rosali Braga. *Las políticas de la vivienda em la ciudad de Salvador y los procesos de urbanización popular en el caso del Cabula*. Feira de Santana: UEFS, 2003

GEHAB-CEF. *Empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida em Feira de Santana (2009-2014)*: tabela. Feira de Santana: Gerência de Habitação da Caixa Econômica Federal – Feira de Santana, 2015.

GOOGLEMAPS. *Imagem de Feira de Santana*: Bairro Rua Nova.<https://www.google.com.br/maps/@-12.2496607,-38.9783499,537m/data=!3m1!1e3?hl=pt-BR>. [22 de março de 2016].

HIRSCH, Joachim. *Teoria materialista do Estado*. São Paulo: Revan, 2010.

OLIVEIRA, Eliecy Eduarda. *O desigual combinado*: habitação social e processo de periferização urbana em Feira de Santana. Dissertação (Mestrado em Análise Regional) – UNIFACS, Salvador, 2004.

PHILIPPI JR, Arlindo; *et al*. Nas trilhas do meio ambiente: enfrentando desafios. In: PHILIPPI JR, A; et al. (Org.). *Meio ambiente, direito e cidadania*. São Paulo: Signus Editora, 2002.

POULANTZAS, Nicos. *O estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2000.

CORRÊA. Roberto Lobato. *O espaço urbano*. São Paulo: Ática, 1989.

SANTO, Sandra Medeiros; FERNANDES, Rosali Braga; FALCÃO, Plínio Martins; SANTOS, Rosângela Leal. *Habitação e meio ambiente*: a questão da água em Feira de Santana – Bahia. Salvador: EDUNEB, 2012.

SANTO, Sandra Medeiros. *A expansão urbana, o Estado e as águas em Feira de Santana – Bahia (1940 – 2010)*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – UFBA: Salvador, 2012.

SANTO, Sandra Medeiros; SILVA, Barbara-Christine Marie Nentwig; SANTOS, Rosângela Leal; FERNANDES, Rosali Braga. População e meio ambiente no umbral do século XXI na cidade de Feira de Santana (Bahia – Brasil). In *Scripta Nova*. Vol. XVII, núm. 425, 1 de enero de 2013. <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-425.htm>. [22 de fevereiro de 2016].

SAULE JÚNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2004.

SOUSA, Noelise Gomes Uzeda. *Impactos do Programa Minha Casa Minha Vida no sistema de transporte urbano de Feira de Santana*: uma análise do bairro Mangabeira. Monografia (Engenharia Civil) – UEFS. Feira de Santana, 2015.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade*: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. Servidão ambiental. In: HERMANS, Maria Artemísia Arraes. (coord.). *Direito Ambiental:* o desafio brasileiro e a nova dimensão global. Brasília: Brasília Jurídica:OAB, Conselho Federal, 2002.

STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luís Bolzan. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

TERESINA. *Plano Estratégico de desenvolvimento sustentável*. Teresina: Prefeitura Municipal de Teresina, 2015. Disponível em <http://www.teresina.pi.gov.br/portalpmt/orgao/SEMPLAN/doc/20080924-160-599-D.pdf>. [22 de março de 2016].