



# INSERÇÃO URBANA DOS ESPAÇOS DE MORADIA

AValiação de empreendimentos do programa MCMV no município de Garanhuns-PE

BRUNA MATOS | RECIFE, 2021



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE ARTES E COMUNICAÇÃO  
DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO

BRUNA MATOS DE BARROS

**INSERÇÃO URBANA DOS ESPAÇOS DE MORADIA:**

Avaliação de empreendimentos do programa MCMV no município de Garanhuns-PE.

RECIFE

2021

Bruna Matos de Barros

**INSERÇÃO URBANA DOS ESPAÇOS DE MORADIA:**

Avaliação de empreendimentos do programa MCMV no município de Garanhuns-PE.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Desenvolvimento Urbano

**Área de concentração:** Arquitetura e Urbanismo

**Orientador:** Prof. Dr. Zeca Brandão

RECIFE

2021

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Barros, Bruna Matos de.

Inserção Urbana dos Espaços de Moradia: Avaliação de empreendimentos do programa MCMV no município de Garanhuns-PE. / Bruna Matos de Barros. - Recife, 2021.

166 : il., tab.

Orientador(a): José de Souza Brandão Neto

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Artes e Comunicação, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, 2021.

Inclui referências.

1. Política Habitacional. 2. Minha Casa Minha Vida (MCMV). 3. Inserção Urbana. 4. Cidades Médias. I. Brandão Neto, José de Souza. (Orientação). II. Título.

720 CDD (22.ed.)

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFPE que tornou possível o desenvolvimento dessa pesquisa. A todos(as) professores(as) do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano pelo conhecimento compartilhado, em especial ao professor Zeca Brandão, que conduziu a construção deste trabalho.

Agradeço aos meus colegas de turma, pelas conversas e troca de experiências que acabaram abrindo possibilidades futuras de novas conexões. Em especial, agradeço à Marcella Vasconcelos e Jully Ribeiro pela companhia e incentivo durante toda esta etapa.

Agradeço imensamente a minha mãe, Luizete, e ao meu pai, Romero, por sempre acreditarem em mim, enxergarem a educação como meio de evolução e não medirem esforços para viabilizar meu crescimento e minhas conquistas. Agradeço ainda ao meu irmão, que, do jeito doido dele, está sempre demonstrando o quanto acredita em mim e no meu crescimento.

Agradeço a Renato, meu companheiro de tantos anos, pelo carinho, pelo apoio, pelo incentivo nessa caminhada e por acreditar, talvez mais do que eu mesma acredite, na minha capacidade.

Muita gente me ajudou até aqui. Seja no campo acadêmico, prático ou pessoal. Foram muitas as pessoas que me fizeram crescer, querer, buscar e evoluir. Meu coração é recheado de gratidão por cada uma delas em minha vida, mas, a fim de evitar qualquer esquecimento, essa lista de boas pessoas fica entre mim, minhas orações e Deus – a quem sou também sou só gratidão.

## RESUMO

O programa Minha Casa Minha Vida foi, na última década, o grande responsável pela produção massiva de moradias no Brasil. Desde o ano do seu lançamento, em 2009, essa política federal de habitação entregou milhões de unidades residenciais espalhadas por todo território nacional. No entanto, o programa tem apresentado resultados preocupantes quanto à inserção urbana das habitações. Centrada na problemática de inserção das moradias em relação às cidades, esta pesquisa buscou compreender e avaliar a qualidade dos empreendimentos habitacionais do programa MCMV. A discussão passa pela compreensão de como o vínculo histórico entre o financeiro e o imobiliário influenciam na política habitacional implementada pelo Estado e como essa confluência (entre Estado, empresas privadas do setor imobiliário e capital) chega até as cidades médias e passa a refletir sobre a produção dos espaços urbanos de moradia desses territórios, especialmente na cidade de Garanhuns-PE. Nessa perspectiva, ao compreender que a lógica financeirizada da produção de moradia, através da política habitacional vigente, tem redefinido os limites urbanos dos municípios, o interesse desta pesquisa está em analisar empreendimentos enquadrados entre as faixas 01 e 02 do programa, por estes serem, comumente, conjuntos de grande porte localizado nas bordas periféricas das cidades e que, portanto, estão a conduzir a expansão do perímetro urbano e construção dos municípios. Sendo assim, foram escolhidos três objetos de análise que revelam os principais padrões de inserção dos empreendimentos MCMV na cidade. Além de discutir sobre a localização dos conjuntos, a pesquisa também fundamenta a análise em parâmetros de vitalidade do desenho urbano, avaliando as implicações dos conjuntos habitacionais para a (re)produção de cidades mais, ou menos, vivas e inclusivas. Neste caminho, foi possível pontuar que as diretrizes definidas pelo programa, e apropriadas pelas empresas do ramo imobiliário, tem dado brechas suficientes para construção de espaço de moradia de baixa qualidade e inadequado sobre vários aspectos, tanto estruturais quanto urbanos. Logo, entendendo que a cidade é uma construção coletiva entre agentes públicos e privados, fica evidente a necessidade de repensar a política habitacional vigente e dar protagonismo aos municípios, que através de planos locais de habitação e pensando nos custos sociais para expansão da urbe, podem conceber com precisão os melhores locais para o crescimento da cidade.

**Palavras-chave:** Política habitacional. Minha Casa Minha Vida (MCMV). Inserção Urbana. Cidades Médias.

## ABSTRACT

The Minha Casa Minha Vida program has been responsible for massive housing production in Brazil over the last decade. Since 2009, the year of its launch, this federal housing policy has delivered millions of residential units across the national territory. However, the program has shown worrisome results regarding the urban insertion of housing. This research is focused on the problem of housing insertion in relation to cities, and sought to understand and evaluate the quality of housing developments under the MCMV program. The discussion involves understanding how the historical link between finance and real estate influences the housing policy implemented by the State and how this confluence (between the State, private companies in the real estate sector and capital) reaches the middle cities and starts to reflect on the production of urban housing spaces in these territories, especially in the city of Garanhuns-PE. In this perspective, when understanding that the financialized logic of housing production, through the current housing policy, is redefining the urban limits of the municipalities, the interest of this research is to analyze undertakings in the first range of the program as these are large habitational complexes located on the peripheral edges of cities and, thus, are leading the expansion of the urban perimeter and construction of the municipalities. Therefore, three objects of analysis were chosen as they reveal the main patterns of insertion of MCMV housing developments in the city. In addition to discussing the location of the housing complexes, the research also bases the analysis on parameters of urban design vitality, assessing the implications of residential districts for the (re)production of more, or less, alive and inclusive cities. In this way, it was possible to point out that the guidelines defined by the program, and appropriated by real estate companies, have been giving enough loopholes for the construction of low quality and inadequate housing space on several aspects, both structural and urban. Hence, understanding that the city is a collective construction between public and private agents, it is patent the need for rethink the current housing policy and give prominence to the municipalities, which, through local housing plans and thinking about the social costs for the expansion of the city, can accurately conceive the best places for the growth of the city.

**Keywords:** Housing policy. Minha Casa Minha Vida (MCMV). Urban Insertion. Medium Cities.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>1. HABITAÇÃO E (RE)PRODUÇÃO DO CAPITAL: A MERCADORIA-MORADIA NO BRASIL.....</b>	<b>15</b>
1.1 Financeirização da política habitacional no Brasil: do BNH ao SFI .....	15
1.2 Reestruturação das empresas imobiliárias: mudanças de ramo e de rumo.....	25
1.3 Crise <i>Subprime</i> : o calote das hipotecas e os reflexos da crise mundial no Brasil ....	35
1.4 Surgimento do programa Minha Casa Minha Vida como um padrão espacial de reprodução do capital .....	40
<b>2. EXPANSÃO DO TERRITÓRIO DE UMA CIDADE MÉDIA E A PRODUÇÃO HABITACIONAL: O PROGRAMA MCMV EM GARANHUNS-PE .....</b>	<b>50</b>
2.1 Configuração urbana e produção habitacional em Garanhuns-PE .....	52
2.2 MCMV em Garanhuns: a definição dos casos .....	61
<b>3. INSERÇÃO URBANA: ESCALAS E FERRAMENTAS PARA AVALIAR A QUALIDADE DOS ESPAÇOS DE HABITAÇÃO.....</b>	<b>69</b>
3.1 Escala 01   Localização na Cidade .....	72
3.1.1 Transporte .....	76
3.1.2 Infraestrutura e Serviços Urbanos.....	79
3.2 Escala 02   Vizinhança .....	84
3.2.1 Oportunidades Urbanas e Equipamentos Urbanos.....	86
3.3 Escala 03   Desenho Urbano .....	94
3.3.1 Malha Urbana.....	97
3.3.2 Tamanho das Quadras .....	99
3.3.3 Pontos de Conexão.....	102
<b>4. ANÁLISE DE INSERÇÃO URBANA DOS EMPREENDIMENTOS SELECIONADOS .....</b>	<b>106</b>
4.1 Residencial Viana e Moura - Brahma .....	109
4.2 Residencial Viana e Moura - São Vicente I .....	125
4.3 Residencial Manoel Camelo .....	142
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>156</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>163</b>



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABECIP	Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança
BNH	Banco Nacional de Habitação
CBIC	Câmara Brasileira da Indústria da Construção
CCI	Cédulas de Crédito Imobiliário
CIAM	Congresso Internacional de Arquitetura Moderna
CIBRASEC	Companhia Brasileira de Securitização
COHAB	Companhia de Habitação
COMPESA	Companhia Pernambucana de Saneamento
DU	Desenho Urbano
FGHab	Fundo Garantidor da Habitação Popular
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FII	Fundo de Investimento Imobiliário
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LCI	Letras de Crédito Imobiliário
LI	Letras Imobiliárias
LOCAR	Companhia de Saneamento Ambiental Local
MCMV	Minha Casa Minha Vida
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PHS	Programa de Habitação Social
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PLANHAP	Plano Nacional de Habitação Popular

PNH	Política Nacional de Habitação
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos
SCI	Sociedades de Crédito Imobiliário
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação de Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
SIDUSCON	Sindicato da Indústria da Construção
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

## INTRODUÇÃO

## INTRODUÇÃO

Com a disponibilidade de financiamento e a ascensão das classes C e D, a produção imobiliária para o segmento chamado econômico transformou a paisagem urbana das cidades brasileiras na última década. As disparidades econômicas e sociais reforçadas pela construção de territórios segregados, além dos problemas ambientais resultantes desse processo, foi a preocupação inicial que guiou esta pesquisa. Afinal, os(as) arquitetos(as) e urbanistas pouco tem contribuído para transformação efetiva do território das cidades brasileiras, sendo, de forma geral, uma profissão utilizada pelos setores dominantes para formalizar a construção de espaços socialmente segregados e frágeis. Os conjuntos erguidos pelo programa Minha Casa Minha Vida são resultados desse processo.

Da localização dos empreendimentos na cidade aos modelos de unidades produzidas, as empresas de construção têm determinado o padrão de produção das cidades brasileiras baseado na articulação de estratégias fundamentais: terrenos baratos para implantação, padronização das tipologias, repetição em larga escala para geração de lucro. Estas estratégias não são inéditas e embora seja consenso, há quase 50 anos, de que esse modo de produzir o espaço urbano é inadequado para a cidade e para a sociedade, elas continuam a ser replicadas na cidade contemporânea. É preciso combater esse modelo insistente e fracassado de cidade, que além de acentuar as diferenças sociais confina, involuntariamente, moradores em péssimas condições urbanas.

Com base nestes aspectos, esta pesquisa buscou entender a formação dos espaços urbanos de moradia de uma cidade média através da produção habitacional do programa MCMV. Tendo em vista a importância dos espaços residenciais na estruturação e qualidade do ambiente urbano, a pesquisa atentou-se em avaliar a inserção urbana dos empreendimentos habitacionais erguidos pelo programa. Para tanto, a cidade de Garanhuns, localizada no interior de Pernambuco, foi utilizada como estudo de caso e três empreendimentos frutos do modo de produção de moradia mais representativo da atualidade, foram eleitos para análise. Os objetos escolhidos revelam os principais padrões de inserção urbana utilizadas pelo programa, além de revelarem as diferenças com que cada padrão se relaciona com o tecido da cidade.

O recorte temporal deste estudo empírico tem início em 2009, ano de lançamento do programa MCMV. O intuito da abordagem foi perceber o quanto o território da cidade vem sendo modificado por um modelo financeirizado de construção de espaço urbano e

levantar informações específicas sobre cada empreendimento, a fim de entender e problematizar a espacialização desses produtos na cidade e na vida dos moradores.

Nesse sentido, com as novas dinâmicas possibilitadas pelo mercado financeiro, percebeu-se que os acionistas também ganham protagonismo e influência na decisão sobre os produtos que o mercado irá produzir. No contexto de produção habitacional de mercado, ao qual o MCMV está inserido, é preciso investigar se a produção dos espaços residenciais das cidades médias, historicamente marcadas pelo protagonismo de elites locais, foi alterada ou influenciada pelas dinâmicas do mercado financeiro.

Deste modo, centrado no problema da qualidade de inserção de empreendimentos habitacionais na cidade e considerando se estes espaços de moradia atuam como componentes urbanos de integração ou segregação, os objetos de análise foram avaliados em três escalas de análise de forma articulada. Ao final, são feitos apontamentos sobre a qualidade da cidade construída pelos conjuntos. Quando aqui referido a qualidade do ambiente urbano, esta pesquisa se refere à capacidade de um lugar em promover uma vida urbana dinâmica, viva e inclusiva, com possibilidade de acesso às atividades e equipamentos básicos e necessários no cotidiano das pessoas.

O objetivo central desta pesquisa é avaliar e discutir a qualidade dos espaços de habitação construídos pelo programa MCMV, baseado em como seus padrões de inserção se relacionam com elementos urbanos fundamentais para constituição da cidade. Para isso, foi discutido o modo de produção habitacional e construção de cidades através da política habitacional; identificado padrões de inserção de cada objeto com apontamentos sobre os ônus e os bônus da sua localização; percebido quais as potencialidades urbanas da vizinhança contribuem e possibilitam o desenvolvimento social das famílias; e por fim, avaliado a qualidade do espaço através do modelo de desenho urbano empreendido.

Os objetos avaliados abrangem famílias com renda entre zero e três salários. Com portes que variam entre 131, 1.238 e 708 unidades de habitação, cada empreendimento analisado apresenta um padrão diferente de inserção urbana: contíguo ao tecido urbano preexistente, inaugurando frentes pioneiras e configurado como condomínio fechado. A linguagem espacial de cada objeto constrói um diálogo único com a cidade, mas também sugerem correções de falhas comuns no processo de construção do espaço urbano pelo programa MCMV.

Com a preocupação de avaliar a qualidade desses espaços de moradia, este trabalho buscou referências em literaturas que consideram, na sua abordagem, a importância do aspecto da inserção urbana sobre a vida das famílias. Neste sentido estudos desenvolvidos por Rolnik (2014); Amore, Shimbo e Rufino (2015); e Benetti e Pecly (2017), foram fundamentais para guiar a construção da pesquisa aqui apresentada.

Com o suporte do olhar dos autores(as) acima citados(as) e partindo do pressuposto que a dinâmica de interiorização das empresas de construção civil reflete em transformações consideráveis no território de Garanhuns, buscou-se evidenciar os caminhos mais adequados para analisar a construção de espaços de habitação em uma cidade média. Nesse sentido, a construção metodológica para análise das condições urbanas do empreendimento e do seu entorno aconteceram, primeiramente, após visita prévia aos locais onde os conjuntos estão inseridos. Ao confirmar condições seguras para o levantamento de dados no local e baseado nos estudos aqui citados, esta pesquisa definiu três escalas de análise e sistematizou parâmetros objetivos para avaliar a localização, a vizinhança e o desenho urbano de cada empreendimento.

Para cada escala de análise foram utilizadas ferramentas específicas. Para a escala Localização na Cidade, ferramentas indiretas, como a coleta de dados secundários disponibilizados no site da Companhia de Saneamento de Pernambuco (COMPESA) e no Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foram importantes para uma primeira aproximação. Entretanto, a tentativa falha de conseguir mais informações sobre os locais através da Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal de Garanhuns (PMG), sugeriu a necessidade de levantamento de dados no local de cada empreendimento, além de entrevistas com os moradores.

Para escala Vizinhança, a observação local no empreendimento e no seu entorno adjacente foi fundamental para colheita de dados. Alguns dados indiretos também ajudaram na construção de mapeamento do local.

Para escala Desenho Urbano, foi feita a consulta do projeto, fornecido pela empresa, de dois dos objetos de estudo. Para o terceiro objeto, foi necessário fazer levantamento de dados no local e consultar as ferramentas disponibilizadas pelo Google Earth. Vale aqui ressaltar que os projetos de parcelamento, hoje executados e constituindo espaço público

urbano da cidade, não foram concedidos para análise pela PMG, que alegou que apenas os donos dos empreendimentos poderiam concedê-los<sup>1</sup>.

Diante dos aspectos abordados, a apresentação do presente estudo está estruturada em quatro partes, além das considerações finais. O primeiro capítulo apresenta uma revisão bibliográfica do tema, abordando o papel do Estado e do capital na produção do espaço urbano através de políticas habitacionais. Neste caminho, mostra-se como o capital financeiro chega até as cidades médias e modifica seu território.

O segundo capítulo apresenta o município de Garanhuns-PE, e trata das transformações territoriais observadas no município no período mais recente, trazendo à tona como o capital imobiliário tem atuado na cidade através do programa MCMV.

O terceiro capítulo discute qualidades necessárias na construção das cidades e define as escalas de análise que guiaram a avaliação dos objetos de estudo deste trabalho. Além da apresentação das escalas, é feito o detalhamento de cada categoria e de cada parâmetro definido para avaliação.

O quarto capítulo compreende a análise dos três empreendimentos selecionados por este estudo. Busca-se fazer uma caracterização precisa das áreas analisadas e pontuar todas as relações de cada conjunto habitacional com os elementos urbanos abordados, elaborando, assim, um diálogo entre os empreendimentos e a construção de cidade e cidadania para os seus moradores.

Por fim, o último capítulo dedica-se a arrematar todo o processo de construção da pesquisa, através da apresentação de pontos importantes atentados pela autora e de consideração que contribuam minimamente para aprofundamento do tema em outras oportunidades de pesquisa. Sendo otimista, mas entendendo a cidade como uma construção coletiva, o grande desejo da pesquisa é a real cooperação da boa arquitetura e do bom urbanismo na construção de cidades mais vivas e espaços de moradia mais inclusivos.

---

<sup>1</sup> O mapa base fornecido pelo município data 2007. Completamente desatualizado. O pedido de acesso a qualquer arquivo .dwg de loteamento aberto depois desse período passa por um pedido burocratizado na prefeitura.

1



# **1 HABITAÇÃO E (RE)PRODUÇÃO DO CAPITAL: A MERCADORIA-MORADIA NO BRASIL**

O Brasil é uma país majoritariamente urbano. De acordo com Maricato (2006), no início do século XX as cidades abrigam 10% do contingente populacional do país. Com o desenvolvimento da indústria na segunda metade do século, mais precisamente a partir da década de 1970, além da intensificação no processo migratório campo-cidade, iniciava-se a configuração de um novo modelo de cidade no cenário brasileiro para reduzir o fluxo de pessoas rumo aos grandes centros: as cidades médias. Assim, dos 10%, o Brasil passou a ter mais de 81% de moradores urbanos na década de 1980<sup>2</sup>.

A tentativa de equacionar o déficit habitacional gerado nesse processo teve início com as políticas sociais de habitação da Era Vargas (1930-1945), baseadas em conceitos modernistas de apropriação de espaço difundindo pelos CIAMs. Mas, paulatinamente, esse modo de prover moradia, que entendia a construção de espaços de habitação como um bem que também agregar enquanto construção de espaços públicos, migrou para uma lógica de produção que estava atrelado ao mercado financeiro e aos novos padrões de acumulação do capital. O modelo racional e de larga escala que, então, fora adotado, passa a ser pensado e gerido pelo mercado privado.

Deste modo, longe da intenção de fazer uma análise histórica, este capítulo busca construir uma visão de como os padrões de acumulação capitalistas foram impulsionados pelos financiamentos da política habitacional brasileira. A análise será empreendida a partir do ano de criação do Banco Nacional de Habitação, 1964, e seguirá até 2009, ano de lançamento do programa Minha Casa Minha Vida.

## **1.1 Financeirização da política habitacional no Brasil: do BNH ao SFI**

Seja por omissão, estímulo ao mercado ou concepções de programas urbano-habitacionais, a produção da moradia e a forma de organização desses espaços, aqui no Brasil, estão ao longo da história relacionados com as ações do poder público. É no pós-guerra, entretanto, que o setor da incorporação imobiliária ganha força e passa a atuar com um mercado de residências próprias<sup>3</sup> incentivado e, de certa forma protegido, por bancos e companhias seguradoras e de capitalização.

---

<sup>2</sup> Maricato, Ermínia. **O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano**. In: Revista Políticas Sociais (IPEA), v. 12, 2006.

<sup>3</sup> Rolnik, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

O processo de moradia aqui no Brasil foi lento e progressivo, e apesar de não ser necessariamente capitalista contribuiu com a acumulação capitalista<sup>4</sup>. Esta característica serve de exemplo para desvendar um dos paradigmas da formação urbana do país. Se por um lado a produção da cidade que recebia moradores de baixa renda, era conduzida pelos próprios moradores sem nenhuma organização técnica<sup>5</sup>; por outro existia um mercado privado que produzia, quando muito, para cerca de 30% da população. Foi diante dessa situação que, ainda na metade do século passado, a problemática da habitação passou a ser vista com outra visão, disseminando-se que a iniciativa privada era incapaz de enfrentar o problema da moradia sozinha, sendo necessária a intervenção do Estado<sup>6</sup>.

A questão da habitação se politizara e em 1964, após o golpe militar, através da lei 4.380 de 21 de agosto de 1964 foi criado um banco público especializado em financiamento habitacional: o Banco Nacional de Habitação (BNH). Através da mesma lei também foi instituído o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) com a inovação da correção monetária sobre os contratos imobiliários, além de instrumentos como as Sociedades de Crédito Imobiliário (SCI), as Letras Imobiliárias (LI) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). O BNH era o órgão central, normativo e financiador do SFH e do Sistema Financeiro de Saneamento. Ainda no mesmo ano, foi editada a Lei das Incorporações Imobiliárias<sup>7</sup>, que permitia o estabelecimento de condomínios e a individualização da alienação das cotas-parte, ou seja, a compra e venda de apartamentos, considerada fundamental para estruturação de um mercado imobiliário e habitacional por ser uma forma cada vez mais utilizada na crescente ocupação dos espaços urbanos.

O lançamento do BNH deu-se devido a coalizão de interesses empresariais particularmente ligados à construção civil. O grupo lacerdista<sup>8</sup>, que havia apoiado o golpe e que conseguiu participar ativamente do projeto de lei que criou o BNH e o SFH, também elegeu a primeira presidenta do Banco, Sandra Cavalcanti. O objetivo básico do grupo

---

<sup>4</sup> Ver também Maricato, Ermínia. **O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano.**

<sup>5</sup> Essa característica além resultar na proliferação precária de acomodações, também engloba parte da população que conformavam os desabrigados urbanos.

<sup>6</sup>Fix, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil.** Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico), IE-Unicamp, Campinas, 2011.

<sup>7</sup> Lei 4.591 de 16 de dezembro de 1964 – Estabelece as bases para a organização da propriedade imobiliária sob a forma de condomínio.

<sup>8</sup> “Grupo lacerdista” se refere à uma articulação de forças políticas em torno da figura do jornalista Carlos Lacerda. Lacerda era membro da União Democrática Nacional (UDN), grupo político conservador, e foi um dos principais expoentes da oposição a Getúlio Vargas e aos chamados governos populistas. Participou ativamente do movimento que resultou na queda do presidente João Goulart e na tomada do poder político pelas forças armadas.

lacerdistas no campo habitacional era a erradicação de favelas e a construção de grandes conjuntos nas periferias, que já estavam sendo ocupadas de forma acelerada na época. Sob o regime de Sandra Cavalcanti, entre maio de 1964 e outubro de 1965 (17 meses) foram criadas 19 COHABs em todo país<sup>9</sup>.

Entretanto, segundo com Royer (2009) outro grupo de influência – mais ligado ao Ministério da Fazenda e ao do Planejamento, notou a crescente dos recursos que estavam mobilizados para o fomento da construção civil. Já insatisfeitos com o modelo de participação das construtoras como contratistas das COHABs, este grupo, conhecido como grupo dos financistas, reivindicou instrumentos para poder atuar autonomamente. Em 1965 os financistas ganham força e hegemonia, conseguem derrubar Cavalcanti e assumem a presidência do BNH tornando mais clara a concepção e a orientação a ser seguida no funcionamento do sistema.

O Banco passa a investir no desenvolvimento do sistema de poupança e empréstimos baseado no modelo norte-americano de crédito imobiliário, semelhante às *savings and loans*<sup>10</sup>. O resultado disso é a criação de medidas de estímulo à construção civil<sup>11</sup> com a introdução da correção monetária de prestações, o aumento do teto do valor dos imóveis passíveis a serem financiados, isenções tributárias para indústria da construção civil, entre outras medidas que estimulavam a produção habitacional pelas incorporadoras e a compra da casa própria pelas classes médias.

Os recursos iniciais destinados ao SFH eram oriundos de uma contribuição de 1% incidentes sobre salários, bem como da subscrição compulsória de Letras Imobiliárias emitidas pelo BNH. No entanto, de acordo com Royer (2009) após um ano de instituído, o SFH não conseguiu um montante significativo de recursos que pudessem dar um mínimo de escala na produção de unidade habitacionais, e assim fomentar a construção civil – um dos objetivos prioritários do sistema<sup>12</sup>. Foi a criação do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS), em 1966, que impulsionou os recursos do Banco. O FGTS é um fundo financeiro formado pela contribuição mensal de empregadores aos seus

---

<sup>9</sup> Royer, Luciana O. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), FAUUSP, São Paulo, 2009.

<sup>10</sup> Em termos brasileiros, o modelo chamou-se “Mercado de Hipotecas”. Nesse programa, a construtora e/ou incorporadora assinava um contrato com o BNH no qual se comprometia a adquirir os créditos hipotecários obtidos com as vendas das unidades, o BNH repassava os recursos destinados à construção para a instituição financeira (SCI ou banco) e após finalizada a construção o BNH assumia como credor hipotecário do mutuário final (assumindo assim, o risco da operação).

<sup>11</sup> Lei nº. 4.864, de 29 de novembro de 1965,

<sup>12</sup> Royer, Luciana O. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), FAUUSP, São Paulo, 2009.

empregados, e funciona mediante o depósito de 8% das remunerações em conta vinculada, de natureza privada e sob gestão pública, conformando uma poupança compulsória do trabalhador. O montante de recursos possibilitados pelo FGTS alçou o BNH à condição de segundo estabelecimento bancário do país (desde sua criação até o início da década de 1970)<sup>13</sup> graças a aplicação e liquidez de seus recursos. Assim, o fundo passou a ser a principal fonte de financiamento do BNH, e é, até os dias de hoje, a grande fonte de recursos da política habitacional.

Com a mudança da origem da base de recurso que compunha o financiamento da política muda também o seu caráter, e a concepção financista torna-se hegemônica. Na época, a visão vigente prezava pelo equilíbrio econômico-financeiro e pela constituição do sistema com o fim em si mesmo: se por um lado atentava-se para a necessidade de liquidez dos recursos, por outro se demonstrava preocupação em utilizar os fundos e os seus recursos com quem tivesse capacidade financeira para isso, em outras palavras, para quem pudesse pagar<sup>14</sup>. De forma geral é inegável o excelente desempenho quantitativo do FGTS ao longo do período de funcionamento do BNH sendo, ainda de acordo com Royer (2009), uma crucial fonte de recurso para execução da política habitacional, quanto do fomento à indústria da construção civil.

Também oriundo dos primeiros anos de funcionamento do BNH e do SFH, o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) foi regulamentado pelo próprio BNH e pelo Banco Central e tinha como principais agentes as sociedades de crédito imobiliário, as associações de poupança e empréstimos e as carteiras imobiliárias das caixas econômicas – estas últimas dando fôlego ao sistema quanto à captação de recurso por terem enorme capilaridade junto ao público de todo país<sup>15</sup>. A cargo do BNH estava a normatização e fiscalização das carteiras imobiliárias das instituições (tratava de questões urbanísticas e arquitetônicas a serem implementadas em todo o país) e a regulamentação de toda condição de financiamento das operações e de programas de investimento que que utilizassem o recurso do SBPE<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Idem.

<sup>14</sup> De acordo com a pesquisa de Luciana Royer (2009), os recursos orçamentários não eram utilizados para execução dos programas, nem a título de subsídio, o que ampliava o caráter regressista da política. O BNH então desenhou programas que continham subsídios internos, com juros mais altos, como os programas de cooperativas e Mercado de Hipotecas (este o mais paradigmático da fase inicial do BNH).

<sup>15</sup> Royer, Luciana O. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), FAUUSP, São Paulo, 2009.

<sup>16</sup> São exemplos de programas de investimento com recursos do SBPE: Plano Empresário (financiamento de produção habitacional desenvolvida pela figura do incorporador), Programa Condomínio (financiamento de produção habitacional desenvolvida sem a figura do incorporador), programa de construção individual da casa própria e o financiamento da construção em terreno próprio.

De acordo com Royer (2009), a estruturação institucional do BNH e do SFH nos anos iniciais, resultou na promulgação de leis que interviam no mercado de capitais e na incorporação imobiliária. Na esfera pública, a promoção das COHABs foram destaque. Já no âmbito dos agentes financeiros privados, o destaque foi o Mercado de Hipotecas (semelhante às *savings and loans* norte-americanas citadas anteriormente, onde o incorporador/construtor ficava protegido pelo BNH que, como credor hipotecário do mutuário final, assumia todo risco da operação). Fica claro, portanto, que as forças das fontes de recursos para execução da política habitacional e para o fomento à indústria da construção civil foram fundamentais para o resultado quantitativo obtido pelo programa. Sobre os resultados socioeconômicos e urbanísticos do programa, Bolaffi<sup>17</sup> faz uma crítica contundente. Para ele, permitir que investimentos anuais da ordem de quase C\$ 6 bilhões (ou C\$ 4 bilhões se considerado só os programas habitacionais) fossem deixados ao critério de uma multiplicidade de “iniciadores” era, fazendo uma analogia do ponto de vista urbanístico, confiar a condução do trânsito urbano aos moradores de cada quarteirão. Portanto, desenhar uma política pensando prioritariamente no escopo financeiro do reajuste do sistema de prestação e saldo devedor, deixando sob responsabilidade da iniciativa privada o tipo de habitação seria produzida e qual seria a demanda atendida efetivamente<sup>18</sup>, acabou por render efeitos dramáticos do ponto de vista urbano-habitacional.

Ainda de acordo com Gabriel Bolaffi (1972), considerando uma pesquisa de campo desenvolvida em 1971, pode-se apontar algumas causas que motivaram o insucesso do programa do ponto de vista qualitativo, são elas: a facilidade na aprovação de projetos na expectativa de gerar aplicações rápidas para os recursos do FGTS e ampliar a oferta de novas habitações; a deficiência de fiscalizar o cumprimento das especificações dos projetos; a desarticulação com órgãos estaduais e municipais a fim de viabilizar a promoção de infraestrutura e equipamentos urbanos requeridos nos projetos; estudos mercadológicos de confiabilidade duvidosa que superavaliou a renda dos candidatos à aquisição dos imóveis – e que veio a gerar elevados índices de inadimplência; e a própria inexperiência do BNH em gerir a alta complexidade operacional.

---

<sup>17</sup>Bolaffi, Gabriel. **Aspectos socioeconômicos do Plano Nacional de Habitação**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), FAUUSP, São Paulo, 1972.

<sup>18</sup> Ainda que o BNH tivesse alguns instrumentos de controle e fiscalização, era o órgão privado que fazia o cadastro da demanda.

Devido ao péssimo desempenho do principal programa de habitação popular da época, o Mercado de Hipotecas, e a necessidade de eficácia no retorno dos investimentos, o BNH passou por mudanças<sup>19</sup>. Em 1973 o banco deixa de ser uma autarquia e converte-se em uma empresa pública, passando a operar como um banco de segunda linha<sup>20</sup>. De acordo com Rolnik (2015) houve uma diversificação de programas que objetivavam financiar obras urbanas, tendo como tomadores de empréstimo os estados, municípios e companhias de saneamento (clientes com capacidade de pagamento). Então, deslocou-se o foco da indústria da construção, automobilística e de bens de consumo, para as de bens de capital e construção pesada<sup>21</sup>.

Nesse sentido, buscando injetar recursos na construção civil e fomentar o mercado, foram introduzidos programas como: CURA (1972), Fundos Regionais para o Desenvolvimento Urbano (1973), Financiamento para Urbanização (1974) Financiamento para Sistemas Ferroviários para Transporte Urbano de Passageiros (1975), Financiamento para Planejamento Urbano (1975), Apoio ao Desenvolvimento de Pólos Econômicos (1976). Os chamados “programas complementares”<sup>22</sup> apesar de existirem, não era a prioridade do momento. O foco era, de fato, buscar atender e investir em outra clientela necessitava de financiamento para execução de grandes obras urbanas. É importante ressaltar que havia um reconhecimento público por parte do governo, de que o BNH e o SFH não atendiam o público para o qual havia sido criado. De acordo com Royer<sup>23</sup>, 8,21% do financiamento concedidos pelo SFH era de natureza social, enquanto 60,61% do total de financiamento do SFH representava a carteira do SBPE. Sendo assim, como resultado do reconhecimento público ao ineficiente atendimento ao déficit habitacional, em 1973 o BNH lança o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP) a fim de atender a demanda habitacional das famílias da faixa de mais baixa renda. O resultado disso é o fortalecimento das, já conhecidas, COHABs com grandes conjuntos habitacionais nas periferias das cidades.

O forte crescimento inflacionário, em 1983, gera uma crise de liquidez. Este cenário acabou causando uma ruptura da coalizão de interesses empresariais e políticos, o que foi

---

<sup>19</sup> Maricato, Erminia. **Política habitacional no regime militar**. Petrópolis: Vozes, 1987.

<sup>20</sup> Exerce o controle e a fiscalização da operação, sem operar diretamente com o público.

<sup>21</sup> Rolnik, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

<sup>22</sup> Podem ser citados: lotes urbanizados e financiamento de centros sociais e equipamentos urbanos nos conjuntos já implantados.

<sup>23</sup> Royer, Luciana O. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), FAUUSP, São Paulo, 2009.

crucial para o desmoronamento de todo o sistema<sup>24</sup>. Não é de interesse desta pesquisa discutir as razões da extinção do BNH, mas cabe mencionar que a queda acentuada dos salários, a alta inadimplência daí decorrente, a queda expressiva na arrecadação do FGTS e o saque elevado da conta dos fundos, tiveram importância na derrocada do equilíbrio econômico-financeiro do BNH e na consequente interrupção do desenvolvimento do sistema de crédito. A extinção do Banco em 1986, entretanto, não extinguiu o Sistema Financeiro de Habitação que continua operando com recursos inicialmente a ele destinados por meio do FGTS e do SBPE.

Apesar da eficácia do programa ser muito questionável do ponto de vista urbano, arquitetônico e socioeconômico, o saldo de unidades habitacionais construídas no período (tanto com recursos do FGTS, quando com recursos do SBPE) é muito significativo. Segundo censos da época destacados na pesquisa de Royer<sup>25</sup>, entre 1964 e 1986 foram construídas 15,5 milhões de habitações. Destas, 4,45 milhões, aproximadamente 25% das novas unidades construídas no país, foram produzidas nos moldes do SFH. Entretanto, destas 4,45 milhões de habitações apenas 1,5 milhão de financiamentos foram cedidos ao mercado popular e destinados para faixas de renda de 1 a 3 salários mínimos – o que representa 33,1% de toda produção do SHF no período (ver tabela 01).

Ainda na pesquisa de Royer (2009), a autora menciona que no período de 1980-1986, foram concedidos 231.963 financiamentos para população com faixa de renda de 1 a 3 salários mínimos enquanto, no mesmo período, 1.119.550 financiamentos foram concedidos para população com faixa de renda superior a 10 salários mínimos. Fica claro, portanto, que o déficit habitacional além de não ser solucionado, também não foi a prioridade. Esse desempenho extremamente desigual mostra que é a disputa do grupo de interesses em torno do orçamento e da gestão das poupanças voluntária e compulsórias, que realmente conforma e conduz a política pública aqui no Brasil.

---

<sup>24</sup> Rolnik, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

<sup>25</sup> Royer, Luciana O. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), FAUUSP, São Paulo, 2009.

Tabela 1: Produção SFH/BNH - Financiamentos habitacionais concedidos entre 1964 e 1986. Fonte: SACHS apud ROYER, 1999.

<b>Mercado Popular</b>	Programas tradicionais - COHABs	1.235.409	27,7%
	Programas alternativos	264.397	5,9%
	<b>Total</b>	<b>1.499.806</b>	<b>33,6%</b>
<b>Mercado Econômico</b>	Cooperativas	488.659	10,9%
	Outros programas	299.471	6,7%
	<b>Total</b>	<b>788.130</b>	<b>17,6%</b>
<b>Mercado Médio</b>	SBPE	1.898.975	42,5%
	Outros programas	280.418	6,3%
	<b>Total</b>	<b>2.179.393</b>	<b>48,8%</b>
	<b>Total SFH</b>	<b>4.467.329</b>	<b>100%</b>

O colapso do BNH foi seguido por um período de fragmentação institucional das políticas urbanas, com sucessivas transferências de responsabilidade entre ministérios e secretarias<sup>26</sup>. A desestruturação do sistema, a crescente da inflação (que inviabilizou políticas de longo prazo para crédito) e o consequente período de recessão e estagnação econômica vivido nos anos 1980 representaram uma retração das atividades imobiliárias, bem como a redução da participação do Estado no financiamento habitacional.

Essa redução tornou a produção mais dependente do capital financeiro privado e as empresas do imobiliário lançaram, na época, planos de autofinanciamento por meio dos quais o promotor centralizava e integrava os recursos financeiros dos usuários antecipados à produção, independentes do SFH<sup>27</sup>. As atividades imobiliárias só voltam a ter fôlego nos anos 1990<sup>28</sup> quando foram feitas reformas tanto no modelo de regulação do crédito habitacional, quanto na estrutura e composição do capital das empresas envolvidas no mercado imobiliário residencial passam a ser implementadas.

A estabilização monetária com o Plano Real, alcançada em 1994, produziu algumas modificações no cenário que existia até então. Os planos de autofinanciamento foram postos em prática e permitiram que as classes de renda média e média baixa, conseguissem financiar com recursos próprios a produção da habitação de mercado através de cooperativas habitacionais organizadas por empresas de assessoria técnica<sup>29</sup>.

<sup>26</sup>Fix, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico), IE-Unicamp, Campinas, 2011.

<sup>27</sup> Castro, Carolina. **A Explosão do Autofinanciamento na Produção da Moradia em São Paulo nos Anos 90**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), FAUUSP, São Paulo, 1999.

<sup>28</sup> Rolnik, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

<sup>29</sup> Ver também Carolina Castro: A Explosão do Autofinanciamento na Produção da Moradia em São Paulo nos Anos 90.



O autofinanciamento também atinge a população com renda média entre 8 e 15 salários mínimos, mas para esse público – de alto padrão – construtoras e incorporadoras imobiliárias já utilizavam essa prática desde a década de 1940 com a famosa “venda na planta”. A novidade era, de fato, utilizar o modelo de (auto)financiamento para famílias de renda média e média baixa como saída à redução da participação do Estado no financiamento habitacional.

Além da política de estabilidade dos preços o Plano Real, a abertura comercial, privatizações e a liberalização cambial também caracterizaram o Plano e trouxeram implicações importantes para o circuito imobiliário<sup>30</sup>. A abertura do sistema bancário fazia parte de um conjunto de medidas propostas por organismos internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, que pressionava os países emergentes para entrada de bancos internacionais baseando-se na tese de que esta medida traria mais eficiência e modernizaria o sistema bancário<sup>31</sup>, além de facilitar um maior fluxo de capitais internacionais.

Atraídos pelos países periféricos, o capital internacional então se expande, adquire empresas existentes e, por conseguinte, demandam de uma base hospedeira para se instalar nas novas cidades – buscando espaços com características similares às estruturas encontradas nos respectivos países de origem. Há, então, uma articulação entre promotores imobiliários locais e investidores nacionais a fim de mobilizar capital e construir novas torres de escritórios e complexos multiuso para serem alugados às multinacionais. O setor imobiliário passa, portanto, a acompanhar a desnacionalização da economia brasileira e tornou-se um alvo importante das reformas liberalizantes que aconteceram no período.

Outro efeito da política macroeconômica que foi o Plano Real, refere-se ao contingenciamento do setor público. Reflexo da medida de reajuste fiscal empreendida pelo Plano, o orçamento inicial do FGTS tornou-se apenas uma boa intenção, remanejando recursos onerosos existentes e reduzindo a política habitacional a uma questão financeira e de mercado<sup>32</sup>, reduzindo o número de contratações para novas

---

<sup>30</sup> Fix, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico), IE-Unicamp, Campinas, 2011.

<sup>31</sup> Ver também Rolnik, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças.

<sup>32</sup> Maricato, Ermínia. **Política Urbana E De Habitação Social: Um Assunto Pouco Importante Para O Governo FHC**. *Revista Praga Estudos Marxistas*. v. 6. São Paulo: Boitempo, 1998.

habitações e incentivando o financiamento, direto ao mutuário final, de uma unidade pronta<sup>33</sup>.

Doze das 44 COHABs declararam falência ou diversificaram suas atividades, deixando de operar como agência pública de promoção e moradia para baixa renda, para operar como institutos de desenvolvimento urbano<sup>34</sup>. O “desfinanciamento” das empresas públicas teria sido parte de uma estratégia que tinha como objetivo central a introdução de mecanismos de mercado na gestão das políticas de desenvolvimento urbano<sup>35</sup>, forçando/preservando o domínio do mercado privado na promoção de moradia.

Como tentativa de aproximação entre o setor imobiliário e o mercado de capitais foi instituído<sup>36</sup> o Fundo de Investimento Imobiliário (FII). Este ganhou impulso no governo FHC e se desdobrou mais adiante com o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI). A vantagem do FII era que permitia atrair recursos para investimento sem vincular o uso e a propriedade do imóvel, sendo assim a criação de um FII permitia que cada investidor se tornasse proprietário de um determinado número de cotas e não de parte física do imóvel. O empreendimento era de fato um negócio, um ativo financeiro de alta liquidez, e não por acaso os fundos davam preferência às construções de alto padrão localizadas preferencialmente em eixos de valorização imobiliária.

Para o mercado residencial, além do modelo centrado no financiamento de uma unidade pronta ao mutuário final – como dito anteriormente, o Governo FHC ainda lançou dois programas de habitação social, ainda que em pequena escala: Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e o Programa de Habitação Social (PHS). Entretanto, só no início da década de 2000, quando há a retomada de crescimento econômico do país, são tomadas outras medidas de caráter regulatório na direção da ampliação do crédito habitacional e do circuito de venda de moradias.

Já sob o governo Lula, em 2004, três medidas são adotadas<sup>37</sup>: regulação da alienação fiduciária; uma resolução do Banco Central que obrigou os bancos a aplicarem uma porcentagem do SBPE e do FGTS em empréstimos imobiliários; e criação da “MP do

---

<sup>33</sup> De acordo com Raquel Rolnik (2015), 76% dos recursos do FGTS no âmbito do SFH foram destinados às famílias com renda média.

<sup>34</sup> Fix, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico), IE-Unicamp, Campinas, 2011.

<sup>35</sup> Ver também Fix, Mariana. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*.

<sup>36</sup> Lei 8.668/93.

<sup>37</sup> Rolnik, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

Bem”, que isentava de impostos a venda de imóveis, desde que isso resultasse na aplicação imediata na compra de outro imóvel.

As aplicações com recursos do SBPE passaram de menos de R\$ 2 bilhões, em 2002, para cerca de R\$ 18 bilhões, em 2007<sup>38</sup>. A adoção destas medidas impulsionou o crédito habitacional, que passara a ser operado pela Caixa Econômica Federal (CEF), e provocou um processo de reestruturação das empresas do ramo da construção civil, como veremos a seguir, constituindo os antecedentes do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV).

## **1.2 Reestruturação das empresas imobiliárias: mudanças de ramo e de rumo**

Como saída durante o período de recessão vivido nos anos 1990, o autofinanciamento foi a alternativa que as incorporadoras e construtoras encontraram para mobilizar capital e movimentar o mercado imobiliário diante da retração na disponibilidade de crédito. Num período de hiperinflação, o capital excedente das famílias (principalmente as de alta renda) era investido no setor imobiliário como forma de proteção dos recursos<sup>39</sup>. As incorporadoras, por sua vez, ao concluírem o empreendimento, convidava os investidores a migrarem para o sistema hipotecário do SFH (que naquele momento restringia as operações à imóveis prontos) e assim dispunham de mais capital para novos empreendimentos. Este modelo, onde as construtoras fomentaram sistemas próprios para subsidiar crédito imobiliário, foi adotado até final dos anos 1990 quando começa a ocorrer grandes mudanças no setor da incorporação residencial.

Segundo Royer (2009), importantes representantes do setor imobiliário, como a CBIC, ABECIP e SIDUSCON, foram entidades que exerceram grande pressão para que houvesse mudanças na organização do financiamento imobiliário no sentido de aproximação com o mercado de capitais. Os FIIs foram produtos resultantes dessa pressão no começo da década e teve como desdobramento significativo a instituição do SFI<sup>40</sup>, em 1997, como um novo marco regulatório que provoca modificações no sistema. Regulamentações são inseridas ou modificadas com a finalidade de aprimorar instrumentos financeiros que conectem o setor imobiliário e o mercado de capitais. Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI), Cédulas de Crédito Imobiliário (CCI) e as Letras de Crédito Imobiliário (LCI) foram alguns dos instrumentos instituídos juntos do

---

<sup>38</sup> Rolnik, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

<sup>39</sup> Fix, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico), IE-Unicamp, Campinas, 2011.

<sup>40</sup> Através da lei 9.514/97.

SFI para captar fundos em um mercado secundário – de títulos e recebíveis imobiliários. Esta forma de captação de recurso regulamentada pelo SFI, diferentemente do SFH (que continuava a operar com recursos de origem definida - FGTS e SBPE), permitiu a criação de ativos de base imobiliária, e este era o objetivo: ligar instituições que demandam de ativos de longo prazo à indivíduos demandantes de crédito imobiliário<sup>41</sup>.

Os novos instrumentos imobiliários instituídos pelo SFI visavam viabilizar a produção imobiliária a partir do mecanismo da securitização. Conforme definição da CIBRASEC (Companhia Brasileira de Securitização), a securitização é um processo coordenado por uma instituição especializada (companhia securitizadora<sup>42</sup>) por meio do qual créditos imobiliários são convertidos em títulos imobiliários passíveis de serem negociados no mercado de capitais - dessa conversão resultam os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI). A utilização de instrumentos de securitização<sup>43</sup> envolveu, além das grandes construtoras e incorporadoras, importantes agentes financeiros a fim de viabilizar a desintermediação bancária nas operações de financiamento<sup>44</sup>. A aplicação desses instrumentos também resultou em padrões espaciais específicos de reprodução do capital, como será discutido mais à frente.

Os FIIs e CRIs são os principais instrumentos de securitização de ativos imobiliários e possibilitam a conversão de ativos de pouca liquidez em títulos mobiliários de grande liquidez<sup>45</sup>, podendo, dessa maneira, ser absorvido pelo mercado financeiro através de diferentes meios. Os FIIs permitem a transformação de bens imóveis em títulos de investimento que dão direito a extração de uma renda e de juros sobre o empreendimento, mas não sobre o ativo em si. Fix<sup>46</sup> identifica duas formas de funcionamento desses fundos: renda ou incorporação. Segundo a autora:

“nos primeiros, que têm prazo indeterminado, a liquidez ganha importância, e pode ficar comprometida em períodos com alta taxa de vacância dos imóveis, comuns nos ciclos do mercado imobiliário. A

<sup>41</sup> Royer, Luciana O. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), FAUUSP, São Paulo, 2009.

<sup>42</sup> De acordo com Rolnik (2015), a injeção de capital financeiro implicou o aumento de poder e controle das subsidiárias de crédito, transformando-as também em securitizadoras.

<sup>43</sup> FII, CRI, LCI, CCI etc.

<sup>44</sup> Shimbo, Lúcia. **Habitação Social, Habitação de mercado**: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro. Tese de (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) São Carlos, 2010.

<sup>45</sup> Botelho, Adriano. **Relações entre o financiamento imobiliário e a produção do espaço na cidade de São Paulo**: casos de segregação e fragmentação espaciais. In. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2005.

<sup>46</sup> Fix, Mariana. **São Paulo cidade global**: fundamentos financeiros de uma miragem. São Paulo: Boitempo, 2007.

renda é capturada em forma de aluguel. Já os fundos de incorporação, [...] têm um tempo de duração limitado, que se encerra com a venda. A renda nesse caso vem da incorporação” (Fix, 2007, p.68).

O investimento em fundos permite, portanto, a apropriação da renda imobiliária ou dos ganhos da incorporação. Já o CRI foi instituído<sup>47</sup> como títulos de crédito nominativo, de livre negociação, lastreados em créditos imobiliários e constituem promessa de pagamento em dinheiro. São colocados no mercado através de uma emissão pública ou privada, e são utilizados como mecanismo de financiamento tanto para produção de edificações a serem colocadas à venda, quanto para viabilização de projetos *build-to-suit*<sup>48</sup> para posterior locação.

Com aumento do volume dos fluxos de capital, ocorre o entrelaçamento definitivo entre o mercado financeiro e a produção imobiliária. Esse processo impactou nas estratégias de mercado, na forma urbana e arquitetônica, e no padrão de expansão territorial<sup>49</sup>, que em muitos casos expulsou os mais pobres de áreas mais urbanizadas para criação de espaços exclusivos<sup>50</sup>, claramente segregados. Entretanto, devido às reformas nas principais fontes de financiamento imobiliário que ocorreram no início dos anos 2000, bem como o cenário de crescimento econômico do país que ocorreu na mesma época, a lógica excludente de produção vai atrelar-se à um novo movimento de convergência entre capital financeiro e produção imobiliária, expandindo os empreendimentos e as propriedades imobiliárias para novos espaços e segmentos sociais.

Em 2003 sob o governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, uma das primeiras medidas tomadas foi a criação do Ministério das Cidades, marcando o reconhecimento da agenda da reforma urbana como prioridade política. Após a primeira Conferência Nacional das Cidades, ainda em 2003, e sob o comando da secretaria de habitação deste Ministério, iniciou-se um processo de reestruturação da Política Nacional de Habitação (PNH) a fim de ocupar um vazio institucional que retirava do governo federal a responsabilidade de planejar as cidades<sup>51</sup>, e que foi lançado formalmente em 2004. Entretanto, o principal elemento da política habitacional continuava sendo o SFH e seu

<sup>47</sup> Pela mesma lei que instituiu a criação do SFI.

<sup>48</sup> Construção sob medidas de imóveis, segundo interesses de um futuro usuário.

<sup>49</sup> Fix, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico), IE-Unicamp, Campinas, 2011.

<sup>50</sup> Naquele momento, de acordo com Rolnik (2015), a prioridade de produção voltava-se para as construções de alto padrão: torres de escritório, *shoppings centers* etc.

<sup>51</sup> Maricato, Ermínia. **O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano**. In: Revista Políticas Sociais (IPEA), v.12, p.211, 2016.

principal *funding*, o FGTS, que permanecia sob gestão da Caixa, subordinada ao Ministério da Fazenda. Mesmo com os esforços do Ministério das Cidades de priorizar a população de baixa renda, onde estava (e continua) concentrado o déficit, a rígida política monetária imposta pelo Ministério da Fazenda dificultava a viabilidade de financiamento para as classes menos abastadas<sup>52</sup>. Sem subsídio significativo, não havia alterações substanciais na concessão do crédito.

Em dezembro de 2004, entretanto, há a aprovação da Resolução nº 460 do Conselho Curador do FGTS, possibilitando a ampliação significativa dos subsídios habitacionais com recursos desse fundo e ampliando o atendimento à população de renda mais baixa<sup>53</sup>. Essa aprovação começa a gerar efeitos no ano seguinte, em 2005, juntamente com outros esforços do governo em ampliar maciçamente os recursos do FGTS e SBPE para financiamentos habitacionais, na perspectiva de ampliar o mercado para atingir os “setores populares” e permitir a otimização econômica dos recursos públicos e privados investidos no setor habitacional<sup>54</sup>. Para isso, seriam criados mecanismo de proteção de financiamento habitacional e de captação de recursos, incluindo os disponíveis no mercado de capitais.

Apesar da importância dos instrumentos de securitização para o desenvolvimento do mercado imobiliário, as maiores transformações do setor vieram da combinação entre fundos públicos e capital financeiro internacional<sup>55</sup>. As tradicionais fontes de financiamento do SFH (FGTS e SBPE) foram base para os excelentes resultados e processo de expansão do setor imobiliário. Se em 2005 o valor total contratado girava na casa dos 10 bilhões de reais (como observado no gráfico abaixo), em 2010 os volumes contratados superaram em mais de 8 vezes as contratações do ano em que os volumes voltaram a ter significância.

---

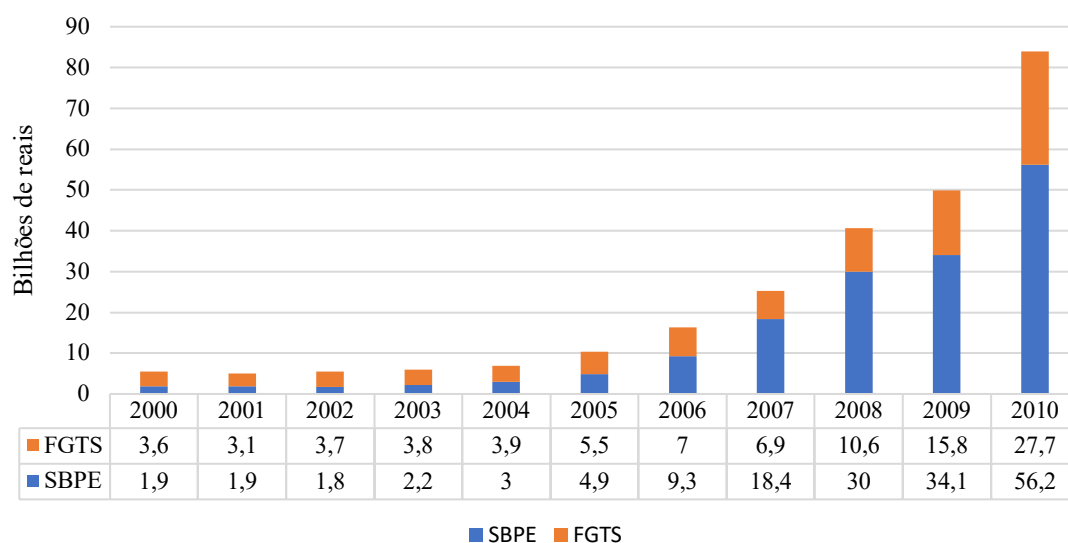
<sup>52</sup> Bonduki, Nabil. **Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa Minha Vida**. Teoria e Debate, v. 82, 2009.

<sup>53</sup> Ver também Bonduki, Nabil. **Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa Minha Vida**.

<sup>54</sup> Brasil, Política Nacional da Habitação. Brasília, Ministério das Cidades, 2004.

<sup>55</sup> Fix, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico), IE-Unicamp, Campinas, 2011

Gráfico 1: Contratação de recursos para habitação FGTS/SBPE (em R\$ bilhões) no Brasil.



Fonte: Estatísticas Básicas do BACEN (SFH – SBPE/FGTS) organizadas pelo CBIC Dados.

Considerando as alterações regulatórias, a estabilidade econômica em que o país vivia e a disponibilidade de crédito, o cenário era fortemente favorável à expansão da produção imobiliária. A abertura de capital pelas grandes incorporadoras ilustra esse cenário que passa a ter a possibilidade de captar recursos do mercado financeiro. Num primeiro ciclo de captação, entre 2005-2007, 25 empresas predominantemente localizadas no eixo Rio-São Paulo, conseguiram captar cerca de R\$ 12 bilhões de reais, consolidando o setor imobiliário como uma importante área do mercado de capital financeiro e atraindo investidores estrangeiros que chegaram a representar mais de 75% desse volume de capital<sup>56</sup>. Nesse novo contexto, empresas de incorporação de capital aberto assumem protagonismo na condução de importantes mudanças na organização do setor.

Com a injeção de recursos do mercado de capitais, as empresas de construção e incorporação adequaram-se às exigências desse mercado e buscaram também a valorização financeira da empresa. Como lógica na determinação inicial do preço da empresa, a garantia da propriedade privada da terra era condição central para valorização fictícia, baseada nas expectativas de ganhos futuros. Como plano para estabelecer investimentos de longo prazo, as empresas buscaram, então, investir em reservas fundiárias (*land-banks*). Em 2014, 9 das 22 empresas listadas na Bovespa concentravam

<sup>56</sup> ROCHA LIMA JR., João; GREGÓRIO, Carolina A. G. Valuation e Investimento nas Ações das Empresas de Real Estate no Brasil: Cenário do Ciclo de captação Intensiva (2005-2007). São Paulo. Setembro, 2008, 12p. Anais do CD-ROM VIII Seminário Internacional da LARES – Latin American Real Estate Society.

R\$ 100 bilhões em terra, o que representa quase 620 mil km<sup>2</sup> de solo urbano, em várias cidades do país<sup>57</sup>.

O aumento do volume dos fluxos de capitais resultou num aumento de capacidade de produção imobiliária. Pôde ser observado a entrada, entre outros fundos, de investimentos geridos por empresas de *asset management* e *private equity*<sup>58</sup> – que designa modalidades de gerenciamento de recursos de terceiros. A enorme capitalização das empresas e a consequente lógica de crescimento contínuo impulsionaram a realização de fusões e aquisições em grandes incorporadoras do setor imobiliário<sup>59</sup>. Esse movimento de compra de parte das empresas, compra de companhias concorrentes e lançamento em Bolsa, revelam o processo de apropriação pelo setor financeiro do mercado da incorporação residencial no início deste século, bem como a mudança na estrutura patrimonial<sup>60</sup> das empresas do setor.

Capitalizadas, as construtoras e incorporadoras adquiriram empresas menores (localizadas em diversos estados ou especializadas em nichos específicos) ou, através de contratos específicos conhecidos como *joint-ventures*<sup>61</sup>, firmaram parcerias com outras empresas buscando sempre a ampliação de produção. Esses tipos de arranjos flexíveis eram vistos com bons olhos pelos investidores, o que colocou a construção civil como o segundo maior setor em número de transações de compra, fusão, aquisição e *joint-ventures* no Brasil, atrás apenas da indústria alimentícia<sup>62</sup>.

De acordo com a pesquisa de Fix<sup>63</sup>, há indícios, inclusive, de que alguns fundos de *private equity* preferem investir em empresas de pequeno e médio porte, com o objetivo de em poucos anos obter ganhos significativos com a venda de sua participação. Na lógica do

<sup>57</sup> Rolnik, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

<sup>58</sup> Fix, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico), IE-Unicamp, Campinas, 2011.

<sup>59</sup> Ver também Rolnik, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**.

<sup>60</sup> Como exemplo, Fix (2011) cita, em sua pesquisa, a associação da Cyrela (empresa familiar fundada em São Paulo em 1962) à IRSA (incorporadora argentina) para criar a *Brazil Realty*, em 1996. Outro exemplo de empresa familiar que passou por modificação na sua estrutura foi a Gafisa, que atuava no Rio de Janeiro desde 1954 e que acabou tendo parte comprada pela *GP Investments* em 1997. Estas alterações, provocadas pela modificação da escala financeira de investimento, adentram a década seguinte e em 2006, por exemplo, é possível observar a venda de 16,7% do capital da empresa MRV para o fundo de investimento inglês *Autonomy Capital Research LLP*.

<sup>61</sup> A expressão *joint-venture* quer dizer “união com risco”. Ela, de fato, refere-se a um tipo de associação em que duas entidades se juntam para tirar proveito de alguma atividade, por um tempo limitado, sem que cada uma delas perca a identidade própria.

<sup>62</sup> Dados de relatório da PwC (PricewaterhouseCoopers) em reportagem da Revista Construção Mercado n.79, de fevereiro de 2008.

<sup>63</sup> Ver também Fix, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**.



mercado, quanto menor o investimento, maior a chance de o retorno ser mais rápido e por isso, a preferência pelos pequenos e médios negócios. Considerando a ascensão das classes C e D e retomada na disponibilidade de crédito (pelo SFH) para essas classes, um dos principais focos de atenção de aquisição e parceria estava sobre construtoras e incorporadoras que atendessem o segmento dito econômico. A definição do termo “segmento econômico” surge de uma necessidade político-imobiliária de tipificar um novo mercado<sup>64</sup>. As grandes construtoras e incorporadoras, então, nacionalizam suas atividades passando a atuar em várias regiões do país com a introdução de uma nova linha de produto, dito “popular” ou “econômico”, e voltada para a chamada “baixa classe média”<sup>65</sup>.

Empresas como a MRV e a Tenda eram as únicas, entre as 14 listadas na Bovespa em 2009 que passaram a atuar no segmento econômico, que haviam iniciado a atuação nesse setor a mais tempo, desde a década de 1970<sup>66</sup>. As demais empresas migraram para o “popular” através de diversas estratégias, como já mencionado, e a fim de se expandirem na base da pirâmide, preferiram criar marcas para dissociar seus nomes dos novos produtos<sup>67</sup>. Nessa diferenciação pode ser considerada também, a estratégia de venda: ao invés de stands no local da obra, algumas empresas tinham lojas físicas de modo a funcionar como uma Casas Bahia, trazendo a experiência do comércio varejista e se aproximando do seu consumidor final.

Com a abertura de capital, além da mudança de direcionamento dos empreendimentos (onde o desempenho satisfatório para as empresas, até pouco tempo atrás, concentrava-se em construções voltadas para população de maiores rendimentos), o ramo da incorporação imobiliária ainda passa por uma quebra de paradigma. Com a presença do capital internacional o setor deixa de ser espaço exclusivo de valorização do capital nacional. Entretanto, a “desnacionalização” completa do setor mostra-se improvável frente às características intrínsecas ao negócio imobiliário e à formação social brasileira, de característica patrimonialista<sup>68</sup>. No que se refere ao negócio imobiliário, aspectos de

---

<sup>64</sup> Fix, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico), IE-Unicamp, Campinas, 2011.

<sup>65</sup> Rolnik, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015

<sup>66</sup> Ver também Rolnik, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**.

<sup>67</sup> Para citar como exemplo, a Gafisa criou a marca *FIT* para entrar nesse novo mercado. Já Cyrela, criou a *Living*.

<sup>68</sup> Ver também Fix, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**.

concepção, produção e comercialização dos imóveis, conhecimentos locais e pressão no setor público dificulta a captação por inteiro do capital internacional; já no que está relacionado à formação social do país, o obstáculo está na desigualdade de renda que aqui existe – uma das maiores do mundo, especialmente num setor onde o produto comercializado tem um preço muito elevado.

É importante mencionar que não foram só as empresas listadas na Bolsa que tiveram participação expressiva na retomada da produção de habitação para população com renda mais baixa. Fix<sup>69</sup> destaca outras duas formas de atuação recorrente, dividindo-as em: incorporadoras subordinadas às empresas de capital aberto ou construtoras voltada para o segmento que atende a faixa de 0-3 salários mínimos, contratadas diretamente pelo órgão municipal. Especificamente para produção imobiliária na faixa de rendimento entre 0-3 s.m., o subsídio era fornecido pelo governo, através do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), e os moradores pagam uma taxa mensal equivalente à 10% de sua renda mensal ou, no mínimo, R\$ 50 por mês ao longo de 10 anos. A margem de lucro para as construtoras que produzem para essa faixa é menor, mas não há risco de inadimplência e a demanda é garantida pelos órgãos municipais. Entretanto, a forma de potencializar os lucros destes empreendimentos está na escala em que são produzidos, na racionalização, na padronização e na localização do produto entregue, resultando em construções de larga escalas em terrenos menos valorizados e, conseqüentemente, mais longe de áreas com boa infraestrutura como veremos adiante.

As preferências de contratos para renda 0-3 s.m. e 3-10s.m. são refletidos nos produtos entregues. No primeiro caso, as empresas são contratadas pela CEF, remuneradas pela construção e demanda garantida pelas prefeituras; são obras assumidas, normalmente, por construtoras ou empreiteiras que já têm experiência em contratos com o governo e a boa relação com o órgão público é um atributo importante para essas empresas. Já no segundo caso, as empresas encarregam-se da incorporação, lançam o produto no mercado e assumem os riscos, caso não consiga vendê-los; as empresas que produzem para essa faixa preocupam-se, além dos custos, quais serão os atrativos que poderão anunciar para seus possíveis futuros clientes e ter uma boa relação com o órgão público também é um ponto positivo, visto que pode haver a barganha quanto ao fornecimento de complemento na execução da infraestrutura urbana<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> Fix, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico), IE-Unicamp, Campinas, 2011.

<sup>70</sup> Fix, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**.

Em 2008 é possível verificar maior número de aquisições e fusões entre empresas de capital aberto<sup>71</sup>. A crise financeira mundial da época, acentuou fragilidades financeiras de algumas empresas, baixando o preço de suas ações e estimulando as aquisições e fusões, consolidando assim grandes grupos imobiliários e reforçando a lógica financeira na gestão dos negócios imobiliários. Essa situação provocou uma necessidade de resposta das empresas aos seus acionistas, resultando num movimento de expansão de produção através das estratégias de diversificação de segmento e da expansão territorial permitida pelo estoque de terras das empresas. Incorporadoras e construtoras que antes restringiam-se ao “segmento luxo”, acostumadas a vender exclusividade em espaços urbanos qualificados, por exemplo, com uma ótima infraestrutura, tiveram que mudar a estratégia porque esse mecanismo não funciona no “segmento econômico”. Muito pelo contrário: funciona de forma revés.

A busca e expansão para terras que antes não despertavam interesse, justamente por sua precariedade de infraestrutura e distância em relação ao centro das cidades, tornam-se alvo de disputa entre empresas que pretendiam aumentar seus estoques de terra. Por serem terras mais baratas, viabilizavam a produção do segmento econômico que considerava a produção em escala um fator extremamente importante para obter um Valor Geral de Vendas (VGV) elevado com custo unitário mais baixo e, conseqüentemente, maior lucro. As empresas passam, portanto, a disputar território com os movimentos populares e as COHABs<sup>72</sup> que antes viam essas terras como únicas passíveis de serem adquiridas para implantação de conjuntos habitacionais.

A disputa por terra acabou gerando o aumento do valor do solo em algumas regiões, saturando o mercado nesses lugares e dificultando a produção de novos empreendimentos para o segmento econômico. Diferente de outros mercados, onde a vasta busca por determinado tipo de produto acaba por reduzir o valor unitário da mercadoria, no ramo imobiliário é diferente: a terra é uma mercadoria especial porque ela não é reproduzível. A saturação e a disputa por terrenos – mau localizados – em cidades maiores, tornou a interiorização da expansão uma alternativa interessante e o crédito farto permitiu que o *boom* se espalhasse.

---

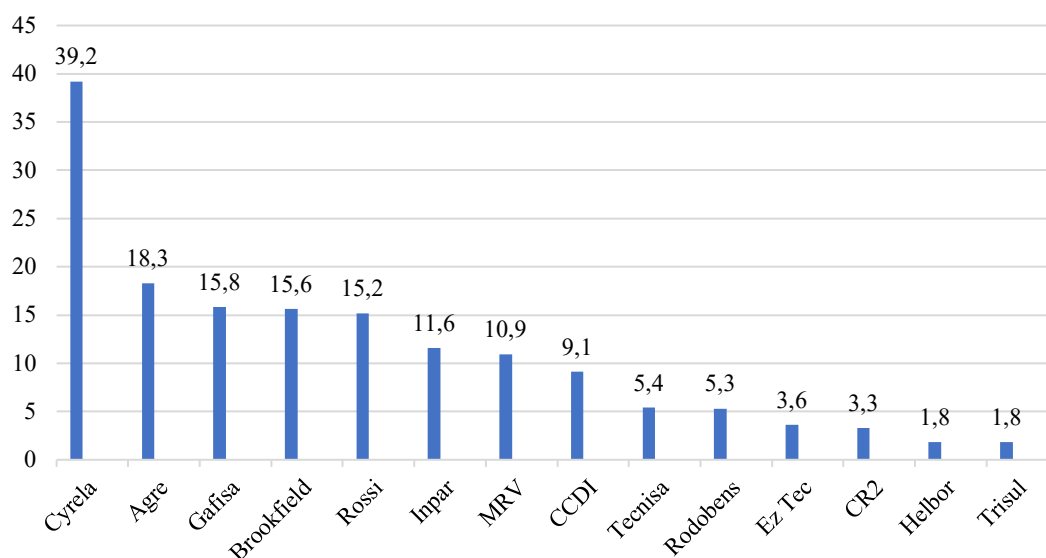
<sup>71</sup> ROCHA LIMA JR., João; GREGÓRIO, Carolina A. G. **Valuation e Investimento nas Ações das Empresas de Real Estate no Brasil: Cenário do Ciclo de captação Intensiva (2005-2007)**. São Paulo. Setembro, 2008, 12p. Anais do CD-ROM VIII Seminário Internacional da LARES – Latin American Real Estate Society.

<sup>72</sup> Fix, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico), IE-Unicamp, Campinas, 2011.

A estratégia especulatória de formação e aumento de *landbanks* (ver gráfico 02) deveriam ser, teoricamente, combatidas com instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. Entretanto, instrumentos de enfrentamento ao nó da terra<sup>73</sup>, são costumeiramente vetados pelos promotores imobiliários por possibilitarem a abertura de caminho para outros critérios de destinação das terras que não os meramente econômicos, da lógica de acumulação do capital. A falta de combate acaba por favorecer aos produtores imobiliários e, ainda mais, às grandes incorporadoras que passaram a atuar em cidades menores.

Interessados em atrair os investimentos das empresas produtoras de moradia e em busca de agradar o “curral eleitoral”, os órgãos municipais e estaduais negociam com as construtoras e incorporadoras que, em situação confortável de negócio, impõem seu modelo de empreender e barganham poder de decisão. O resultado disso é a capacidade de pressão por mudança nos parâmetros construtivos, direcionamento da infraestrutura e definição dos eixos de expansão da cidade, problematizando ainda mais a política fundiária uma vez que amplia a desproporção de poder entre empresas e outros agentes sociais, como poder público, movimentos populares, moradores e outros<sup>74</sup>.

Gráfico 02: Banco de terras, em R\$ bilhões, por empresa.



Fonte: Votorantim Corretora, 10/04/2010.

<sup>73</sup> Expressão utilizada por Ermínia Maricato. Possui literatura extensa sobre o tema: Ermínia Maricato, *Brasil, Cidades*; R. Rolnik, R. Cymbalista, K. Nakano, Solo urbano e habitação de interesse social; entre outras.

<sup>74</sup> Fix, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico), IE-Unicamp, Campinas, 2011.

Em 2008 a crise que impulsionou fusões e aquisições entre empresas de capital aberto - resultando na expansão da produção imobiliária e na promessa de ganhos futuros para os acionistas - foi, ao mesmo tempo, uma ameaça à esta estratégia. O socorro através do governo federal, em 2009, com o lançamento do programa MCMV que acabou por reforçar a valorização as grandes empresas do setor da construção civil e deu fôlego à retomada do crescimento da produção, fortalecendo ainda mais o segmento econômico e a expansão geográfica dos grandes grupos imobiliários.

Inclusive, é importante destacar que a estratégia de seleção dos terrenos, por parte das empresas, estava diretamente relacionada com a expansão à baixa renda e o potencial de produção habitacional que ela apresentava graças ao pacote MCMV. Ou seja, buscava-se regiões que apresentassem um alto potencial de demanda<sup>75</sup>. A atividade imobiliária é então exaltada como um motor de reativação da economia nacional e, de quebra, tem a importância reforçada por atuar no combate ao “déficit de moradia”, provendo novas habitações e dando ao programa MCMV o status de política habitacional e de medida anticíclica<sup>76</sup>.

A reestruturação das empresas tem resultado direto na estrutura e organização espacial das cidades. Esse processo, suportado em grande medida pelo Estado, gerou uma possibilidade de reprodução do capital em diversos espaços do território nacional e neste sentido, o crédito imobiliário foi o que assegurou a expansão das relações capitalistas mais avançadas na reprodução do espaço. Se, num primeiro momento o entrelaçamento entre capital financeiro à produção imobiliária fundamentava-se na produção de “espaços exclusivos”, agora, essa articulação encontra-se direcionada para um público com faixa de renda menor e geograficamente localizado em territórios mais distantes, afastados dos grandes centros saturados. Assim há a interiorização da produção imobiliária e as cidades médias ascendem como novos destinos de investimentos.

### **1.3 Crise *Subprime*: o calote das hipotecas e os reflexos da crise mundial no Brasil**

Nos Estados Unidos, a partir de 1920 a ideologia da casa própria começa a ser difundida. Até então o governo pouco interferia, mas por meio de ações combinadas com os agentes imobiliários campanhas nacionais foram desenvolvidas para propagar a ideia da casa

---

<sup>75</sup> De acordo com um relatório de 2010, da Votorantim Corretora, a Gafisa adotou a estratégia de adquirir terras no Nordeste pelo potencial de produção habitacional que a região apresentava dentro do pacote MCMV.

<sup>76</sup> A discussão sobre o programa se dará mais adiante.

própria, combatendo alternativas de moradias da época como a habitação multifamiliar e até os conjuntos habitacionais produzidos pelo próprio governo<sup>77</sup>. Com essa medida, a partir de 1930 começa a estruturar-se um sistema de hipotecas no mercado norte-americano. Neste sistema havia um mercado secundário que cresceu expressivamente chegando a absorver, em 1980, grande parte dos empréstimos tomados logo após serem originados e convertendo a dívida em títulos negociáveis. No lugar dos imóveis, os investidores passam a deter papéis e negociando-os como qualquer outro título financeiro. Este sistema levou a formação de uma bolha imobiliária que estourou em 2007 e impactou em outras economias do mundo. Esta pesquisa não tem interesse em discutir de forma aprofundada os motivos que levaram à crise financeira mundial, mas para entender os reflexos dela no mercado financeiro internacional atuante no Brasil e o lançamento do MCMV como uma medida anticíclica é importante contextualizar o calote das hipotecas nos Estados Unidos em 2008.

Figura 2: Cartaz de divulgação da campanha "Make her happier: build a home first", difundindo a ideia da casa própria nos EUA em 1920.



Fonte: Fix apud Hornstein, J. M (2011).

Compreender as origens da bolha imobiliária permite conhecer as entradas do processo de financeirização de crédito imobiliário e verificar a dimensão entre a crise e a extensão da política de acesso à moradia<sup>78</sup>. Em sistemas neoliberais a classe média e os trabalhadores são subordinados à um regime de endividamento, onde os altos níveis de consumo são sustentados pelo acúmulo de dívida e intensificação do trabalho<sup>79</sup>. O alto nível de consumo dos norte-americanos, estimulado pela baixa taxa de juros (1% ao

<sup>77</sup> Fix, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico), IE-Unicamp, Campinas, 2011.

<sup>78</sup> Royer, Luciana O. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), FAUUSP, São Paulo, 2009.

<sup>79</sup> Muitas pessoas trabalham durante mais horas, em condições precárias, sujeitas às pressões dos compromissos financeiros.

ano<sup>80</sup>), resultou no endividamento da população que como garantia ao crédito tomado, hipotecava seus imóveis. Nesse elo profundo entre o consumo das famílias norte-americanas e o valor das propriedades, quanto mais crescia a demanda por crédito, mais aumentava o valor dos imóveis. Nesse cenário em que o preço dos imóveis era crescente, investidores identificaram uma ótima oportunidade de negócio com perspectiva de valorização e ganhos futuros, e a produção imobiliária destinou-se ao atendimento dos interesses destes investidores que apostavam na oscilação positivas dos imóveis para especular<sup>81</sup>.

Entre os diversos agentes que a viabilizavam os empréstimos pessoais lastreados nas hipotecas, as empresas de corretagem de crédito eram as mais comuns. A remuneração para estes agentes baseava-se na quantidade de crédito gerado e vendido. Dessa forma, preocupados em viabilizar um alto volume de negócios, o cuidado com a qualidade do tomador de crédito deixou de ser um compromisso por parte desses agentes. O descuido na apuração da renda dos tomadores, sem avaliação adequada de seus rendimentos, acabou criando um crédito de baixa qualidade chamado de *subprime*.

Habitações em massa consumidas nas periferias através do financiamento *subprime*<sup>82</sup>, foi a alternativa de aquisição da casa própria pelas pessoas com pouca capacidade de crédito. De acordo com Fix<sup>83</sup>, em 2008 o mercado produzia aproximadamente 2 milhões de novas casas enquanto a demanda por novas moradias era de 1,5 milhão. O excedente era absorvido pelos especuladores convencidos que os preços seriam sempre maiores no futuro e esse cenário, que mantinha o preço dos imóveis ascendente na expectativa de ganhos com o incremento do preço é o que se configura como “bolha”.

Entretanto, a criação sem precedentes de capital fictício e meios de crédito para atender uma demanda, subestimou a taxa de inadimplência dos tomadores de empréstimo. Ao longo do tempo, a febre especulativa resultou no aumento gradual da taxa básica de juros, resultando no aumento de pressão sobre o devedor e deixando-os vulneráveis. Sem condições de quitarem suas dívidas, os tomadores de empréstimos tiveram suas

---

<sup>80</sup> O artigo da revista *The Economist* mencionado na pesquisa de Fix (2011) cita que, apesar da taxa de juros ser baixa, a real taxa de juros - inflação - não era.

<sup>81</sup> Fix, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico), IE-Unicamp, Campinas, 2011.

<sup>82</sup> Para compensar o risco de uma operação com crédito *subprime*, os bancos e investidores aumentavam a taxa de juros. Também era comum a prática de adiantar seus ganhos alienando estes créditos de baixa qualidade em um mercado secundário, de empresas securitizadoras.

<sup>83</sup> Fix, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico), IE-Unicamp, Campinas, 2011.

hipotecadas executadas e suas casas tomadas, ficando sem teto<sup>84</sup>. Em 2007 há uma desaceleração na venda dos imóveis e os preços começam a cair, inviabilizando o refinanciamento das hipotecas *subprimes* por não haver mais base econômica para realizar operações dessa natureza<sup>85</sup>. Esse contexto de endividamento, pessoas desabrigadas e queda no preço dos imóveis é o cenário do estouro da bolha imobiliária representada emblematicamente pela falência do banco *Lehman Brothers*, em 2008.



Figura 1: Pessoas tiveram suas casas tomadas pelos bancos devido à inadimplência no pagamento do empréstimo. Fonte: G1, 2018. Acesso em: 25 nov 2019.

Por existirem outras inúmeras formas de endividamento, não se pode atribuir apenas ao colapso do *subprime* a crise mundial desencadeada<sup>86</sup>. Mas esse nicho específico ocupa um lugar importante na vinculação entre o financeiro e o imobiliário, possibilitando a passagem de riqueza entre essas esferas. Tratando-se de Estados Unidos, a partir do momento em que a crise afeta instituições financeiras de grande porte os reflexos são sentidos em outros países do mundo. Como uma doença, o calote das hipotecas se espalhou pelo mundo todo atingindo economias que não tinham como se proteger.

No Brasil mesmo antes da crise do *subprime*, o modelo expansionista de crescimento adotado pelas incorporadoras com a abertura de capitais na Bolsa, já demonstrava sinais de esgotamento. Apesar do “avanço” na prospecção de terrenos e expectativa para aumento de produção, em 2008 verificou-se um pico de inflação na construção; carência de mão-de-obra especializada e falta de alguns insumos; produção acima da demanda; uma oferta acima da capacidade de crédito<sup>87</sup>, entre outras problemáticas do setor. Portanto, a crise internacional iniciada com o estouro da bolha imobiliária americana

<sup>84</sup> Nesse momento o valor dos aluguéis também era alto e inacessível para a população com faixa de renda mais baixa.

<sup>85</sup> Torres Filho, Ernani T. **O estouro de bolhas especulativas recentes: os casos dos Estados Unidos e Japão**. IPEA, Brasília, 2015.

<sup>86</sup> Fix, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico), IE-Unicamp, Campinas, 2011.

<sup>87</sup> Arantes, Pedro F.; Fix, Mariana. **Como O Governo Lula Pretende Resolver O Problema Da Habitação**. *Correio da cidadania*. v. 30 jul. 2009.



acabou por tornar mais evidentes os problemas que a economia e o mercado brasileiro já enfrentavam.

O fato de diversas empresas terem aberto capital na Bolsa configurou a marca de 70% dos investimentos em empresas da construção civil, feita por investidores estrangeiros. Esta relação aprofundou o elo entre o capital internacional e o funcionamento interno das empresas - redefinindo os participantes do mercado, como já dito, através de fusões, aquisições e, em alguns casos, garantia de participação nas decisões do rumo da empresa. Contudo, com a crise internacional os investidores estrangeiros acabam por abandonar os investimentos e o processo de expansão geográfica em curso naquele momento, começou a se retrair<sup>88</sup>. Na prática, os impactos da crise mundial aqui no Brasil refletiram na redução de números de lançamentos imobiliários (projetando-os à prazos maiores); reforçou o desenvolvimento de lançamentos para segmentos populares; processo de negociação (venda) de bancos de terra adquiridos anteriormente; e na reestruturação interna das empresas.

Após experimentar um momento de abertura de capital e atração de recursos para o setor imobiliário, o ensaio do processo de expansão das atividades via *landbanks* com a construção de novas unidades imobiliárias foi boicotado devido à falta de recursos perante a crise americana. A resposta governamental ao efeito negativo que impactou sobre a Bolsa consistiu, na maior parte do mundo, em *bailouts*, ou seja, injeção massiva de recursos públicos nos bancos privados e nas instituições de crédito para evitar sua falência; na introdução de algumas medidas regulatórias para ter um controle maior dos empréstimos; e fomento à produção de moradia via crédito, produzida pelo setor privado, afim de dinamizar a economia<sup>89</sup>.

Portanto, o estouro da bolha e a crise hipotecária que assolou o sistema financeiro internacional e o estado de emergência habitacional não resultou em nenhuma mudança de paradigma. Pelo contrário, o capital financeiro parece impor seu ritmo ao funcionamento das incorporadoras e consegue abrir um novo ciclo de acumulação no mercado. As consequências maiores ficam para as classes menos favorecidas que além de endividadas, perderam suas casas. É nesse contexto, de recuperação do capital financeiro, que o MCMV é lançado como uma medida anticíclica no Brasil.

---

<sup>88</sup> A aquisição de boa parte dos terrenos era viabilizada graças à abertura de capitais das empresas na Bolsa. O processo volta a ganhar fôlego no ano seguinte, quando fora anunciado o pacote habitacional do programa MCMV.

<sup>89</sup> Rolnik, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015

#### **1.4 Surgimento do programa Minha Casa Minha Vida como um padrão espacial de reprodução do capital**

O desenvolvimento da indústria no Brasil, ainda que tardia, estimulou um intenso processo de migração campo-cidade no final do último século, mais precisamente a partir da década de 1970<sup>90</sup>. Essa migração, como em outros lugares do mundo, conduziu o país a uma carência habitacional e a uma proliferação de acomodações precárias.

Houve, então, a formação de favelas, loteamento irregulares, periferias mal servidas e um contingente de desabrigados urbanos<sup>91</sup>. Somado a isso foram propiciados diversos problemas sociais, urbanos e de saúde. Iniciamos o século XXI com 81% da população morando em áreas urbanas<sup>92</sup> e com dificuldade de equacionar o problema da moradia. Por mais que tenha havido políticas públicas de habitação, o combate ao déficit nunca foi, de fato, prioridade política - que sempre acabou cedendo aos interesses do mercado.

A vitória de Lula no início deste século teve forte significado simbólico. Representava o triunfo dos trabalhadores, migrantes, pobres e marginalizados da sociedade brasileira, mas para conseguir tal feito, a candidatura de Lula se baseou numa coalizão ampla e pluralista que abarcou políticos de partidos conservadores e representantes de grandes empresas<sup>93</sup>. A governabilidade dependia, portanto, de várias alianças e isso resultou num equilíbrio político frágil que refletiu em limitadas mudanças efetivas, por mais que o governo estivesse disposto a quebrar paradigmas.

A criação do Ministério das Cidades logo no início do governo do então presidente Lula, marcava o reconhecimento da agenda da reforma urbana como prioridade política. Apoiado nas propostas do Projeto Moradia<sup>94</sup> e formado por 04 secretarias - Habitação, Saneamento, Mobilidade Urbana e Programas Urbanos – o ministério foi criado com o intuito de articular as políticas setoriais e enfrentar os problemas urbanos e habitacionais. Fruto das conferências organizadas por esse ministério, em 2005 foi criado o Sistema

---

<sup>90</sup> LOIOLA, Daniella B. **O espaço do habitat como prática de integração social: A produção da moradia popular contemporânea**. Rio de Janeiro: UFRJ/FAU, 2014.

<sup>91</sup> LOIOLA, Daniella B. **O espaço do habitat como prática de integração social: A produção da moradia popular contemporânea**. Rio de Janeiro: UFRJ/FAU, 2014.

<sup>92</sup> MARICATO, Erminia. **O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano**. In: Revista Políticas Sociais (IPEA), v. 12, 2006.

<sup>93</sup> ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015

<sup>94</sup> A construção da política habitacional do governo Lula foi baseada no Projeto Moradia. Elaborado em 2000, no Instituto Cidadania, o Projeto previa a criação do Ministério das Cidades e a elaboração de uma política pública articulada. Ampliar o mercado privado (na época, restrito ao produto de luxo) para que este atendesse as classes menos favorecidas (onde, de fato, concentrava-se o déficit), era um dos objetivos do programa

Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) com um fundo, aprovado no ano seguinte (2006): o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

Esse fundo seria alimentado com recursos oriundos do Orçamento Geral da União e de outros fundos e fontes não onerosas. Esses recursos deveriam priorizar o atendimento às pessoas com menor renda e se destinar à produção habitacional e de lotes urbanizados, urbanização, regularização fundiária, reforma, melhoria habitacional e conversão de imóveis para habitação<sup>95</sup>. Além disso, as ações a serem feitas com os recursos oriundos desse fundo deveriam submeter-se à Política e ao Plano Nacional de Habitação (PlanHab)<sup>96</sup>. Do ponto de vista social a criação do SNHIS e do FNHIS foi uma vitória, já que era um projeto de lei de iniciativa popular que buscava um atendimento e acesso à habitação e a cidade mais adequado às camadas mais pobres. Até aquele momento o principal elemento da política habitacional continuava sendo o SFH, alimentado pelo FGTS.

As dinâmicas de crescimento de mercado e o período de ascensão que a construção vivia antes do programa Minha Casa Minha Vida, foi marcado pelo aumento do crédito habitacional e o número de unidades produzidas pelo mercado. Esse período ascendente criou expectativa de crescimento ainda maior e, preparando-se para um período de expansão dos empreendimentos, foram criados grandes estoques de terrenos, como apontado em seção anterior. Para se ter ideia do montante, em 2007 eram quase 550 mil unidades financiadas pelo FGTS e pelo SBPE e o volume de empréstimos alcançava 40 bilhões de reais em 2008<sup>97</sup>. Neste ano, as empresas estavam preparadas para lançar 200 mil unidades no segmento dito econômico, mas estoura a crise hipotecária e financeira nos EUA e o cenário muda.

Com a ameaça de quiebra do setor da construção civil provocada por a crise do *subprime*, o governo propôs, antes de lançar o MCMV, o lançamento da MP 443 de 2008<sup>98</sup>. Esta medida foi a primeira resposta do governo mediante a crise internacional que permitia a Caixa Econômica Federal, por meio da Caixa Participações, a comprar as ações de empresas da construção civil que tinham perdido força naquele momento. O

---

<sup>95</sup> ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015

<sup>96</sup> De acordo com Bonduki (2009), o PlanHab objetivava planejar ações públicas e privadas, em médio e longo prazo, para equacionar as necessidades habitacionais do país num prazo 15 anos.

<sup>97</sup> FIX, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico), IE-Unicamp, Campinas, 2011.

<sup>98</sup> Ver também FIX, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**.

setor imobiliário, por sua vez, se opôs fortemente a esta medida e acusou o governo de tentar estatizar o setor.

O empresariado, liderado pela Gafisa e apoiados pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC)<sup>99</sup>, passou então a intensificar o *lobby* junto ao Ministério da Fazenda pressionando para que através de uma intervenção estatal fosse implementado um “pacote habitacional” nos moldes do programa mexicano<sup>100</sup>, com subsídios direto ao comprador, a fim de viabilizar a compra das 200 mil unidades que as construtoras já estavam preparadas para lançar.

Como resposta, e a fim de evitar maiores impactos da crise mundial no país, o governo cede as negociações e viabiliza o lançamento do tal pacote habitacional. O desenvolvimento da proposta foi elaborado sob liderança da Casa Civil e do Ministério da Fazenda em diálogo direto com os representantes da construção civil, que estavam interessados em amenizar os impactos da crise do *subprime* no mercado interno.

Muito diferente da construção de política habitacional articulada que se idealizou no início do mandato de Lula, onde as diretrizes apoiavam-se no Projeto Moradia, e sem nenhum tipo de diálogo com o Ministério das Cidades ou com a equipe que estava reformulando o PlanHab, o pacote habitacional que mais tarde viria a ser chamado de Minha Casa Minha Vida foi desenhado. O pacote desviou de políticas complexas ou que encontrasse resistência, como a política fundiária, e ao mesmo tempo apoiou-se na problemática do déficit habitacional. Dessa forma, conseguiu reestabelecer o elo fragilizado entre o mercado imobiliário brasileiro e os interesses de reprodução do capital financeiro mundial.

Considerada uma medida anticíclica, visto os *bailouts* e o fomento à recuperação do capital financeiro num período de crise internacional, havia a expectativa que o pacote estimulasse o mercado da construção civil, mantendo a economia do país aquecida e assegurando a empregabilidade, e reduzisse os impactos da crise. Essa estratégia foi importante para assegurar um padrão social mínimo<sup>101</sup>, evitando que o desemprego retomasse ondas de violência e outros desdobramentos de ordem urbana que o país

---

<sup>99</sup> ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015

<sup>100</sup> De acordo com Loiola (2014), a política habitacional mexicana foi inspirada em uma mais antiga: a chilena. O Chile foi o primeiro país da América Latina a utilizar o mecanismo de subsídio, com a produção da moradia centrada na iniciativa privada. Este sistema teve início na década de 1980, durante a ditadura de Pinochet (1973-1990), e se mantém até os dias de hoje.

<sup>101</sup> MARICATO, Ermínia. **Por um novo enfoque teórico na pesquisa de habitação social**. In: Cadernos Metrópole, V.21, 2009.

vivenciou nas décadas de 1980 e 1990. Mas como característica da estratégia de acumulação capital manteve a segregação urbana intocada, pois desprezou a estrutura operacional do Ministério das Cidades (que articulava as políticas de habitação, saneamento, transporte e desenvolvimento urbano) e descartou o FNHIS<sup>102</sup>.

O pacote habitacional fomentou o crescimento do setor imobiliário e deu função ao montante de dinheiro acumulado em forma de terreno. Isso teve como consequência o aumento dos índices econômicos do país e a volta da confiança dos investidores internacionais. Em busca de também atender as expectativas do seu eleitorado, o então presidente Lula decidiu politizar ainda mais a medida: em vez de viabilizar as 200 mil casas que o mercado já estava preparado para lançar, propôs construir 1 milhão de novas moradias e aumentar a parcela do programa dirigida aos setores de mais baixa renda<sup>103</sup>. Já que o principal foco do pacote era a produção do segmento econômico (que tinha como potenciais compradores famílias com renda entre 4 e 10 salários mínimos), a ampliação do acesso às rendas mais baixas acabou por vincular conhecidas políticas de interesse social do governo Lula ao salvamento das empresas do setor.

A ideia era acrescentar uma faixa quase que totalmente subsidiada e por fora do crédito hipotecário<sup>104</sup>, a chamada “faixa 01”, que teria a demanda de beneficiários cadastrada pelas prefeituras. Essa faixa visava o atendimento às famílias com renda até R\$ 1.600,00, onde, por sua vez, estaria concentrado o maior déficit habitacional. Para a faixas 02 (R\$ 1,6 mil – R\$ 3,1 mil) o benefício do subsídio aconteceu em menor grau, correspondendo a R\$ 23 mil reais, cerca de 20% do limite do preço da unidade<sup>105</sup>. Já para faixa 03 (até R\$ 5 mil) seria apenas o crédito mais barato e a garantia do FGHab.

É importante ressaltar que esses são os valores e linhas básicas estabelecidos pela proposta no seu ano de lançamento, 2009<sup>106</sup>. E o que até aquele momento era tido como um “pacote” passa a ser tratado como “programa”, sendo batizado de Minha Casa Minha

<sup>102</sup> Exceto no MCMV Entidades, que se restringiu a aproximadamente 1,5% do subsídio público.

<sup>103</sup> ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015

<sup>104</sup> A diferença entre o custo da unidade e a quantia total paga pelo morador (que correspondia a 5% da renda familiar e posteriormente foi prefixado em R\$ 50), é coberta por recursos do FAR (Fundo de Arrendamento Residencial) – fundo público alimentado pelo orçamento federal.

<sup>105</sup> Para todas as faixas existe um teto de preço por unidade que deve ser cumprido para que o projeto se beneficie do subsídio e das condições de crédito.

<sup>106</sup> Com as modificações ocorridas nesses 10 anos de atuação do MCMV, hoje em dia, a faixa 1 contempla famílias com renda até R\$ 1.800,00; foi criada a faixa 1,5, para atender famílias com renda até R\$ 2.600,00; a faixa 2 atende famílias com renda até R\$ 4.000,00; e a faixa 3, famílias com renda até R\$ 7.000,00.

Vida pela área do marketing do governo, vindo a transformar-se uma importante ação no campo econômico social<sup>107</sup>.



Figura 2: Logo e slogan (“Programa Minha Casa Minha Vida 1 milhão de casas – Crédito, emprego, benefícios e esperança para os brasileiros”) do programa habitacional lançado em 2009. Fonte: Caderneta lançada pelo Senado Federal para explicar o programa.

Lançado em 2009<sup>108</sup>, o volume de subsídio oferecido pelo programa na sua primeira edição era histórico: R\$ 34 bilhões de reais<sup>109</sup>. Nem mesmo o BNH conseguiu dirigir tantos recursos à baixa renda numa única operação. O MCMV diferencia-se de outros programas habitacionais não por ser algo novo em termos de produto, mas pelo montante envolvido e seus vínculos com uma economia financeirizada. Os recursos para financiar o programa advêm de diversas fontes e por isso, consegue produzir para diferentes faixas sociais.

De forma geral, para a demanda social, designada de “faixa 01”, em área urbana o programa se utiliza de dois fundos que definem formas de produção distintas: o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)<sup>110</sup>. Os recursos advindos do FAR são controlados pela Caixa Econômica Federal (CEF), agente regulador do MCMV, e destinados para empresas do ramo da construção civil. Já os recursos FDS são repassados, também com o controle da CEF, para projetos geridos por Organizações Não Governamentais (ONGs), onde se encaixa a modalidade “Entidades” do programa. Para as faixas 02 e 03, o principal *funding* é o FGTS.

A modalidade Entidades foi fruto das atividades de mobilização dos movimentos de moradia. Preocupados com o lançamento do programa e a ausência da participação

<sup>107</sup> ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

<sup>108</sup> MP nº 459, 25/03/2009 e instituído pela Lei 11.977, 07/07/2009.

<sup>109</sup> FIX, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico), IE-Unicamp, Campinas, 2011.

<sup>110</sup> LOIOLA, Daniella B. **O espaço do habitat como prática de integração social: A produção da moradia popular contemporânea**. Rio de Janeiro: UFRJ/FAU, 2014.

popular nos processos de definição e criação do programa, o grupo lutou por audiências com o então presidente Lula e com a então ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, para negociar o compromisso do programa de atender as camadas menos favorecidas (melhores condições de financiamento, viabilizar terrenos, recurso para construções autogeridas, etc). O MCMV-Entidades surge dessa negociação. Entretanto, dos R\$ 34 bilhões de reais em subsídios que o programa ofereceu em seu lançamento, apenas R\$ 500 milhões (1,47% dos recursos) foram inicialmente destinadas à produção de moradias por associações e cooperativas autogestionadas<sup>111</sup>.

Para a faixa 01, onde concentrava-se e ainda se concentra, o maior déficit habitacional (0-3 s.m.), onde o teto do valor do imóvel no lançamento do programa era em média R\$ 57 mil<sup>112</sup>, não havia muito interesse de produção por parte das construtoras e incorporadoras. Isso porque boa parte do crédito fica na aquisição do terreno, resultando num favorecimento de produção de conjuntos periféricos (onde o preço do solo é mais barato) ou em áreas rurais que serão transformadas em áreas urbanas<sup>113</sup>.

Essa mudança da terra de hectare (área rural) para metro quadrado (área urbana) é um mecanismo corriqueiro que altera os limites urbanos dos municípios, autorizado pelas Câmaras Municipais, que além de viabilizar a construção de casas através do programa MCMV também permite que os proprietários da terra se apropriem da renda, intensificando a atividade especulativa sobre o preço dos terrenos. Na prática, o resultado disso são cidades espalhadas que demandam de um alto custo de investimento do poder público para estender serviços de infraestrutura, transporte e serviço para essas áreas.

---

<sup>111</sup> ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015

<sup>112</sup> O valor da unidade habitacional pode variar a depender de onde estar inserida. De acordo com Oliveira (2017), em regiões metropolitanas o valor máximo da unidade era de R\$ 60 mil (com subsídio de até R\$ 23 mil); em cidades com mais de 100 mil habitantes de R\$ 57 mil (com subsídio de até R\$ 17 mil); e em cidades entre 50 e 100 mil habitantes de R\$ 51 mil (com subsídio de até R\$ 13 mil).

<sup>113</sup> FIX, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico), IE-Unicamp, Campinas, 2011.



Figura 3: Empreendimentos MCMV inseridos de forma desconexa com o tecido real da cidade. Fonte: Google imagens.

Já o valor da unidade para famílias que se encaixam nas faixas 02 e 03 são mais altos e despertam maior interesse das construtoras em produzirem para esse nicho por, consequentemente, terem mais rentabilidade. O teto do valor dos imóveis para essas faixas pode chegar até R\$ 190 mil, bem acima dos limites da faixa 01, e tem o financiamento oferecido com recursos do FGTS, podendo ser amortizado em até 30 anos. Para os beneficiários da faixa 02 são cobrados juros de 6% ao ano, enquanto para os beneficiários da faixa 03 os juros são de 8,16% ao ano<sup>114</sup>. Esse financiamento com juros reduzido é possível graças ao Fundo Garantidor da Habitação (FGHab), que aporta recursos para o pagamento das prestações em caso de inadimplência por desemprego ou outras eventualidades (morte, invalidez permanente etc). É válido ressaltar que o subsídio para a faixa 02 é dado em forma de desconto e em proporção menor do que o destinado à faixa 01, enquanto para a faixa 03 não há nenhum tipo de subsídio.

Devido ao montante total e histórico de recursos, o MCMV alçou a habitação a problema nacional de primeira ordem, mas definiu o programa segundo os critérios do capital. Reflexo disso é a recuperação imediata do valor das ações das incorporadoras na Bolsa, que voltaram a subir após o lançamento do programa<sup>115</sup>. Nesse cenário, sob a justificativa emergencial da crise, o Estado acabou por colocar o fundo público a disposição do capital internacional e o programa MCMV não só salva um setor fragilizado, como também insere o próprio Estado na reprodução do capital fictício baseado num esquema de endividamento da população a longo prazo.

De pacote habitacional para salvar as incorporadoras financeirizadas ameaçadas pela crise, o MCMV transformou-se na política habitacional do país controlada pelas leis do

<sup>114</sup> OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **O programa minha casa, minha vida (2009 – 2014) e a participação democrática dos movimentos e organizações sociais**: impacto na inclusão social por meio da efetivação do direito à moradia. In: Direito, instituições e políticas públicas: o papel do jusidealista na formação do Estado [S.l: s.n.], p. 918 ; 23 cm, 2017.

<sup>115</sup> ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.



mercado e regida pela lógica de acumulação capitalista. Esse modelo de produção, que resultou num *boom* imobiliário, foi uma resposta ao período que antecedeu o programa e o MCMV veio como uma máquina aceleradora do tempo que colocou para girar o capital sobreacumulado num primeiro momento de expansão do setor imobiliário. A forma de produzir dentro desse arranjo financeiro, onde os riscos são suportados pelas instituições públicas, reitera a prática histórica de apropriação de fundos públicos por atores privados no país.

Os movimentos populares também tiveram alguns ganhos relevante com o programa, ainda que em pequena escala. Mesmo não participando dos processos decisórios da política habitacional, conseguiram proporcionar o atendimento à base da pirâmide como nunca visto, mas sem a eficácia que os movimentos sociais e militantes da reforma urbana esperavam no início do governo Lula.

Entretanto, é indiscutível os efeitos contracíclicos do programa. Os incentivos do MCMV trouxeram ao setor uma classe consumidora que até então não tinha acesso à compra da casa própria. Impulsionado pelo programa, o crédito habitacional passou de 1,55% do PIB do país em 2006, para 3,48% em 2010 e 6,73% em 2013<sup>116</sup>. Dados da Revista SIDUSCON<sup>117</sup>, o sindicato das empresas de construção, mostra que no período de 2003 o setor cresceu 47,1% enquanto no mesmo período o PIB cresceu 45,9%. Além disso, ainda de acordo com a revista, a partir de 2010 aproximadamente 1 milhão de unidades financiadas pelo FGTS e SBPE foram lançadas por ano. Isto resultou na criação de 2,23 milhões de empregos formais, no aumento da produção de tinta (75%), vergalhões (72%) e outros materiais necessários à construção civil. Portanto, do ponto de vista econômico e de geração de empregos, o programa foi bem-sucedido.

O programa MCMV encontra-se hoje na sua 3ª edição<sup>118</sup> e poderá estender-se ainda mais, desde que dê continuidade à remuneração do capital financeiro internacional e permita o país receber capitais necessários à sua própria reprodução. No momento em que o programa deixar de viabilizar esta reprodução de capital, não terá mais função para o mercado e o MCMV perderá força, podendo vir a surgir novas dinâmicas que faça a roda da acumulação girar mais uma vez. E neste momento, quando tudo deixar de ser flores, boa parte das cidades irá se deparar com o lado negativo de todo o processo e terá de

<sup>116</sup> ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

<sup>117</sup> Siduscon/FGV. Conjuntura da Construção, ano XII, n. 3, out. 2014, p.6.

<sup>118</sup> MCMV-2 lançado em 2011 e MCMV-3 lançado em 2014, já sob o governo da então presidenta Dilma Rousseff.

enfrentar as problemáticas urbanas causadas por esse modelo de provisão mercantil de moradia, que desenha uma cidade com espaços desconexos para permitir a maximização dos lucros por meio de operações especulativas com a terra.

2

## 2 EXPANSÃO DO TERRITÓRIO DE UMA CIDADE MÉDIA E A PRODUÇÃO HABITACIONAL: O PROGRAMA MCMV EM GARANHUNS-PE

A necessidade de interromper o forte fluxo migratório que estava ocorrendo na direção dos grandes centros metropolitanos e a necessidade de expandir o sistema socioeconômico nacional, foram alguns dos motivos que levou o sistema de planejamento para o desenvolvimento das cidades brasileiras olhar com mais atenção para as cidades médias<sup>119</sup>, considerando-as uma alternativa a estes problema. Foi nessa época, em 1970, que surgiram, aqui no Brasil, os primeiros estudos sobre esse tipo de cidade.

A heterogeneidade dos contextos econômicos, políticos e sociais da urbanização brasileira trouxeram elementos particulares para compreensão da produção urbana das cidades médias. O papel regional e a forma como essas cidades estão inseridas na rede urbana representam um nó importante e cheio de especificidades. A multiplicidade de significado e idealismo que giram em torno da cidade média reflete a dificuldade de uma conceituação acadêmica que, até hoje, é aberta a muitos significados e interpretações.

Diferente de grandes metrópoles consolidadas, as transformações das cidades médias são mais visíveis e seus efeitos são mais rápidos, especialmente sobre o território. Essa capacidade rápida de mudança coloca a cidade média em constante estado de transição, por isso a dificuldade de conceituação. Entretanto, entre Amorim Filho (2007) e Sposito (2007), pesquisadores do tema, há um ponto de concordância: não é possível classificar uma cidade como “média” só considerando seu aspecto demográfico. Para os autores, esse elemento analisado de forma isolada não define o papel de uma cidade e as funções que ela desempenha na rede urbana<sup>120</sup>.

O presente trabalho não tem a intenção de se aprofundar e refletir sobre a conceituação de “cidade média”, mas partindo do pressuposto que as particularidades que caracterizam esse tipo de cidade residem em combinações específicas entre tamanho demográfico, funções urbanas e organização do seu espaço intra-urbano, o termo “cidade média” adotado nesta pesquisa está a referir-se à uma cidade que apresenta um relevante papel de intermediação dentro da rede urbana em que está inserida.

---

<sup>119</sup> AMORIM FILHO, Oswaldo. B. **Origens, evolução e perspectivas dos estudos sobre as cidades médias**. In: SPOSITO, M. E. B. (Org.). *Cidades médias: espaços em transição*. São Paulo: Expressão Popular, 2007

<sup>120</sup> De acordo com o estudo CONDEPE/FIDEM (2013), uma Rede Urbana (RU) pode ser definida como o somatório do Núcleo (N), que é a cidade principal da rede, mais a Região de Influência (RI) desse Núcleo. Ou seja:  $RU = N + RI$ .

Esse mesmo cenário de especificidades que caracteriza a cidade média, também caracteriza a produção do seu espaço intra-urbano. A produção habitacional, a expansão territorial e os vazios urbanos dessas cidades podem ser apreendidas de maneiras muito particulares. Identificar as formas de acumulação do capital regional - suas lógicas, estratégias e ações - é importante para compreender a produção imobiliária local, visto as articulações históricas entre políticas habitacionais, poder público e agentes privados.

Ao passo que compreende-se a localização territorial como fator central na definição do preço dos produtos imobiliários, entende-se o protagonismo da terra enquanto patrimônio, mercadoria e ativo financeiro que articula a relação entre todos os agentes envolvidos na produção do espaço. A lógica de implementação dos empreendimentos Minha Casa Minha Vida está firmada nesta dinâmica, e isso pode ser facilmente identificado quando, ao olhar de forma geral a produção do programa em todo país, verifica-se a predominância de implantação em localizações periféricas e o predomínio de conjuntos habitacionais de grande porte.

Essas características tendem a reforçar situações de exclusão territorial (em territórios que já são precários), comprometendo a qualidade de vida das famílias beneficiadas que, conseqüentemente, terão mais dificuldades de acesso a equipamentos, serviços, comércio e empregos. A boa inserção urbana mostra-se, portanto, uma questão necessária na produção dos conjuntos habitacionais e é em torno deste aspecto que a produção da habitação popular em massa, através de programas impulsionamentos do governo, deveria concentrar suas discussões políticas e urbanas.

Considerando a importância do aspecto da inserção urbana sobre a vida das famílias, o presente trabalho estabelece como premissa a construção de um diálogo deste debate com a discussão das políticas habitacionais do MCMV, considerando estudos que já realizaram avaliações deste tipo em outros contextos. Buscou-se analisar a produção de moradia e a inserção urbana dos empreendimentos MCMV na cidade de Garanhuns, cidade média localizada no agreste de Pernambuco, utilizando estudos de natureza qualitativa sobre os empreendimentos selecionados que expressam situações de diferenças e semelhanças quanto a inserção na cidade, focando, especificamente, em empreendimentos erguidos para famílias com renda de até 03 salários mínimos. Para isso, foi preciso compreender a produção do MCMV na região, suas limitações enquanto política de interesse social e sua relevância como estratégia para ampliação de negócios imobiliários

## 2.1 Configuração urbana e produção habitacional em Garanhuns-PE

Garanhuns está localizada na Rede de Desenvolvimento (RD) Agreste Meridional, no denominado Planalto da Borborema, e dista aproximadamente 230 km da capital pernambucana, Recife. Segundo dados disponibilizados no site do IBGE<sup>121</sup> tem área territorial de 458,552 km<sup>2</sup> e é o nono município mais populoso do estado, com população estimada em 140.577 habitantes. Considerando apenas os termos demográficos, o município constitui uma cidade de porte médio<sup>122</sup>. Entretanto, como o objetivo desta pesquisa é analisar Garanhuns na perspectiva da sua condição de cidade média, serão destacados aspectos que vão além do simples tamanho populacional.

De acordo com os estudos da CONDEPE/FIDEM (2013), Garanhuns se enquadra como um ‘centro sub-regional A’. Os centros sub-regionais são caracterizados, pelo IBGE-REGIC (2008), por apresentarem atividades de gestão menos complexas, predominantemente entre os níveis 4 (centro de zona) e 5 (centro local); e reduzidas áreas de atuação em relação às capitais regionais. Estes centros podem ser considerados cidades-polo por sua dinamicidade funcional e econômica, e influência exercida em cidades de níveis hierárquicos inferiores.

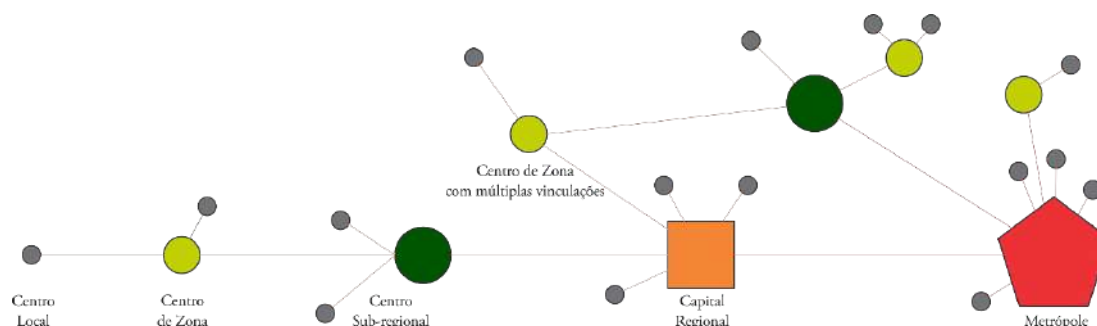


Figura 4: Estrutura esquemática da hierarquização da rede urbana. Fonte: CONDEPE/FIDEM (2012).

A rede urbana Garanhuns é constituída por 23 municípios, sendo o núcleo (Garanhuns – Centro sub-regional A) e outros 22 municípios<sup>123</sup> que compreendem sua região de influência. Desses 22, 20 pertencem à Região de Desenvolvimento (RD) Agreste

<sup>121</sup> Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/garanhuns/panorama>. Acesso em 18 de março de 2020.

<sup>122</sup> Referir-se à uma cidade considerando apenas seu aspecto demográfico, diz respeito a referência de seu porte. De acordo com Sposito (2007), no Brasil uma cidade de porte médio é aquela que apresenta uma população entre 50 e 500 mil habitantes.

<sup>123</sup> Sendo eles: Águas Belas, Angelim, Bom Conselho, Brejão, Caetés, Calçado, Canhotinho, Capoeiras, Correntes, Iati, Jucati, Jupi, Jurema, Lagoa do Ouro, Lajedo, Palmeirina, Quipapá, Paratama, Salóá, São Bento do Una, São João, Terezinha.

Meridional, 01 à RD Agreste Central e 01 à RD Mata Sul, possuindo uma extensão total de 7.363,84 quilômetros quadrados<sup>124</sup>. Garanhuns funciona como uma rede primaz por não haver outros polos de influência na sua proximidade (CONDEPE/FIDEM, 2013). Além disso, ainda de acordo com o estudo, o núcleo ocupa uma posição central, de maneira que não há grandes distâncias a serem percorridas entre Garanhuns e os municípios que compõe a sua rede.

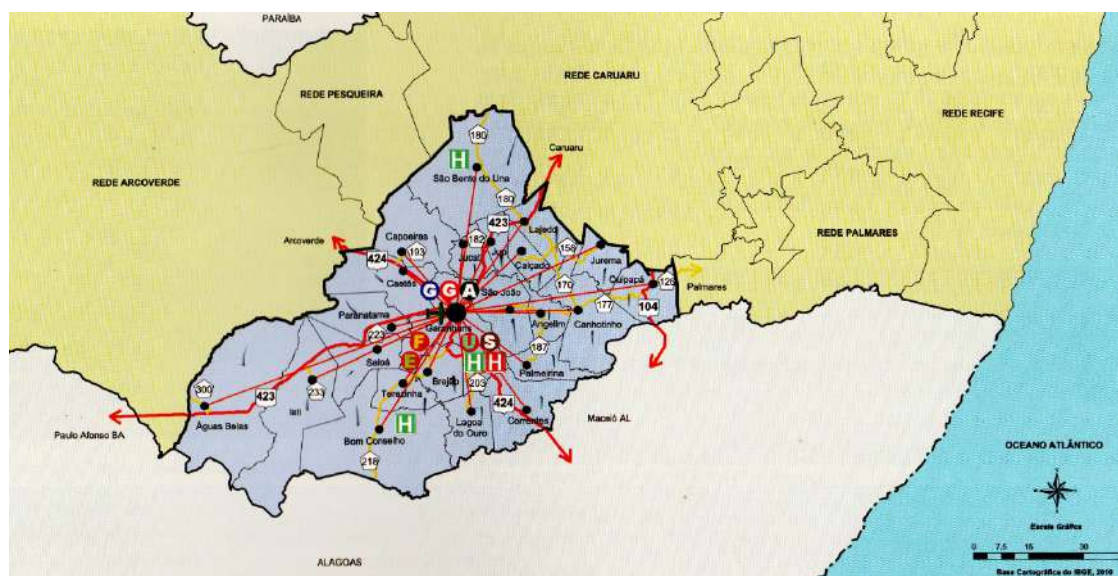


Figura 5: Rede Garanhuns. Fonte: CONDEPE/FIDEM. Pernambuco em mapas, 2011. (Extraído de CONDEPE/FIDEM, 2013)

A ocupação efetiva do território em que se localiza a cidade de Garanhuns aconteceu no século XIX. A altitude acima dos 900m e a densa vegetação de mata existente foram aspectos que durante muito tempo dificultaram a ocupação do território onde hoje localiza-se a cidade. Num primeiro processo de produção do espaço da cidade, de forma geral, a morfologia urbana apresenta um núcleo central onde a cidade se originou e até hoje se mantém como centro tradicional de atividades comerciais e serviços<sup>125</sup>. A ferrovia, que permaneceu ativa até 1970 foi um nó de extrema importância para a expansão do centro urbano de Garanhuns e a consolidação do município como uma

<sup>124</sup> O núcleo da rede, Garanhuns, ocupa 6,42% da área da rede, participando com 22,34% de sua população, o que reflete em altas taxas de urbanização (89,14%) e de densidade demográfica (274hab/km<sup>2</sup>) (CONDEPE/FIDEM, 2012).

<sup>125</sup> Segundo a Lei nº 4.066/2014, que estabeleceu um novo perímetro urbano e novas delimitações de bairros para o município, o território de Garanhuns encontra-se dividido em quatro distritos: Sede, Iratama, Miracica e São Pedro. O distrito Sede subdivide-se em doze bairros: Santo Antônio, São José, Heliópolis, Aloísio Pinto, Boa Vista, Magano, Dom Thiago Póstma, Severiano Moraes Filho, Francisco Figueira, José Maria Dourado e Dom Hélder Câmara.

cidade-polo já naquela época<sup>126</sup>. A abertura da Avenida Rui Barbosa, em 1930, também foi um marco importante para o desenvolvimento do território da cidade.

Situada a leste do município, com aproximadamente 3km de extensão e 25m de largura, a abertura desta via, que passaria a ser chamada de Av. Rui Barbosa, junto aos edifícios erguidos na época, marcou uma “nova era urbanística de Garanhuns”. (OLIVEIRA DIAS, 1954, p.167-8, grifo do autor). Foi a partir dela que se desenvolveu todo o bairro de Heliópolis, e é, hoje, o local onde encontra-se segmentos de alta renda na cidade, além de contar com uma ótima infraestrutura urbana e acesso a comércios e serviços variados. A valorização desse espaço alimenta uma dinâmica de negócios em diferentes setores econômicos, inclusive negócios imobiliários, que desde a abertura da avenida começou a incorporar terras ao movimento de expansão da cidade através da reprodução de núcleos periféricos de habitação popular.

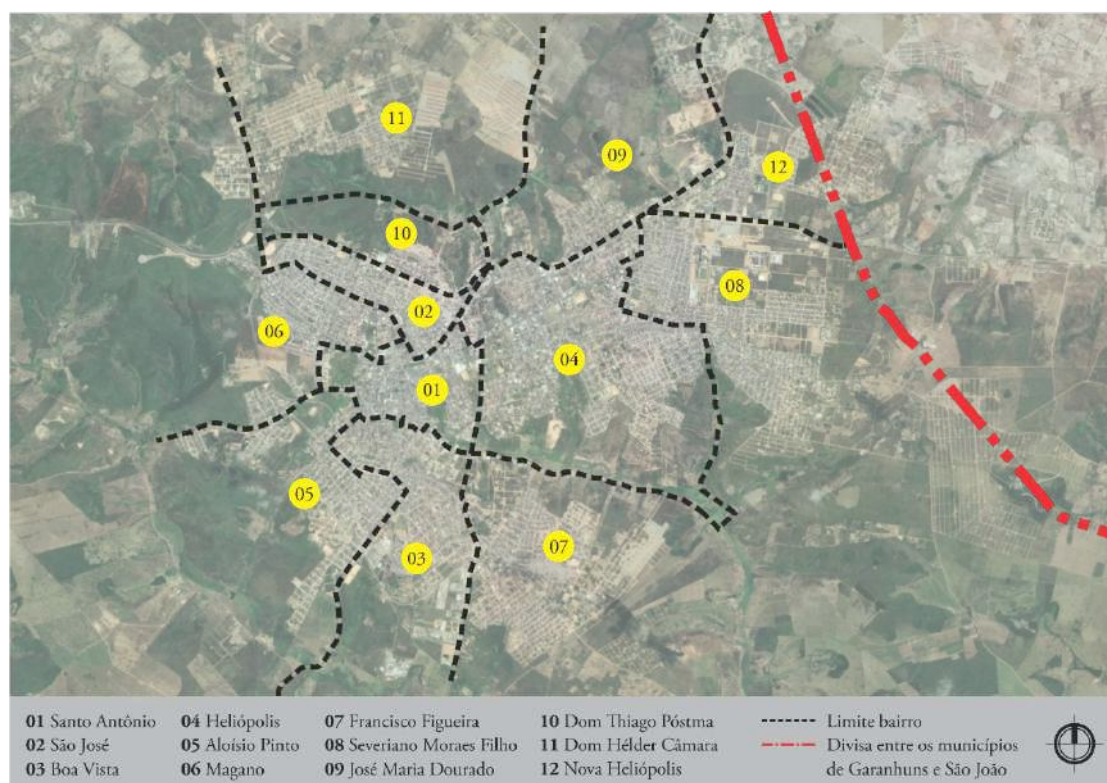


Figura 7: Limite entre os bairros do município de Garanhuns. Fonte: Elaboração da autora, 2020.

<sup>126</sup> SETTE, H. Origem e evolução urbana de Garanhuns. *Boletim carioca de Geografia*, n. 9. Rio de Janeiro, 1956.



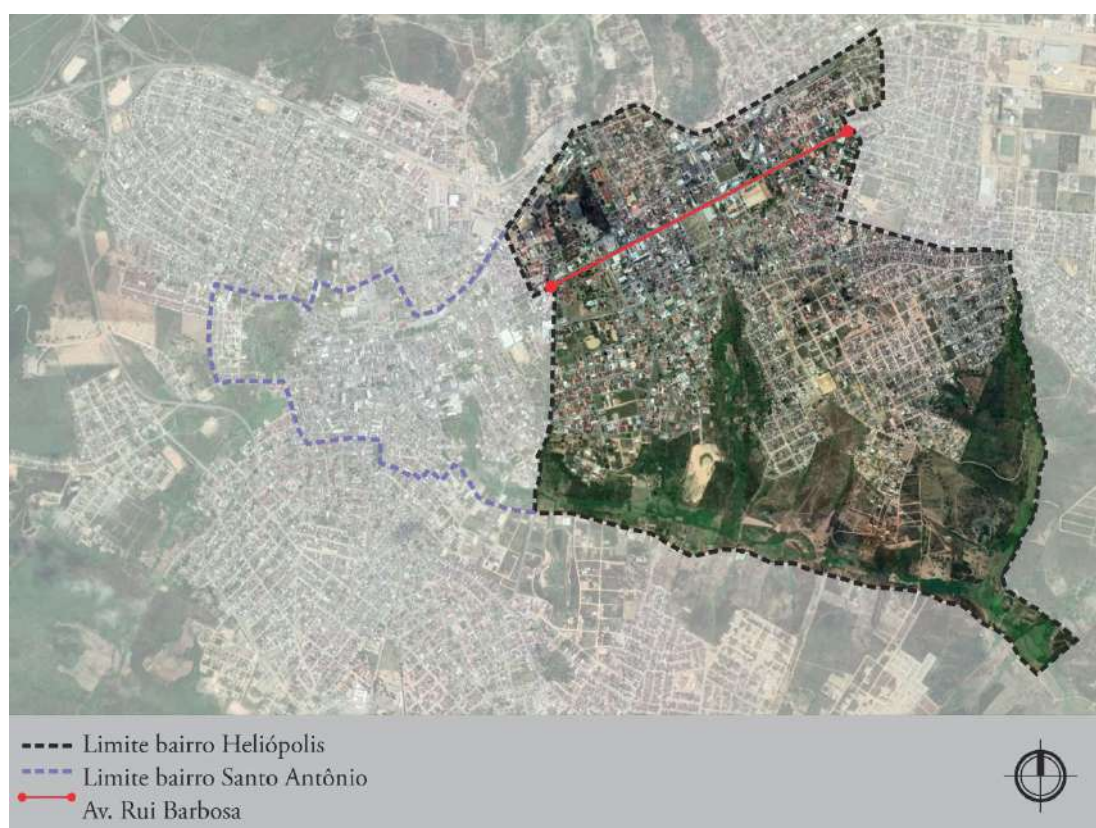


Figura 8: Em destaque, o bairro Heliópolis e a avenida Rua Barbosa (em vermelho). Fonte: Elaboração da autora, 2020.

As COHABs, fruto de uma política urbana questionável, estão presentes no território garanhuense. O primeiro núcleo, COHAB I, foi erguida em um vazio urbano da época que localizava-se próximo a Av. Rui Barbosa. Esse conjunto encontra-se no bairro Severiano Moraes Filho e tem construção datada no final dos anos sessenta (1968). Hoje o local apresenta-se como um bairro consolidado, com expressivo número de comércios e serviços estabelecidos.

A COHAB II, localizada no bairro Francisco Figueira, foi erguida em glebas vazias contíguas ao tecido urbano do bairro da Boa Vista e passa, hoje, por um processo de consolidação do seu território tanto ao que se refere no estabelecimento de comércios e serviços, quanto à consolidação residencial da área. O entorno da COHAB II é, atualmente, território de interesse do mercado imobiliário, que, de um lado, tem ocupado suas bordas através da construção de condomínios residenciais de alto padrão e, do outro, tem erguido conjuntos habitacionais do programa MCMV.

Já a COHAB III, localizada no bairro Dom Hélder Câmara, foi erguida em um vazio urbano que até hoje apresenta dificuldades de conexão com o tecido real de cidade. Há,

entre a urbe consolidada e o conjunto uma forte barreira: um grande vazio urbano e uma via, que ao mesmo tempo que interliga os espaços, os segrega, acentuando a diferença desse núcleo urbano no que diz respeito a precariedade socioespacial da vida urbana. Por suas características de desconexão e precariedade urbana, que desvalorizam o preço da terra, o território é foco de interesse dos agentes promotores de espaços habitacionais. No local, é possível identificar empreendimentos de grande porte, financiados pelo programa MCMV. Além dos bairros citados, o bairro José Maria Dourado, adjacente ao bairro Dom Helder Câmara, atualmente também mostra-se como alternativa para reprodução de produtos imobiliários para um público de menor renda na região.

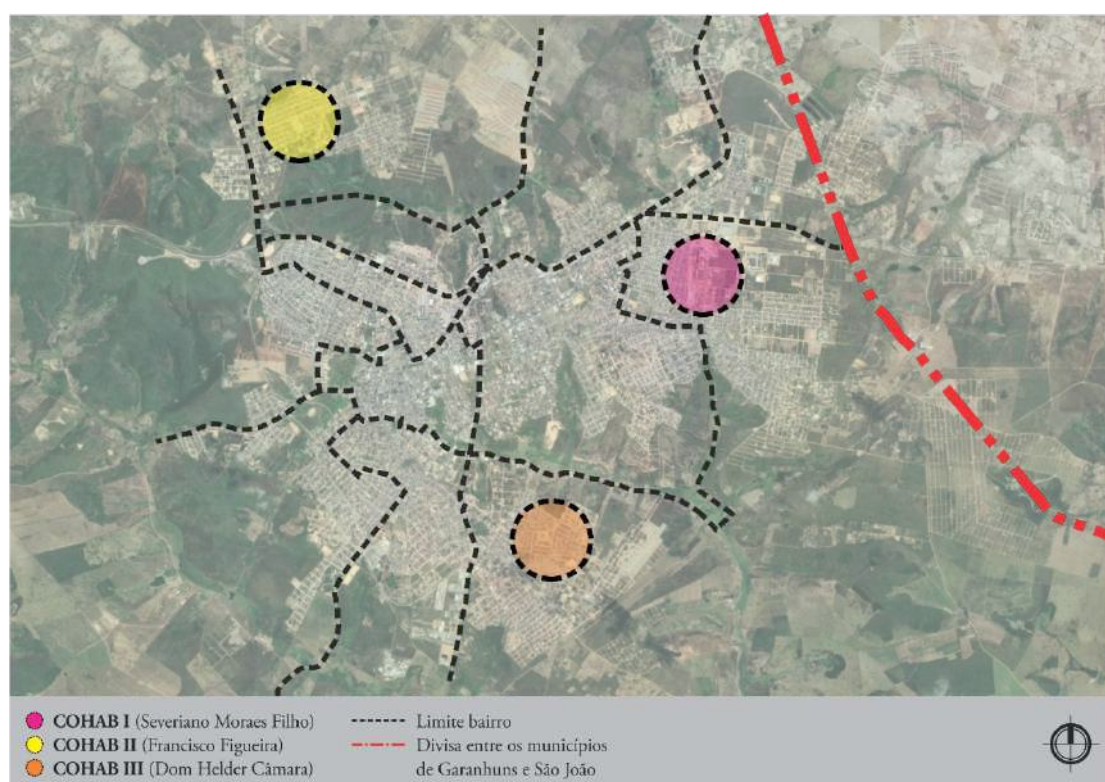


Figura 9: Posicionamento geográfico das COHABs I, II e III, em relação ao bairro central da cidade (Santo Antônio) e a Av. Rui Barbosa. Fonte: Elaboração da autora, 2020.

Outro momento importante de expansão urbana e produção imobiliária ocorreu em 2005, e teve ligação com a dinamização da economia do município. Refere-se à instalação da UFAPE (Universidade Federal do Agreste de Pernambuco)<sup>127</sup>. Nesse momento foi

<sup>127</sup> Esta instituição federal de ensino superior chega a Garanhuns como Universidade Federal Rural de Pernambuco, através da Unidade Acadêmica de Garanhuns (UAG). Conforme a lei Nº 13.651, de 11 de abril de 2018, foi promulgado o processo de transição que culminou na completa autonomia da nova Universidade Federal do Agreste de Pernambuco (UFAPE).

constatado um aumento por demanda de moradia e serviços no município<sup>128</sup>, refletindo no aumento do preço do solo e em um forte experimento de crescimento imobiliário com a construção de pequenas edificações voltadas ao atendimento do público estudantil no entorno próximo a universidade.

Nas dinâmicas de urbanização ocorridas no município na última década, que coincide com o *boom* imobiliário na construção civil, é possível identificar o prolongamento e redefinição do tecido urbano do município. As novas franjas urbanas do município são ocupadas por um número crescente de loteamentos que conformam condomínios residenciais de alto padrão; por conjuntos habitacionais do programa MCMV; por loteamentos irregulares; e por ocupações fruto da luta por moradia ocorridas nas últimas décadas. Todos esses processos refletem a ação do setor imobiliário como um poderoso agente na dinâmica do processo de reprodução do espaço urbano.

O Estado, através da política habitacional vigente, exerce grande influência no processo de expansão do tecido urbano da cidade. Essa intervenção tem financiado o processo de ampliação e reprodução do capital imobiliário, e a cidade tem se apropriado dessa política como forma de promoção de “moradia social” no município. O resultado disso é a transformação da cidade em negócio, característica comum a tantas outras cidades brasileiras, que está sendo redefinida de acordo com as intenções e estratégias do mercado local, que por sua vez é regido por uma lógica nacional.

As condições de relevo de Garanhuns também é um fator importante na condução da expansão dos limites urbanos. Localizado no Planalto da Borborema, o município apresenta altitudes que variam entre 468m e 1030m, sendo o centro urbano (750m-1030m) uma das partes mais altas do planalto. A leste é possível notar uma maior homogeneidade no relevo. Essa condição favorece o processo de expansão e se concretiza, principalmente, pelo interesse dos proprietários fundiários locais e incorporadores a transformar o uso do solo de antigas fazendas. O lado leste do município, além de receber o primeiro conjunto habitacional (COHAB I), foi o lado que, não à toa, se expandiu de forma mais rápida e hoje é ocupado por vários loteamentos e por alguns produtos habitacionais MCMV desenvolvidos para faixa 2. É válido ainda ressaltar, que parte desses loteamentos e do empreendimento MCMV dessa área, ultrapassam os limites

---

<sup>128</sup> SOARES, A. B.; TROLEIS, A. R. A expansão urbana de Garanhuns-PE entre 1811 e 2016 e suas implicações socioambientais. Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais, Recife, V. 7, N. 1, 2018 (185-209).



de e já ocupam o território do município vizinho, São João. Entretanto, como forma de agregar valor, a publicidade desses empreendimentos está sempre atrelada ao município de Garanhuns.

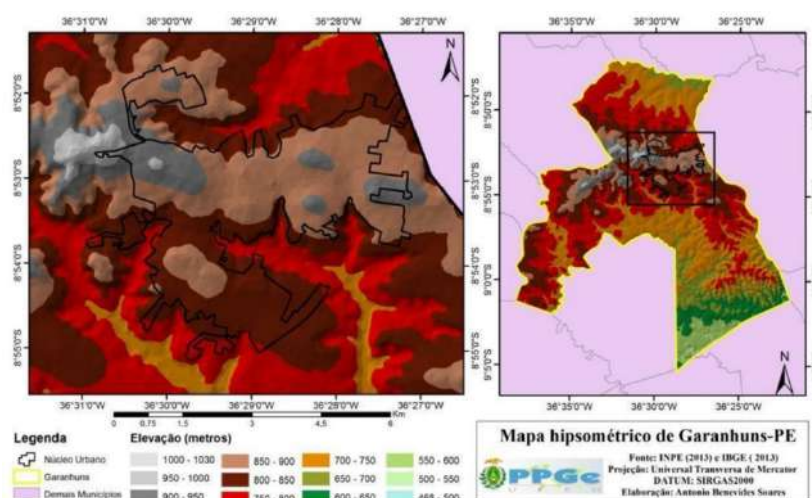


Figura 10: Mapa hipsométrico de Garanhuns-PE. Fonte: Elaborado com base em dados do INPE (2013) e IBGE (2013), extraído da pesquisa de Soares e Troleis (2018).



Figura 11: Identificação de produção urbana que ultrapassa os limites do município de Garanhuns. Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

A expansão territorial da cidade também tem acontecido nas orientações norte e sul. A norte estão localizados empreendimentos de grande porte do programa MCMV

direcionados às faixas 1,5 e 2. Juntos, estes empreendimentos<sup>129</sup> ultrapassam a oferta de duas e quinhentas mil unidades de habitação e preparam novos lançamentos para o local. Nessa localidade também são identificadas, além das habitações erguidas através da COHAB, produções fruto da luta por moradia. São os conjuntos habitacionais Lula I e Lula II, contratados pela prefeitura municipal ainda em 2006, antes do lançamento do programa MCMV.

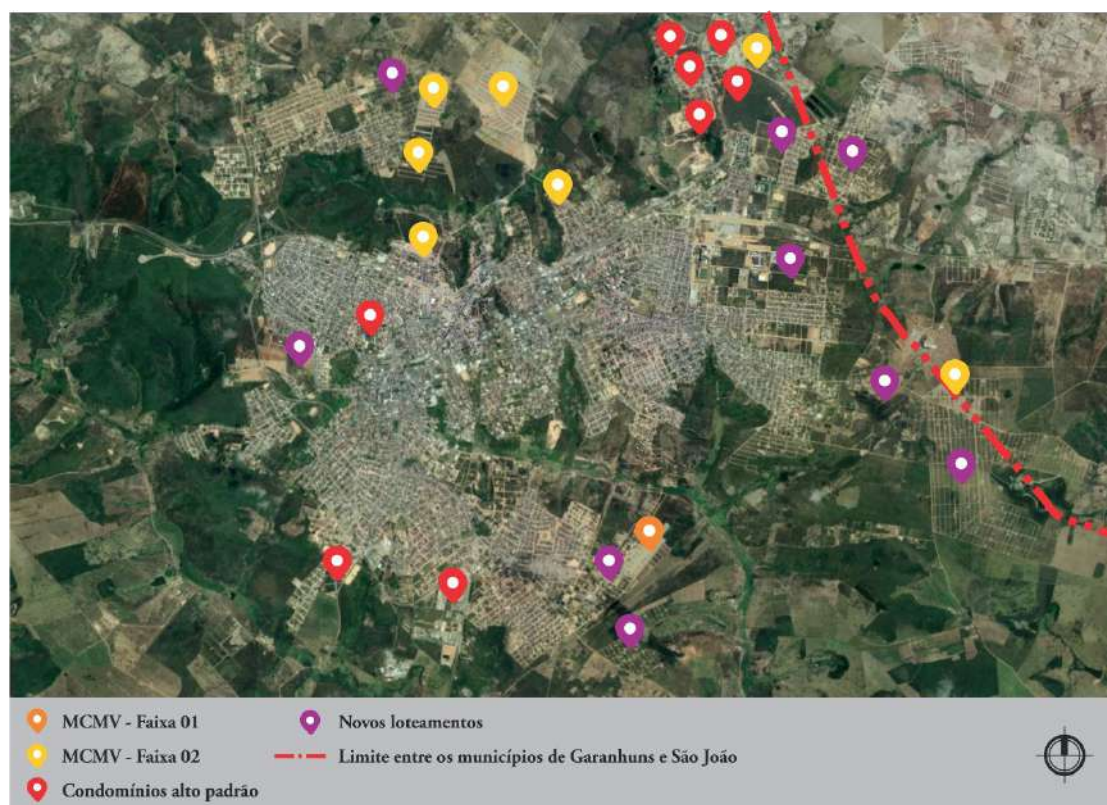


Figura 12: Identificação e localização de empreendimentos habitacionais e novos loteamentos. Fonte: Elaboração da autora, 2020.

Após o lançamento do MCMV foram identificadas a contratação de 20 pequenos empreendimentos para atender famílias com renda até R\$ 1.800,00 pelo MCMV-PNHR, que através da Lei 11.977/2009 prever suporte ao agricultor familiar, trabalhador rural e comunidades tradicionais o acesso à moradia digna no campo. Estes empreendimentos<sup>130</sup> foram majoritariamente contratados por cooperativas de habitação local, e juntos totalizam 798 unidades habitacionais distribuídos em áreas rurais e quilombolas da cidade. Se comparado com apenas 03 grandes empreendimentos voltados para as faixas

<sup>129</sup> Residencial Viana e Moura (Brahma), Residencial Viana e Moura (São Vicente I) e Residencial Antônio Cordeiro.

<sup>130</sup> Borges I, Caluete I, Caluete III, Cambiriba I, Castainho I, Cooperativa Habitacional Quilombola, Estrela I, Imbe II, Quilombolas Castainho, Quilombolas Casa Nova I, Quilombolas Casa Nova II, Quilombola Iratama, Quilombola Timbo I, Quilombola Mata do Mel, Quilombola Caluete Renovada, Quilombola Associação Remanescente, Sítio Estivas I, Sítio Estivas II, Sonho Realizado I, Tigres II.

1,5-2; financiados na modalidade FAR-Empresas<sup>131</sup> na cidade, o total de unidades dos 20 empreendimentos MCMV-PNHR corresponde, portanto, a pouco mais de 30% do total. Isso mostra o desequilíbrio na distribuição das unidades quanto às rendas das famílias<sup>132</sup>.

Na porção sul do município é possível identificar condomínios de alto padrão geograficamente próximos de empreendimentos habitacionais do programa MCMV. Entretanto, há, entre eles, barreiras urbanas (vazios e vias) que delimitam e segregam ainda mais o território. Nessa localidade encontra-se o primeiro, e único, conjunto habitacional de grande porte desenvolvido para famílias atendidas pela faixa 01 do programa, o Residencial Manoel Camelo, contratado em 2010, um ano após o lançamento do programa, para construção de mais de 700 unidades habitacionais.

Esse processo de financeirização da habitação é intrínseco à valorização do solo, e tem conduzido e estimulado a expansão do território urbano. A baixa qualidade de inserção urbana onde, normalmente, são erguidos os conjuntos MCMV, torna a construção da cidade muito mais onerosa para as famílias cuja renda mensal é menor. Sujeitas a um confinamento urbano involuntário em moradias mal localizadas, essas famílias têm a qualidade de vida prejudicada em vários aspectos, mas, mais especificamente, do ponto de vista da mobilidade. Além de um sistema de infraestrutura de calçadas que não apresenta continuidade até ao tecido real de cidade<sup>133</sup>, o deslocamento com transporte público torna-se um peso no orçamento dessas famílias.

Ainda existem as famílias mais vulneráveis que não conseguem acesso ao benefício do programa e que são, cada vez mais, jogadas para áreas frágeis e desprovidas de qualquer infraestrutura, localizadas comumente em áreas de encosta. Nesse sentido, a expansão territorial e a ocupação dessas áreas têm trazido outros problemas urbanos para o município, que atinge os recursos hídricos do território<sup>134</sup>. Muitas das nascentes foram aterradas ou estão sofrendo graves danos ambientais devido ao processo de expansão. A ocupação inadequada das encostas por moradia tem resultado, entre outros aspectos, em processos erosivos responsáveis pelo aterramento de nascentes através da deposição de

---

<sup>131</sup> Residencial Manoel Camelo, Residencial Antônio Cordeiro, Residencial Viana e Moura (Brahma) e Residencial Viana e Moura (São Vicente I).

<sup>132</sup> O município não disponibiliza, hoje, nenhuma informação precisa quanto ao real déficit habitacional. Pela lógica geral apresentada nas cidades brasileiras, esse déficit concentra-se na faixa de renda mais baixa (até R\$ 1.800,00).

<sup>133</sup> E ainda que apresentasse, não seria viável. Os vazios urbanos entre o empreendimento e a malha urbana preexistente torna o deslocamento de pedestre inseguro sob vários aspectos.

<sup>134</sup> Garanhuns apresenta uma vasta rede hídrica, com inúmeras nascentes perenes e poços de boa produtividade. O município é o mais antigo produtor de águas minerais de Pernambuco.

sedimentos na área de exfiltração<sup>135</sup>. As grandes voçorocas em várias partes do centro urbano são resultantes desse processo.

O Estado, através da política habitacional vigente, exerce grande influência no processo de expansão do tecido urbano da cidade. Essa intervenção tem financiado o processo de ampliação e reprodução do capital imobiliário, e a cidade tem se apropriado dessa política como forma de promoção de “moradia social” no município. O resultado disso é a transformação da cidade em negócio, característica comum a tantas outras cidades brasileiras, que está sendo redefinida de acordo com as intenções e estratégias do mercado local, que por sua vez é regido por uma lógica nacional.

## **2.2 MCMV em Garanhuns: a definição dos casos**

A disputa por terrenos nos grandes centros após o lançamento do programa MCMV acabou gerando o aumento do valor do solo nas cidades maiores, dificultando a produção de novos empreendimentos para o segmento econômico nesses locais. O crédito farto proporcionado pelo programa permitiu que o *boom* imobiliário se espalhasse e a interiorização do estoque de terras tornou-se uma alternativa interessante para as empresas da construção civil.

As construtoras e incorporadoras passaram a disputar o território de cidades menores com os movimentos de luta por moradia e com as COHABs, que até então era a forma de implantação de conjuntos habitacionais. A localização das terras em disputa, apresentam-se como territórios de infraestrutura urbana precária e afastadas do tecido real da cidade. Essa característica barateia o preço do solo e ainda permite a construção de empreendimentos em larga escala, fator de extrema importância para empresas que veem nessa possibilidade uma maior obtenção de lucro.

Considerando esse cenário, a presente pesquisa partiu do pressuposto que a dinâmica de interiorização das empresas também reflete no território garanhuense e, assim, buscou analisar a produção imobiliária das construtoras através de empreendimentos do programa MCMV, avaliando a qualidade da inserção das moradias erguidas para famílias com renda de até três salários mínimos.

---

<sup>135</sup> SOARES, A. B.; TROLEIS, A. R. **A expansão urbana de Garanhuns-PE entre 1811 e 2016 e suas implicações socioambientais**. Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais, Recife, V. 7, N. 1, 2018 (185-209).



Foram escolhidos 03 empreendimentos para análise:

1. Residencial Viana e Moura (Brahma)
2. Residencial Viana e Moura (São Vicente I)
3. Residencial Manoel Camelo.

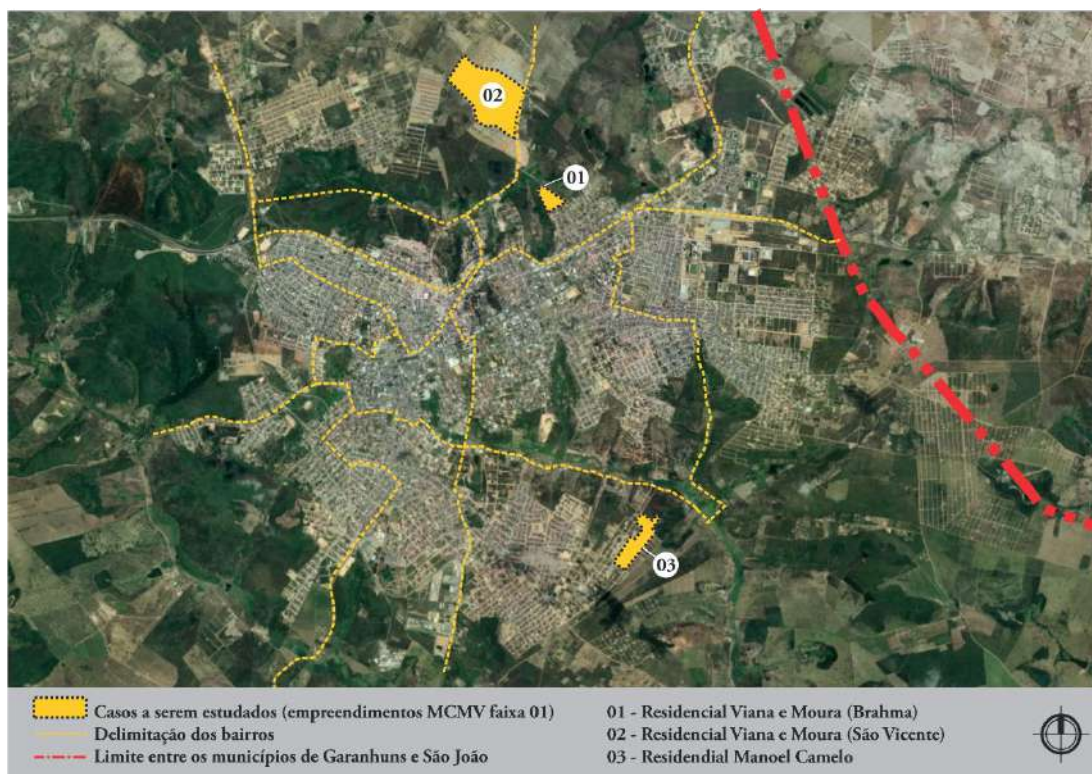


Figura 13: Localização dos empreendimentos selecionados para o estudo. Fonte: Elaboração da autora, 2020.

Apesar de compartilharem algumas características iguais, todos os empreendimentos apresentam algumas especificidades importantes para a análise que permitem avaliar de forma comparativa o padrão de inserção de cada conjunto habitacional e como eles se relacionam com a cidade real.

### **Residencial Viana e Moura (Brahma e São Vicente I)**

A Viana e Moura Construção S/A é uma empresa que atua no mercado pernambucano construindo casas populares desde 2003<sup>136</sup>. É uma sociedade anônima fechada que tem como sócio-fundador Pedro Ivo Viana Moura. Segundo consta no site da Receita Federal<sup>137</sup> também fazem parte dessa sociedade Paula Marcela Moura de Albuquerque

<sup>136</sup> BARBOZA, Annye E. M. **A aprendizagem de gestores por meio de suas experiências em uma construtora pernambucana de médio porte: um estudo de caso na Viana e Moura Construção S/A.** Dissertação (Mestrado em Administração), CCSA-UFPE, Recife, 2015.

<sup>137</sup> Disponível em < [http://servicos.receita.fazenda.gov.br/Servicos/cnpjreva/Cnpjreva\\_qsa.asp](http://servicos.receita.fazenda.gov.br/Servicos/cnpjreva/Cnpjreva_qsa.asp)>. Acesso em 18 de julho de 2020.



Maranhão, Ana Renata Moura e Gustavo Basto Lima Moura, ocupando cargos de conselheiros administrativos; e Thiago Sirjames Chianca de Oliveira Aquino, Rafael Pires de Carvalho e James Charles Ruas Machado de Sousa, ocupando cargos de diretores.

A construtora sempre teve como foco a edificação de habitações populares em locais com potencial de crescimento no interior do estado. Segundo o diretor Thiago Chianca, conforme citado na pesquisa de Barboza (2015), a empresa passou do status de pequena empresa, em 2005, e estava prestes a se tornar uma de média-grande empresa ainda em 2015. Ainda de acordo com o diretor, o suporte do programa habitacional Minha Casa Minha Vida, além do público alvo definido pela empresa, foram fundamentais para esse crescimento.

A V&M produz habitações para atender famílias com renda até 03 (três) salários mínimos e possui unidades produtivas nas cidades de Garanhuns, Caruaru e Santa Cruz do Capibaribe, todas localizadas no agreste pernambucano. Já as atividades administrativas estão concentradas no escritório central localizado na cidade do Recife-PE. Além disso, a empresa também possui sua própria imobiliária, a Viana & Moura Imobiliária, que atua entre a construtora e a Caixa Econômica Federal de forma a simplificar e agilizar os processos de aquisição de casas por seus clientes.

A empresa chega em Garanhuns através do empreendimento Residencial Viana e Moura (Brahma), localizado no bairro José Maria Dourado, contratação do empreendimento em 2011. Foram previstas 131 unidades habitacionais em uma gleba contígua ao tecido urbano, loteada para receber o empreendimento. O certificado “Casa Selo Azul – Categoria Ouro” concedida pela CEF, que certificou a sustentabilidade ambiental do residencial. Apesar da conquista, comemorada pela empresa e por blogs da cidade, o que se vê, na prática, são áreas destinadas a equipamentos comunitários abandonadas, ciclovia projetada mas sem conexão com outras partes da cidade e um padrão construtivo nada inédito para empreendimentos faixa 01: casas com típico programa arquitetônico (dois quartos, sala, cozinha e um banheiro), implantadas em lotes sem muro, e que apesar de estarem contíguos à um tecido urbano que já existia, estão localizados à margem da cidade.

Em 2014 a empresa amplia de forma considerável o investimento na produção de unidades habitacionais pelo programa MCMV. O lançamento do Residencial Viana e

Moura (São Vicente I) prever a implantação de 1.485 unidades habitacionais no bairro Dom Hélder Câmara. O empreendimento é implantado em um completo vazio fora do perímetro urbano, característica típica da faixa 01 do programa, e conforma um espaço de moradia popular que não tem infraestrutura necessária, além de ser ambientalmente mais frágil e pouco acessível do ponto de vista da mobilidade. Apesar da semelhança quanto ao produto ofertado pelo Residencial V&M (Brahama), o interesse da análise está em avaliar a qualidade de inserção urbana de cada empreendimento, apontando qual o tipo de cidade o conjunto está oferecendo aos seus moradores.



Figura 14: Identificação do Residencial Viana e Moura (Brahma). Fonte: Elaboração da autora, 2020.



Figura 15: Identificação do Residencial Viana e Moura (São Vicente I). Fonte: Elaboração da autora, 2020.

### **Residencial Manoel Camelo**

A construção do Residencial Manoel Camelo acontece através do financiamento de três empreendimentos da mesma construtora. Contratados em 2010, um ano após o lançamento do programa, os empreendimentos contíguos (Manoel Camelo I, Manoel Camelo II e Castainho) foram financiados pela modalidade FAR-Alienação e previram a construção de 708 unidades habitacionais a serem implantadas através de um condomínio de edificações multifamiliares.

As edificações apresentam dois pavimentos (térreo + 01) e abrigam, cada uma, quatro apartamentos de 44m<sup>2</sup>. Problemas estruturais já foram apontados por moradores do conjunto, que identificaram rachaduras nas paredes e vazamento do esgoto para dentro das cisternas<sup>138</sup> que abastecem as edificações. As cobertas também não apresentam forte resistência as intempéries e várias das edificações tiveram seus telhados destruídos durante períodos de chuva. Além dessas condições, há queixas frequentes dos moradores quanto a pavimentação das vias de acesso, acesso ao transporte público e abastecimento

<sup>138</sup> As cisternas estão localizadas próximas às caixas de esgoto.

de água. O caso é denunciado em blogs da cidade, onde o poder público municipal recebe cobranças por tratar esse espaço da cidade como invisível.

O conjunto habitacional foi erguido por um grupo de empresas do ramo imobiliário, o Grupo CM. O grupo é uma empresa familiar pernambucana fundada por Celso Muniz de Araújo e focada em negócios imobiliários. Em paralelo ao escritório de advocacia em que era sócio, Celso Muniz de Araújo deu início às atividades imobiliárias em 1972, com a fundação da Imobiliária CM, que ficou sob administração da sua esposa, Carmelita. Até o ano de 2010, a imobiliária era responsável pela administração de mais de 400 imóveis na Região Metropolitana do Recife.

Com a verticalização da cidade do Recife nos anos 1980, Celso enxergou a oportunidade de gerar um produto com maior valor agregado na construção e em 1984 fundou a Construtora Muniz de Araújo, onde deu continuidade às atividades de incorporação e construção. Nesta mesma época, José Luiz Soares de Muniz Araújo, Celso Muniz de Araújo Filho e Cristina Soares Muniz de Araújo, filhos de Celso Muniz de Araújo de Carmelita Soares Muniz de Araújo, formaram-se em engenharia civil e passaram a trabalhar na empresa onde hoje são sócios.

De acordo com a descrição do site da empresa<sup>139</sup>, a Construtora Muniz de Araújo LTDA realiza trabalhos de construção e incorporação de edifícios residenciais, comerciais, industriais e serviços terceirizados desde 1989. Ao que se refere a obras de grande porte, a empresa é proprietária e responsável pela construção do Shopping Boa Vista, no bairro da Boa Vista, em Recife-PE; fundou o Executive Trade Center, na zona norte do Recife, mais precisamente na Av. Rosa e Silva e, junto a Helber, manteve parceria na construção do Shopping Patteo Olinda, em Olinda-PE. Portanto, atualmente fazem parte do Grupo CM as empresas: Imobiliária CM, Construtora Muniz de Araújo, Shopping Boa Vista, Executive Trade Center Empreendimentos Imobiliários LTDA e Shopping Patteo Olinda.

---

<sup>139</sup> Disponível em <<https://www.construtoramunizdearaujo.com.br/a-construtora>>. Acesso em 09 de julho de 2020.



Figura 16: Identificação do Residencial Manoel Camelo. Fonte: Elaboração da autora, 2020.

A escolha desses objetos de estudo acontece devido as peculiaridades de inserção e proporções de cada empreendimento, além de serem voltados para um público de menor poder aquisitivo e que não tinha acesso ao mercado da moradia antes do lançamento do programa MCMV<sup>140</sup>.

No cenário de uma cidade média, onde há maior disponibilidade de terrenos a preços mais acessíveis, principalmente nas margens periféricas da cidade, torna-se financeiramente vantajoso para os agentes construtores a produção em larga escala de empreendimentos com essas configurações, nesse tipo de cidade. Portanto, a partir dos empreendimentos avaliados será possível refletir sobre a qualidade de cidade estes espaços habitacionais estão construindo e se há, nesses espaços, a possibilidade de desenvolvimento social e econômico para seus moradores.

<sup>140</sup> A instituição do SNHIS e do FNHIS, em 2005, foram os principais instrumentos para que a política nacional de habitação passasse a atender a demanda por moradia da população mais pobre. Antes desse momento, o mercado estava produzindo produtos imobiliários para famílias com renda a partir de 4 s.m.

3



### 3 INSERÇÃO URBANA: ESCALAS E FERRAMENTAS PARA AVALIAR A QUALIDADE DOS ESPAÇOS DE HABITAÇÃO

Cidades são dinâmicas. Para compreendê-las, Jacobs (2011) ressalta a importância de admitir, como fenômeno fundamental, suas combinações e misturas de usos, não os usos separados. Para a autora, um dos principais problemas no planejamento urbano é que tornou-se costumeiro analisar as cidades por categorias isoladas, uso por uso, que vão posteriormente preencher quadros mais amplos mas sem tanta eficácia, já que a análise de um componente urbano “x” deve considerar outros elementos que compõem a complexidade urbana na qual ele existe.

É junção dos pequenos componentes que conformam a paisagem urbana. Quanto maior a quantidade e mais diversificado forem o acervo destes componentes, mais vivo é o espaço. É uma condição natural das cidades, que como fecundas incubadoras permitem que a própria diversidade urbana estimule mais diversidade<sup>141</sup>.

Entretanto, a geração da diversidade não acontece automaticamente só por cidades possuírem naturalmente essa característica. É necessário estimular combinações de usos suficientes e que atendam os mais diferentes gostos, habilidades, necessidades e carências da população que habita nas urbes. É necessário provocar os moradores a interagir economicamente e socialmente com o espaço que lhe cerca, como forma de manter o ambiente que lhe cerca vivo e diverso.

Do ponto de vista da produção de cidades através da habitação, é preciso sensibilizar os agentes promotores quanto à importância do conhecimento específico de arquitetura e urbanismo no processo de produção dos empreendimentos habitacionais que busquem atingir um patamar espacial de qualidade. Empreendimentos melhores significam também quebrar valores culturais da sociedade sobre o que é “viver bem”<sup>142</sup>, na difícil tarefa de discutir e desmistificar a cultura do muro alto, da cerca elétrica e de outras características urbano-arquitetônicas que molda os anseios da demanda e que está firmada em crenças que não contribuem com a formação de cidades vivas e inclusivas

Considerando um recorte de contexto urbano, esta pesquisa busca avaliar a inserção urbana de empreendimentos habitacionais em uma cidade média não-metropolitana, mas

---

<sup>141</sup> Jacobs, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011 [1961].

<sup>142</sup> Ferreira, J. S. Whitaker (coord.). **Produzir casas ou construir cidades?** São Paulo: FUPAM, 2013.

não possui nenhuma pretensão de se configurar como uma cartilha conclusiva a ser replicado em outros municípios de dinâmicas similares. Ao contrário disso e considerando as vastas diferenças e semelhanças que há entre os municípios brasileiros, o presente estudo tem a intenção de contribuir com a bibliografia sobre o tema, especificamente nas que se referem às dinâmicas de cidades médias, apontando ferramentas de análise que podem servir como caminho e serem aplicadas em outros municípios quando a intenção for avaliar a qualidade de inserção urbana de empreendimentos habitacionais.

Parte-se do pressuposto que as oportunidades de desenvolvimento social e econômico da população são potencializadas por uma boa inserção urbana de suas moradias, e que a vitalidade dos espaços residenciais se efetiva por um contínuo de boas qualidades. Do acesso aos equipamentos e serviços públicos básicos, bem como às oportunidades de trabalho, são os espaços bem articulados e bem inseridos que contribuem para o fortalecimento da cidade como lugar de encontros e relações sociais. Tendo em vista a significativa produção de unidades de moradia pelo programa MCMV em todo país, avaliar a inserção urbana dos empreendimentos habitacionais do programa torna-se especialmente relevante quando considerada a importância que os espaços residenciais exercem na estruturação e na qualidade do ambiente urbano.

Apontamentos sobre soluções que caracterizem um espaço urbanos de qualidade, seja através do desenho urbano ou sobre parâmetros de construção de edificações, já foram feitos por diversos autores. O sempre atual “Morte e Vida de Grandes Cidades”, escrito na década de 1960 por Jane Jacobs é, talvez, a primeira grande voz de resistência a condenar um urbanismo autoritário e desumanizado imposto de cima para baixo. Na conhecida publicação de Jacobs, a autora faz uma crítica ao urbanismo modernista e defende uma cidade multifuncional e compacta, onde os bairros e as pessoas que neles habitam são vitais na cultura urbana. Ela analisa elementos urbanos e como o desenho urbano pode contribuir para construção de espaços mais qualificados e inclusivos.

Em sintonia com o pensamento de Jacobs, Jan Gehl é outro autor a falar com propriedade sobre a importância da construção de espaços públicos de qualidade. Em 2010, Gehl publicou “Cidade para Pessoas”. No livro ele aborda de forma objetiva questões fundamentais à qualidade de vida nas cidades, que devem ser apreendidas ao nível do observador, e que estão diretamente relacionadas com decisões de projeto e planejamento urbano.



Embora esteja claro há algum tempo que espaços com desenhos urbanos de qualidade reflita em espaços de maior vitalidade<sup>143</sup>, as diretrizes de desenvolvimento de projeto adotadas pela maioria das construtoras que produzem moradia através dos empreendimentos MCMV não tem priorizado o desenho urbano e nem a proposta arquitetônica como prerrogativa projetual para construção de espaços com mais qualidade. Esta, definitivamente, não é a prioridade dos produtores imobiliários que aderem ao programa MCMV e que estão, devido às proporções que o programa alcança, conduzindo a construção das nossas cidades. Ademais, as prefeituras e órgãos de financiamento que analisam os processos de aprovação dos empreendimentos também não consideram essas dimensões. Limitam-se a verificar a coincidência dos projetos com as normas estabelecidas por lei e com o zoneamento em que o empreendimento está localizado e se os parâmetros quantitativos e econômicos atendem as exigências do programa.

Sendo assim, a fim de avaliar a qualidade de inserção dos empreendimentos habitacionais, é necessário que primeiro haja uma investigação sobre o que a cidade tem oferecido aos moradores. A partir disso e baseado em referências já conhecidas no campo do planejamento urbano e do urbanismo<sup>144</sup>, definiu-se um esquema de análise em escalas, assim como no trabalho de Benetti e Pecly (2017), que possibilitaram a avaliação do tecido urbano onde o empreendimento está inserido, bem como a relação que ele estabelece com a cidade.

Foram definidas três escalas de análise. Cada escala é composta por categorias e indicadores que permitem maior investigação do problema e fornecem parâmetros mínimos de qualidade. Assim, após a investigação, é possível avaliar se há, no território do empreendimento habitacional analisado, oportunidades suficientes para o desenvolvimento social e econômico dos seus habitantes. Por consequência, as qualidades identificadas permitem a classificação do território, sendo possível classificá-lo como um espaço que oferece suporte adequado aos moradores do empreendimento ou que demande mudanças emergenciais.

---

<sup>143</sup> BENETTI, Pablo; PECLY, M. Lúcia (orgs.). **Qualidade da habitação de interesse social em três escalas**: análise do programa Minha Casa Minha Vida no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Rio Books. UFRJ PROURB, 2017.

<sup>144</sup> As referências vão sendo citadas no decorrer da pesquisa.

Ao considerar o atrativo cenário da cidade média para expansão do capital de construtoras e incorporadoras através do programa habitacional Minha Casa Minha vida, como dito em momento anterior da pesquisa, o foco deste trabalho é avaliar os espaços habitacionais construídos pelo programa. Mais especificamente, serão avaliados empreendimentos da que atendem famílias com renda e até três salários mínimos, conforme objetos de estudo definido.

### **3.1 Escala 01 | Localização na Cidade**

Esta escala identifica potencialidades urbanas, no que diz respeito ao direito ao acesso à cidade, em determinada localização e relaciona estas potencialidades à possibilidade de desenvolvimento econômico-social das famílias que ali habitam. É a primeira aproximação com o as habitações a serem analisadas e torna-se, esta escala, importante por também permitir identificar qual é o tipo do empreendimento que está sendo estudado baseado em seu padrão de inserção urbana.

São conhecidos dois padrões principais<sup>145</sup>: empreendimentos do programa MCMV inseridos em áreas/periferias consolidadas e a inserção de empreendimentos em áreas não urbanizadas, originando as frentes pioneiras.

O primeiro padrão de inserção, de acordo com Rufino (2015), tende a impor transformações nas periferias existentes e já consolidadas por meio da implantação de conjuntos em espaços residuais (figura 17). A ideia de periferia consolidada, neste caso, refere-se à territórios mais dinâmicos e mais bem equipado que a imagem generalista do termo “periferia”, como lugar desprovido de condições básicas para uma vida urbana de qualidade, pode passar num primeiro momento. Mas ainda assim essas periferias consolidadas são territórios carentes de atividades econômicas e de empregos. A falta de medidas públicas de proteção territorial e incentivo ao desenvolvimento e diversificação de atividades nesses locais, torna esses espaços atraentes aos produtores imobiliários. O baixo valor dos terrenos e a infraestrutura mínima que já existe, acaba transformando esses lugares em potenciais territórios para reprodução do capital imobiliário. A monofuncionalidade do território é, portanto, reforçada através da construção de mais

---

<sup>145</sup> RUFINO, M. B. C. (2015). **Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos**. In: AMORE, C. S., SHIMBO, L. Z., RUFINO, M. B. C. (orgs.). *Minha Casa... e a cidade? Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis municípios brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

residências – normalmente condomínios murados que, por apresentarem uma barreira física em todo perímetro, fragmentam o território.

Ainda nesse primeiro padrão de inserção, estão caracterizados empreendimentos que ocupam glebas vazias contíguas ao tecido urbano existente<sup>146</sup>. Nesse caso, a impressão de continuidade urbana pode ser apenas aparente, traduzida em condições de inserção mais precária e com infraestrutura deficiente. Ambos os processos de implantação de empreendimentos, tanto em periferias consolidadas quanto em glebas contíguas ao tecido urbano existente, são identificados mais comumente em municípios polos das regiões metropolitanas e nas cidades com grau maior de conurbação.

Os municípios que estão fora de regiões metropolitanas ou são municípios periféricos dessas regiões, apresentam outro padrão de inserção. Nessas cidades a produção do programa MCMV é caracterizada por inaugurar espécies de “frentes pioneiras” constituídas a partir da implantação de novos conjuntos em franjas periurbanas descontínuas que estão, muitas vezes, fora do perímetro urbano preexistente. Esse modelo de inserção<sup>147</sup> reforça o modelo de periferia do imaginário popular: verdadeiros bolsões de moradia popular, sem infraestrutura necessária, sem serviços e equipamentos públicos adequados, mais frágeis ambientalmente, de maior vulnerabilidade social e pouco acessíveis do ponto de vista da mobilidade<sup>148</sup>. É nesse padrão de – pior - inserção urbana onde pode ser observado a predominância de empreendimentos produzido para as famílias de menores rendas mensais atendidas pelo programa, consolidados como empreendimentos de maiores portes sejam eles contíguos ou agrupados.

---

<sup>146</sup> RUFINO, M. B. C. (2015). **Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos**. In: AMORE, C. S., SHIMBO, L. Z., RUFINO, M. B. C. (orgs.). *Minha Casa... e a cidade? Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis municípios brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

<sup>147</sup> Ver empreendimento hipotético ‘C’ na figura 17.

<sup>148</sup> Muitos empreendimentos só podem ser acessados por uma única via.

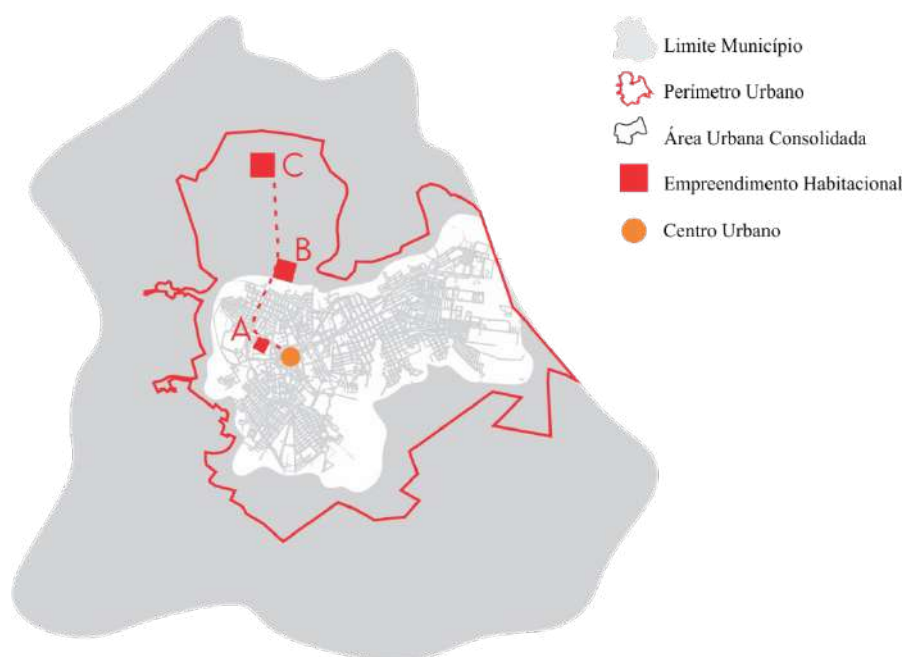


Figura 17: Cenário hipotético para ilustrar os padrões de inserção urbana. Fonte: Elaboração da autora, 2020.

Empreendimentos contíguos ou agrupados revelam um grande impacto urbano por serem responsáveis por uma grande mancha urbana. Foi estabelecido pela CAIXA junto ao Ministério das Cidades<sup>149</sup>, em 2018, que empreendimentos contíguos são aqueles que estão em terrenos adjacentes e possuem distância igual ou inferior a 1.000m considerando a menor poligonal traçada entre o perímetro dos empreendimentos. Além disso, normalmente apresentam contratos com a mesma construtora e nomes de empreendimentos semelhantes. Na prática, empreendimentos contíguos refletem em um empreendimento único e de grande porte. Já os agrupamentos são conjuntos de empreendimentos espacialmente próximos, mas que não são, necessariamente, adjacentes e produzidos por uma mesma construtora.

No que diz respeito ao acesso à cidade enquanto tecido urbano consolidado, é possível apontar que tanto as moradias inseridas em periferias consolidadas quanto as inseridas em frentes pioneiras apresentam um distanciamento real e cada vez maior da “cidade completa”, dotada de infraestrutura, equipamentos urbanos, comércio, serviço e oferta de

<sup>149</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. Gabinete do Ministro. Portaria nº 660, de 14 de novembro de 2018. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração de projetos e estabelece as especificações técnicas mínimas da unidade habitacional e as especificações urbanísticas dos empreendimentos destinados à aquisição e alienação com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, e contratação de operações com recursos transferidos ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 nov. 2018.

empregos<sup>150</sup>. Em termos de segregação espacial e monofuncionalidade, a situação das frentes pioneiras é ainda mais crítica.

Essas formas de inserção dos empreendimentos habitacionais caracteriza o crescimento urbano espraiado e é possibilitada, muitas vezes, pela alteração da legislação urbanística dos municípios. Em municípios menores as conversões de área rural em área urbana foram essenciais nesses processos de inserção pois permitiu a flexibilização de parâmetros de uso, ocupação e parcelamento do solo, adequando, assim, o território à implantação de grandes empreendimentos do programa MCMV.

Considerando esses cenários e padrões de inserção, a escala de análise “Localização na Cidade” parte de uma inquietação que pretende avaliar como o local da cidade onde o empreendimento está inserido contribui, ou não, para o desenvolvimento familiar e a qualidade de vida dos moradores, fazendo uma relação clara entre o local de moradia e o acesso à cidade completa.

A identificação das potencialidades urbanas desta escala está diretamente relacionada com a mobilidade e o sistema de infraestrutura urbana. Fatores como facilidade de acesso aos pontos de transporte público, potencial de acesso a diferentes destinos oferecidos pelas opções de transporte disponíveis e acesso à sistemas básicos de infraestrutura são componentes urbanos importantes, que foram identificados nas pesquisas de Rolnik (2014) e Benetti (2017), e que são fundamentais para avaliação da qualidade de inserção do empreendimento.

Em termos de localização pressupõem-se, portanto, necessidades prioritárias de inserir as moradias em territórios com condições urbanas básicas e passíveis de articulação com outras partes da cidade. Do ponto de vista da mobilidade, quanto menor o tempo despendido para acessar a cidade completa, maior o tempo disponível para outras atividades e naturalmente pode indicar maior qualidade de vida<sup>151</sup>.

Para escala de “Localização na Cidade” foram definidas 02 (duas) categorias e 07 (sete) indicadores, conforme quadro abaixo:

---

<sup>150</sup> O termo “cidade completa” foi utilizado por Rufino (2015) em sua pesquisa e será também adotado neste trabalho.

<sup>151</sup> BENETTI, Pablo; PECLY, M. Lúcia (orgs.). **Qualidade da habitação de interesse social em três escalas: análise do programa Minha Casa Minha Vida no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Rio Books. UFRJ PROURB, 2017.

Escala	Categoria	Indicador
<b>Localização na Cidade</b>	<b>Transporte</b>	Opções de transporte
		Frequência do transporte
	<b>Infraestrutura e Serviços Urbanos</b>	% de iluminação pública
		% de pavimentação
		% de esgotamento sanitário (rede ou fossa)
		% de abastecimento de água (rede ou poço)
		% de coleta de lixo

Quadro 1: Categorias de análise e indicadores para avaliação da escala “Localização na Cidade”. Fonte: Elaboração da autora, 2020.

Após identificados e avaliados, os dados e conclusões resultantes da análise desta escala devem ser trabalhados com cuidado. Apesar de ser uma primeira aproximação com o empreendimento e mostrar dados que podem sugerir, ou não, a boa localização das moradias, esta escala não avalia outras características fundamentais para classificar a qualidade da inserção como: existência de equipamentos, comércio, serviço e integração do empreendimento com a cidade. Estas outras características necessárias para classificação da inserção das habitações, serão também avaliadas no decorrer deste trabalho.

### 3.1.1 Transporte

Bem como a moradia, a mobilidade urbana também é um direito social constitucional e deve ser garantido aos cidadãos como mecanismo de promoção da equidade e de redução das desigualdades. A promoção da mobilidade urbana é a permissão de acesso à vida urbana para as pessoas. A integração de modais de transporte é vital para o bom funcionamento de uma cidade por proporcionar de modo eficaz, confortável e mais barato, o deslocamento para diferentes destinos da cidade.

Entretanto, a popularização de diferentes modais de transportes públicos presentes nas metrópoles ainda não é uma realidade nas cidades menores. Nem mesmo a prática da integração do mesmo tipo de transporte, comumente o ônibus, com tarifa única. Nesse sentido, esta categoria de análise busca averiguar como os empreendimentos habitacionais MCMV de uma cidade média, estão se relacionando com a rede de transporte público da cidade.

#### a) Opções de Transporte

Este indicador baseia-se no estudo desenvolvido por Rolnik (2014), sendo uma ferramenta para avaliar quão bem servido é, ou não, o local onde o empreendimento está inserido ou irá ser construído, caso a avaliação seja feita na etapa de viabilidade do empreendimento.

Para Rolnik (2014) a qualidade dos serviços de transporte está diretamente relacionada à quantidade de opções disponíveis e à diversidade de itinerários<sup>152</sup> nas proximidades do empreendimento. Quanto maior for a variedade de lugares diferentes que podem ser acessados pelas linhas de transporte disponíveis, melhor a qualidade da inserção urbana do empreendimento, mesmo que ele não esteja próximo às centralidades urbanas. Neste contexto, o parâmetro de análise adotado na pesquisa da autora está baseado na quantidade de itinerários diferentes, realizados por uma ou mais linhas de transporte público, que podem ser acessadas em pontos de ônibus e/ou estações localizadas próximas ao empreendimento.

O objetivo deste indicador é, nesta pesquisa, assim como Rolnik (2014), avaliar e classificar o local do empreendimento quanto ao acesso ao transporte público. Entretanto, considerando o contexto de cidade média onde os objetos deste estudo estão localizados, a avaliação terá como perspectiva o único meio de transporte público<sup>153</sup> ofertado pelo município: o sistema de ônibus. Serão avaliados, portanto, a facilidade de acesso ao transporte, as linhas disponíveis e os itinerários por elas percorridos.

Os parâmetros de avaliação adotados para esta categoria são:

- Ter acesso à pontos de ônibus que estejam localizados a uma distância máxima de 500m<sup>154</sup> (distância real, percorrida a pé e não em linha reta) da entrada do edifício ou unidade mais próxima ao centro da poligonal do empreendimento;

---

<sup>152</sup> Trajetos percorridos por linhas de ônibus.

<sup>153</sup> Conforme previsto na Constituição Federal, em seu inciso V, artigo 30, os meios de transporte público são aqueles gerenciados, primariamente, pelo poder público municipal ou por empresas privadas por meio do regime de concessão ou de permissão.

<sup>154</sup> Esta medida de referência adotada está apoiada em estudos de Ferraz e Torres (2004) que definem três níveis de acessibilidade baseados na distância de caminhada: bom (menor que 300m), regular (entre 300m e 500m) e ruim (maior que 500m).

- Ter acesso à pelo menos 1 (um) itinerário que permita o deslocamento do empreendimento ao centro urbano do município<sup>155</sup>. Caso haja acesso a mais de 1 (um) itinerário o empreendimento será mais bem avaliado.

Para avaliar esta categoria, primeiramente serão identificadas todas as paradas de ônibus que estejam em um raio de abrangência de 1 km do empreendimento e verificar quais delas estão à distância máxima de 500m percorridos a pé, por vias públicas, do empreendimento ao ponto de ônibus. Logo após, serão identificadas as linhas de ônibus que passam pelas paradas e seus itinerários serão mapeados.

Em seu estudo, Rolnik (2014) determina que para que sejam classificados como itinerários diferentes é necessário estabelecer uma distância de pelo menos 2000m<sup>156</sup> entre si, em qualquer trecho do percurso. Entretanto, considerando o tecido urbano da cidade média, foco da análise desta pesquisa, a classificação de itinerários diferentes terá como base a distância de 1000m<sup>157</sup> entre os trajetos, em qualquer trecho do percurso. Essa verificação é importante para avaliar se o transporte público está possibilitando o acesso a diferentes partes da cidade.

Após a avaliação dos critérios desta categoria de análise, o empreendimento será classificado como:

<b>Aceitável</b>	Pelo menos 1 itinerário (desde que este passe pelo centro urbano)
<b>Bom</b>	2 ou mais itinerários
<b>Insuficiente</b>	Não possuir trajetos que passem pelo centro urbano ou não ter acesso ao transporte público

## b) Frequência do Transporte

O tempo de espera no ponto de parada é decorrido desde a chegada do passageiro até a chegada do ônibus. Como as pessoas estão cada vez mais ocupadas, quanto menor o tempo despendido a espera de um veículo para transporte, maior tempo disponível para

<sup>155</sup> A cidade em estudo não possui uma rede de transporte público com integração física e tarifária. O centro urbano é o local onde estão os terminais que permitem maior conexão com trajetos que levam a outras partes da cidade.

<sup>156</sup> Dobro da distância em relação ao que a autora estabeleceu como distância máxima a ser percorrida pelo pedestre até pontos de ônibus ou estações de metrô (1000m).

<sup>157</sup> Dobro da distância em relação à distância máxima confortável (adotada neste trabalho) a ser percorrida pelo pedestre até pontos de ônibus.



outras atividades e consequentemente maior qualidade de vida. A frequência das linhas de transportes deve ser regular e apresentar tempo de espera aceitável. Este indicador tem, portanto, o objetivo de avaliar a disponibilidade do transporte público que serve a área onde o empreendimento está localizado.

O parâmetro adotado para esta categoria é:

- Ter no mínimo 1 (um) itinerário que apresente intervalo máximo de 20 minutos nos horários de entropico<sup>158</sup>.

A frequência das linhas de transporte é, geralmente, maior nos horários de pico. A avaliação desta categoria irá adotar a mesma solução que Rolnik (2014) adotou em seu estudo e considerará apenas o período de entropico na avaliação (10h -16h), a fim de avaliar se existe um serviço de transporte aceitável fora dos horários de maior demanda. Neste indicador, só serão considerados os dias úteis, visto que é normal que haja redução do período de operação nos finais de semana e feriados.

Para avaliar esta categoria, será conferida a frequência em dias úteis das linhas de transporte nos horários de entropico. A frequência será classificada como:

<b>Bom</b>	Ter, para cada itinerário identificado, no mínimo, uma linha de transporte que apresente tempo de espera de <u>até 10 minutos</u>
<b>Aceitável</b>	Ter, para cada itinerário identificado, no mínimo uma linha de transporte que apresente tempo de espera <u>entre 11 – 20 minutos</u>
<b>Insuficiente</b>	Itinerários com linhas de transportes que apresentem tempo de espera <u>acima</u> de <b>20 minutos</b>

### 3.1.2 Infraestrutura e Serviços Urbanos

Para que uma propriedade urbana cumpra sua função social, é necessário que esta propriedade permita que o morador tenha acesso à infraestrutura básica e conecte-se à rede e serviços e equipamentos urbanos<sup>159</sup>. A depender da localização das novas construções, o tecido urbano pode sofrer um impacto tanto positivo quanto negativo no processo de extensão da malha. Infraestrutura e serviços urbanos são qualidades

<sup>158</sup> Tempo de espera recomendado pelo Instituto de Políticas de Transporte de Desenvolvimento – ITDP Brasil, através do caderno de parâmetros referenciais para qualificação da inserção urbana, para cidades que apresentam população superior a 100 mil e igual ou inferior a 750 mil habitantes.

<sup>159</sup> MARICATO, Ermínia. **Habitação e Cidade**. São Paulo. Atual Editora Ltda.,1997.

importantíssimas a serem levadas em consideração ao analisar a inserção urbana das moradias e, em grande medida, são oriundas de investimentos públicos. Portanto, na teoria, a implantação de moradias em locais que não exijam a extensão das redes de infraestrutura, implicando em um processo menos oneroso ao Estado, deveriam ser localizações urbanas incentivadas pelos agentes públicos.

Em 2017, o WRI Brasil em parceria com o Ministério das Cidades<sup>160</sup>, desenvolveu um estudo que dimensionou gastos públicos adicionais, em caráter referencial, com a provisão de infraestrutura, mobilidade urbana e acesso à serviços básicos, suas implicações e seus impactos para as cidades e para as gestões municipais ao longo do tempo. Como esperado, os resultados demonstraram que implantar habitações em locais bem inseridos na mancha urbana, já dotada de infraestrutura, gera economia ao poder público. Só para cumprir as contrapartidas exigidas para instalação das moradias, no que se refere à adequação viária e instalação de equipamentos públicos comunitários, a economia pode chegar até R\$ 10 mil reais por unidade habitacional<sup>161</sup>.

O estudo do WRI também estimou, em caráter referencial, os custos de adequação ou extensão do acesso viário ao empreendimento por quilômetro. Na estimativa<sup>162</sup> são consideradas os dois padrões de inserção mais críticos: onde os empreendimentos são implantados em frentes pioneiras ou em glebas vazias contíguas ao tecido urbano, conforme imagem já ilustrada neste trabalho. O resultado reforça a inviabilidade econômica da implantação de empreendimentos mal localizados, conforme quadro abaixo:

<b>Infraestrutura Urbana</b>	<b>Cenário B (frentes pioneiras)</b>	<b>Cenário C (glebas vazias contíguas ao tecido urbano))</b>
Serviços Iniciais	R\$ 269.204,12	R\$ 222.240,06

<sup>160</sup> Fruto do primeiro governo Lula, em 2003, o Ministério das Cidades foi criado para que a esfera federal retomasse o protagonismo na discussão sobre políticas de saneamento, habitação, desenvolvimento urbano e mobilidade urbana. Em 2018, no governo do então presidente Jair Bolsonaro, houve a fusão do MCidades com o Ministério da Integração Nacional, originando o Ministério do Planejamento Regional. Esta fusão acabou despriorizando o enfrentamento de grandes problemas sociais relacionadas ao território: habitação, saneamento ambiental e transporte.

<sup>161</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana. **Caderno 1: Análise de Custos Referenciais**. Brasília, DF, 2017.

<sup>162</sup> No estudo, o perfil viário considerado mede 18m sendo: 3m de calçada de cada lado, duas faixas de tráfego de 3,30m cada, uma faixa para estacionamento de 2,40m, uma ciclovia de 2,50m (com um canteiro segregador de 0,50m); mobiliário urbano e redes de saneamento e energia.

Rede de abastecimento de água	R\$ 42.149,50	R\$38.557,50
Calçadas	R\$ 291.125,00	R\$ 313.650,00
Ligação predial para rede de abastecimento de água	R\$ 6.546,30	R\$ 4.515,72
Rede de esgoto	R\$ 97.770,30	R\$ 97.770,30
Ligação predial para rede de esgoto	R\$ 19.068,90	R\$ 13.348,23
Rede de águas pluviais	R\$ 258.219,20	R\$ 258.219,20
Rede elétrica (iluminação pública)	R\$ 18.865,60	R\$ 17.151,00
Sinalização viária	R\$ 36.528,86	R\$ 34.348,36
Pavimentação	R\$ 1.571.070,91	R\$ 1.155.340,84
Ciclovias	R\$ 123.315,61	R\$ 123.315,61
<b>Total</b>	<b>R\$ 2.733.864,30</b>	<b>R\$ 2.278.456,82</b>

Fonte: Análise de Custos Referenciais. WRI; MCidades (2017).

Fica claro, portanto, que uma moradia bem inserida além de economia também representa ganhos na qualidade de vida dos moradores no que diz respeito ao acesso de serviços públicos e oportunidades urbanas.

O objetivo desta categoria é avaliar as condições de infraestrutura e serviços urbanos do entorno dos empreendimentos, sejam ofertadas por empresas públicas ou privadas – através de concessão pública, observando se há condições mínimas de qualidade que possibilite o bem estar urbano. Para avaliar esta categoria, foi levada em consideração a metodologia aplicada por Ribeiro (2001) no desenvolvimento Índice de Bem-Estar Urbano da cidade de João Pessoa-PB.

O índice desenvolvido por Ribeiro (2001) surge do aprimoramento metodológico de outros métodos que já existiam<sup>163</sup>, cujos objetivos eram medir a qualidade do espaço urbano. O autor então percebeu os elementos consensuais presentes em métodos existentes e desenvolveu quatro indicadores para compor sua ferramenta que, conjuntamente e de forma ponderada, resultaria em uma pontuação do Índice de

<sup>163</sup> A exemplo dos métodos desenvolvidos para cidade de Curitiba (ISSQV), desenvolvido pelo IPPUC (1996); de Salvador (QAU), desenvolvido por Borja (1997); de Belo Horizonte (IQVU-BH), desenvolvido pela PMBH em parceria com a PUC-Minas (1996); entre outros.

Qualidade Urbana aplicado à cidade de João Pessoa-PB (IQU-JP). Dos indicadores desenvolvidos por Ribeiro (2001) interessa a esta categoria da pesquisa, a que ele denominou de Indicador de Facilidades Urbanas<sup>164</sup>. Este indicador permite averiguar a qualidade das infraestruturas bem como a oferta de facilidades urbanas, entendida como oportunidades relacionadas às funções urbanas básicas.

O Índice de Facilidades Urbanas é composto por subíndices que guiam a avaliação do contexto urbano, seja ele micro ou macro. Definiu-se como importante a avaliação dos seguintes componentes: abastecimentos de água, coleta de dados, coleta de resíduos sólidos, pavimentação viária e proximidade de equipamentos públicos.

Todos estes subíndices são referentes ao conjunto de domicílios por bairros (e não a unidade isolada), exceto o índice de proximidade de equipamentos públicos que é relativo a uma média, do conjunto de provimentos, acessível a cada bairro. Entretanto, o subíndice “proximidade de equipamentos públicos” não será contemplado nesta categoria de análise pois, entendendo que equipamentos públicos são elementos importantes para manter cidades mais vivas, esta pesquisa achou mais interessante agrupar a análises desse componente com outros que geram diversidade<sup>165</sup>.

Sendo assim, baseado no IQU-JP<sup>166</sup> e compreendendo que o bem-estar urbano é aquilo que a cidade deve propiciar às pessoas em termos de condições materiais de vida a serem providas e utilizadas de forma coletiva, esta pesquisa definiu 5 (cinco) indicadores que compõem a vida urbana e impactam na qualidade de vida dos moradores. Cada indicador deverá ser analisado de acordo com seu parâmetro. São eles:

- **Iluminação Pública (IP)** – Corresponde ao percentual de habitações de um empreendimento cujo entorno possui iluminação pública. A identificação da iluminação pública corresponde à face de quadra ou face de quadra confrontante de onde se localizam os domicílios;
- **Pavimentação (PAV)** – Corresponde ao percentual de habitações de um empreendimento cujo logradouro possui pavimentação (asfalto, cimento, paralelepípedos etc);

---

<sup>164</sup> Além deste indicador, há outros três: Indicador de Acessibilidades Urbanas, Indicador de Ambiência Urbana e Indicador de Qualidade Habitacional. Entretanto, são indicadores que não se encaixam para a categoria de análise “Infraestrutura e Serviços Urbanos” da presente pesquisa.

<sup>165</sup> A análise sobre este componente urbano segue em “Escala 02: Unidade de Vizinhança”.

<sup>166</sup> RIBEIRO, E. L. **Qualidade de Vida Urbana** - Indicadores e Estudos da Percepção Coletiva. João Pessoa, 2001.

- **Atendimento de esgoto (AE)** – Corresponde ao percentual de habitações de um empreendimento que possuem atendimento adequado de esgoto. O atendimento é considerado adequado quando feito por uma rede geral de esgoto ou através de fossa séptica.
- **Atendimento de água (AA)** – Corresponde ao percentual de habitações de um empreendimento que possuem atendimento adequado de água. O atendimento é considerado adequado feito pela concessionária local (COMPESA) ou através de poço.
- **Coleta de lixo (CL)** – Corresponde ao percentual de habitações de um empreendimento que possuem atendimento adequado à coleta de lixo. A coleta é considerada adequada quando o lixo é coletado diretamente por serviço de limpeza ou quando colocado em caçamba em serviço de limpeza.

Considerando que todos os indicadores aqui definidos apresentam igual importância na garantia do bem-estar urbano, todos terão o mesmo peso na avaliação. Para medi-los será aplicada a seguinte fórmula:

$$\text{Índice} = 0,2(\text{IP}) + 0,2(\text{PAV}) + 0,2(\text{AE}) + 0,2(\text{AA}) + 0,2(\text{CL})$$

É necessário que os empreendimentos habitacionais ofereçam o mínimo de infraestrutura aos seus moradores e que sua localização viabilize o funcionamento dos serviços urbanos básicos. Para isso, considerando que o resultado da fórmula poderá variar entre 0 (zero) e 1 (um), a avaliação desta categoria será classificada como:

<b>Bom</b>	0,7 – 1,0	Apresentar percentual do indicador entre <b>81 – 100%</b>
<b>Aceitável*</b>	0,5 – 0,7	Apresentar percentual do indicador entre <b>61 – 80%</b>
<b>Insuficiente</b>	0,0 – 0,5	Apresentar percentual do indicador entre <b>0 – 60%</b>

- \* Serão classificados como aceitáveis empreendimentos que possam estar em fase de obras e, por esta razão, pode ter a infraestrutura do local e os serviços urbanos do local ainda incompletos ou inadequados. Por entender que todos os cidadãos têm direito ao acesso a cidade completa e que para isso são necessárias boas condições urbanas, empreendimentos concluídos e entregues devem, obrigatoriamente, apresentar o índice classificado como “bom”. Caso contrário, serão considerados insuficientes.

### 3.2 Escala 02 | Vizinhança

Cidades são lugares naturalmente dinâmicos que geram diversidade. Entretanto, isso não significa que elas gerem diversidade automaticamente pelo simples fato de existirem. A geração da diversidade repousa no fato de que há muitas pessoas com interesses, gostos, carências e necessidades diferentes vivendo nas urbes<sup>167</sup>.

Essas demandas são refletidas na necessidade de criação de novos comércios, da prestação de diferentes serviços, da promoção de atividades culturais e de lazer, da viabilidade de assistências médicas, entre outras atividades voltadas para o atendimento das necessidades humanas que quando combinadas com boas condições de infraestrutura urbana, compõem uma paisagem urbana viva.

Entendendo que não há habitação sem cidade<sup>168</sup>, a escala Vizinhança surge da necessidade de avaliar quais condições urbanas de conexões com equipamentos, comércios e serviços os empreendimentos habitacionais do programa MCMV estão proporcionando aos seus moradores. Portanto, buscando uma maior aproximação com o empreendimento, esta escala vai investigar se o território imediato ao empreendimento apresenta elementos urbanos suficientemente diversos para atender as demandas diárias dos moradores.

Estas demandas referem-se as atividades urbanas diárias e necessárias que precisam existir próximos ao local de moradia, proporcionando assim condições plenas de habitação aos seus moradores. São condições urbanas básicas como, por exemplo, a possibilidade de acesso adequado à padaria, escola, espaços de lazer, posto de saúde e a outros elementos urbanos fundamentais para o exercício adequado da cidadania de cada morador.

Partindo do pressuposto que a maioria dos empreendimentos habitacionais do programa MCMV não prever a implantação de usos comerciais e de serviços locais, é possível afirmar que os empreendimentos com padrões que conformam frentes pioneiras são os mais prejudicados em termos de monofuncionalidade e segregação. Por outro lado, curiosamente, construções de empreendimentos dessa natureza fizeram emergir em numerosas situações, um setor terciário informal no entorno dos empreendimentos ou improvisados nas próprias moradias.

---

<sup>167</sup> JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011 [1961].

<sup>168</sup> BENETTI, Pablo; PECLY, M. Lúcia (orgs.). **Qualidade da habitação de interesse social em três escalas: análise do programa Minha Casa Minha Vida no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Rio Books. UFRJ PROURB, 2017.

Nestas condições, que contraria as regras do programa no que se refere à ocupação das unidades habitacionais, surgem novos pequenos comércios com vistas a oferecer produtos básicos aos moradores e atender suas demandas. Ao mesmo tempo, é uma alternativa à geração de renda de muitas famílias. Esse cenário expressa um dos paradoxos do MCMV, que apesar de formalizar as moradias tende a impulsionar novas formas de informalidade e desigualdade<sup>169</sup>.

Além de aspectos físicos e territoriais provocados pela segregação urbana, há ainda outros efeitos na vida das famílias que devem ser levados em consideração. Diz respeito à percepção de melhora/piora das condições de vida na cidade em relação às moradias anteriores.

O estudo de Rufino (2015) aponta que o alto índice de satisfação com a propriedade privada e regular da moradia, é contrastado com as percepções de piora no acesso aos transportes, comércios e serviços. Dessa forma, por mais que seja viabilizada a aquisição da propriedade privada, nada garante a apropriação do território por parte das famílias. Muitos dos moradores não permanecem e alugam a propriedade recém adquirida, sendo conduzidos a um novo ciclo de nomadismo urbano.

Apesar dos avanços de leis e normativas obtidos na segunda fase do programa, em termos de implementação de equipamentos pelos poderes locais e outros parâmetros que buscaram garantir áreas urbanas mais preparadas para empreendimentos MCMV, a permanência de uma produção em grande escala sem articulação direta com tecidos consolidados continua a ser um problema – um antigo problema – que reforça crescimento urbano desordenado e marcado por antigas precariedades.

Sendo assim, o objetivo da escala Vizinhança é avaliar se há equipamentos e oportunidades urbanas suficientes para consolidar situações adequadas aos moradores dos empreendimentos analisados. A análise se dará quanto as distâncias e meios disponíveis de acesso entre os empreendimentos habitacionais e os equipamentos e as oportunidades urbanas.

Para avaliar esta escala foram definidas duas categorias de análise e seis indicadores, conforme quadro abaixo:

---

<sup>169</sup> RUFINO, M. B. C. (2015). **Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos**. In: AMORE, C. S., SHIMBO, L. Z., RUFINO, M. B. C. (orgs.). *Minha Casa... e a cidade? Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis municípios brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

Escala	Categoria	Indicador
Vizinhança	Oportunidades Urbanas	Comércio
		Serviço
	Equipamentos Urbanos	Educação
		Saúde
		Lazer e Cultura
		Assistência Pública

Quadro 2: Categorias de análise e indicadores para avaliação da escala “Vizinhança”. Fonte: Elaborado pela autora.

O programa MCMV obriga o entre federado a produzir um Relatório de Diagnóstico de Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos Urbanos, que serve para identificar

“equipamentos comunitários existentes ou previstos e respectivas capacidades de atendimento: creches ou escolas de ensino fundamental; unidades básicas de saúde; unidades de pronto atendimento ou hospitais; centros de referência de assistência social ou centros de referência especializados em assistência social; equipamentos de lazer; linhas regulares de transporte público coletivo; comércio e serviços de caráter local”. (BRASIL, 2013).

Entretanto este relatório trabalha com um raio de análise de 2.500m, o que equivale a quase trinta minutos de caminhada, sendo assim pouco efetivo analisar percursos peatonais. Neste trabalho os parâmetros de distância a serem adotados para análise dos empreendimentos estão baseados em estudos existentes e que consideram o conforto mínimo necessário para o atendimento adequado à escala humana. Ademais, como será visto a seguir, estes parâmetros também sofreram adaptações para melhor se aplicarem a realidade das dinâmicas e proporções territoriais da cidade estudada.

### 3.2.1 Oportunidades Urbanas e Equipamentos Urbanos

Bons bairros apresentam variedade. De usos do solo à tipos de habitação. Uma boa variedade permite que pessoas diferentes morem, trabalhem, se exercitem, se divirtam, façam compras e satisfaçam suas necessidades a pé<sup>170</sup>. Nesse sentido, a possibilidade da realização de percursos peatonais de curtas distâncias e a facilidade de mobilidade para distâncias um pouco maiores são instrumentos importantes para promover a autossuficiência comunitária.

<sup>170</sup> FARR, Douglas. *Urbanismo Sustentável: Desenho urbano com a natureza*. Porto Alegre: Bookman, 2013.



No estudo Ferramentas para Avaliação e Inserção Urbana dos Empreendimentos Habitacionais do MCMV, Raquel Rolnik (2014) avalia a oferta de equipamentos, comércio e serviços considerando a importância da necessidade de casa uso para o desenvolvimento familiar. Baseada na frequência em que determinado uso é utilizado pela população, ela define quais são os usos essenciais que devem estar no entorno imediato aos núcleos habitacionais e os avalia através dos meios disponíveis para acessá-los, baseando-se em distâncias máximas a serem percorridas.

Para avaliar de forma mais precisa, a autora classifica os usos em duas categorias: Usos Obrigatórios, que são elementos urbanos que devem existir em qualquer caso, e Usos Complementares, que apesar de não-obrigatórios, como termo deixa claro, ajudam a elevar a qualidade do ambiente urbano e, conseqüentemente, a qualidade de vida dos moradores.

Os usos definidos e analisados na pesquisa de Rolnik (2014) apesar de refletirem muito bem necessidades e dinâmicas comuns das famílias brasileiras de modo geral, não ancoram firmemente as proporções territoriais existentes na cidade média aqui em estudo. As distâncias máximas definidas para a variedades de usos definidas é a grande questão aqui. Sendo assim, apesar da ferramenta da autora não se aplicar inteiramente nesta pesquisa, servirá como guia para definir os usos a serem avaliados considerando as dinâmicas do município de cidade média foco deste trabalho.

Benetti (2017), por sua vez, ao fazer uma análise sobre a Inserção na Vizinhança dos empreendimentos habitacionais, cita Douglas Farr<sup>171</sup> e o Plano Diretor de Goiânia de 2007<sup>172</sup> como referências para construção de uma ferramenta que busque analisar o espaço de moradia enquanto espaço de troca e fortalecimento da unidade de vizinhança. Farr (2013) volta o olhar para soluções urbanas sugeridas no começo do século XX quando a cidade moderna estava em evidência e baseado em conceitos desenvolvidos por Clarence Perry, como o diagrama da Unidade de Vizinhança<sup>173</sup>, adapta-os à contemporaneidade.

Os parâmetros estruturadores do conceito de Perry que perpetuaram outros planos incluem os raios máximos para deslocamento de pedestres, a importância da existência de limites claramente definidos, a necessidade de existência de comércio nas periferias,

---

<sup>171</sup> No livro Urbanismo Sustentável (2013).

<sup>172</sup> Lei Complementar 171, de 2007.

<sup>173</sup> Publicado originalmente como parte do Plano Regional de Nova York em 1929 e que influenciou gerações de planos

de uma rede de vias estreitas, de pequenos parques acessíveis a pé e de uma população suficiente para sustentar uma escola de ensino fundamental. Entretanto, entre outras problemáticas apontadas no estudo de Perry, estão a falta de referência ao transporte público e à infraestrutura.

Há, posteriormente, uma atualização do diagrama da Unidade de Vizinhança. Surge, então, o diagrama do Bairro Urbano da Duany Plater-Zyberk (DPZ). O diagrama DPZ resolvia a maioria das deficiências do plano anterior, mas também não fazia referência à infraestrutura. Não é do interesse dessa pesquisa apresentar em profundidade os diagramas da Unidade de Vizinhança e o DZP, mas é importante mencioná-los por que, Farr (2013) baseou-se nestes dois diagramas para estudar as dinâmicas urbanas de cidades norte-americanas e desenvolver uma metodologia que avalia se a vizinhança de um local atende as necessidades básicas diárias de seus moradores, resultando, posteriormente, na atualização do diagrama denominado Bairro Sustentável. Entre outros aspectos, este diagrama ressalta a importância da existência de modais de transportes e infraestrutura de alto desempenho<sup>174</sup>.

Ao propor a atualização do diagrama, Farr (2013) precisou fazer uma análise urbana que ele denominou de “nível de completude do bairro”. Ele elencou 23 atividades<sup>175</sup> e usos que deveriam estar acessíveis a pé em um raio de 400m. Quanto mais atividades identificadas dentro deste limite mais bem avaliado é o local, sendo classificado como excelente caso apresente 70% ou mais usos, satisfatório 30%-70%, mínimo 10-30% e insuficiente se apresentar menos de 10% das atividades elencadas.

---

<sup>174</sup> Usina de geração de energia do distrito, energia dimerizável nas ruas e um automóvel compartilhado por quadra.

<sup>175</sup> Apesar dos usos e parâmetros estarem baseados em dinâmicas de cidades norte-americanas, é possível adaptar a ferramenta para outras urbanizações e construção de tabela própria, a fim de atender as especificidades do local a ser analisado.



Unidade de vizinhança de Clarence Perry para o Plano Regional de Nova York, em 1929. Fonte: FARR (2013).



Unidade de vizinhança adaptado à contemporaneidade. Fonte: FARR (2013).



Diagrama urbano da Farr Associates. Fonte: FARR (2013).

Para aproximar-se das dinâmicas urbanas nacionais, assim como fez Raquel Ronilk (2014) em sua pesquisa, o Plano Diretor de Goiânia de 2007 também constitui um importante índice brasileiro que tenta estabelecer equipamentos necessários à população, sua capacidade de atendimento e o raio máximo de influência necessário para garantia da qualidade de vida urbana.

Os posicionamentos dos equipamentos públicos são fundamentados em critérios de acessibilidade das suas localizações em à localização da moradia. Esta estratégia de posicionamento dos equipamentos é considerada importante por apontar de forma equitativa, a distribuição dos equipamentos no tecido urbano.

Equipamento de Educação	Creches, maternal e jardim de infância	Público alvo: crianças de 0 a 6 anos; Raio de influência: 300m; Número de alunos por equipamento: 300; Percentual da população total, por classe de renda que utiliza o equipamento: alta 12,6%, média 18,1%, baixa 24,5%.
	Ensino fundamental	Público alvo: crianças de 7 a 14 anos; Raio de influência: 1500m; Número de alunos por equipamento: 1050; Percentual da população total, por classe de renda que utiliza o equipamento: alta 16,9%, média 18,8%, baixa 23,4%.
	Ensino médio	Público alvo: adolescentes e adultos; Raio de influência: 3000m; Número de alunos por equipamento: 1440; Percentual da população total, por classe de renda que utiliza o equipamento: alta 6,0%, média 7,1%, baixa 5,8%.
Equipamentos de Saúde	Posto de saúde: orientação e prestação de assistência médico-sanitária à população	Localização próxima às áreas residenciais; Equipamento de área urbana de baixa densidade populacional (50hab/ha); Uma unidade para cada 3.000 hab.; Raio de influência máximo: 1000m.
	Centro de saúde: orientação e prestação de assistência médico-sanitária à população	Localização próxima às áreas residenciais, preferencialmente em centro de bairro com fácil acesso à transporte coletivo; Uma unidade para cada 30.000 hab.; Área mínima do terreno: 2400m <sup>2</sup> ; Raio de influência máximo: 5000m.
	Hospital regional: atendimento em regime de internação e emergência	Deve dispor de pronto-socorro 24h; Uma unidade para cada 200.000 hab.; Raio de influência máximo: regional.
Equipamento de Segurança e Administração Pública	Posto policial	Localização em área de concentração urbana e fácil acesso, evitando proximidade aos Centros de Ensino Infantil, creches e residências; Uma unidade para cada 20.000 hab.; Raio de influência máximo: 2000m.

	Batalhão de incêndio	Localização de fácil e rápido deslocamento aos locais de maior risco de incêndio e a toda região de modo geral; Uma unidade para cada 120.000 hab.
Praças e Parques	Parques, praças e vizinhança	Uma unidade para cada 10.000 hab.; Área mínima do terreno: 6.000m <sup>2</sup> , que podem estar dissociados em áreas de até 600m <sup>2</sup> ; Raio de influência máximo: 600m.
	Parque de bairro	Localização de fácil acesso ao bairro, seja a pé ou por transporte coletivo; Uma unidade para cada 20.000 hab.; Área mínima do terreno de 20.000m <sup>2</sup> , que podem estar dissociados em áreas de até 6000m <sup>2</sup> ; Raio de influência máximo: 2400m.
Outros parâmetros urbanísticos para a localização de equipamentos comunitários	Equipamentos e raios de influência	Ponto de ônibus: 500m; Correios: 700m; Culto: 2000m; Centro de esportes: 2000m; Equipamentos culturais: 2500m; Grandes equipamentos culturais: 5000m.

Quadro 3: Índices urbanísticos para Equipamentos Comunitários. Fonte: Prefeitura Municipal de Goiânia (2007).

Portanto, foi baseada na definição dos usos apontados na pesquisa de Rolnik (2014), no método de avaliação de “completude de bairro” proposto na pesquisa de Farr (2013) e nos distanciamentos máximos propostos pelo Plano Diretor de Goiânia (2007), que a escala de análise Vizinhança definiu os 06 (seis) indicadores a serem avaliados sendo eles: comércio e serviço na categoria Oportunidades Urbanas; e educação, saúde, lazer e cultura, e assistência pública na categoria Equipamentos Urbanos.

Cada indicador é composto por tipos de uso. Os usos aqui definidos são considerados essenciais para atender as necessidades básicas dos moradores e apresentam uma distância máxima referencial de deslocamento, a ser percorrida a pé e não em linha reta. Estes usos e distâncias servirão como parâmetro para analisar a qualidade de inserção do núcleo habitacional. Para guiar esta avaliação e classificar os usos quanto a sua qualidade, serão considerados os quadros abaixo:

Oportunidades Urbanas		
	Uso	Distância máxima de referência
<b>Serviços</b>	Salão de beleza/barbearia	1000m
	Academia	1000m
	Lotérica/caixa eletrônico	1000m
	Lanchonete/barzinho	1000m
<b>Comércio</b>	Mercado/hortifruti/quitanda/mercearia	500m
	Padaria	500m
	Farmácia	1000m
	Loja de material de construção	1000m

Quadro 4: Indicadores e parâmetros, da categoria Oportunidades Urbanas, para avaliação da escala Unidade de Vizinhança. Fonte: Elaboração da autora, 2020.

Equipamentos Públicos Urbanos		
	Uso	Distância máxima de referência
<b>Educação</b>	Centro de educação infantil (creche, maternal, jardim da infância)	500m
	Centro de ensino fundamental	1000m
	Centro de ensino médio	1500m
<b>Saúde</b>	Unidade básica de saúde/ Unidade de pronto atendimento	1000m
	Hospital	3000m
<b>Lazer e Cultura</b>	Áreas livres para recreação/apresentação cultural	500m
	Áreas para prática esportiva	1000m
	Teatro, cinema, livraria e museu	3000m
<b>Assistência Pública</b>	Unidades de atendimento (CRAS, CREAS, Expresso Cidadão)	1000m
	Posto policial/ delegacia	2000m

Quadro 5: Indicadores e parâmetros, da categoria Equipamentos Públicos Urbanos, para avaliação da escala Unidade de Vizinhança. Fonte: Elaboração da autora, 2020.

Entendendo que a medida do cotidiano é fundamental para o desenvolvimento das famílias, as distâncias aqui definidas além de estarem baseadas em estudos anteriores que aplicaram metodologia semelhante, também é reforçada por Gehl (2013). No livro *Cidade para Pessoas*, o autor aponta a distância de 500m como um objetivo aproximado de caminhada aceitável, além de afirmar que a grande maioria dos centros das cidades apresentam um quilometro quadrado ( $1\text{km}^2$ ), o que significa que uma caminhada de até 1000m levará os pedestres à maior parte dos serviços. Sendo assim, quanto maior o número de diferentes usos identificados próximos ao local de moradia, menores serão os deslocamentos e gastos com transporte, portanto, maior qualidade de vida para os moradores e melhor avaliação para o empreendimento.

Para analisar esta escala de forma objetiva, as categorias serão avaliadas simultaneamente. Equipamentos Públicos e Oportunidades Urbanas serão mostrados em um mesmo mapa de análise por serem combinações que aparecem naturalmente juntas na cidade.

Dessa forma, ancorado na metodologia de classificação de qualidade mencionada no trabalho de Douglas Farr (2013), os parâmetros de análise sistêmica dos empreendimentos habitacionais são:

- Apresentar no mínimo 35% das oportunidades urbanas listadas no quadro e que estejam acessíveis dentro da distância máxima permitida;
- Apresentar no mínimo 35% dos equipamentos urbanos listados no quadro e que estejam acessíveis dentro da distância máxima permitida.

Na categoria Equipamentos Públicos Urbanos, a avaliação dos equipamentos que estejam fora do raio de identificação de usos (1000m) ocorrerá baseada no acesso ao transporte público. Caso haja pontos de ônibus localizados a uma distância máxima de 500m do empreendimento, onde passe uma linha de transporte que permita o deslocamento até o equipamento, ele será considerado acessível. Nesse sentido, a necessidade de existir opções de modais de transporte só reforça a importância de analisar a cidade de forma integrada, contemplando a análise de diferentes elementos que conformam a paisagem e a vida urbana.

É importante deixar claro que na identificação e verificação dos usos, mais de um uso do mesmo tipo só será contabilizado uma vez. Então, feita identificação e verificação dos usos, a avaliação ocorrerá conforme parâmetros estabelecidos e o empreendimento será classificado como:

<b>Bom</b>	Apresentar, em cada categoria, 70% ou mais dos usos listados
<b>Aceitável</b>	Apresentar, em cada categoria, entre 35% - 69% dos usos listados
<b>Insuficiente</b>	Apresentar, em cada categoria, menos de 35% dos usos listados

### 3.3 Escala 03 | Desenho Urbano

A constante insatisfação sobre a qualidade dos espaços do ambiente urbano não é recente. A reconstrução das cidades pós-guerra deu protagonismo a planos urbanos que conduziam a promoção de espaços baseados em princípios modernistas. Apesar destes princípios objetivarem a criação de espaços mais confortáveis e socialmente mais justos, o ambiente construído resultante desses planos, não responderam com eficácia as necessidades humanas básicas.

A constante insatisfação sobre a qualidade dos espaços no ambiente urbano não é, portanto, recente. Segundo Jonathan Barnett (1982), conforme citado por Zeca Brandão (2002), foi através da sistematização dessas críticas que se desenvolveu a estrutura teórica do desenho urbano, fundamentada, sobretudo, em pesquisas referentes à relação direta entre o ambiente construído e o comportamento social. Entretanto, ainda de acordo com Brandão (2002), este paradigma comportamental ainda sofre resistência para ser incorporado nas ações projetuais de projetos urbanos, e continuam sendo concebidos, em maior parte, como grandes e isolados projetos arquitetônicos.

O quadro de produção do segmento econômico do programa Minha Casa Minha Vida, mais especificamente o que é produzido para as faixas 1 e 2, possui características comuns. Como genericamente apontado em capítulo anterior, é possível identificar a ampla padronização dos projetos e o grande porte dos empreendimentos como características principais na produção do segmento independentemente das realidades locais dos empreendimentos. O *boom* da construção civil no Brasil transformou o cenário urbano do país, entretanto, o que preocupa, é a direção que tem orientado este processo.

A lógica da produção de escala industrial, utilizada como padrão pelas grandes empresas, se sobrepõe às condições locais e a qualquer processo de projeto mais cuidadoso que seja demandado por situações mais específicas. Terrenos com declividade mais acentuada, por exemplo, são rejeitados pelas incorporadoras ou solucionados com processos de terraplanagem, descartando a possibilidade de soluções arquitetônicas e urbanísticas que



poderiam ser mais interessantes. A comprovação disso é evidenciada na similaridade dos produtos em regiões diferentes, seja na produção de loteamentos de casas unifamiliares, que predomina entre os municípios menores e não-metropolitanos, seja na produção de condomínios de habitação multifamiliar, que predomina dos espaços metropolitanos<sup>176</sup>.



Figura 18: Empreendimentos MCMV. Fonte: Google Imagens, 2020.

Tendo como referência a escala da unidade, o projeto arquitetônico MCMV é caracterizado por um programa único que pode ser resumido a sala, cozinha, dois quartos e um banheiro. Isto evidencia que famílias diversificadas, que fogem do “padrão” mononuclear típico<sup>177</sup>, não têm suas necessidades verdadeiramente atendidas pela unidade habitacional produzida. Além disso, a prática da adoção de sistemas de vedação autoportantes, muito utilizada pelas empresas como estratégia de aceleração da produção, impossibilita alterações estruturais. Não poder fugir do padrão espacial imposto pelo projeto, torna ainda mais grave a padronização das unidades quanto ao atendimento habitacional MCMV.

Para além dos problemas de repetição tipológica e padronização de projetos arquitetônicos, a preocupação da escala de análise aqui proposta e denominada de

<sup>176</sup> RUFINO, M. B. C. (2015). Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In: AMORE, C. S., SHIMBO, L. Z., RUFINO, M. B. C. (orgs.). *Minha Casa... e a cidade? Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis municípios brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

<sup>177</sup> Configurada por uma família formada por um casal e dois filhos.

Desenho Urbano, está nos projetos urbanísticos. Mais especificamente no descuido com estes projetos.

A falta de prioridade que os agentes promotores dão ao projeto e ao desenho urbano tem resultado na baixa qualidade das áreas públicas e na falta de integração dos empreendimentos com o tecido urbano local. Na prática, o resultado desta “desimportância” ao projeto urbano é comumente caracterizada pela ruptura da malha urbana imposta pelos condomínios habitacionais que possuem todo perímetro cercado com a existência de um único ponto de acesso e, nos casos de loteamentos, pela necessidade que os moradores de unidades habitacionais unifamiliares sentem de consolidar muros altos e opacos, separando de forma rígida e agressiva os espaços públicos e privados.

A reprodução de características comuns à bairros mais ricos tem forte apelo mercadológico. Principalmente em empreendimentos que configuram condomínios fechados. Em uma sociedade que, de forma geral, não valoriza o investimento em áreas públicas, a privatização de equipamentos como parques e praças é reflexo de uma cultura urbana fragilizada e que aprecia um modelo de “exclusividade”<sup>178</sup>. Esta prática de privatização é antiurbana, segregadora e não privilegia a diversidade social dos espaços. A busca por empreendimentos melhores precisa urgentemente, de acordo com Ferreira (2013), quebrar valores culturais da sociedade sobre o que é “viver bem”.

Entendendo que a qualidade da habitação é refletida por um conjunto de boas práticas, a importância da escala Desenho Urbano está na análise da continuidade espacial ou ruptura estabelecidas na malha urbana pelo empreendimento habitacional implantado. Infelizmente esta escala parte do pressuposto de que o projeto urbano ainda não superou o perfil personalistas de seus autores, sendo tratados como grandes e isolados projetos arquitetônicos<sup>179</sup>.

Sendo assim, o objetivo desta escala é compreender e avaliar a qualidade do espaço urbano através das configurações de desenho urbano do empreendimento implantado. Para tanto, é necessário a exposição e indicação de alguns aspectos urbanos importantes

---

<sup>178</sup> FERREIRA, João Sette Whitaker (coord.). **Produzir casas ou construir cidades?** São Paulo: FUPAM, 2013.

<sup>179</sup> BRANDÃO, Zeca. **O papel do desenho urbano no planejamento estratégico: a nova postura do arquiteto no plano urbano contemporâneo.** *Arquitextos*, n.025, junho 2002.

para acompanhar a análise empírica do objeto em estudo e assim conseguir avaliar o elemento construído baseado em concepções teóricas.

Nesse sentido, a análise e avaliação dos aspectos de configuração urbana da escala Desenho Urbano se dará, basicamente, em torno da forma e das quadras dos empreendimentos habitacionais. A categoria e os indicadores que guiarão a análise desta escala são:

Escala	Categoria	Indicador
<b>Desenho Urbano</b>	<b>Condição Urbana</b>	Relação com entorno
		Tamanho das quadras
		Pontos de Conexão

Quadro 6: Categorias de análise e indicadores para avaliação da escala “Desenho Urbano”. Fonte: Elaboração da autora, 2020

É preciso considerar que o desenho urbano é apenas um dos elementos importantes para a construção de boas cidades. Não cabe colocar neste elemento todo mérito ou demérito dos espaços da cidade. A influência de outros aspectos urbanos, bem como a participação dos diversos agentes promotores do espaço também determina as condições de cada local. De toda forma, cabe ressaltar a importância do arquiteto urbanista através da sua ação projetual para o espaço urbano, como componente fundamental dessa equação.

Um desenho urbano comprometido com o desenvolvimento da cidade é aquele que amplia o foco para além de simplesmente proporcionar calçadas e ruas que atendam as larguras mínimas estabelecidas pela norma. A sensibilidade do desenho urbano está em reconhecer que uma boa cidade é aquela em que, entre outras características, possibilita que as pessoas tenham contato direto com a sociedade em torno delas e assim, planejar espaços que permita conexão com a cidade existente e que proporcione o desenvolvimento da vida urbana e das atividades sociais a ela associada.

### 3.3.1 Malha Urbana

A falência dos projetos urbanos modernistas em atender às necessidades de seus usuários contribuiu de forma imperativa para o descrédito do projeto urbano<sup>180</sup>. Confrontando com essa forma de fazer cidade, Nan Ellin (2006) defende a ideia do “Urbanismo Integral”

<sup>180</sup> BRANDÃO, Zeca. O papel do desenho urbano no planejamento estratégico: a nova postura do arquiteto no plano urbano contemporâneo. Arquitextos, n.025, junho 2002.

como forma de conexão e comunicação capaz de ativar espaços e criar lugares mais vivos, onde pessoas e atividades sejam convergentes. O conceito de permeabilidade usado pela autora como instrumento de desenho urbano, compreende a trama da cidade como uma preexistência e pretende incorporá-la ao desenho do condomínio, com a intenção de criar bordas fluidas e conectadas.

Considerando que para criação de condições de urbanidade, com espaços agradáveis e seguros, espaços articulados e integrados no sentido de fluidez da malha urbana são fundamentais, o objetivo da categoria Malha Urbana é avaliar como o desenho urbano proposto para os empreendimentos habitacionais se relaciona com a trama urbana existente.

A intenção é verificar se os empreendimentos estão se relacionando com um entorno efetivamente urbano ou se estão constituindo/cercados por barreiras urbanas. Conforme apontado por Rolnik (2014) são considerados entornos efetivamente urbanos aqueles que abrigam edificações e/ou equipamentos e que não constituem barreiras para circulação de pessoas<sup>181</sup>. Os de loteamentos residenciais e mistos que foram abertos, mas que estão parcialmente ocupados, são considerados entornos urbanos pela autora. Já no caso das praças e parques, Rolnik (2014) considera como entorno urbano caso os espaços sejam qualificados com passeios, equipamentos de lazer ou mobiliário que permita a permanência e a sociabilidade.

O indicador ‘relação com o entorno’ vai, portanto, viabilizar a análise baseado no seguinte parâmetro:

- No mínimo, 40% do perímetro do empreendimento habitacional deverá ser adjacente a um entorno efetivamente urbano.

Para chegar ao resultado em porcentagem, a ferramenta proposta por Rolnik propõe que primeiramente sejam identificados e somados os trechos do perímetro do empreendimento que fazem contato com entorno efetivamente urbano. Após isso, é necessário encontrar o perímetro total do empreendimento analisado. O primeiro resultado é dividido pelo segundo, e então multiplicado por 100 a fim de se chegar num valor em porcentagem.

---

<sup>181</sup> Rodovias, linhas férreas, desníveis topográficos, grandes glebas vazias, grandes equipamentos de infraestrutura (central de energia, tratamento de esgoto ou lixo, quartéis e grandes complexos industriais, são considerados entornos não urbanos pela autora.

$$\frac{\text{perímetro total (m) de contato com entorno efetivamente urbano}}{\text{perímetro total (m) do empreendimento}} \times 100 = \text{resultado (\%)}$$

Fonte: Raquel Rolnik (2014).

Após a identificação e análise, sob a ótica de conexão da malha urbana entre o núcleo habitacional e seu entorno urbano, empreendimento poderá ser qualificado como:

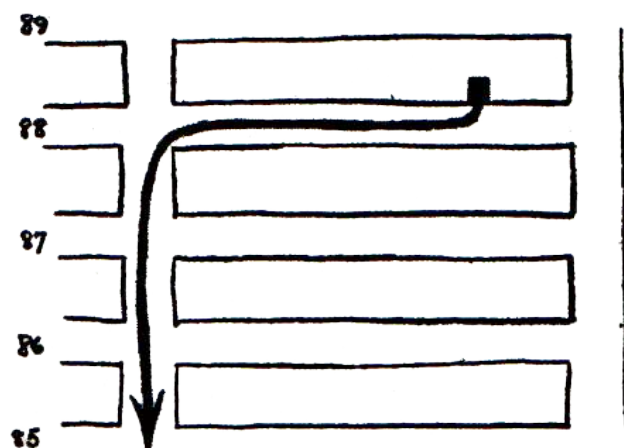
<b>Bom</b>	100%
<b>Aceitável</b>	40% - 99%
<b>Insuficiente</b>	Menor que 40%

### 3.3.2 Tamanho das Quadras

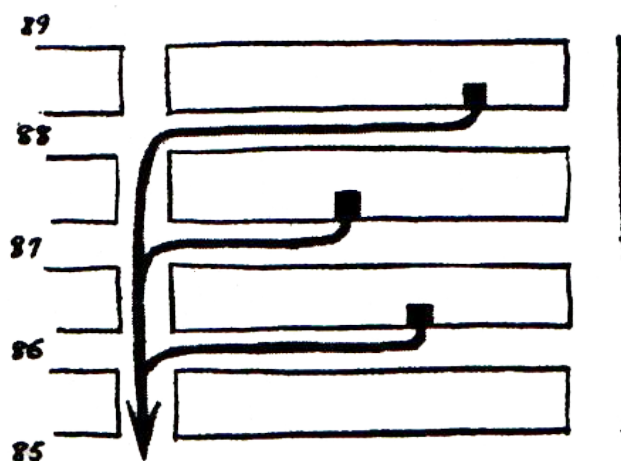
A importância desse aspecto urbano é analisada de forma simples no trabalho de Jacobs (2011). Mais especificamente das necessidades de as quadras serem curtas. O contrário destas, as quadras longas isolam a comunidade e induzem o indivíduo a fazer sempre a mesma trajetória (a que ele considera mais curta), o que resulta na falta de relação entre o morador e seu próprio local de moradia. O efeito sobre a economia é igualmente inibidor<sup>182</sup>. Já que a tendência em estabelecer relação econômica está diretamente relacionada com o percurso que os indivíduos percorrem, se não há variação no percurso, não há muitas possibilidades para o desenvolvimento da economia local.

Ao romper a quadra longa em quadras menores é possível imaginar outro cenário de cidade. Os trajetos deixam de ser monótonos pois se abrem possibilidades de percursos sem a preocupação de evitá-los por serem mais longos ou demorados. Com pessoas circulando por lugares que antes não eram acessados, é possível estimular a distribuição de serviços, de oportunidades econômicas e de uma vida pública mais ativa.

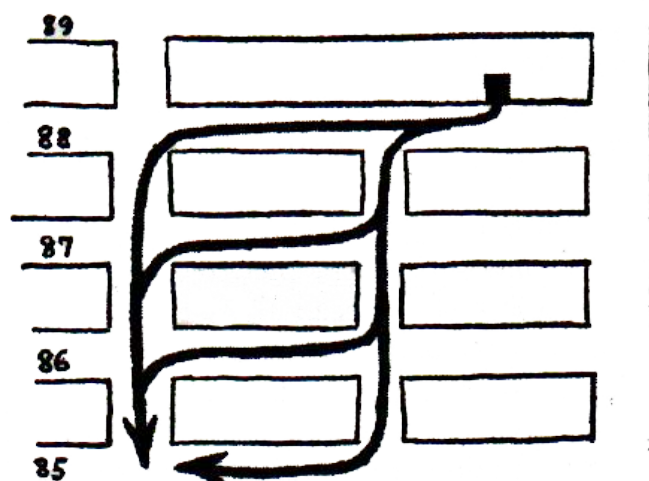
<sup>182</sup> JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011 [1961].



Simulação de percurso de um indivíduo inserido em um tecido urbano com quadras longas. Fonte: JACOBS (2011).



Simulação de percurso entre indivíduos que moram próximo, mas só se encontram em parte específica do trajeto. Fonte: JACOBS (2011).



Simulação da fluência espacial, e confluência de trajetos, proporcionada pelo desenho urbano com quadras curtas. Fontes: JACOBS (2011).

Jacobs (2011) afirma que, por natureza, quadras longas neutralizam as vantagens potenciais que as cidades propiciam no que se refere à incubação, à experimentação e a

numerosos empreendimentos pequenos ou específicos na medida em que estes precisam de cruzamentos para atrair clientes. A quantidade de esquinas proporcionadas pela quadra curta, além de serem um nó de encontro entre pessoas, são valiosas para proporcionar uma rede de usos combinados e complexos entre os usuários de um bairro.

Sendo assim, o indicador Tamanho das Quadras tem o objetivo de analisar o formato e dimensões das quadras proposta pelos empreendimentos habitacionais, bem como o modo com que ela se relaciona com o seu entorno, avaliando se há condições aceitáveis de desenho urbano.

Para isto será adotado o parâmetro aplicado por Rolnik (2014) em sua pesquisa, e que prever a seguinte análise:

- Apresentar média aceitável (no máximo 800m) do perímetro das quadras do empreendimento, ou dos empreendimentos contíguos, e de todas as quadras adjacentes a ele.

Para avaliação é necessário, primeiramente, identificar qual o tipo de quadra está em análise. Ela pode ser de três tipos<sup>183</sup>:

1. Preexistentes: quando o projeto do empreendimento se insere em locais já parcelados;
2. Propostas: quando o projeto do empreendimento proposto também é responsável pelo desenho urbano;
3. Quadras adjacentes: quadras imediatamente adjacentes ao empreendimento, resultantes de outros processos urbanos, mas que tem contato direto com as quadras do empreendimento.

Tanto em situação de quadras preexistes ou propostas, ambas devem considerar a relação com as quadras adjacentes durante a análise. Para calcular e qualificar o desenho urbano das quadras, Rolnik (2014) define que os perímetros das quadras identificadas como adjacentes deverão ser somados ao perímetro das quadras do empreendimento, em metros, e divididos pelo número total de quadras consideradas no cálculo, obtendo-se uma média.

---

<sup>183</sup> ROLNIK, Raquel et al. (Coord.). **Ferramentas para avaliação da inserção urbana para os empreendimentos faixa 1 programa do MCMV**. LabCidade. FAU/USP. 2014.

$$\frac{\text{soma dos perímetros das quadras}}{\text{número de quadras}} = \text{perímetro médio das quadras (m)}$$

Fonte: Raquel Rolnik (2014).

É importante destacar que para avaliação no caso de quadras adjacentes serem totalmente permeáveis, como praças e parques, a medida do perímetro é considerada zero. Em casos de empreendimentos localizados em frentes de expansão, só as quadras já parceladas são consideradas na avaliação. E em casos de serem condomínios fechados, o perímetro do empreendimento através da medida total da sua extensão é o levado em consideração.

As médias de qualificação definidas no estudo de Rolnik (2014), que foca em empreendimentos MCMV faixa 1, serão adotadas por este trabalho, sendo assim os empreendimentos serão classificados como:

<b>Bom</b>	Perímetro médio até 500m
<b>Aceitável</b>	Perímetro médio entre 501m e 800m
<b>Insuficiente</b>	Perímetro médio maior que 800m

### 3.3.3 Pontos de Conexão

O local de entrada e saída dos edifícios é definido por Jan Gehl (2013) como espaços de transição. É o limite erguido entre o que é público e o que é privado, dividindo claramente estes dois espaços e, ao mesmo tempo, sendo o ponto de troca entre estes dois universos. São nos espaços de transição onde há a conexão da edificação, de qualquer tipologia, com a cidade.

Lojas, restaurantes, farmácias, edificações multifamiliares, residências unifamiliares, entre outras tipologias, todas as edificações apresentam pelo menos um ponto que permite a troca entre o interior e o exterior. Um ponto que conecte o espaço privado construído, com o restante da cidade. No caso das edificações residenciais, a zona de transição é a zona de intercâmbio entre a casa e a rua, sendo este o espaço externo mais ativo dessas áreas.

De acordo com Gehl (2013), os espaços de transição em áreas residenciais oferecem proteção ao seu morador. Os terraços ou recuos ajardinados, típicas zonas de transição das residências, proporcionam um amplo campo de visão ao morador<sup>184</sup> sobre o que

<sup>184</sup> Caso não nenhuma barreira física opaca tenha sido erguida pelo morador, impedindo-o de ver o que acontece para além dessa barreira.



acontece nas ruas e o deixa em situação de controle para dominar situações atípicas, sem a preocupação de perigos desagradáveis virem de trás. Além de, claro, permitir uma interação social com a vida urbana, sendo as zonas de transição espaços importantes de contribuição com a vitalidade do lugar.



Figura 19: Espaços de transição. Fonte: GEHL (2013).

Entretanto, as zonas semipúblicas das residências estão sofrendo com as negligências das atuais construções e sendo substituídas por garagens ou estacionamentos, fragilizando as articulações existentes entre a casa e a cidade. Um estudo da Universidade de Melbourne<sup>185</sup>, de 1976, observou detalhadamente os níveis de atividades que ocorriam nas ruas em áreas com e sem recuos semiprivados frontais. O resultado apontou que 69% das atividades aconteciam nos recuos frontais ou próximo dos portões de entrada das casas.

Apesar da importância do espaço fluido criado entre o público e o privado, não é do interesse deste trabalho, nem desta categoria de análise, avaliar a qualidade das zonas de transição. Essa decisão foi tomada por entender que para fazer esse tipo de análise, o objeto arquitetônico dos empreendimentos deveria ser analisado em maior profundidade e as dinâmicas de cotidiano dos moradores também deveriam ser evidenciadas. O tempo de trabalho não permitiu esse tipo de avaliação, mas este pode ser um desdobramento futuro desta pesquisa.

O foco desta categoria, portanto, está em identificar os pontos de conexão entre as edificações e a cidade, e não a qualidade do espaço gerado por ele. O objetivo é avaliar se os empreendimentos habitacionais estão proporcionando pontos de conexão suficientes para que se estabeleça uma relação entre o espaço público e o espaço privado.

Com base no estudo de Rolnik (2014) quando mais entradas e saídas de pessoas ao longo da rede de circulação pública de pedestre, mais animados e seguros são estes espaços. Por outro lado, se há muros ou cercas dividindo e menos aberturas aos pedestres no limite

<sup>185</sup> Estudo citado no livro de Jan Gehl (2013)

entre o público e o privado, mais monótono e inseguro será. Portanto, a quantidade de acessos aos pedestres é o indicador que avalia esta categoria, e está baseado no parâmetro proposto por Rolnik (2014) que é:

- Ter número de acesso de pedestres suficientes para cada 100m de divisas entre as áreas privadas do empreendimento e as vias públicas de circulação de pedestres.

Na avaliação, a ferramenta desenvolvida no estudo de Rolnik (2014), são considerados como acessos de pedestres todos os pontos localizados nas divisas<sup>186</sup> entre o espaço público e o espaço privado, que possibilitam a passagem de pedestre/e ou bicicletas ao empreendimento, com exceção das saídas de emergência, acesso a depósitos, garagens de veículos motorizados ou entrada exclusiva de veículos.

Para avaliar e qualificar a quantidade de pontos de conexão existentes, a autora sugere que primeiro seja encontrada a medida linear, em metros, de todas as divisas entre áreas públicas e privadas, inclusive incluir a medida de áreas públicas que tenham mais de 25m de extensão, e dividir por 100. Após isso, é quantificado todos os acessos de pedestres existentes ao longo dessas divisas. Por fim, a quantidade total de acessos é dividida pela extensão das divisas, e encontra-se um número médio de acesso de pedestres

quantidade de acessos ao longo das divisas = resultado 02	<b>Resultado final = <u>resultado 02</u> resultado 01</b>
<u>medida linear das divisas (m)</u> = resultado 01	
100	

O número médio desse resultado final é classificado como:

<b>Bom</b>	04 ou mais
<b>Aceitável</b>	02 ou mais
<b>Insuficiente</b>	Menor que 02

<sup>186</sup> São consideradas divisas: fachadas de edificações, muros, cercas, cercas-vivas, ou qualquer outra barreira que atue como divisória entre espaço público e espaço privado.

4

#### **4 ANÁLISE DE INSERÇÃO URBANA DOS EMPREENDIMENTOS SELECIONADOS**

A construção dos espaços de moradia nos municípios brasileiros está ancorada, majoritariamente, nas estratégias desenvolvidas pelas políticas habitacionais do país. Como observado no primeiro capítulo deste trabalho, essa realidade perpetuou a construção de espaços baseado em um escopo financeiro, deixando a definição do produto sob responsabilidade de empresas que visam, majoritariamente, o lucro obtido no final do processo e não se comprometem com a construção de qualidade nos/dos espaços, rendendo efeitos traumáticos sob o ponto de vista urbano.

O programa MCMV continua a estimular essa problemática. A reprodução de espaços de exclusão e de baixa qualidade urbana se perpetuaram intensamente nos últimos dez anos, e apesar da importância do programa quanto a formalização de acesso à moradia para as classes C e D, o acesso ao espaço real de cidade – e todas as oportunidades oferecidas pela vida urbana – continuam a serem negados à população mais pobre.

Em um momento de reavaliação sobre a forma de morar, de questionamento sobre as bases da nossa sociedade e nossa economia, e percebendo que os espaços públicos se tornaram espaços de grande desejo (reforçando sua importância para a vida nas cidades), acredita-se que a análise local sobre a forma de produção de moradia e a cidade resultante desse processo é fundamental para poder apontar recomendações urbanas precisas que permita o desenvolvimento da cidade com maior possibilidade de progressão social, melhorando a qualidade de vida e satisfação dos moradores.

Os estudos de Benetti e Pecly (2017), Rolnik (2014) e Ribeiro (2001), mencionados no capítulo anterior, foram importantes para definição dos parâmetros de análise urbana a ser aplicada neste capítulo. Para isso, os três objetos de estudo adotados pela pesquisa foram avaliados e estimados quanto a sua capacidade de integração ao tecido urbano preexistente, mostrando as problemáticas e os possíveis caminhos de melhora.

## VIANA E MOURA BRAHMA







#### **4.1 Residencial Viana e Moura - Brahma**

Localizado no bairro José Maria Dourado, o empreendimento Viana e Moura Brahma está numa área que pode ser caracterizada como uma recente frente de expansão urbana, sendo explorada por agentes imobiliários na última década. Erguido na porção sudoeste do bairro, o empreendimento é composto por 131 unidades habitacionais que foram financiadas através do programa de alocação de recursos da CEF, e comercializadas através do financiamento promovido pelo programa MCMV como produtos da faixa 1,5 e 02, para famílias com renda entre 01 e 03 salários mínimos.

O empreendimento foi inserido em uma gleba vazia contígua a um tecido urbano existente. As condições de relevo do bairro são caracterizadas por áreas de alta declividade e conformação de vales. Estas características refletem na ocupação atual do local, sendo possível identificar edificações distribuídas ao longo das porções leste e sudeste do bairro. Essas localidades além de menos íngremes, apresentam maior facilidade de acesso no que se refere à mobilidade. Estas características topográficas são respostas para a falta/dificuldade de ocupação da porção norte do empreendimento e acaba, também, expondo problemáticas ambientais quanto ao uso do solo na porção sudoeste do bairro.

Na linha imaginária que delimita os bairros Dom Hélder Câmara e José Maria Dourado há um vale. De acordo com De Melo (2013), devido à falta de um sistema de saneamento adequado, esgotos provenientes do bairro Dom Hélder Câmara (COHAB III) estão sendo despejados nas margens das vertentes e isso tem provocado a desestabilização e contaminação do solo com dejetos residenciais. Os novos empreendimentos erguidos tanto ao norte do vale, quanto ao sul<sup>187</sup>, contribuem para o agravamento desta problemática e a falta da efetividade de medidas públicas de proteção para área, tornou a área atrativa aos produtores imobiliários, que utilizaram o território para reprodução do capital.

Como já apontado neste trabalho, Rufino (2015) identifica que grande parte de empreendimentos MCMV contíguos ao tecido urbano, apresentam uma falsa ideia de continuidade urbana, traduzida, na prática, em condições de inserção urbana mais precária, com infraestrutura deficiente e em um local ambientalmente mais frágil. O

---

<sup>187</sup> A porção norte do vale refere-se às edificações localizadas dentro do perímetro do bairro Dom Hélder Câmara. Já a porção sul do vale, refere-se às que estão localizadas dentro do perímetro do bairro José Maria Dourado.



padrão de inserção do Residencial Viana e Moura Brahma não é, portanto, uma novidade. E apesar de ser mais comumente identificado em municípios maiores, de regiões metropolitanas ou com maior grau de conurbação, esse padrão de inserção também se reproduz, com as mesmas características, em municípios menores.



Figura 20: Localização empreendimento Viana e Moura Brahma. Fonte: Elaboração da autora, 2020.

### a) Transporte Público

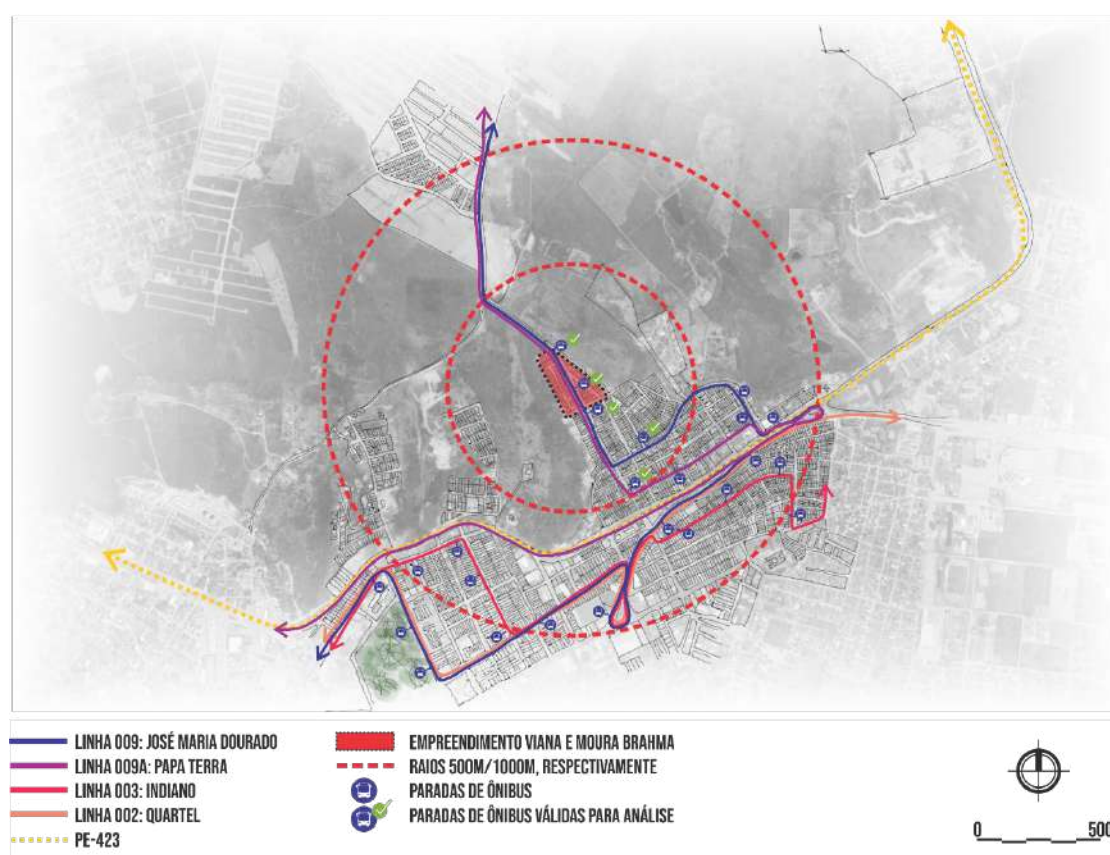
Considerando a localização do Residencial Viana e Moura Brahma é preciso apontar que antes da implantação das habitações do empreendimento, o bairro e o entorno próximo a essas novas moradias já apresentavam uma dinâmica urbana. Entretanto, a existência de alguns equipamentos públicos e de usos não residenciais na área, não significou a conquista da autossuficiência no que diz respeito a oferta de emprego e de todos os serviços e equipamentos urbanos necessários aos moradores desse território. Há ainda uma necessidade regular de deslocamento para outros pontos da cidade para suprir essas carências, bem como, para realizar outras atividades do cotidiano.

A existência de uma rede de transporte público nas proximidades do empreendimento, antes de erguê-lo, pode ser considerada uma característica positiva desse padrão de inserção contíguo ao tecido urbano. A linha 009 da viação São Cristovão já servia o entorno próximo das habitações do Residencial Viana e Moura Brahma, a extensão do percurso não foi, portanto, uma problemática para o empreendimento.



A partir do centro da poligonal do empreendimento foram definidos dois raios de análise, de 500m e 1000m respectivamente, e mapeadas todas as paradas de ônibus e identificadas as linhas de transportes que passam por delas. Considerando o raio máximo de análise, foram identificadas, ao total, 19 pontos de ônibus e 04 linhas de ônibus em atividade dentro deste raio. Entretanto, como a intenção é avaliar quão bem servido é o empreendimento, na análise serão consideradas somente as paradas que estejam acessíveis aos moradores e localizadas a uma distância máxima de 500m, percorrido a pé<sup>188</sup> e por vias públicas, do centro da poligonal do empreendimento.

Figura 21: Mapa de identificação de paradas e ônibus, linhas de transporte e itinerário percorridos (Viana e Moura Brahma). Fonte: Elaboração da autora, 2020.



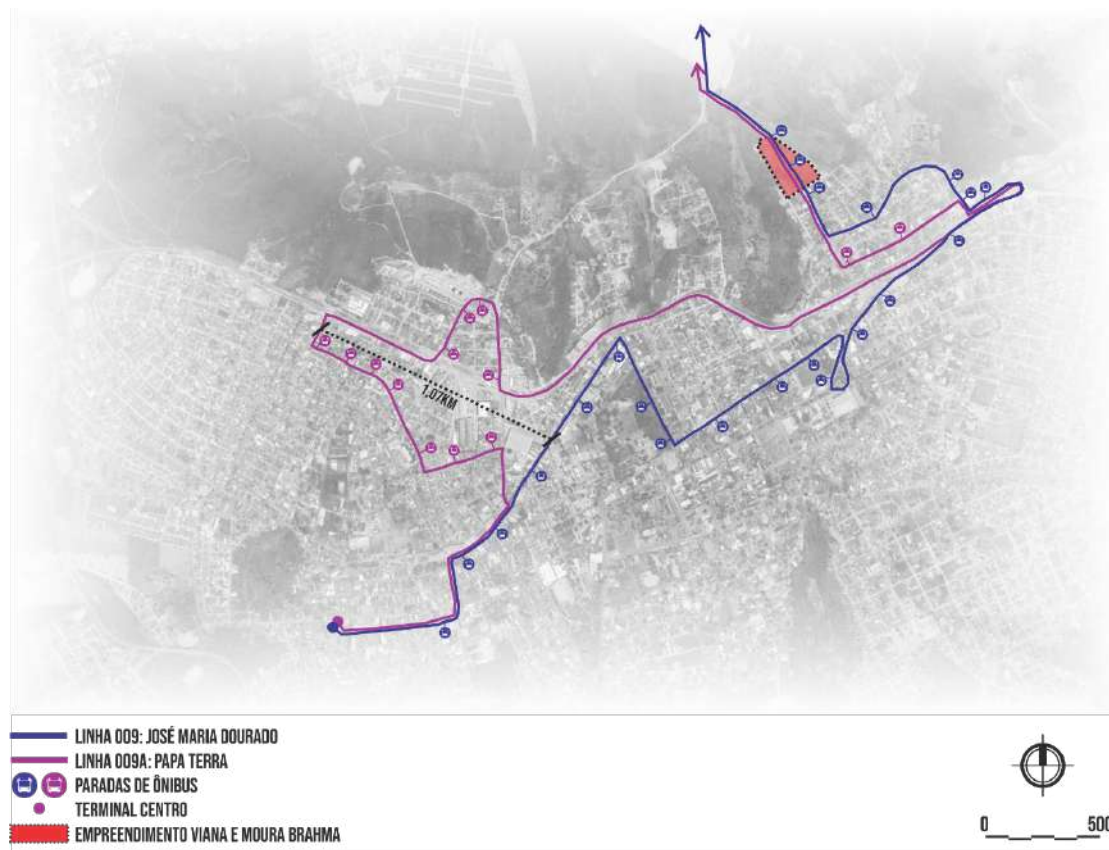
Sendo assim, foram identificados 05 pontos de ônibus dentro da distância máxima permitida e 02 linhas de ônibus da mesma companhia de viação: 009 José Maria Dourado e 009A Papa Terra, com ambas as linhas passando pelo centro na cidade<sup>189</sup>. Após mapear os itinerários das linhas que passam pelas paradas válidas, foi identificado que em um trecho do percurso as linhas apresentam uma distância maior que 1000m, classificando-

<sup>188</sup> Distância real, e não em linha reta.

<sup>189</sup> Como em Garanhuns não há linhas integradas, possibilitar o acesso ao terminal central (por onde passa todas as linhas) é fundamental para qualificar o transporte público do município.

as enquanto linhas de itinerários diferentes e aumentando a qualidade do empreendimento quanto à opção de transporte e deslocamento na cidade. Portanto, de acordo com os parâmetros definidos na escala Localização na Cidade, para avaliar as opções de transporte, o empreendimento Residencial Viana e Moura Brahma é considerado **‘bom’**.

Figura 22: Mapeamento de itinerários (Viana e Moura Brahma). Elaboração da autora, 2020.



No que se refere à frequência do transporte, foi identificada uma problemática. Durante os horários de entropico (10h – 16h), e considerando os dias úteis da semana, o tempo de espera pelo transporte público nas paradas consideradas nesta avaliação ultrapassa 20 minutos, tempo máximo para classificar a espera como aceitável. Na prática, o tempo médio de espera pelo transporte nos horários de entropico é de 35 minutos. Dessa forma, a frequência com que as linhas de transporte circulam no local é considerada **‘insuficiente’**, sendo necessária uma maior atenção da companhia de viação para solucionar este problema.

## b) Infraestrutura e Serviços Urbanos

Entre os casos estudados, o Viana e Moura Brahma é o que apresenta menos queixas. No que se refere à iluminação pública, todas as casas do empreendimento são atendidas. Entretanto, as áreas de equipamentos públicos comunitários merecem uma atenção

especial. Estas áreas não recebem, atualmente, nenhum tipo de iluminação específica e direcionada aos equipamentos. Toda luz que reflete sobre o espaço é o vestígio da iluminação advinda dos postes locados em vias públicas, e que consequentemente não foram posicionados adequadamente para atender as áreas de convívio do empreendimento. Neste sentido, este trabalho considera que 20% da área do empreendimento<sup>190</sup> não tem iluminação suficiente.

Todas as vias públicas abertas pelo empreendimento receberam pavimentação em paralelepípedo, porém, as declividades impostas pela implantação do conjunto são incompatíveis com o terreno. Isso faz com que o encontro entre as ruas transversais e longitudinais traçadas na malha apresentem pontos de inflexão bem consideráveis. De toda forma, como o indicador a ser analisado se refere à condição de pavimentação das vias, o empreendimento, neste sentido, apresenta situação adequada.

O fornecimento de água no local é feito pela Companhia Pernambucana de Saneamento (COMPESA) e todas as unidades de habitação tem acesso. Assim como a coleta de lixo, feita pela Companhia de Saneamento Ambiental Local (LOCAR), que atende a demanda de todo o empreendimento.

Quanto o acesso ao esgotamento sanitário, há uma polêmica. Apesar de cada moradia possuir uma fossa séptica individual, alguns moradores afirmam que as águas servidas são jogadas diretamente no meio ambiente, sem nenhum tipo de tratamento<sup>191</sup>. Como não foi possível comprovar este fato, e como toda unidade habitacional apresenta fossa, este item será considerado adequado quanto ao atendimento dos efluentes do Viana e Moura Brahma.

Considerando os parâmetros de análise da pesquisa, que define a obrigatoriedade de empreendimento concluídos e entregues apresentar boas condições de infraestrutura e serviços urbanos, ao atender **96%** dos indicadores abordados é possível afirmar que o Viana e Moura Brahma apresenta condições ‘boas’ nesta categoria de análise.

Índice = $0,2(IP) + 0,2(PAV) + 0,2(AE) + 0,2(AA) + 0,2(CL)$	Índice = <b>96%</b>
Índice = $0,2(80\%) + 0,2(100\%) + 0,2(100\%) + 0,2(100\%) + 0,2(100\%)$	

<sup>190</sup> Área que deveria ser destinada às áreas verdes e de equipamentos comunitários.

<sup>191</sup> Este procedimento, que configura crime ambiental, é o mesmo que acontece no Viana e Moura São Vicente I e será discutido adiante.

### **c) Oportunidades Urbanas e Equipamentos Urbanos**

Está claro que a qualidade do espaço de moradia tem ligação intrínseca com a autossuficiência comunitária. A facilidade de realizar atividades cotidianas em curtos espaços de tempo e a possibilidade de locomoção para distâncias um pouco maiores, através de transportes públicos, são características que elevam a qualidade urbana do espaço.

Considerando o padrão de inserção do Viana e Moura Brahma constata-se que anterior a sua implantação, o setor do bairro onde o empreendimento foi inserido já apresentava uma dinâmica urbana cotidiana. A predominância do uso residencial de variados padrões nas proximidades do conjunto, já gerava demandas e necessidades diversas. Apesar disso, e mesmo constatando a presença de alguns serviços e pequenos comércios, ao considerar o raio de análise de 500m (para percursos a pé), é perceptível que a vizinhança ainda é carente de atividades econômicas variadas. Há pequenos comércios e serviços que, em maior frequência, são organizados em espaços residuais das residências (garagem e terraço, por exemplo).

O Viana e Moura Brahma previu, em projeto, áreas destinadas ao uso de comércios e serviços. Entretanto, os lotes reservados para este fim encontram-se vazios. Apesar da tentativa de proporcionar uma mistura de uso no local do empreendimento a realidade mostra que diferentemente da construção das residências, impulsionadas por um programa de financiamento da escala federal, a criação de comércios e serviços não são viabilizadas, simplesmente, com a assinatura de um decreto. A criação da dinâmica de um lugar é mais complexa que a aprovação de um projeto. No caso do Viana e Moura Brahma, ainda não teve nenhum agente privado com interesse de assumir o risco.

Quanto a oferta de empregos, a sul do conjunto residencial, às margens da PE-423, é possível perceber que elas podem surgir com maior facilidade no setor automotivo<sup>192</sup>. A comercialização formal de veículos e a oferta de serviços para este tipo de produto é uma prática de décadas no local, sendo facilmente identificadas muitas oficinas mecânicas, algumas empresas de locação de máquinas de grande porte e concessionária de veículos. Para além das margens da PE-423, ainda a sul, considerando o raio máximo de análise

---

<sup>192</sup> Como o objetivo do presente trabalho é avaliar oportunidades urbanas que atendam as necessidades básicas dos moradores do empreendimento, os comércios e serviços do setor automotivo não foram representados no mapa de análise.

(1000m) que já adentra no bairro Heliópolis, foi constatado uma boa variedade de comércios e serviços, o que consequentemente aumenta a possibilidade de oferta de empregos em setores variados.

Distante aproximadamente 200m do centro da poligonal do empreendimento, foi identificada uma escola privada de educação infantil<sup>193</sup>. Ultrapassando o menor raio de análise definido para avaliação, outra escola voltada para educação infantil foi mapeada: caminhando 750m por vias públicas, a partir do centro da poligonal do Viana e Moura Brahma, encontra-se a Escola Municipal Professor Petrônio Fernandes da Silva, que atende crianças do ensino infantil e do ensino fundamental (até 5º ano). Entre os raios de 500m e 1000m ainda foram identificadas outra escola privada voltada para educação infantil, uma instituição privada de ensino superior a distância, e outra escola pública, a Escola Municipal Professor Luiz Tenório de Carvalho, que atende crianças dos anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano)<sup>194</sup>. Para além do raio de análise de 1000m, foram identificadas três escolas públicas<sup>195</sup> que atendem alunos(as) do ensino médio<sup>196</sup>.

A oferta de lazer e cultura é a mais deficiente. Conforme parecer técnico publicado no Diário Oficial da União<sup>197</sup>, o empreendimento não atende ao índice mínimo de área destinada à equipamentos públicos comunitários. O plano diretor, através da Lei Municipal 3.620/2008 atualmente em vigor no município, determina que 10% da área deveria ser ocupada/destinada a esses equipamentos. Entretanto, conforme informa o projeto do Viana e Moura Brahma, apenas 2,5% da área<sup>198</sup> foi destinada a essa finalidade, contrariando as normas municipais. Além disso, a área existente para este fim encontra-se descuidada e, durante a pesquisa, percebeu-se que é pouco utilizada pelos moradores do local. Portanto, por não cumprir exigências mínimas previstas em Lei, a área de equipamentos comunitários será desconsiderada na análise de qualificação de inserção urbana do empreendimento.

---

<sup>193</sup> Instituições privadas não serão consideradas para qualificação do entorno do empreendimento quanto à oferta de equipamentos públicos.

<sup>194</sup> Essa escola, entretanto, não atende aos critérios de distância estabelecido nesta pesquisa e não será levada em consideração na análise de qualificação do empreendimento.

<sup>195</sup> Escola Dom Juvêncio de Britto, Colégio Municipal Padre Agobar Valença e da Escola Municipal Instituto Presbiteriano de Heliópolis

<sup>196</sup> Apesar de estar além do raio máximo de análise, ficou definido nesta pesquisa que este equipamento poderia estar localizado em um raio de até 1500m do centro da poligonal do empreendimento. Portanto, estas escolas foram consideradas para avaliação quanto a oferta de equipamentos públicos urbanos.

<sup>197</sup> Brasil. Diário Oficial da União, Pernambuco, ano X, nº 2452, 05 de novembro de 2020.

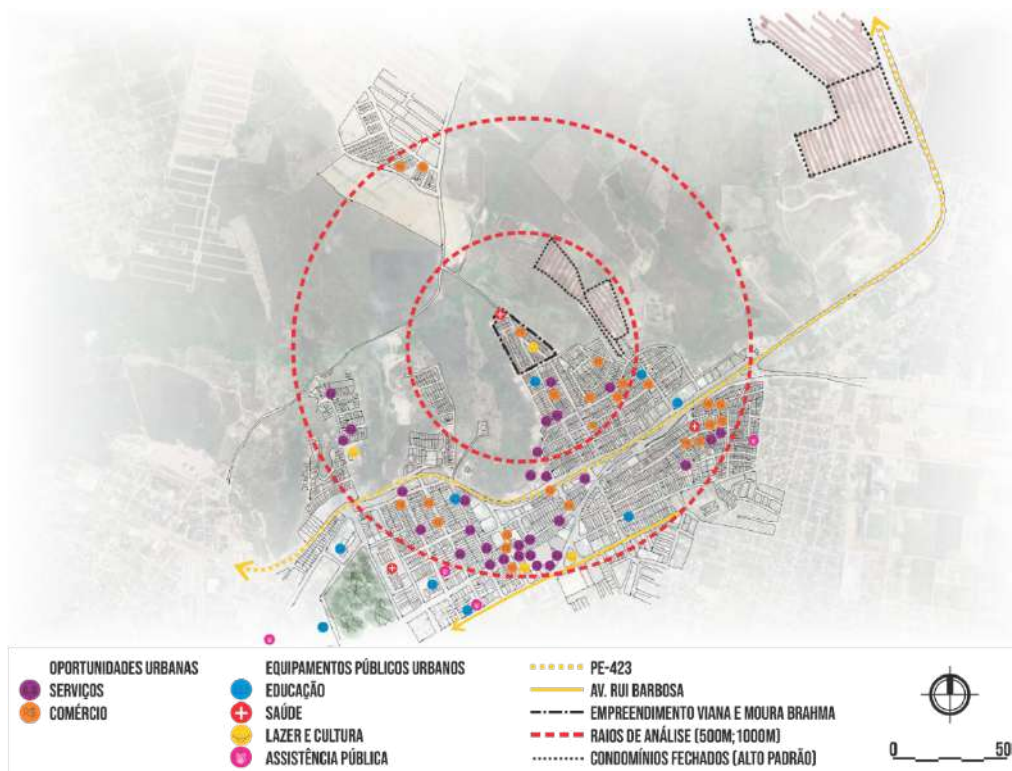
<sup>198</sup> A área total do empreendimento é de 36.161,08m², enquanto a área destinada a equipamentos comunitários é de 917,97m².

Ainda quanto a oferta de lazer, a oeste do raio de 1000m foi identificado um campinho improvisado onde – muito provavelmente - deveria existir uma área pública de qualidade. Este campo, entretanto, também não vai entrar como ‘área para prática esportiva’, pois não apresenta condições adequadas de uso.

Os moradores do Viana e Moura Brahma dispõem de uma unidade de saúde pública dentro do raio de 500m do centro da poligonal do conjunto, a Unidade de Saúde da Família (USF) José Maria Dourado. Dentro do raio de 1000m, foi mapeada unidade, a USF Indiano III, que faz o atendimento da população localizada no bairro Severiano Moraes Filho. A sudoeste do raio de análise, poucos metros além do raio de 1000m, encontra-se o Hospital Regional Dom Moura, que dá suporte a Garanhuns e toda região de influência do município.

Quanto à assistência pública, foi identificada uma delegacia dentro da distância permitida. CRAS, CREAS e Expresso Cidadão não foram mapeados dentro dos raios de análise deste trabalho, conferindo assim a falta desse tipo de assistência público aos moradores do Viana e Moura Brahma.

Figura 23: Mapeamento de oportunidades urbanas e equipamentos públicos no entorno do Viana e Moura Brahma. Fonte: Elaboração da autora, 2020.



Ancorado nos parâmetros de análise da escala Vizinhaça justificados e adotados por este trabalho, para que o empreendimento seja considerado ‘aceitável’ quanto às condições

urbanas de conexão com equipamentos, comércio e serviços, é necessário que ele tenha acesso a pelo menos 35% dos usos listados em cada categoria de análise (oportunidade urbana e equipamento público urbano).

Os quadros abaixo expõem de forma didática as condições urbanas mapeadas, facilitando a compreensão quanto ao acesso a determinados usos. Observando os resultados, verifica-se que o Viana e Moura Brahma tem acesso a 62% dos usos listados na categoria “Oportunidades Urbanas” e 40% dos usos listados na categoria “Equipamentos Públicos Urbanos”. Dessa forma, conclui-se que o empreendimento apresenta condições ‘**aceitáveis**’ de inserção urbana na escala Vizinhança.

Escala 02   Vizinhança		Categoria: Oportunidades Urbanas (Viana e Moura Brahma)			
Indicador	Usos avaliados	Quant. de usos encontrados/mapeados	Dist./raio máximo permitido	Dist./raio real de localização	Validação do uso
Serviço	Salão de beleza/ barbearia	01	1000m	>500m	
		04		<500/>1000m	
	Academia	-	1000m	-	
	Lotérica/caixa eletrônico	-	1000m	-	
	Lanchonete/barzinho	04	1000m	>500m	
		19		<500/>1000m	
Comércio	Mercado/horti-fruti/quitanda/padaria	06	500m	>500m	
		11		<500/>1000m	
	Padaria	02	500m	<500/>1000m	
	Farmácia	01	1000m	<500/>1000m	
	Loja de material de construção	01	1000m	>500m	
		03		<500/>1000m	

Quadro 7: Avaliação dos usos da categoria 'Oportunidades Urbanas' da escala Vizinhança, para o empreendimento Viana e Moura Brahma. Fonte: Elaboração da autora, 2020.



Escala 02   Vizinhança		Categoria: Equipamentos Públicos Urbanos (Viana e Moura Brahma)			
Indicador	Usos avaliados	Quant. de usos encontrad os/mapead os	Dist./rai o máximo permitid o	Dist./raio real de localização	Validação do uso
Educação	Centro de educação infantil (creche, maternal, jardim de infância)	01	500m	<500/>1000m	✗
	Centro de ensino fundamental	02 (até 5º ano)	1000m	<500/>1000m	✗
	Centro de ensino médio	03	1500m	<1000/>1500m	✓
Saúde	Unidade básica de saúde/unidade de pronto atendimento	01	1000m	>500m	✓
		01		<500/>1000m	
	Hospital	01	3000m	<1000m/>3000	✓
Lazer e Cultura	Áreas livres para recreação/ apresentação cultural	-	500m	-	✗
	Áreas para prática esportiva	-	1000m	-	✗
	Teatro, livreria e museu	-	3000m	-	✗
Assistência Pública	Unidades de atendimento (CRAS, CREAS, Expresso Cidadão)	-	1000m	-	✗
	Posto policial/delegacia	01	2000m	<1000/>2000m	✓

Quadro 8: Avaliação dos usos da categoria 'Equipamentos Públicos Urbanos' da escala Vizinhança, para o empreendimento Viana e Moura Brahma. Fonte: Elaboração da autora, 2020.

#### d) Condição Urbana

A repetição tipológica em larga escala para produção unidades de habitação do programa MCMV, conforme amplamente discutida neste trabalho, é a lógica “urbana” prioritária e padrão das empresas que atuam dentro do programa. Continuar reproduzindo esse modelo de espaços de moradia, significa continuar produzindo uma cidade segregada, perpetuada de práticas antiurbanas, e que exclui os mais pobres do direito ao acesso à urbe.

A fluidez da malha urbana e permeabilidade entre os espaços, que no sentido de conexão com o tecido real da cidade é condição fundamental para urbanidade, é a primeira condição avaliada na escala Desenho Urbano. Conforme definido como parâmetro de avaliação, para ter condições aceitáveis no que se refere a relação com a trama urbana



preexistente o empreendimento deve apresentar, no mínimo, **40%** do seu perímetro adjacente a um entorno efetivamente urbano.

No caso do Viana e Moura Brahma, verificou-se que 182,20m do empreendimento apresentam contado com áreas já loteadas e ocupadas no entorno do conjunto. Considerando o perímetro total do empreendimento, 855,80m, ao aplicar a fórmula de avaliação definida por este trabalho, é possível identificar que apenas **21,30%** do perímetro do Viana e Moura Brahma apresenta contato com a trama urbana preexistente. Dessa forma, conclui-se que o conjunto apresenta condições ‘**inaceitáveis**’ de inserção na malha urbana.

Figura 24: Inserção do empreendimento Viana e Moura Brahma na malha urbana e faces de contato com entorno efetivamente urbano. Fonte: Elaboração da autora, 2020.



Quanto ao desenho das quadras do empreendimento, observa-se que os formatos e dimensões propostas propiciam potenciais pontos de encontro entre os pedestres que circulam por vias públicas. De acordo com o parâmetro estabelecido neste trabalho para avaliar esta condição, para ser considerado um desenho aceitável é necessário que o perímetro médio das quadras do empreendimento e das quadras adjacentes a ele, seja de, no máximo, **800m**.

Conforme informações levantadas *in loco*, consultadas em projeto e viabilizadas em fotografias de satélite<sup>199</sup>, constatou-se a existência de 6 quadras no empreendimento e 3 quadras, parceladas e ocupadas, adjacentes a ele. Ao fazer a relação entre o perímetro total/ quantidade total de quadras analisadas, o Viana e Moura Brahma apresentou um perímetro médio de **359,34m**, sendo, portanto, qualificado como ‘**bom**’ quanto às dimensões das quadras propostas e a relação destas com o entorno urbano.

(soma dos perímetros das quadras)	3.234,06	<b>= 359,34m</b>
(quantidade de quadras)	9	

Figura 6: Análise do formato e dimensões das quadras, e relação com entorno, do empreendimento Viana e Moura Brahma. Fonte: Elaboração da autora, 2020.



Apesar das boas proporções de dimensionamento das quadras, proporcionando muitas oportunidades de encontro no meio urbano, não foi observado o mesmo potencial quanto aos espaços de transição das residenciais. A presença de terraços, jardins, muros baixos ou vazados, típicos em boas zonas de transição entre espaço públicos e privados, não é uma característica presente neste conjunto.

<sup>199</sup> Mapas e imagens atualizadas do sítio, através do Google Earth, foram fundamentais na pesquisa já que o mapa base da cidade não tem atualizações recentes.

Ao contrário disso, observa-se que a pós-ocupação ao invés de proporcionar mais vida ao local, com presença de mais pessoas nas ruas, reforça práticas sociais antiurbanas que se consolidaram erroneamente no imaginário popular como medidas de proteção: muros altos, cercas elétricas portões opacos e ainda, em boa parte, é possível constatar a invasão do recuo frontal pelo morador, ampliando a área construída.

A fim de avaliar a relação de troca entre as casas e a rua, o interno e o externo, o último indicador da categoria de análise ‘Condições Urbanas’ refere-se aos Pontos de Conexão, ou seja, a quantidade de possibilidades de encontro que existem entre os espaços públicos e privados. Conforme definido em parâmetro de análise, para que o empreendimento apresente condições mínimas de conexão entre o espaço público e privado, é necessária que a proporção entre o número de acesso de pedestres e a medida linear das faces que conectam o empreendimento (espaço privado) com o a rua (espaço público) apresente um valor médio de **02**.

No caso do Viana e Moura Brahma, por se tratar de um loteamento com unidades de habitação, todos os lotes apresentam acesso para o espaço público. O valor médio de acesso do empreendimento foi de **6,25**, apresentando, assim, condições ‘boas’ quanto a quantidade de pontos de conexão.

		valor médio de acesso
quantidade de acessos ao longo das divisas	134	<b>6,25</b>
<u>medida linear das dividas (m)</u> 100	21,41	

Portanto, considerando todos os indicadores avaliados na escala Desenho Urbano deste trabalho, o padrão de inserção do empreendimento Viana e Moura Brahma é insuficiente apenas em um dos itens avaliados: quanto ao aspecto de conexão do empreendimento com a malha urbana. As 3 faces, de um total de 4, sem acesso a um entorno urbanizado, não coloca o conjunto de residências em situações potenciais para criar condições de urbanidade, com espaços agradáveis, seguros e fluidos. Dessa forma, sob a perspectiva de desenho urbano, ações como o estímulo ao parcelamento da área adjacente poderia ser um fomento interessante, entretanto, as condições topográficas do local são uma barreira no processo de urbanização da área.

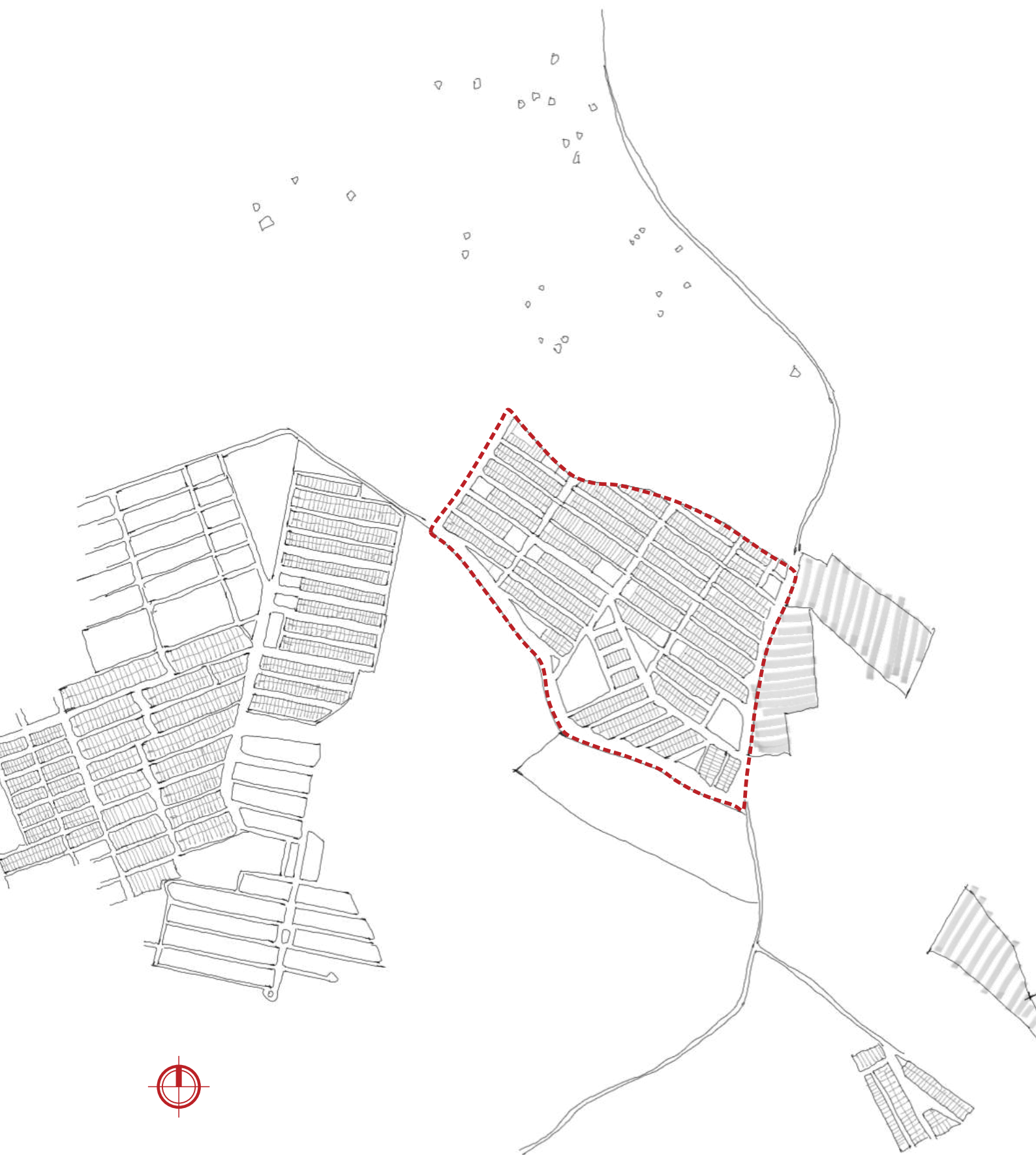
Figura 26: Análise de pontos de conexão entre espaços públicos e privados do empreendimento Viana e Moura Brahma. Fonte: Elaboração da autora, 2020.



Escala 03   Desenho Urbano		Categoria: Condições Urbanas (Viana e Moura Brahma)		
Indicador	Parâmetro de análise	Condição real do empreendimento	Classificação do Empreendimento	
Malha Urbana	Bom	100%	21,30%	Insuficiente ❌
	Aceitável	40-99%		
	Insuficiente	Menor que 40%		
Tamanho das Quadras	Bom	Até 500m	359,34m	Bom ✅
	Aceitável	Entre 501-800m		
	Insuficiente	Maior que 800m		
Pontos de Conexão	Bom	04 ou mais	6,25	Bom ✅
	Aceitável	02 ou mais		
	Insuficiente	Menor que 02		

Quadro 9: Análise das Condições Urbanas do empreendimento Viana e Moura Brahma. Fonte: Elaboração da autora, 2020.

## VIANA E MOURA SÃO VICENTE I







#### **4.2 Residencial Viana e Moura - São Vicente I**

Distante cerca de 5,4km do principal centro da cidade, o Residencial Viana e Moura São Vicente I está localizado no bairro Dom Hélder Câmara, também conhecido como COHAB III devido a construção de residências financiadas pela Companhia de Habitação. A execução do empreendimento vem acontecendo em etapas, desde 2016. A etapa inicial, contemplou a implantação de 1.238 unidades habitacionais. Ao total, quando concluídas as etapas posteriores, o empreendimento terá erguido 1.485 novas moradias. As habitações do Viana e Moura São Vicente I também foram financiadas através do programa de alocação de recursos da CEF, e são comercializadas pelo programa MCMV para famílias com faixa de renda entre 01 e 03 salários mínimos. A Imobiliária Viana e Moura atua como facilitadora entre os potenciais compradores e o banco, a fim de viabilizar o financiamento do imóvel pelo programa do governo federal.

O Viana e Moura São Vicente I é um empreendimento de grande porte que inaugura uma frente pioneira. As unidades de habitação estão implantadas em uma franja urbana totalmente descontínua e fora do perímetro urbano preexistente. Esse padrão de inserção urbana é configurado como um típico bolsão de moradia popular, conhecido – e problematizado – no urbanismo do Brasil desde metade do século passado. As consequências urbanas de empreendimentos desse porte, com as características de inserção aqui inicialmente apontadas, não apresentam novidade. É um modelo conhecido de reprodução do capital imobiliário, que prioriza o lucro da empresa, segrega os espaços da cidade e retira dos mais pobres o direito à cidade completa, com infraestrutura, serviços e equipamentos públicos adequados.

Além da problemática urbana, o local do empreendimento é ambientalmente frágil e traz consequências sérias nesse sentido. O parecer técnico publicado pelo Diário Oficial da União<sup>200</sup> cita depoimentos e vídeos de moradores mais antigos da região, alertam para existência de nascentes (minadores, minações e olhos d'água) na localidade, além de afirmar a existência de denúncias recebidas pelo CODEMA de igual teor, inclusive com anexos de imagens de satélite. Entretanto, não há documentos e estudos que, de fato, comprovem a existência das nascentes. De toda forma, atualmente os supostos locais de minação estão aterrados e utilizados como moradia. Além disso, ainda conforme parecer técnico, foi apontado pelo Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (CODEMA)

---

<sup>200</sup> Brasil. Diário Oficial da União, Pernambuco, ano X, nº 2452, 05 de novembro de 2020.

que o Viana e Moura São Vicente I não apresenta licença ambiental, o que de fato consta são pareceres conclusivos negativos do órgão<sup>201</sup> quanto à implantação do empreendimento. O mesmo documento também aponta que a empresa responsável pelo conjunto não cumpriu a compensação ambiental relacionada a supressão vegetal; possui pendências relativas a empreendimentos anteriores; e possuiu uma decisão judicial em desfavor de sua continuidade<sup>202</sup>.

Estas características iniciais sobre o padrão de inserção urbana do empreendimento e sua localização na cidade aponta agravamentos urbanos e, principalmente ambientais. A construção do espaço urbano de Garanhuns é fortemente condicionada a sua morfologia, relevo e solo, por isso, problemáticas decorrentes da expansão urbana do município são denunciadas, principalmente, através de estudos ambientes. O estudo Azambuja e Corrêa (2015) confirma que muitos dos territórios ocupados no processo de expansão da cidade, tem apresentado notáveis impactos na geomorfologia da área. Para os autores, os principais problemas referem-se a processos erosivos e regressão das cabeceiras de drenagem. Na prática, os resultados desses problemas no meio urbano podem ser identificados como: leito de ruas erodidas, ruas com elevada declividade longitudinal sem pavimentadas ou sem proteção necessária (transformando-se rapidamente em voçorocas), drenagens desarranjadas e sistemas de edificação comprometidos.

Fica claro que manobras na legislação municipal para aprovação e viabilização de execução de empreendimentos habitacionais de grande porte trazem, do ponto de vista ambiental, danos irreversíveis para a cidade. Além disso, empreendimentos com péssimo padrão de inserção só agravada problemáticas urbanas já conhecidas. É necessário, portanto, que o poder público retome o protagonismo na condução do processo de planejamento e expansão da cidade, agindo com maior responsabilidade e comprometimento quanto ao cumprimento das leis.

---

<sup>201</sup> O CODEMA exerce suas atividades desde 2006 no município, e atua na assessorando o Executivo e orientando políticas públicas. Apesar da importância do órgão para o desenvolvimento do território do município, não há informações sobre o CODEMA no site da Prefeitura Municipal de Garanhuns, contrariando a Lei Federal 10.650/2003.

<sup>202</sup> Esta decisão judicial aconteceu durante o andamento da obra. O Desembargador Honório Gomes do Rêgo Filho foi o responsável por, posteriormente, suspender a liminar que impedia a empresa Viana e Moura de concluir seu empreendimento.





Figura 27: Localização empreendimento Viana e Moura São Vicente I. Fonte: Elaboração da autora, 2020.

#### a) Transporte Público

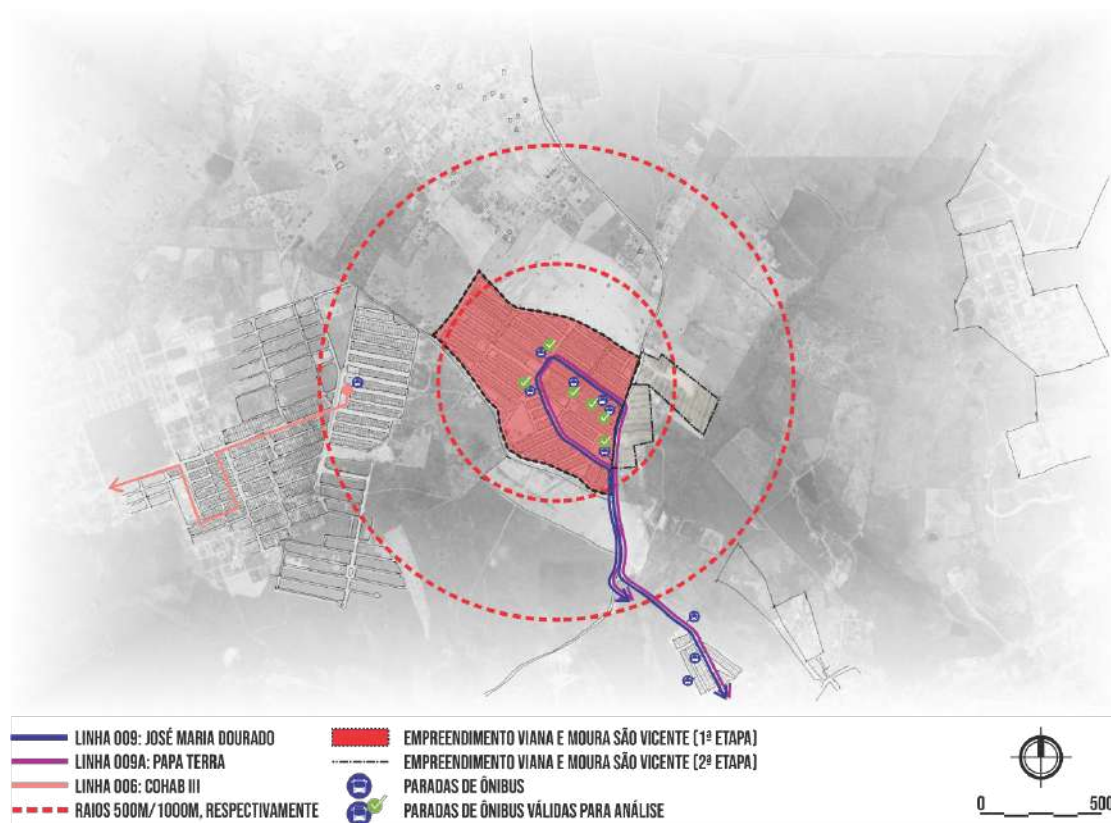
O Residencial Viana e Moura São Vicente I fica a noroeste do Viana e Moura Brahma, em bairros vizinhos, com uma distância de pouco mais de 1300m, em linha reta, entre os centros das poligonais de cada empreendimento. Devido à característica do padrão de inserção do empreendimento, que inaugura uma frente pioneira e está, literalmente, localizado no meio do nada, não existia nenhuma linha de transporte servindo o local. Foi necessária, portanto, a criação de um novo itinerário para atender os moradores do conjunto.

A linha 009 da viação São Cristovão já havia sido estendida para atender a demanda do Viana e Moura Brahma, e passou por nova adaptação do itinerário para atender os moradores do Viana e Moura São Vicente I. Além da 009, a linha 009A foi viabilizada especificamente para este empreendimento, complementando o atendimento ao transporte público no local.

Dentro do raio máximo de análise, definido em 1000m neste trabalho, foram identificadas, ao total, 07 pontos de ônibus e 03 linhas de transporte público. Ao considerar o parâmetro de percurso máximo de acessibilidade aos moradores, através de percursos peatonais, constata-se que 06 pontos de ônibus atendem o local. Todos

localizados dentro do empreendimento, o que mostra, em termos de escala de projeto, a dimensão e o porte do Residencial Viana e Moura São Vicente I.

Figura 28: Mapa de identificação de paradas e ônibus, linhas de transporte e itinerário percorridos (Viana e Moura São Vicente I). Fonte: Elaboração da autora, 2020.

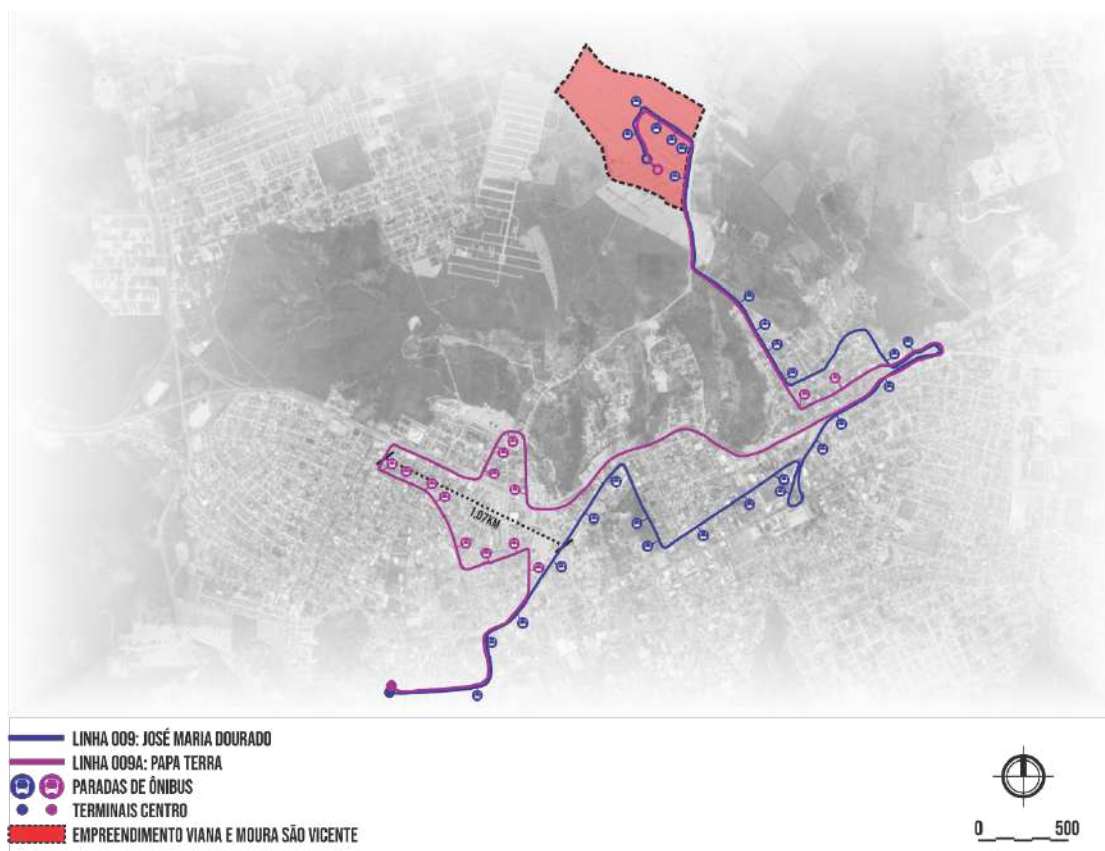


Assim como ocorre no Viana e Moura Brahma, as linhas que atendem as paradas de ônibus consideradas na avaliação deste trabalho são 009 (José Maria Dourado) e 009A (Papa Terra). Como apontado na avaliação de transporte público do empreendimento anterior, ambas linhas possuem itinerários com deslocamento até o centro principal do município, além de apresentarem, em um trecho do percurso, distância maior que 1000m, conformando assim itinerários diferentes.

De acordo com os parâmetros definidos para avaliar as opções de transporte público, o Viana e Moura São Vicente I pode ser qualificado como “**bom**”. Entretanto, ao comparar os mapas dos empreendimentos da mesma empresa (Brahma e São Vicente I), percebe-se que o padrão de inserção do empreendimento Brahma, apesar de não ser atendido por mais linhas de transporte, permite que o pedestre, ao percorrer distâncias maiores que o considerado como confortável, chegue a outros pontos com outros itinerários. O que não acontece no Viana e Moura São Vicente I, que, por estar completamente isolado, não apresenta nem vias públicas que permitam o percurso dos pedestres para fora do

empreendimento. Portanto, de forma comparativa, apesar de atendidos pelas mesmas linhas, o Viana e Moura São Vicente I apresenta condições de mobilidade piores.

Figura 29: Mapeamento de itinerários (Viana e Moura São Vicente I). Elaboração da autora, 2020.



Quanto a frequência do transporte, ambos empreendimentos da construtora Viana e Moura ultrapassam o tempo máximo de espera considerado como aceitável. Nos horários de entropico, o tempo médio de espera no Viana e Moura São Vicente I é de 35 minutos, frequência considerada **‘insuficiente’** de acordo com os parâmetros adotados neste trabalho.

## b) Infraestrutura e Serviços Urbanos

O maior problema quanto à infraestrutura do Viana e Moura São Vicente está no atendimento adequado a esgoto. Cada residência do empreendimento é assistida por uma fossa séptica individual, mas o agravamento está no destino nos efluentes. Segundo parecer técnico publicado no Diário Oficial<sup>203</sup>, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) apresentado pela empresa ainda nos processos iniciais de viabilização do

<sup>203</sup> Brasil. Diário Oficial da União, Pernambuco, ano X, nº 2452, 05 de novembro de 2020.

empreendimento, não mostrava qual seria a solução dada aos efluentes. Ainda segundo o documento, na prática, atualmente o esgoto das milhares moradias do empreendimento está sendo despejados, sem nenhum tipo de tratamento, diretamente no leito do Riacho São Vicente, o que é configurado como um crime ambiental.

Além disso, o parecer aponta que o sistema de coleta e destinação dos efluentes adotado no empreendimento não é adequado pois “se baseou apenas em coleta e destinação a uma Estação Elevatória de Esgoto (EEE) que não opera, e mesmo que operasse, não seria funcional pois não há Estação de Tratamento de Efluentes/Esgotos (ETE) funcional que receba a demanda” (D.O.U., Pernambuco, ano X, nº 2452, p.42, 05 nov. 2020). Por esse motivo, apesar da existência das fossas sépticas nas unidades de habitação, o atendimento do esgoto será classificado como inadequado.


O abastecimento da água é feito pela COMPESA, e não apresenta problemas. Todas as unidades do empreendimento têm acesso. O mesmo ocorre com a coleta de lixo, a LOCAR faz o atendimento adequado ao local e com frequência de três vezes na semana o caminhão passa para recolher o lixo.

Toda as vias públicas do empreendimento apresentam pavimentação adequada. Parte do conjunto apresenta as vias públicas pavimentadas com pedras de paralelepípedo, e parte com blocos de concretos (também conhecido como *pavers* ou piso intertravado).

As vias públicas apresentam quantidades suficientes de postes para iluminação. Entretanto, a queixa dos moradores refere-se ao tipo de luz utilizada. Eles reclamam da baixa potência das lâmpadas e da frequência com que é necessária manutenção. E assim como ocorre no Viana e Moura Brahma, as áreas de equipamento comunitário e áreas verdes não apresentam iluminação adequada. Além disso os vazios urbanos adjacentes ao empreendimento são totalmente desprovidos de iluminação, tornando a área de entorno ao perímetro do empreendimento insegura. Entretanto como a análise sobre iluminação pública ocorre numa escala micro, relacionada apenas as unidades de habitação do conjunto, as áreas de entorno não serão levadas em consideração e apenas a má iluminação das áreas verdes e áreas de equipamentos comunitárias serão descontadas do percentual.

$\text{Índice} = 0,2(\text{IP}) + 0,2(\text{PAV}) + 0,2(\text{AE}) + 0,2(\text{AA}) + 0,2(\text{CL})$	<b>Índice = 76%</b>
$\text{Índice} = 0,2(80\%) + 0,2(100\%) + 0,2(0\%) + 0,2(100\%) + 0,2(100\%)$	

Considerando os parâmetros de análise desta pesquisa referentes à infraestrutura e serviços urbanos, todos os empreendimentos precisam, obrigatoriamente, oferecer condições classificadas como ‘boas’ aos seus moradores. A exceção desta regra está para empreendimentos em fases de conclusão da obra. Nesta condição, o conjunto de moradias pode apresentar condições aceitáveis, comprometendo-se a ajustar as problemáticas no curto prazo. Sendo assim, o Viana e Moura São Vicente I, que está em processo de finalização, apresenta condição ‘**aceitável**’ para esta categoria de análise.

Escala 01   Localização na Cidade		Categoria: Infraestrutura e Serviços Urbanos (Manoel Camelo)		
Indicadores	Parâmetro de análise	Condição real do empreendimento	Classificação do Empreendimento	
Iluminação, pavimentação, água, esgoto e coleta de lixo	Bom	81-100%	<b>76%</b> 	
	Aceitável	61-80%		
	Insuficiente	Até 60%		

Quadro 10: Avaliação dos usos da categoria 'Equipamentos Públicos Urbanos' da escala Vizinhança, para o empreendimento Viana e Moura São Vicente I. Fonte: Elaboração da autora, 2020.

### c) Oportunidades Urbanas e Equipamentos Urbanos

O acesso à moradia não se resume ao direito a um abrigo, mas em proporcionar condições plenas para o desenvolvimento social, cultural e econômico dos moradores. Ter acesso a um padrão de vida adequado é, portanto, parte incluída no direito à moradia. Nesse sentido, empreendimentos que inauguram frentes pioneiras são os que apresentam mais fragilidades. As condições de acesso a comércio, trabalho, equipamentos e serviços sociais, escola e policiamento ficam prejudicados devido às distâncias e barreiras urbanas estabelecidas entre o local do empreendimento e a cidade formal.

O padrão de inserção do Viana e Moura São Vicente I, apresenta peculiaridade na análise devido ao porte do empreendimento. Para ter melhor noção do tamanho do conjunto, o menor raio de análise, 500m - definido a partir do centro da poligonal, abrange, praticamente, apenas o próprio empreendimento. Já o maior raio de análise, 1000m, está

que em sua totalidade, sobre um grande vazio urbano<sup>204</sup>. Dessa forma, ao inaugurar uma frente pioneira, as demandas e necessidades cotidianas dos moradores estimularam um comércio informal erguido dentro dos lotes residenciais do empreendimento ou, até mesmo, dentro das próprias residências. Assim, como dito anteriormente neste trabalho, ao mesmo tempo em que o programa MCMV formaliza o acesso à habitação, impulsiona uma forma de ocupação das habitações que contrariam as próprias regras do programa.

Os comércios e serviços que atendem os moradores do empreendimento é, portanto, majoritariamente um comércio informal que possui pouca diversidade sendo composto basicamente por pequenos bares, hortifrutis e mercearias. A exceção, no que se refere ao porte, é a existência de um mercado<sup>205</sup> que apresenta mais variedade e é referência para compras no setor alimentício do local. Ademais foi possível identificar algumas placas na frente das residências informando serviços de beleza, constatado a existência de pequenos bares e pequenos restaurantes nas áreas frontais dos lotes, duas farmácias e duas pequenas lojas de materiais de construção.

Considerando esse cenário, fica clara a dificuldade de acesso ao emprego no local/vizinhança do empreendimento, sendo necessário o deslocamento para outras áreas da cidade afim de encontrar oportunidades de trabalho. Essa deficiência reflete no aumento do custo de vida dos moradores, que passam a ter gastos consideráveis com deslocamento/transporte para percorrer distâncias e acessar as oportunidades.

Também foi constatado que não há acesso à educação aos moradores do empreendimento. Em nenhuma das distâncias máximas analisadas neste trabalho, foram mapeadas instituições de ensino público acessível aos moradores. A instituição que aparece a oeste no mapa, apesar de ser uma escola pública, apresenta distância maior que o permitido na análise e, ainda que tivesse distância aceitável, não apresenta conexões por vias públicas com o Viana e Moura São Vicente I, fato que também não a incluiria na avaliação do empreendimento. Na perspectiva educacional, a única constatação foi uma creche adaptada em uma das residências do empreendimento. Mas por se tratar de um serviço privado, também não será incluída na avaliação para qualificação do residencial.

---

<sup>204</sup> A exceção está a oeste do raio de análise, onde é possível perceber a presença de parte do Residencial Antônio Cordeiro, outro empreendimento de grande porte do programa MCMV.

<sup>205</sup> Localizado em lotes residenciais de cabeça de quadra, que passaram por reforma e adaptações para receber o empreendimento.

No que se refere à saúde, os moradores do Viana e Moura São Vicente I, não dispõe de nenhuma unidade básica de saúde com atendimento dentro do raio máximo de análise. Também encontra-se a uma distância maior que o permitido do Hospital Regional Dom Moura, sendo assim, o empreendimento não tem acesso adequado a equipamentos públicos de saúde.

A oferta de lazer e cultura, assim como no Viana e Moura Brahma, também é uma grande problemática no Viana e Moura São Vicente I. Em pouco mais de 392.277,80m<sup>2</sup><sup>206</sup>, e conforme consta em projeto aprovado, o conjunto residencial conta com dez áreas destinadas à implantação de equipamentos comunitários que, juntas, totalizam 16.274,23m<sup>2</sup> (pouco mais de 4% do total da área). Mais uma vez, um empreendimento da mesma empresa, na mesma cidade, mostra-se inadequado do ponto de vista da legislação<sup>207</sup> com áreas menores do que as exigidas por lei para implantação de equipamentos comunitários. Essa constatação também expõe o órgão municipal quanto ao processo de aprovação de projeto, pois é dever, e deveria ser interesse, da prefeitura a análise e fiscalização de projetos a fim de que se cumpra a lei.

Além de área menor que o previsto por lei, apenas uma das áreas voltadas para equipamentos comunitários apresentam uso efetivo. Trata-se de uma área livre destinada à recreação, e que apesar da baixa qualidade dos equipamentos é bem utilizada pelos moradores. As demais áreas ainda encontram-se vazias e sem uso. Sendo assim, apesar de contar com uma área livre para recreação dentro da distância máxima permitida, por não atender a critérios mínimos previstos em lei, assim como o Viana e Moura Brahma, Viana e Moura São Vicente terá este equipamento público desconsiderado na análise de qualificação de inserção urbana do empreendimento.

Quanto à assistência pública, foi identificado CRAS Bela Vista dentro do raio máximo de análise. Entretanto, por não apresentar vias públicas que conduzam o pedestre até a unidade de atendimento, este equipamento também não é considerado na análise do estudo aqui em desenvolvimento. No que se refere à segurança, não foram identificadas delegacias ou postos policiais acessíveis aos moradores do empreendimento.

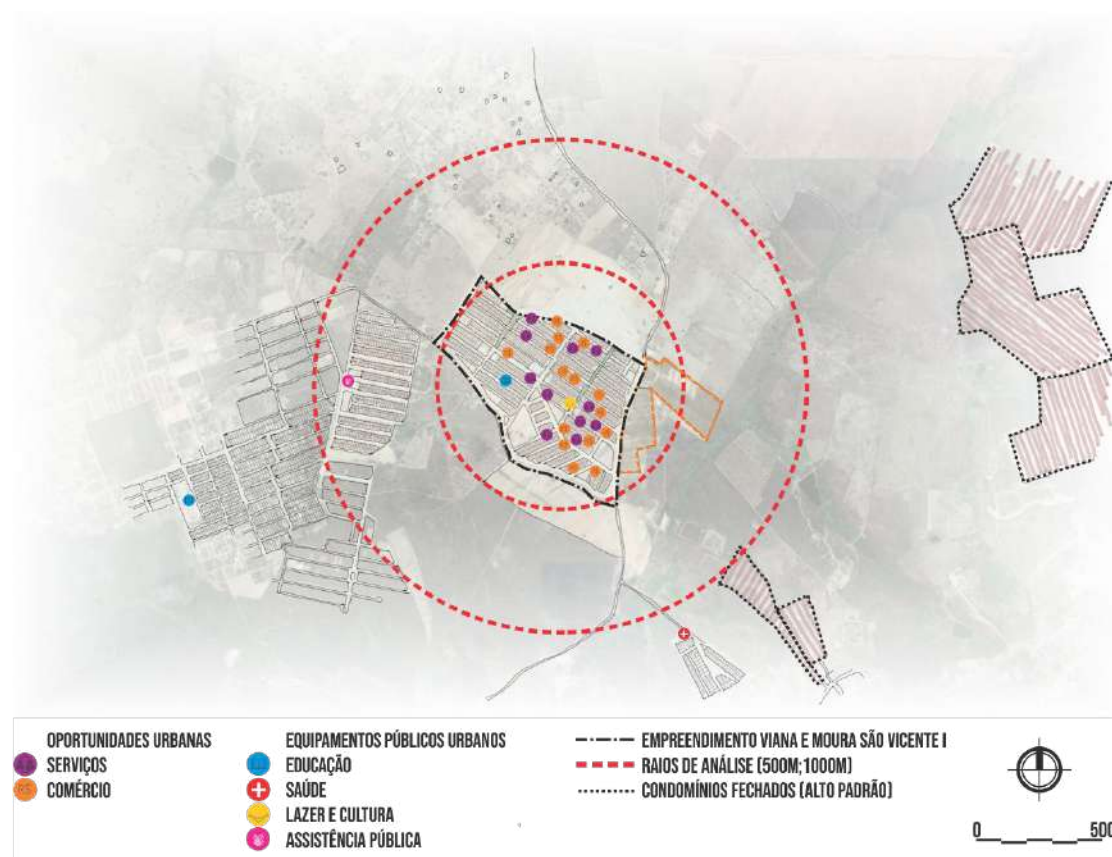
---

<sup>206</sup> Área total dos empreendimentos Viana e Moura São Vicente I e Viana e Moura São Vicente II é de 456.100,00m<sup>2</sup>.

<sup>207</sup> Como dito anteriormente, conforme Lei Municipal 3.620/2008, 10% do total da área deve ser destinada à implantação de equipamentos públicos.



Figura 30: Mapeamento de oportunidades urbanas e equipamentos públicos no entorno do Viana e Moura São Vicente I. Fonte: Elaboração da autora, 2020.



Baseado no mapeamento feito na área e de acordo com os parâmetros de análise adotados nesta pesquisa, o quadro abaixo mostra de maneira mais detalhada as condições urbanas de conexões com as oportunidades e os equipamentos públicos do empreendimento Viana e Moura São Vicente I.

No que se refere ao acesso às oportunidades urbanas, é preciso olhar cuidadosamente o resultado. Apesar de existirem 7, dos 8 usos listados na análise, atendendo os moradores do empreendimento, é preciso reforçar que essa condição não foi mérito da inserção urbana do São Vicente I. O desenvolvimento dos comércios e serviços surgem da necessidade de atender uma população totalmente desassistida nesse sentido. A pouca variedade e o porte dos serviços e produtos oferecidos na área, revelam a fragilidade dessas oportunidades na vizinhança. O vazio de lotes destinados ao uso misto, assim como acontece no Viana e Moura Brahma, confirmam a falta de agentes privados investirem na área. De toda forma, o Viana e Moura São Vicente I apresentou acesso à 87% dos usos analisados na categoria “Oportunidades Urbanas”, apresentando assim condições **‘boas’** quanto ao acesso a estes usos.



Quanto educação, saúde, lazer e assistência pública, o empreendimento não atendeu aos parâmetros da pesquisa e nem aos parâmetros estabelecidos pelo município. Dessa forma, O Viana e Moura São Vicente I apresenta condições ‘**inaceitáveis**’ quanto ao acesso aos equipamentos públicos.

Escala 02   Vizinhança		Categoria: Oportunidades Urbanas (Viana e Moura São Vicente I)			
Indicador	Usos avaliados	Quant. de usos encontrados/ mapeados	Dist./raio máximo de referência	Dist./raio real de localização	Validação do uso
Serviço	Salão de beleza/ barbearia	04	1000m	>500m	✓
	Academia	01	1000m	>500m	✓
	Lotérica/caixa eletrônico	-	1000m	-	✗
	Lanchonete/barzinho	10	1000m	>500m	✓
Comércio	Mercado/horti-fruti/quitanda/padaria	08	500m	>500m	✓
	Padaria	01	500m	>500m	✓
	Farmácia	02	1000m	>500m	✓
	Loja de material de construção	02	1000m	>500m	✓

Figura 7: Figura 24: Avaliação dos usos da categoria ‘Oportunidades Urbanas’ da escala Vizinhança, para o empreendimento Viana e Moura São Vicente I. Fonte: Elaboração da autora, 2020.

Escala 02   Vizinhança		Categoria: Equipamentos Públicos Urbanos (Viana e Moura São Vicente I)			
Indicador	Usos avaliados	Quant. de usos encontrados/ mapeados	Dist./raio máximo de referência	Dist./raio real de localização	Validação do uso
Educação	Centro de educação infantil (creche, maternal, jardim de infância)	-	500m	-	✗
	Centro de ensino fundamental	-	1000m	-	✗
	Centro de ensino médio	-	1500m	-	✗
Saúde	Unidade básica de saúde/unidade de pronto atendimento	-	1000m	-	✗
	Hospital	-	3000m	-	✗
Lazer e Cultura	Áreas livres para recreação/ apresentação cultural	-	500m	-	✗
	Áreas para prática esportiva	-	1000m	-	✗

	Teatro, livraria e museu	-	3000m	-	✗
Assistência Pública	Unidades de atendimento (CRAS, CREAS, Expresso Cidadão)	01	1000m	(sem via pública p/ acesso)	✗
	Posto policial/delegacia	-	2000m	-	✗

Figura 8: Avaliação dos usos da categoria 'Equipamentos Públicos Urbanos' da escala Vizinhança, para o empreendimento Viana e Moura São Vicente I. Fonte: Elaboração da autora, 2020.

#### d) Condição Urbana

O Viana e Moura São Vicente I é, entre os empreendimentos estudados, o que apresenta condição urbana mais frágil. A análise de desenho urbano sobre conjuntos de moradia que inauguram frentes pioneiras vai se mostrar mais frágil pois, de fato, ainda não existe cidade nesses locais. Ocupar espaços totalmente desconexos do tecido real da cidade e sem nenhum plano de dinamização urbana para área é um agravante a mais nesta problemática.

Como discutido, a implantação do São Vicente escancara o descumprimento de vários processos legais. Entretanto, não foi possível descobrir quais as manobras da empresa para iniciar e concluir o empreendimento mesmo com tantos percalços. A fragilidade da área ocupada pelo conjunto de residências permite vislumbrar um possível cenário trágico para próximas décadas: a continuação de parcelamento do solo no entorno do empreendimento, sujeito ao não cumprimento das normas ambientais<sup>208</sup>, em uma área ambientalmente frágil e sem acesso a serviços adequados de infraestrutura.

Além das condições ambientais, o conjunto residencial também não apresenta boas condições urbanas. Com perímetro total de 2.763,11m, o São Vicente I não apresenta contato com nenhum entorno adjacente efetivamente urbano. Não existe fluidez da malha urbana, tampouco permeabilidade para espaços que se conectem com o tecido real da cidade. Essa condição, de acordo com o parâmetro de análise considerado nesta pesquisa, classifica o empreendimento como '**insuficiente**' quanto à inserção na malha urbana<sup>209</sup>.

<sup>208</sup> Se, de alguma forma, foi aberto exceção para um empreendimento, o que vai impedir outros novos?

<sup>209</sup> No que se refere ao perímetro de contato entre o empreendimento e entornos efetivamente urbanos, o percentual mínimo aceitável é de 40%.

Figura 31: Inserção do empreendimento Viana e Moura São Vicente I na malha urbana e faces de contato com entorno efetivamente urbano. Fonte: Elaboração da autora, 2020.



Quanto à análise sobre o tamanho e formato das quadras propostas pelo conjunto, este trabalho se propôs avaliar levando em consideração o padrão de inserção do empreendimento no meio urbano. Neste sentido, para uma avaliação precisa sobre o tamanho das quadras no espaço da cidade, um ponto fundamental do parâmetro de análise é considerar o tamanho das quadras adjacentes ao empreendimento.

Entretanto, considerando que o São Vicente I configura, por lei, área urbana da cidade e sabendo da possibilidade futura de ocupação do entorno do território, o indicador ‘Tamanho das Quadras’ analisou as quadras internas propostas pelo empreendimento a fim de avaliar se elas atendem aos padrões aceitáveis de desenho urbano e possibilitam caminhos variados aos seus moradores.

A relação entre o perímetro total das quadras pela quantidade de quadras analisadas aponta para um perímetro médio de **375,82m** no empreendimento, classificando o Viana e Moura São Vicente I com condições ‘boas’ quanto ao formato e dimensionamento de suas quadras.

(soma dos perímetros das quadras)	15.032,80	<b>= 375,82m</b>
(quantidade de quadras)	40	

Figura 32: Análise do formato e dimensões das quadras, e relação com entorno, do empreendimento Viana e Moura São Vicente I. Fonte: Elaboração da autora, 2020.



Quanto à quantidade de acessos, assim como ocorre no Viana e Moura Brahma, o São Vicente I trata-se de um loteamento com edificação de residências. Ou seja, cada lote possui um ponto de conexão com o espaço público. Nesse sentido, e considerando outras áreas livres do empreendimento, como as destinadas à áreas verdes e aos equipamentos comunitários, o valor médio de acesso para pedestres entre espaços públicos e privados é de **‘7,01’**, obtendo, portanto, neste indicador, condições classificadas como **‘boas’**.

		valor médio de acesso
quantidade de acessos ao longo das divisas	1.324	<b>7,01</b>
<u>medida linear das dividas (m)</u> 100	188,84	

Figura 33: Análise de pontos de conexão entre espaços públicos e privados do empreendimento Viana e Moura São Vicente I. Fonte: Elaboração da autora, 2020



Portanto, considerando os indicadores analisados na escala Desenho Urbano, conclui-se que a grande problemática no que se refere às condições urbanas está no local de implantação do empreendimento.

Escala 03   Desenho Urbano		Categoria: Condições Urbanas (Viana e Moura São Vicente I)		
Indicador	Parâmetro de análise	Condição real do empreendimento	Classificação do Empreendimento	
Malha Urbana	Bom	100%	0%	Insuficiente ❌
	Aceitável	40-99%		
	Insuficiente	Menor que 40%		
Tamanho das Quadras	Bom	Até 500m	375,82m	Bom ✅
	Aceitável	Entre 501-800m		
	Insuficiente	Maior que 800m		
Pontos de Conexão	Bom	04 ou mais	6,25	Bom ✅
	Aceitável	02 ou mais		
	Insuficiente	Menor que 02		



RESIDENCIAL MANOEL CAMELO







### 4.3 Residencial Manoel Camelo

Localizado no bairro Francisco Figueira, na COHAB II, o Residencial Manoel Camelo foi o primeiro e é o único, até então, empreendimento de maior porte produzido no município de Garanhuns e destinado para famílias com renda de até R\$ 1.800,00, atendidas pela faixa 01 do programa Minha Casa Minha Vida<sup>210</sup>.

O conjunto habitacional é resultado da contratação de três empreendimentos de uma mesma construtora, o Grupo CM, que foram projetados para serem erguidos em terrenos adjacentes. Os conjuntos foram contratados no ano de 2010, um ano após o lançamento do programa, confirmando, assim, as cidades médias como um destino de reprodução de capital imobiliário de grandes empresas, através da produção de unidades de moradia para baixa renda pelo programa MCMV.

Todos os empreendimentos do Grupo CM foram contratados através da modalidade FAR-Alienação<sup>211</sup>. Segundo informações disponíveis no portal da transparência da CEF<sup>212</sup>, o valor de contratação do empreendimento Residencial Manoel Camelo I foi de R\$ 10.318.896,31 (dez milhões, trezentos e dezoito mil, oitocentos e noventa e seis reais e trinta e um centavos), o Manoel Camelo II apresenta valor de contratação de R\$ 10.318.738,63 (dez milhões, trezentos e dezoito mil, setecentos e trinta e oito reais e sessenta e três centavos), e o Residencial Castainho com valor de R\$ 9.243.942,13 (nove milhões, duzentos e quarenta e três mil, novecentos e quarenta e dois reais e treze centavos). Ao total, o valor de contratação para construção de 708 unidades de habitação, distribuídas em blocos residenciais com quatro apartamentos, foi de R\$ 29.881.577,37 (vinte e nove milhões, oitocentos e oitenta e um mil, quinhentos e setenta e sete reais e trinta e sete centavos).

Como apontado anteriormente neste trabalho, essa característica de contratação e construção de empreendimentos contíguos é uma prática comum entre as empresas que constroem para faixa 01 do programa. Apesar de uma margem de lucro menor, a potencialização do retorno financeiro para a empresa ocorre devido a racionalização,

---

<sup>210</sup> Foram identificadas outras 20 contratações para construção de unidades de habitação para esta faixa de renda através do MCMV-PNHR. Entretanto, como já mencionado neste trabalho, somando todos os outros empreendimentos contratados, o total de moradias produzidas foi de 798. Só 90 unidades a mais do que um empreendimento contratado de uma única grande construtora.

<sup>211</sup> Quando as unidades de habitação são alienadas fiduciariamente por meio de venda direta e o pagamento é parcelado em até 120 meses.

<sup>212</sup> CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Habitação Minha Casa Minha Vida**. Disponível em: <[https://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/Emprerendimentos\\_Contratados\\_PJ\\_31122014.pdf](https://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/Emprerendimentos_Contratados_PJ_31122014.pdf)>. Acesso em: 06 abr 2020.



padronização, rapidez de execução e produção em larga escala das habitações, erguidas em terrenos mais baratos - e em piores condições de inserção urbana. Além disso, não há risco de inadimplência e toda demanda por habitação é garantida pela prefeitura.

O padrão de inserção urbana do Manoel Camelo inaugura uma frente pioneira na direção sudeste do município. A princípio isolado e descontínuo do tecido urbano preexistente, hoje, em terrenos próximos ao empreendimento, é possível perceber um processo de construção de novas moradias erguidas para famílias de renda média-baixa/média. Os padrões construtivos dessas novas habitações são semelhantes, e é mais comum ver reprodução em série de uma mesma tipologia (ainda que a reprodução seja numa pequena escala). Através dessas características, é possível apontar que agentes produtores do espaço têm utilizado a área para reprodução de capital imobiliário, bem como, reforçado a monofuncionalidade do território.

O padrão de inserção do Residencial Manoel Camelo ainda possui um agravante do ponto de vista urbanístico. O conjunto é um condomínio fechado, com barreira física em todo perímetro. Do ponto de vista urbanístico, o rompimento da malha urbana traz muitas problemáticas às dinâmicas cotidianas dos próprios moradores, entretanto, a reprodução dessa solução antiurbana é reflexo da nossa cultura frágil que enaltece modelos de “exclusividade”. E enquanto não houver um rompimento sobre esse valor cultural, os produtores imobiliários continuarão a reproduzir espaços segregados e de baixa qualidade urbana.



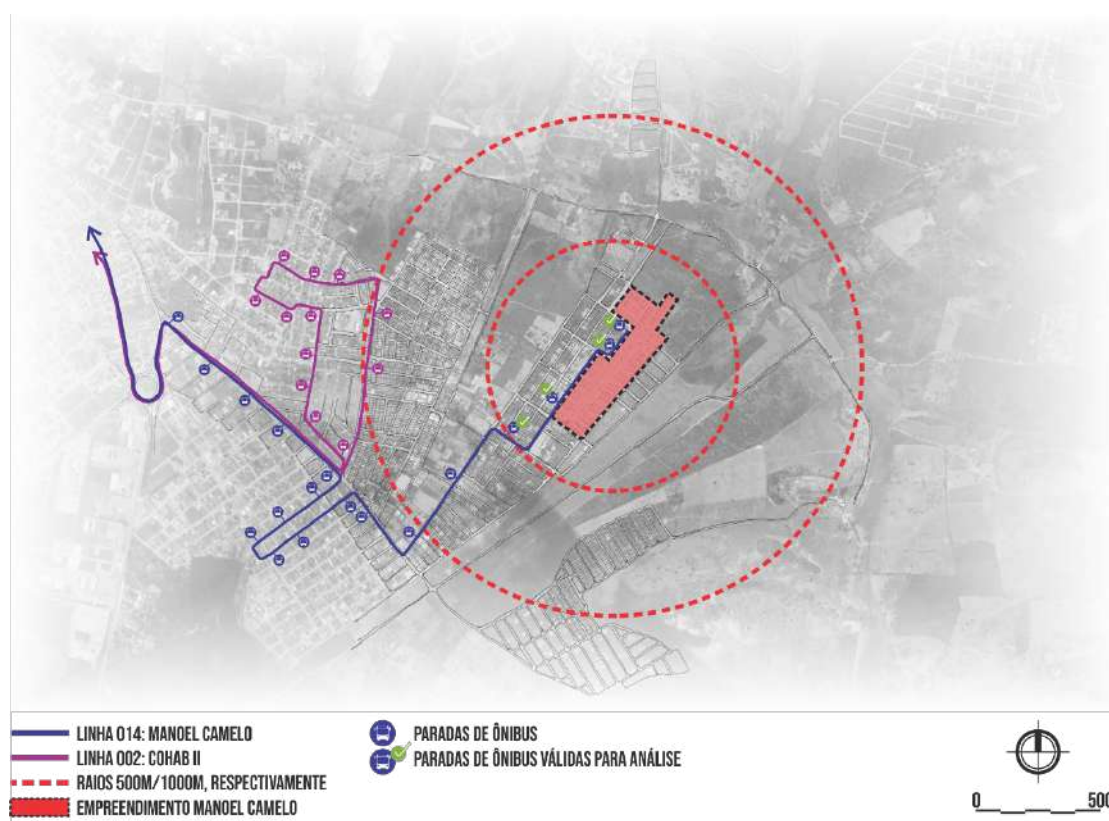
Figura 34: Localização empreendimento Residencial Manoel Camelo. Fonte: Elaboração da autora, 2020.

### a) Transporte Público

Localizado na porção sudeste do município de Garanhuns, o Residencial Manoel Camelo, assim como todos os empreendimentos que inauguram frentes pioneiras de expansão, não possuía nenhuma linha de transporte público atendendo o entorno imediato da área. A criação da linha 014, da companhia de viação São Cristovão, foi viabilizada especialmente para atender os moradores do conjunto residencial.

Ao considerar o raio máximo de análise no entorno imediato do empreendimento, 1000m, foram mapeadas 07 pontos de ônibus e duas linhas de ônibus com percursos dentro dessa distância limite. Entretanto, ao recortar o mapeamento considerando as paradas acessíveis, em percurso peatonal por vias públicas, aos moradores do conjunto, constata-se a existência de 04 paradas e apenas uma linha de transporte público servindo o empreendimento e todo o entorno.

Figura 35: Mapa de identificação de paradas e ônibus, linhas de transporte e itinerário percorridos (Manoel Camelo). Fonte: Elaboração da autora, 2020.



A linha 004 (Manoel Camelo) apresenta um itinerário com deslocamento até o centro principal do município, dessa forma, e considerando que não há outras linhas acessíveis aos moradores do empreendimento, a classificação quanto à opção de transporte no Residencial Manoel Camelo é considerada **'aceitável'**. Ainda que os pontos de ônibus

localizados no perímetro oeste do raio de análise fossem acessíveis, a quantidade de itinerários não mudaria, visto que não existe nenhum trecho do percurso entre as linhas com distância maior que 1000m.

Figura 36: Mapeamento de itinerários (Manoel Camelo). Elaboração da autora, 2020.



Quanto a frequência de transporte, foi constatado que o empreendimento tem atendimento suficiente nos horários de entropico. O tempo médio de espera pela linha de ônibus que circula no local é de 20 minutos, tempo limite para classificar o condomínio como ‘aceitável’ quanto ao atendimento de transporte público.

Escala 01   Localização na Cidade		Categoria: Infraestrutura e Serviços Urbanos (Manoel Camelo)		
Indicadores	Parâmetro de análise	Condição real do empreendimento	Classificação do Empreendimento	
Opções de Transporte	Bom	2 ou mais itinerários	01	Aceitável
	Aceitável	1 itinerário		
	Insuficiente	Não possuir		
Frequência de Transporte	Bom	Até 10min	20min	Aceitável
	Aceitável	Entre 11-20min		
	Insuficiente	Acima de 20min		

## b) Infraestrutura e Serviços Urbanos

Através do levantamento de informações no local do empreendimento e conversa com moradores do local, um dos problemas mais citados quanto à infraestrutura foi a iluminação pública. Os postes locados em vias públicas apresenta a maior parte das lâmpadas queimadas, estima-se 60% não apresente condições de funcionamento. A iluminação da área interna do condomínio também é uma queixa frequente, entretanto, por agora estar sob cuidados dos condôminos<sup>213</sup> a iluminação interna do empreendimento não foi considerada na avaliação.

Quanto à pavimentação nas vias públicas que dão acesso ao empreendimento, foi identificado apenas um trecho de calçamento. Considerando o perímetro do condomínio que tem contato com vias públicas, o acesso adequado através de ruas pavimentadas se resume a 6% do total do perímetro. As vias internas do condomínio, apesar de calçadas, não serão consideradas na análise por não serem vias públicas de acesso ao conjunto.

O atendimento ao esgotamento sanitário e abastecimento de água, apresenta um problema causado pela execução da obra. Apesar da área total (100%) onde o conjunto está inserido ter abastecimento de água feito pela COMPESA, as cisternas de armazenado de água para as residências estão localizadas bem próxima das fossas sépticas. Essas fossas coletivas e mal estruturadas apresentaram falhas e, segundo informações moradores do local e de um blog da cidade<sup>214</sup>, houve a contaminação da água que abastece os apartamentos. Em visita ao local, também foi constatado que águas servidas estão escoando em via pública, na porção leste do empreendimento, sendo despejado no meio ambiente sem nenhum tipo de tratamento. Sendo assim, apesar da existência das fossas sépticas, o funcionamento técnico inadequado delas desqualifica o empreendimento no que se refere ao esgotamento sanitário.


O atendimento da coleta de lixo no local ocorre sem maiores problemas. A LOCAR atende todo o empreendimento, numa frequência de 3 vezes durante a semana.

$\text{Índice} = 0,2(\text{IP}) + 0,2(\text{PAV}) + 0,2(\text{AE}) + 0,2(\text{AA}) + 0,2(\text{CL})$	<b>Índice = 49,20%</b>
$\text{Índice} = 0,2(40\%) + 0,2(6\%) + 0,2(0\%) + 0,2(100\%) + 0,2(100\%)$	

<sup>213</sup> Atualmente a taxa de condomínio custa R\$ 35. Segundo moradores do local, melhorias interna do condomínio não são viabilizadas visto a alta inadimplência dos moradores.

<sup>214</sup> Acesso em 12.07.2020. Disponível em <http://www.vecgaranhuns.com/2018/07/rachaduras-e-tetos-caindo-sao-alguns.html>

Portanto, avaliando o contexto de forma micro e considerando o parâmetro de avaliação para categoria, o Residencial Manoel Camelo deveria, obrigatoriamente, apresentar boas condições por ser tratar de um empreendimento concluído e entregue. As condições consideradas boas referem-se a um percentual maior que 80%. Entretanto, conforme índice exposto (**49,20%**), o condomínio apresenta condições **‘inaceitáveis’** quanto a infraestrutura e serviços urbanos ofertados aos seus moradores.

Escala 01   Localização na Cidade		Categoria: Infraestrutura e Serviços Urbanos (Manoel Camelo)		
Indicadores		Parâmetro de análise	Condição real do empreendimento	Classificação do Empreendimento
Iluminação, pavimentação, água, esgoto e coleta de lixo	Bom	81-100%	<b>49,20%</b>	<b>Insuficiente</b> 
	Aceitável	61-80%		
	Insuficiente	Até 60%		

### c) Oportunidades Urbanas e Equipamentos Urbanos

Assim como o São Vicente I, o Residencial Manoel Camelo também inaugura uma frente pioneira. Mas diferente do empreendimento da Viana e Moura, o conjunto erguido pelo Grupo CM e localizado no bairro Francisco Figueira apresenta, em seu entorno, condições topográficas mais atraentes para a produção imobiliária e reprodução desse capital.

Por essa característica territorial, e assim como já mencionado em momento anterior desta pesquisa, a área tem atraídos agentes privados que tem atuado na construção de casas a serem comercializadas no mercado imobiliário. Além dessa prática reforçar a monofuncionalidade da área no entorno do empreendimento, a existência de um vazio urbano entre as áreas parceladas dificulta o impulsionamento de atividades que poderiam trazer mais vitalidade para o entorno do conjunto.

Ao analisar o mapa de Oportunidades e Equipamento Públicos feito através de levantamento de dados *in loco*, é possível perceber que o território mais a oeste do Manoel Camelo apresenta uma maior oferta de serviços e comércio, além de também ter sido constatado uma maior diversidade funcional nesse setor<sup>215</sup>. A interrupção da oferta de serviços e comércios é perceptível quando se constata o vazio na malha. Esse limite

<sup>215</sup> Marcenarias, serralharias, lojas de vidro, pequenos clubes de festa, comercialização e cultivo de plantas foram algumas das atividades que acontecem nessa porção do raio de análise. Entretanto, por não serem usos essenciais, não foram incluídas na análise deste trabalho.

imposto por essa característica urbana reflete na redução da presença de pedestres nos passeios públicos e, consequentemente, na oferta de atividades variadas.

Por ser um condomínio fechado, o conjunto residencial ainda agrava a problemática. Ao fechar os olhos para a rua, além de desencorajar seus moradores a participar mais ativamente da vida urbana, o empreendimento perde uma vigilância natural da área que poderia acontecer através dos próprios moradores.

O Residencial Manoel Camelo é um típico exemplar de moradia produzida pelo programa MCMC, que evidencia o quanto a falta de continuidade da malha urbana e a ruptura do espaço público através de grandes e longos muros pode interferir e dificultar no desenvolvimento e no acesso a comércio, serviços e equipamentos. Moradores do local relataram, inclusive, que uma padaria e um mercado maior já chegou a abrir no local, mas fecharam por falta de fluxo de consumidores. A pequena quantidade de oportunidades urbanas mapeadas dentro do raio de análise mais acessível aos pedestres (500m) confirma essa dificuldade em empreender no local. O comércio mais expressivo no entorno do empreendimento, considerando este raio, se resume a duas mercearias.

Os demais usos mapeados a uma distância de até 500m do centro da poligonal do empreendimento, são caracterizados por pequenas barracas armadas junto aos muros do empreendimento ou outros pequenos comércio/serviços oferecidos informalmente nas residências erguidas próximas ao conjunto. Durante a visita ao local também constatou-se que dentro do condomínio há a oferta de serviços (especialmente ligados a salão de beleza/barbearia), entretanto, o acesso para investigação mais detalhada não foi permitida pelo síndico do condomínio.

O acesso à educação é bastante deficiente. Foi identificada uma escola pública infantil, a Escola Amilca da Mora Valença<sup>216</sup>, mas esta encontra-se a uma distância maior que a estabelecida no parâmetro de análise e não agregará na qualificação de inserção do empreendimento. Nenhuma outra escola pública ou creche foi localizada dentro da distância máxima permitida. A única faixa etária atendida, considerando os parâmetros de análise desta pesquisa, são os alunos(as) do ensino médio, que deslocando-se pouco mais de 1300m podem acessar a Escola Simoa Gomes.

---

<sup>216</sup> Anteriormente nomeada de “Núcleo de Educação Integral Municipal Professor Marcos Diego Carneiro de Freitas” a escola, que nunca ofereceu serviço escolar de forma integral, passou por uma recente mudança no nome da instituição.

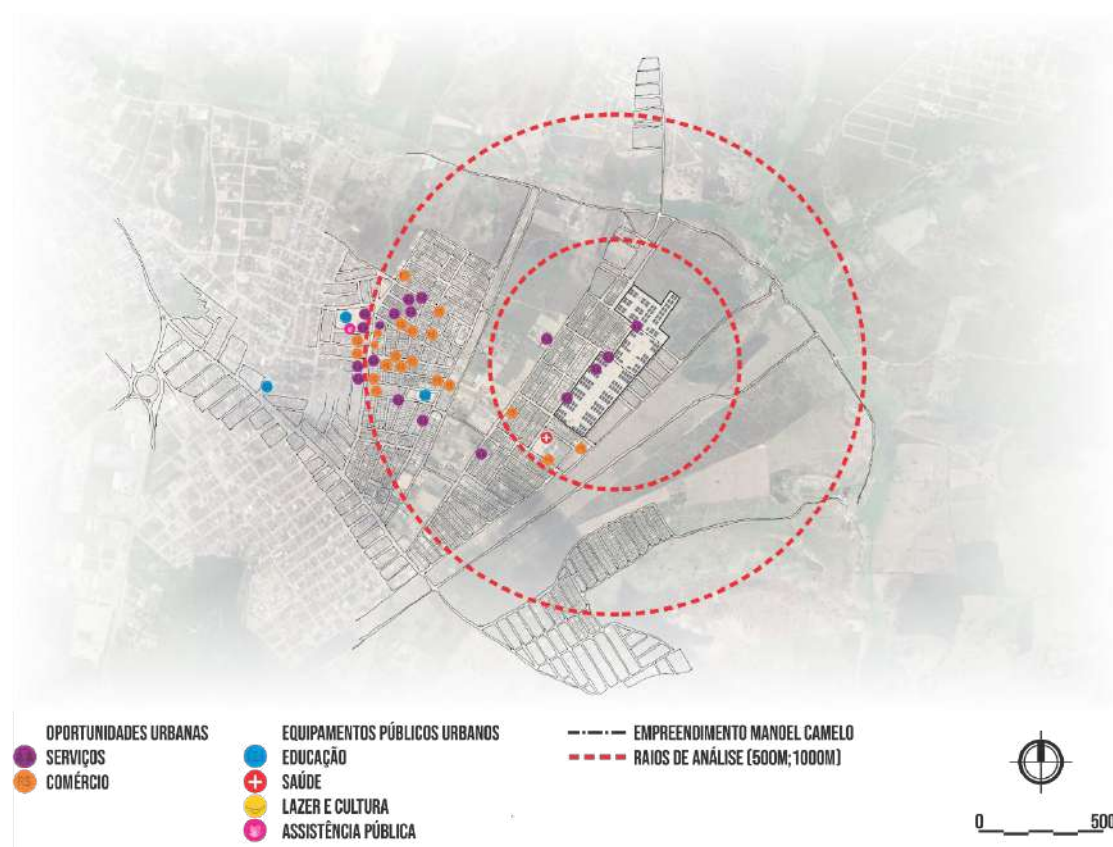


No que diz respeito à saúde, o empreendimento é atendido pela Unidade Básica de Saúde Manoel Camelo, localizada a pouco menos de 500m do centro da poligonal do empreendimento. O acesso à hospitais, entretanto, não apresenta a mesma facilidade, estando o hospital público mais próximo a uma distância aproximada de 3,8km.

Assim como os empreendimentos anteriores, o acesso às áreas livres para recreação, áreas para práticas esportivas e áreas com algum tipo de fomento cultural é uma grande problemática. A inexistência de acesso a este tipo de equipamento além de empobrecer a vida urbana, retira um direito social de todo cidadão: o direito ao lazer.

Quanto à assistência pública aos moradores do empreendimento, também não foram identificados nenhum tipo de acesso às unidades de atendimento ao cidadão e postos policiais/delegacias.

Figura 37: Mapeamento de oportunidades urbanas e equipamentos públicos no entorno Residencial Manoel Camelo. Fonte: Elaboração da autora, 2020.



Após a verificação das distâncias entre os empreendimentos e os usos mapeados, conforme quadro abaixo, foi constatado que o Residencial Manoel Camelo apresenta acesso à 37,5% dos usos analisados na categoria “Oportunidades Urbanas”, apresentando assim condições ‘**aceitáveis**’ quanto ao acesso a estes usos. Já os acessos analisados na



categoria “Equipamentos Públicos Urbanos”, o empreendimento apresentou condições ‘**inaceitáveis**’ com acesso a apenas 20% dos usos avaliados.

Escala 02   Vizinhança		Categoria: Oportunidades Urbanas (Residencial Manoel Camelo)			
Indicador	Usos avaliados	Quant. de usos encontrad os/mapead os	Dist./raio máximo de referência	Dist./raio real de localização	Validaçã o do uso
Serviço	Salão de beleza/ barbearia	- 03	1000m	- <500/>1000m	✓
	Academia	-	1000m	-	✗
	Lotérica/caixa eletrônico	-	1000m	-	✗
	Lanchonete/barzinho	05 07	1000m	>500m <500/>1000m	✓
Comércio	Mercado/horti- fruti/quitanda/padaria	04 14	500m	>500m <500/>1000m	✓
	Padaria	02	500m	<500/>1000m	✗
	Farmácia	-	1000m	-	✗
	Loja de material de construção	-	1000m	-	✗

Quadro 2: Avaliação dos usos da categoria ‘Oportunidades Urbanas’ da escala Vizinhança, para o empreendimento Manoel Camelo. Fonte: Elaboração da autora, 2020.

Escala 02   Vizinhança		Categoria: Equipamentos Públicos Urbanos (Residencial Manoel Camelo)			
Indicador	Usos avaliados	Quant. de usos encontrad os/mapead os	Dist./raio máximo de referência	Dist./raio real de localização	Validaçã o do uso
Educação	Centro de educação infantil (creche, maternal, jardim de infância)	01	500m	<500/>1000m	✗
	Centro de ensino fundamental	01	1000m	<1000/>1500m	✗
	Centro de ensino médio	01	1500m	<1000/>1500m	✓
Saúde	Unidade básica de saúde/unidade de pronto atendimento	01	1000m	>500m	✓
	Hospital	-	3000m	-	✗

Lazer e Cultura	Áreas livres para recreação/ apresentação cultural	-	500m	-	✗
	Áreas para prática esportiva	-	1000m	-	✗
	Teatro, livraria e museu	-	3000m	-	✗
Assistência Pública	Unidades de atendimento (CRAS, CREAS, Expresso Cidadão)	-	1000m	-	✗
	Posto policial/delegacia	-	2000m	-	✗

Quadro 3: Avaliação dos usos da categoria 'Equipamentos Públicos Urbanos' da escala Vizinhança, para o empreendimento Manoel Camelo. Fonte: Elaboração da autora, 2020.

#### d) Condição Urbana

O tipo de implantação do Residencial Manoel Camelo reforça um modelo urbano-arquitetônico fracassado, que alimenta crenças sociais e que impede a formação de espaços mais vivos e inclusivos nas cidades. Implantado sob a condição de condomínio fechado, o empreendimento, que nasceu isolado inaugurando uma frente de expansão no município, agora reforma o rompimento com a trama da cidade que vai sendo no entorno do conjunto. As barreiras físicas erguidas pelo residencial impossibilitam a construção de um ambiente urbano mais confortável e fluido.

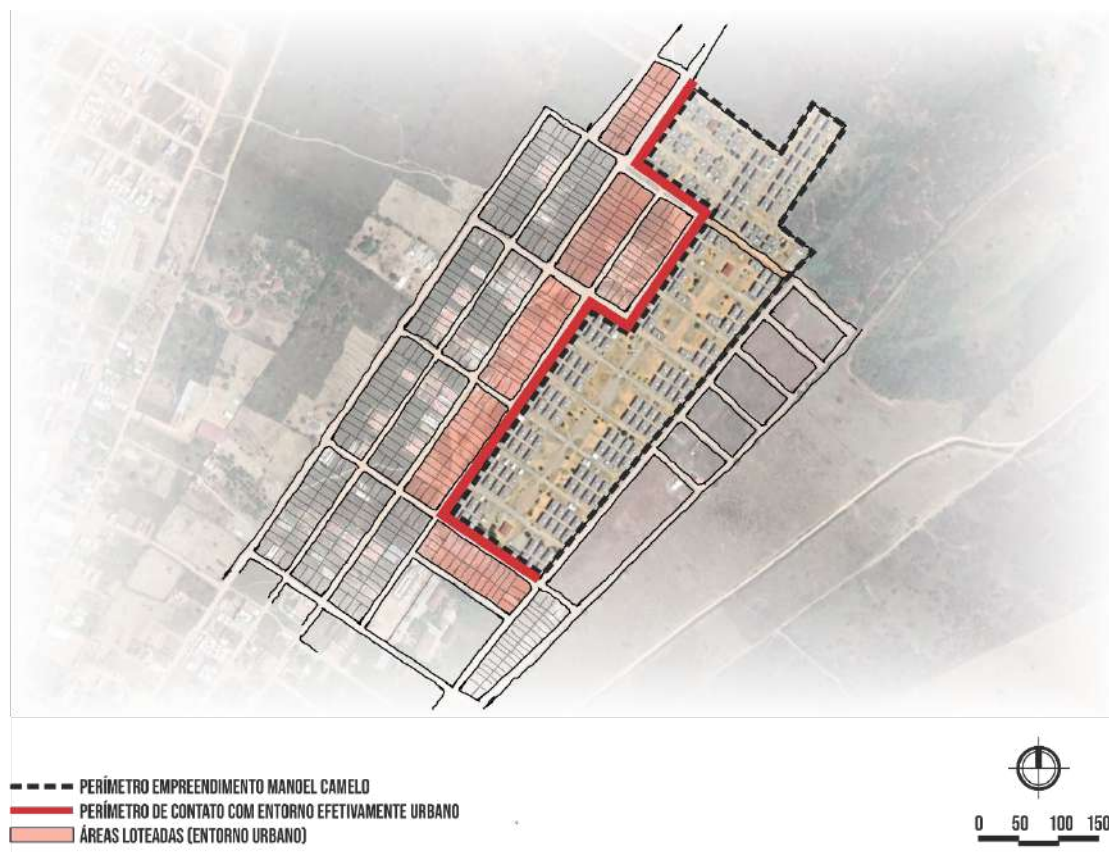
A persistência em reproduzir esse modelo falido de moradia, que copia características urbanas típicas de espaços ocupados por famílias de alta renda, além de renegar a cidade, reforça a dificuldade de interação da população mais pobre com a trama urbana.

É possível observar que, lentamente, parte do vazio existente entre o Manoel Camelo e o tecido real de cidade vem sendo ocupado. Toda a face oeste do empreendimento, atualmente, mantém contato com territórios parcelados e considerados, segundo os parâmetros deste trabalho, território efetivamente urbanos. As características topográficas existentes nessa orientação, a oeste e a sul do empreendimento, têm favorecido o processo da ocupação e construção da cidade.

Considerando este cenário, ao relacionar o perímetro total de contato entre o empreendimento e as áreas efetivamente urbanas com o perímetro total do conjunto habitacional, foi identificado que **47,55%** do Residencial Manoel Camelo está com face conectada à malha real de cidade. Sob esta condição, e contrariando a lógica para este empreendimento desse modelo, o conjunto é classificado como **‘bom’** quanto a relação com seu entorno.

(perímetro total (m) de contato com entorno efetivamente urbano)	898,97m	$\times 100 = 47,55\%$
perímetro total (m) do empreendimento	1.890,55m	

Figura 38: Inserção do empreendimento Manoel Camelo na malha urbana e faces de contato com entorno efetivamente urbano. Fonte: Elaboração da autora, 2020.

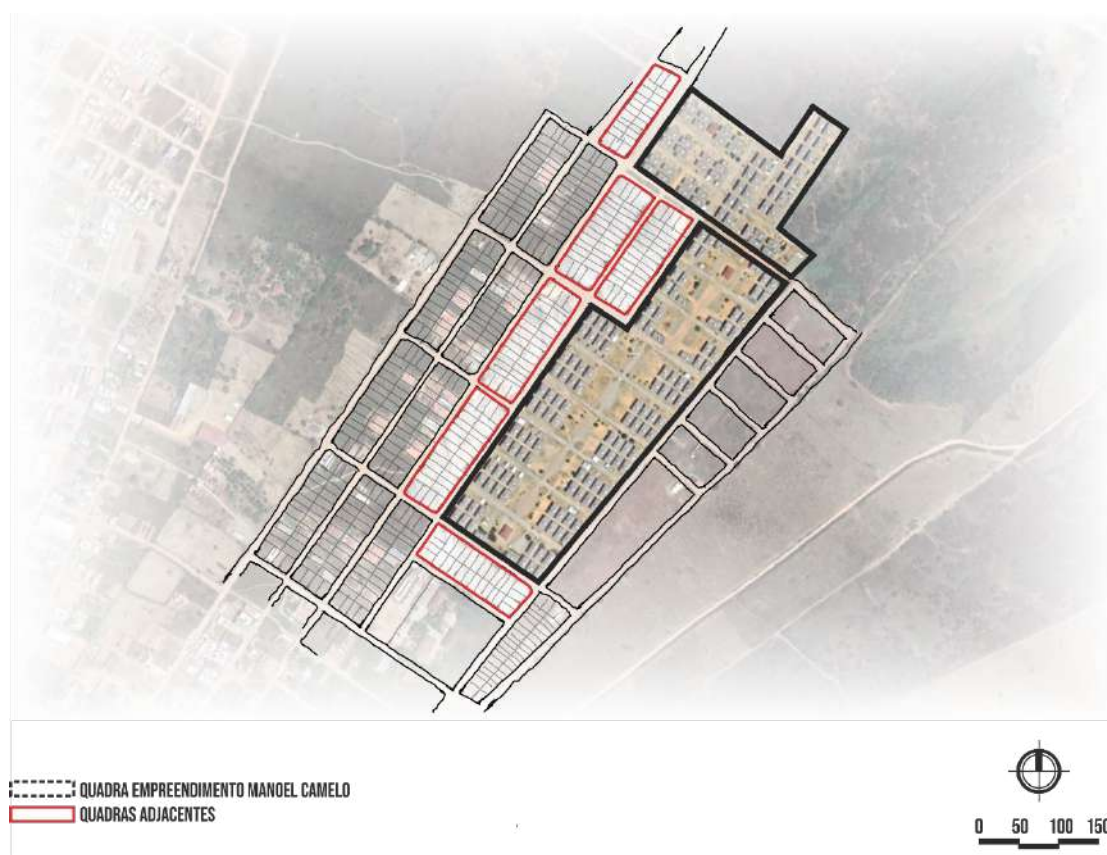


Quanto ao desenho de implantação proposto pelo empreendimento, apesar de na prática mostrar-se ineficaz para construção de espaços com mais urbanidade e vitalidade, foi constatado que o perímetro médio do Manoel Camelo apresenta valor dentro do permitido quando considerado os parâmetros de análise desta pesquisa.

Relacionando a soma do perímetro do conjunto e das quadras adjacentes a ele, com a quantidade total de quadras efetivamente urbanas no entorno, foi identificado que o condomínio residencial apresentou perímetro médio de **695,75**. Portanto, quanto ao formato e dimensionamento, o empreendimento contíguo apresenta condições classificadas como **‘aceitáveis’**.

(soma dos perímetros das quadras)	4.174,53	$= 695,75m$
(quantidade de quadras)	6	

Figura 39: Análise do formato e dimensões das quadras, e relação com entorno, do empreendimento Manoel Camelo. Fonte: Elaboração da autora, 2020.






A maior problemática do condomínio Residencial Manoel Camelo, sob a perspectiva do desenho urbano, está na quantidade de pontos de conexão entre o espaço público e o espaço privado. A maioria dos acessos previstos encontram-se, hoje, desativados. Em alguns deles foram retirados os portões e erguidos muros; em outros, o descuido com o crescimento da vegetação impede a conexão entre os espaços; e ainda, em alguns acessos de veículos o desnível entre a rua e o condomínio impede a usabilidade da passagem.

Aplicando os parâmetros previstos nesta pesquisa, pode ser constatado que a quantidade de acessos para os pedestres do condomínio se conectarem com o espaço público da rua está muito aquém do aceitável. O valor médio de pontos de conexão do Manoel Camelo é de '0,07', classificando este indicador como 'insuficiente' e evidenciado a necessidade urgente de melhoras quando a este aspecto.

		valor médio de acesso
quantidade de acessos ao longo das divisas	3	0,07
<u>medida linear das dividas (m)</u> 100	41,77	

Diferentemente de empreendimentos que apresentam áreas residenciais em lotes privados, a implantação de unidades de habitação em condomínios fechados confirma que mesmo em condições aceitáveis de malha urbana e tamanho de quadras, a construção de barreiras entre o acesso à cidade e o espaço privado da moradia é uma prática antiurbana que precisa urgentemente ser desmistificada e combatida. Neste sentido, é importante que órgãos competentes revejam o processo de regularização dessas práticas urbanas irregulares e façam valer aplicação da Lei Federal 6.766, de 1979, que condena esse modelo de construção de cidade.

Escala 03   Desenho Urbano		Categoria: Condições Urbanas (Residencial Manoel Camelo)	
Indicador	Parâmetro de análise	Condição real do empreendimento	Classificação do Empreendimento
Malha Urbana	Bom 100%	47,55%	Aceitável 
	Aceitável 40-99%		
	Insuficiente Menor que 40%		
Tamanho das Quadras	Bom Até 500m	695,75	Aceitável 
	Aceitável Entre 501-800m		
	Insuficiente Maior que 800m		
Pontos de Conexão	Bom 04 ou mais	0,07	Insuficiente 
	Aceitável 02 ou mais		
	Insuficiente Menor que 02		

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O mundo caminha para uma urbanização cada vez mais densa. A preocupação com as disparidades econômicas e sociais, e com problemas e calamidades ambientais que acometem as cidades contemporâneas foi o que despertou a construção da presente dissertação de mestrado, intitulada **Inserção Urbana de Empreendimentos do programa Minha Casa Minha Vida: o caso de Garanhuns-PE.**

Ao longo da pesquisa buscou-se compreender o porquê de os agentes produtores do espaço urbano apostarem em cidades médias, como a política pública de habitação do governo federal impulsionou a rápida transformação territorial percebida no município de Garanhuns na última década e como essa transformação tem refletido na qualidade do espaço de moradia para pessoas de menor poder aquisitivo. Para isso, foram analisados qualitativamente três empreendimentos frutos do modo de produção de moradia mais representativo da atualidade.

O caminho dissertativo adotado nesta pesquisa mostrou que apesar da tentativa de construção de uma política habitacional mais democrática e multidisciplinar, desenhada em 2003 pelo Ministério das Cidades, o capital financeiro e o jogo político continuam hegemônicos sobre as questões urbanas e sociais e, juntos, reforçam uma tradição que sempre excluiu os mais pobres. O MCMV é a continuação e consolidação dessa prática antiga.

Na urgência de tirar o país da crise, anunciada em 2008 com o calote das hipotecas nos EUA, o MCMV reproduziu um modelo que já se mostrava ineficaz e problemático em outros países sul-americanos e mesmo assim, a custo de mais segregação urbana e social, o programa foi lançado e segue até hoje. Apesar do Brasil possuir uma das leis urbanas mais avançadas do mundo, o Estatuto das Cidades, a tradição patrimonialista do país torna a aplicação dos instrumentos quase inexistente. Ainda assim, apesar de ser um quadro desanimador e de difícil reversão, é necessário estar sempre atento às questões urbanas e sociais, pressionar o Estado e pensar em soluções para mudanças do cenário.

Partindo do questionamento de como está se dando a relação entre os empreendimentos habitacionais e a cidade, as escalas de análise utilizadas neste trabalho buscou viabilizar a discussão de aspectos urbanos fundamentais na construção desse relacionamento. Neste caminho, foi importante perceber que o valor da terra-mercadoria da cidade média tem possibilitado a formação de bancos de terra pelas incorporadoras e atraído um aumento significativo de investimento imobiliário para cidade. Este quadro reflete nas ações da elite local, que impulsionada pelo aumento da construção imobiliária no município, tem



aberto novos loteamentos nas margens periféricas e criado bolhas de valorização seletiva na periferia da cidade, a depender da disponibilidade de infraestrutura, acessibilidade (do ponto de vista da mobilidade) e conteúdo social dos territórios loteados.

Neste sentido, as áreas periféricas mais baratas, frágeis e desprovidas de vida urbana, que compõe o banco de terra dos incorporadores, são os destinos mais prováveis aos empreendimentos MCMV. Além da localização e segregação espacial em relação ao tecido real de cidade, o padrão de inserção urbana dos conjuntos do programa é determinado por uma variedade de elementos que, sobretudo, estão atrelados às características físicas e funcionais do território em que são construídos.

Apesar de formalizar a possibilidade de acesso à casa própria, verifica-se que os conjuntos habitacionais da política habitacional vigente são pouco explorados enquanto instrumentos para transformar territórios da cidade em espaços ativos. A construção desses empreendimentos tem favorecido, acima de qualquer coisa, a reprodução do capital imobiliário. Assim, a lógica da cidade-negócio que teve início nos grandes centros e nunca se mostrou preocupada em propor um contínuo de boas qualidades aos habitantes, também invade as cidades médias e seus respectivos espaços de moradia.

Quanto ao aspecto físico, a maior deficiência dos empreendimentos aqui estudados está relacionada a falta de contato dos conjuntos com um entorno que seja configurado como uma trama efetivamente urbana. O caso menos problemático mostrou ser o empreendimento de menor proporção contíguo ao tecido urbano, que apesar de apresentar apenas uma das faces interligada com o tecido da cidade, o contato acontece sem a interferência de vazios urbanos, o que proporciona uma relação menos problemáticas entre os moradores do conjunto e a cidade real.

Esta constatação não tem, necessariamente, a ver com o porte do empreendimento. Mas mostra que quando inseridas em um contexto preexistente que seja, de fato, urbano, as implantações dos conjuntos podem trazer benefícios quanto a construção de uma cidade mais inclusiva e dinâmica. Por outro lado, o empreendimento que configura um condomínio fechado além de apresentar pior inserção, também é o que apresenta o impacto mais negativo na integração do conjunto com o espaço público, isolando os moradores e dificultando, inclusive, o desenvolvimento do entorno urbano adjacente ao empreendimento.

Assim, é possível verificar que o desenho urbano e a tipologia proposta para cada empreendimento refletem, em grande parte, na diversidade funcional da área. Loteamentos residenciais, com uma unidade de habitação por lote, mostraram-se como

modelo mais efetivos na cidade de Garanhuns, onde a forma de morar está enraizada no modelo da casa térrea, com espaço para quintal e terraço. Essa morfologia favorece a circulação de pedestres na rua, o que estimula a vida urbana e a abertura de pequenos comércios e serviços.

No caso dos conjuntos estudados, pôde ser constatado que esse setor terciário informal surge e é desenvolvido dentro das próprias unidades de habitação. Apesar de dois dos conjuntos estudados ter destinado áreas para ocupação de uso misto, elas estão vazias. Isso evidencia que áreas comerciais não são criadas por decretos e que a cidade é uma construção coletiva onde agentes públicos e privados precisam estar em sintonia e confluindo para um espaço que ofereça demanda e suporte para estes investimentos.

A respeito dos projetos arquitetônicos, apesar de não ser ponto de investigação desta pesquisa, é preciso ressaltar que a baixa qualidade e rigidez da arquitetura das unidades não atendem as necessidades das famílias, que costumam fazer intervenções nos espaços residuais dos lotes e acabam colocando as moradias em situação de irregularidade frente aos parâmetros urbanísticos vigentes no município. Esse conflito evidencia a urgente necessidade de alinhamento entre as políticas habitacionais e as políticas urbanas, com definição de diretrizes que sejam, de fato, eficientes e inclusivas. Atualmente o que pode ser percebido, é que o cumprimento dos parâmetros urbanos e de construção só acontece em uma parcela pequena do território da cidade, ocupada majoritariamente por habitações de alto padrão.

O acesso a equipamentos públicos é um dos componentes urbanos mais comprometidos nos empreendimentos caracterizados por um padrão de inserção que inaugura frentes pioneiras. A precariedade na condição de mobilidade do pedestre afeta o deslocamento e apesar do sistema de transporte público atender todos os empreendimentos, um desdobramento necessário é avaliar a eficiência dessas linhas quanto a possibilidade de deslocamento até outras partes da cidade. Talvez seja um momento para questionar a falta de integração entre as linhas de transporte público, permitindo que o morador se desloque para outros pontos da cidade pagando apenas uma passagem.

Os aspectos definidos e analisados por este trabalho, refletem a realidade urbana de uma cidade média brasileira. Os resultados aqui apresentados, apesar de semelhantes a outras realidades urbanas, não são regras. As diferentes formas de morar, as demandas e dinamicidades existentes entre os municípios brasileiros ressaltam a importância da análise local para a construção de um plano habitacional. Esta realidade é, certamente, uma das grandes dificuldades enfrentadas por um programa desenhado em escala

nacional, na esfera federal. Mas, ao mesmo tempo, identificando as problemáticas recorrentes nos variados municípios é possível estimular princípios urbanos importantes para construção de qualquer tipo de cidade.

A respeito disso, Benetti e Pecly (2017) afirmam sobre a necessidade primordial dos municípios assumirem o protagonismo na construção da cidade de definirem quais os melhores locais para a construção de habitação. Para os autores, uma pesquisa fundiária para identificar o potencial construtivo dos melhores locais para implantação da habitação, além de quantificar e especializar o déficit local, são caminhos interessantes para construção de um bom plano local de habitação, pois só pensando nos custos sociais, o município pode dizer com precisão quais os melhores locais para o crescimento da cidade. Na pesquisa, os autores propõem como ferramenta de gestão a construção de índices locais, que de forma pública e transparente deixam claro o valor da terra em cada parcela do território, tornando passíveis de questionamento decisões políticas que contrariem a lógica estabelecida.

Nesta perspectiva, longe de esgotar qualquer assunto e a fim de contribuir para os avanços do tema e abrir margem para um aprofundamento interdisciplinar que agregue teorias técnicas, sociais e econômicas sobre a construção do espaço urbano, especialmente o das cidades médias, através do programa MCMV ou de outra política pública de habitação, este trabalho aponta lacunas a serem preenchidas em novas oportunidades de pesquisa, a saber:

- Investigar se o crescente número de financiamentos e investimentos em habitação nas cidades médias, tem acompanhado o seu crescimento econômico;
- Investigar quais as barreiras para a criação de bons planos locais de habitação em municípios médios;
- Investigar se há uma grande concentração fundiária em posse de poucos proprietários e como isso reflete na construção dos espaços da cidade;
- Investigar qual o posicionamento dos movimentos de luta por moradia no município e como eles tem atuado frente às demandas habitacionais locais;
- Investigar o nível de conhecimento da população sobre as forças que comandam a cidade e apontar caminhos para combater o analfabetismo urbano.

É, ainda, importante mencionar o novo direcionamento da política habitacional que vem sendo desenhado pela gestão do governo atual. Publicada em agosto de 2020, a Medida Provisória (MP 996/2020) instituiu o programa Casa Verde e Amarela como tentativa de

marcar a atual gestão e romper com a política habitacional lançada pelo governo petista. De forma geral, segundo mencionado na MP, o modelo de provisão habitacional do MCMV é mantido, mas algumas mudanças ditadas pela indústria financeira marcam o novo programa.

Inicialmente, a “novidade” apresentada pelo Casa Verde e Amarela se refere a inclusão de programas de regularização fundiária e de melhorias habitacionais<sup>217</sup>, além de também fazer mudanças nas faixas de renda antes atendidas pelo programa MCMV<sup>218</sup>. Sobre a mudança da renda mensal das famílias a serem atendidas, apesar do texto da MP prever produção subsidiada para o grupo de menor renda, o ministro do Ministério de Desenvolvimento Regional declarou, durante apresentações do programa, que “não haverá novas contratações para famílias de baixa renda a curto/médio prazo por falta de recursos do Orçamento Geral da União para esta finalidade”<sup>219</sup>. Nesse sentido, a atual gestão lança um programa “novo” que reforça uma lógica antiga e que nega o direito à habitação e cidade aos mais pobres, parcela da população que compõe, historicamente, o maior déficit habitacional do país<sup>220</sup>.

Raquel Rolnik<sup>221</sup> ainda destaca os benefícios que a indústria financeira pode ter com as mudanças no programa e as problemáticas sociais e de endividamento em massa da população resultantes desse processo. Para Rolnik a possibilidade de mudança do indexador do crédito imobiliário<sup>222</sup> vai viabilizar a securitização, possibilitando que as dívidas dos mutuários contraídas nos bancos sejam vendidas para fundos de investimento e circulem no mercado financeiro. Vale ressaltar que, conforme discutido e apresentado

<sup>217</sup> Estes instrumentos já haviam sido desenhados e definidos em momento anterior, no período lulista, e deveriam ser alimentados com recursos do OGU e de outros fundos e fontes não onerosas, a fim de atender pessoas com menor renda.

<sup>218</sup> A categorização das faixas de renda 1, 1.5, 2 e 3 do MCMV foram substituídas por grupos no programa Casa Verde e Amarela. Sendo: grupo 1 (famílias com renda mensal até R\$ 2 mil); grupo 2 (R\$ 2 mil a R\$ 4 mil) e grupo 3 (R\$ 4 a R\$ 7 mil).

<sup>219</sup> GT Habitação e Cidade (IPPUR/UFRJ). Casa Verde e Amarela: pontos críticos do novo programa habitacional do governo federal. Observatório das Metrópoles, setembro 2020. Disponível em: <<https://www.observatoriadasmetropoles.net.br/casa-verde-e-amarela-pontos-criticos-do-novo-programa-habitacional-do-governo-federal/>>. Acesso em 30 de dezembro de 2020.

<sup>220</sup> Segundo publicado pelo GT Habitação e Cidade (IPPUR/UFRJ), desde o começo do governo Bolsonaro não foi feita nenhuma contratação para faixa 1.

<sup>221</sup> Pela Cidade: a Cidade é Nossa com Raquel Rolnik #24 - Casa Verde e Amarela e a financeirização da moradia. Raquel Rolnik e Amanda Mazzei. Lab Cidade, 31 ago. 2020. *Podcast*. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/a-cidade-e-nossa-com-raquel-rolnik-24-casa-verde-e-amarela-e-a-financeirizacao-da-moradia/>>. Acesso em 20 de dezembro de 2020.

<sup>222</sup> O crédito imobiliário usava a Taxa Referencial de Juros (TR) para indexar os contratos do programa. A mudança feita no programa permite que agora a inflação (IPCA) faça essa indexação, abrindo margem para as dívidas serem lançadas no mercado de capitais.

neste trabalho, este foi o processo que gerou a grande crise hipotecária nos Estados Unidos em 2008.

Para finalizar este trabalho, que buscou avaliar a qualidade de inserção urbana de empreendimentos MCMV frente as dinâmicas de mercado praticadas pelo programa, é necessário reforçar a importância de cada indicador avaliado nas escalas de análises desta pesquisa, para construção de cidades mais vivas e com possibilidade de progressão social. A cidade tem que ser olhada como um conjunto, que não exclui ninguém de sua formação, mas que inclui os excluídos no seu processo de urbanização. É urgente a necessidade de repensar e conduzir o processo de crescimento da cidade.

## REFERÊNCIAS

## REFERÊNCIAS

- AMORIM FILHO, Oswaldo. B. **Origens, evolução e perspectivas dos estudos sobre as cidades médias**. In: SPOSITO, M. E. B. (Org.). *Cidades médias: espaços em transição*. São Paulo: Expressão Popular, 2007
- ARANTES, Pedro F.; FIX, Mariana. **Como O Governo Lula Pretende Resolver O Problema Da Habitação**. *Correio da cidadania*. v. 30 jul. 2009.
- AZAMBUJA, Renata N., CORRÊA, Antônio C.B., 2015. **Geomorfologia e áreas de expansão urbana do município de Garanhuns-PE**: uma abordagem espaço-temporal dos eventos morfodinâmicos para o planejamento territorial. *Geo UERJ* 27, 202-233.
- BARBOZA, Annye E. M. **A aprendizagem de gestores por meio de suas experiências em uma construtora pernambucana de médio porte**: um estudo de caso na Viana e Moura Construção S/A. Dissertação (Mestrado em Administração), CCSA-UFPE, Recife, 2015.
- BENETTI, Pablo; PECLY, M. Lúcia (orgs.). **Qualidade da habitação de interesse social em três escalas**: análise do programa Minha Casa Minha Vida no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Rio Books. UFRJ PROURB, 2017.
- BOLAFFI, Gabriel. **Aspectos socioeconômicos do Plano Nacional de Habitação**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), FAUUSP, São Paulo, 1972.
- BONDUKI, Nabil. **Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa Minha Vida**. *Teoria e Debate*, v. 82, 2009.
- BOTELHO, Adriano. **Relações entre o financiamento imobiliário e a produção do espaço na cidade de São Paulo**: casos de segregação e fragmentação espaciais. In: *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2005.
- BRANDÃO, Zeca. **O papel do desenho urbano no planejamento estratégico**: a nova postura do arquiteto no plano urbano contemporâneo. *Arquitextos*, n.025, junho 2002. Disponível em: <<https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/03.025/773>>. Acesso em 26 de abril de 2020.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana. **Caderno 1: Análise de Custos Referenciais**. Brasília, DF, 2017.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana. **Caderno 2: Parâmetros Referenciais**. Brasília, DF, 2017.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Brasília, DF, 2004.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Habitação Minha Casa Minha Vida**. Disponível em: <[https://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/Empreendimentos\\_Contratados\\_PJ\\_31122014.pdf](https://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/Empreendimentos_Contratados_PJ_31122014.pdf)>. Acesso em: 06 abr 2020.
- CASTRO, Carolina. **A Explosão do Autofinanciamento na Produção da Moradia em São Paulo nos Anos 90**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), FAUUSP, São Paulo, 1999.



CONDEPE/FIDEM. Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco. **Caracterização das regiões de influência das cidades pernambucanas**. Recife: CONDEPE/FIDEM, 2013.

DE MELO, Felipe P. **Modelo de uso e ocupação da paisagem no município de Garanhuns-PE**. In: Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental. V. 10, nº 10, p. 2198-2207, 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5902/223611707857>

FARR, Douglas. **Urbanismo Sustentável: Desenho urbano com a natureza**. Porto Alegre: Bookman, 2013

FERRAZ, Antônio C. P.; TORRES, Isaac G. E. **Transporte Público Urbano**. 2ª. ed. Editora Rima. São Carlos, 2004.

FERREIRA, J. S. Whitaker (coord.). **Produzir casas ou construir cidades?** São Paulo: FUPAM, 2013.

FIX, Mariana. **São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem**. São Paulo: Boitempo, 2007.

FIX, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico), IE-Unicamp, Campinas, 2011.

GEHL, Jan. **Cidades para Pessoas**. São Paulo: Perspectiva, 2013.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Regiões de Influência de Cidades – 2007**. Rio de Janeiro. IBGE, 2008.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011 [1961].

LOIOLA, Daniella B. **O espaço do habitat como prática de integração social: A produção da moradia popular contemporânea**. Rio de Janeiro: UFRJ/FAU, 2014.

MARICATO, Ermínia. **Política habitacional no regime militar**. Petrópolis: Vozes, 1987.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e Cidade**. São Paulo. Atual Editora Ltda., 1997.

MARICATO, Ermínia. **Política Urbana E De Habitação Social: Um Assunto Pouco Importante Para O Governo FHC**. Revista Praga Estudos Marxistas. v. 6. São Paulo: Boitempo, 1998.

MARICATO, Ermínia. **O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano**. In: Revista Políticas Sociais (IPEA), v. 12, 2006.

MARICATO, Ermínia. **Por um novo enfoque teórico na pesquisa de habitação social**. In: Cadernos Metrópole, V.21, 2009.

MARICATO, Ermínia. **O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano**. In: Revista Políticas Sociais (IPEA), v.12, p.211, 2016.

ELLIN, Nan. **Integral Urbanism**. Ed. Taylor e Francis Group. New York, 2006.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **O programa minha casa, minha vida (2009 – 2014) e a participação democrática dos movimentos e organizações sociais**: impacto na inclusão social por meio da efetivação do direito à moradia. In: Direito, instituições e políticas públicas: o papel do jusidealista na formação do Estado [S.l: s.n.], p. 918 ; 23 cm, 2017.

RIBEIRO, E. L. **Qualidade de Vida Urbana** - Indicadores e Estudos da Percepção Coletiva. João Pessoa, 2001.

ROCHA LIMA JR., João; GREGÓRIO, Carolina A. G. **Valuation e Investimento nas Ações das Empresas de Real Estate no Brasil**: Cenário do Ciclo de captação Intensiva (2005-2007). São Paulo. Setembro, 2008, 12p. Anais do CD-ROM VIII Seminário Internacional da LARES – *Latin American Real Estate Society*.

ROLNIK, Raquel et al. (Coord.). **Ferramentas para avaliação da inserção urbana para os empreendimentos faixa 1 programa do MCMV**. LabCidade. FAU/USP. 2014.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROYER, Luciana O. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), FAUUSP, São Paulo, 2009.

RUFINO, M. B. C. (2015). **Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos**. In: AMORE, C. S., SHIMBO, L. Z., RUFINO, M. B. C. (orgs.). *Minha Casa... e a cidade? Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis municípios brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SETTE, H. **Origem e evolução urbana de Garanhuns**. *Boletim carioca de Geografia*, n. 9. Rio de Janeiro, 1956.

SHIMBO, Lúcia. **Habitação Social, Habitação de mercado**: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro. Tese de (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) São Carlos, 2010.

SIDUSCON/FGV. **Conjuntura da Construção**, ano XII, n. 3, out. 2014, p.6.

SPOSITO, Maria da Encarnação B. **Cidades médias: espaços em transição**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

TORRES FILHO, Ernani T. **O estouro de bolhas especulativas recentes: os casos dos Estados Unidos e Japão**. IPEA, Brasília, 2015.