

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES – CAMPOS DOS GOYTACAZES
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO REGIONAL
E GESTÃO DE CIDADES

Francisco Carlos Delgado Gomes

OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
HABITAÇÃO: O CASO DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS
GOYTACAZES

CAMPOS DOS GOYTACAZES
Novembro de 2014

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES – UCAM
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO REGIONAL
E GESTÃO DE CIDADES

Francisco Carlos Delgado Gomes

OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
HABITAÇÃO: O CASO DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS
GOYTACAZES

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Planejamento Regional e Gestão de Cidades, da Universidade
Candido Mendes - Campos dos Goytacazes/RJ, para a
obtenção do grau de MESTRE EM PLANEJAMENTO
REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES

Orientador: Prof. José Luis Vianna da Cruz, DSc.

CAMPOS DOS GOYTACAZES
Novembro de 2014

FICHA CATALOGRÁFICA

G663d Gomes, Francisco Carlos Delgado.

Os desafios da implementação das políticas públicas de habitação: o caso do Município Campos dos Goytacazes / Francisco Carlos Delgado Gomes. – 2015.
141 f; il.

Orientador: José Luis Vianna da Cruz

Dissertação de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades – Universidade Candido Mendes – Campos dos Goytacazes, RJ, 2014.

Bibliografia: f. 128-141

1. Políticas públicas – habitação – Campos dos Goytacazes (Município) 2. Morar Feliz (programa habitacional) – Campos dos Goytacazes (Município) 3. Receita Minha Casa Minha Vida (programa habitacional) – Brasil I. Universidade Candido Mendes – Campos. II. Título.

CDU - 351.778.5(1-21)(815.3C)

FRANCISCO CARLOS DELGADO GOMES

OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS
DE HABITAÇÃO: O CASO DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS
GOYTACAZES

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Planejamento Regional e Gestão de Cidades, da Universidade
Candido Mendes - Campos dos Goytacazes/RJ, para a
obtenção do grau de MESTRE EM PLANEJAMENTO
REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES

Aprovado em 12 de novembro de 2014.

BANCA EXAMINADORA

Prof. José Luis Vianna da Cruz, DSc - Orientador
Universidade Candido Mendes

Prof. Rodrigo Anido Lira, DSc
Universidade Candido Mendes

Prof^a: Ana Paula Serpa Nogueira de Arruda, DSc
Universidade Estadual do Norte Fluminense

CAMPOS DOS GOYTACAZES
Novembro de 2014

Aos meus pais Moacir e Eunice (*in memoriam*),
pelos valores que até hoje norteiam a minha vida.
À Universidade Candido Mendes,
pela oportunidade.
à minha esposa Dilcinéa,
pela paciência e apoio.
Sem eles nada disso seria possível!
Muito obrigado!

AGRADECIMENTOS

Aos meus familiares que me apoiaram nesta decisão de avançar em busca de meus sonhos.

À professora Dr^a. Rosélia Piquet, pelas lições ao longo do curso, bem como aos demais professores, através dos quais a visão transmutou-se do local para horizontes mais amplos.

Ao orientador, Dr. José Luis pelas críticas sempre produtivas, o apoio e estímulo irrestrito ao trabalho a ser realizado e a sensibilidade de tornar este sonho possível.

Ao professor Dr. Rodrigo Lira, meu coorientador, colega e parceiro de discussões e ações educacionais.

Aos amigos e colegas de turma e a todos que, no espaço cotidiano, contribuíram para que chegássemos até aqui.

“Enfim, não se pode esperar que a política de investimentos públicos seja mais equitativa do que a sociedade em que ela foi desenvolvida”

Vetter e Massena

RESUMO

OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO: O CASO DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

Sempre presente na agenda brasileira das demandas mais urgentes e que pode se considerado um obstáculo para o desenvolvimento sustentável do país, o déficit habitacional acumulado ao longo de décadas tem obrigado os governos a proporem políticas públicas para a construção de moradias, envolvendo o segmento da construção civil, o governo e a sociedade. A proposta do presente trabalho é, a partir de uma pesquisa histórica e bibliográfica referente às políticas e ações de habitação levadas a efeito no país entre 1964 e 2012, analisar a participação de entes nacionais e subnacionais nas ações de minimização do déficit e da demanda habitacionais, tendo como objeto concreto o município de Campos dos Goytacazes. A dissertação analisa os programas habitacionais implementados no município, em especial o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, federal, e o Programa Morar Feliz – PMF, de iniciativa municipal, observando a gestão e controle da política habitacional no âmbito municipal e seus objetivos específicos, bem como os avanços e/ou retrocessos observados na implementação de políticas mitigadoras do déficit habitacional. Aborda, ainda, a percepção de que não há efetividade na participação da sociedade civil organizada na definição, gestão e controle da política habitacional, através da criação de espaços institucionais e de organizações próprias e autônomas dos movimentos sociais, como forma de fortalecimento da cidadania, da participação e da democracia, no sentido da construção de uma nova cultura política, democrática e cidadã. Intenta-se a compreensão das características e dos resultados dessas políticas no âmbito municipal, à luz da experiência histórica brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: Déficit habitacional, Política habitacional, Habitação de interesse social, Cidadania.

ABSTRACT

THE CHALLENGES OF IMPLEMENTATION OF PUBLIC HOUSING POLICY: THE MUNICIPALITY OF CASE OF CAMPOS DE GOYTACAZES

Always present in the Brazilian agenda of the most urgent demands and considered an obstacle to sustainable development of the country, the accumulated housing deficit for decades has forced governments to propose public policies for housing construction, involving the construction industry, the government and society. The aim of this work is, from a historical and bibliographical survey of housing policies and actions developed in the country from 1964 to 2012, to analyze the participation of national and sub-national entities in actions to minimize the deficit and housing demand, with the concrete object the city of Campos dos Goytacazes. The dissertation analyzes the housing programs implemented in the city, especially the Minha Casa Minha Vida program - PMCMV, federal, and Programa Morar Feliz – PMF, municipal initiative, noting the management and control of housing policy at the municipal level and their specific objectives as well as advances and / or setbacks followed in the implementation of mitigation policies of the housing deficit. It also alludes to the realization that there is no effective participation of civil society organizations in the definition, management and control of housing policies, through the creation of institutional spaces and own and autonomous social movement organizations as means of strengthening citizenship, participation and democracy in order to build a new political, democratic and civic culture. The paper attempts to understand the features and results of such policies at the municipal level, considering Brazilian historical experience.

KEYWORDS: Deficit housing, Housing policy, Social housing, Citizenship.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1:	Gráfico da Contratação de Recursos para Habitação: FGTS/SBPE Brasil	43
Figura 2:	Organograma da Política Nacional de Habitação	48
Figura 3:	Gráfico de Contratações Habitacionais na CAIXA (2003 a 2010)	55
Figura 4:	Campos dos Goytacazes, mapa da situação.	65
Figura 5:	Gráfico representativo dos Royalties + Participações especiais no município	72
Figura 6:	Gráfico do fluxo de formação de domicílios por período da projeção, segundo Categorias carência habitacional. Brasil, 1993 a 2023	73
Figura 7:	Gráfico da Evolução do déficit habitacional e de seus componentes estimado a partir das PNAD	80
Figura 8:	Mapa com a vista aérea dos Bairros contemplados pelo PMF	84
Figura 9:	Planta baixa padrão das UH do PMF	85
Figura 10:	. Aspecto visual das UH construídas no PMF	85
Figura 11:	Fase II do PMF, contemplando Bairros e Distritos do município.	86
Figura 12:	Mapa com a distribuição dos empreendimentos do PMCMV e do PMF Fase I.	96
Figura 13:	Vista aérea do Loteamento Residencial Jardim Aeroporto.	119

LISTA DE TABELAS

Tabela 1:	Evolução do número de UH financiadas entre 1964 a 1986	29
Tabela 2:	Contratações com recursos do FGTS no país (R\$ Milhão)	50
Tabela 3:	PMCMV: Produção e impactos na economia em 2012	55
Tabela 4:	Evolução da População total, urbana e rural do Município de Campos dos Goytacazes (1970/2010).	66
Tabela 5:	Programas Habitacionais realizados pela PMCG entre 1989 e 2001	71
Tabela 6:	Projeção de domicílios no município, anos 2008 a 2013 e categorias dos déficits e adequações.	75
Tabela 7:	Déficit habitacional urbano e DHDE, por faixa de renda no Brasil e no município (2008)	77
Tabela 8:	Conceitos adotados na apuração do déficit habitacional e inadequação de domicílios urbanos, totais apurados no município de Campos dos Goytacazes.	79
Tabela 9:	Estimativa relativa do Déficit habitacional, seus componentes e subcomponentes, PNAD.	80
Tabela 10:	Fase I do Programa Morar Feliz, em Campos dos Goytacazes.	83
Tabela 11:	Produção Habitacional PMCMV no Município de Campos dos Goytacazes e Região.	91
Tabela 12:	Distribuição dos empreendimentos no município de Campos dos Goytacazes.	93
Tabela 13:	Campos dos Goytacazes: PMCMV, Porte dos empreendimentos por faixa de renda	94
Tabela 14:	Municípios com presença de instrumentos para política habitacional no país, anos 2004, 2005, 2008 e 2009.	98

LISTA DE QUADROS

Quadro 1:	Articulações institucionais, Campos dos Goytacazes.	101
Quadro 2:	Órgão gestor, plano e Fundo municipal de Habitação, Campos dos Goytacazes.	102
Quadro 3:	Construção, aquisição e melhorias de UH, Campos dos Goytacazes.	102
Quadro 4:	Conselho municipal de política e desenvolvimento urbano, Campos dos Goytacazes	103

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABECIP – Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança
BNH - Banco Nacional da Habitação
CADÚNICO – Cadastro Único
CAIXA – Caixa Econômica Federal
CCI - Cédulas de Crédito Imobiliário
COHAB - Companhias de Habitação
CMN – Conselho Monetário Nacional
CRI - Certificado de Recebíveis Imobiliários
DHDE - Demanda Habitacional Demográfica
DHDO - Demanda Habitacional Domiciliar
DHT - Demanda Habitacional Total
EMHAB – Empresa Municipal de Habitação, Urbanização e Saneamento de Campos dos Goytacazes
FCP – Fundação da Casa Popular
FCVS - Fundo de Compensação das Variações Salariais
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV - Fundação Getúlio Vargas
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FJP – Fundação João Pinheiro
FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
HIS - Habitação de Interesse Social
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBMEC - Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MCIDADES – Ministério das Cidades
LCI – Letras de Crédito Imobiliário
OGU - Orçamento Geral da União
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PAIH - Plano de Ação Imediata para a Habitação
PAR – Programa de Arrendamento Residencial
PDP - Planos Diretores Participativos
PES - Plano de Equivalência Salarial
PLANHAB - Plano Nacional de Habitação
PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida
PMF – Programa Morar Feliz
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNH - Política Nacional de Habitação
SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos
SEAC - Secretaria Especial de Assuntos Comunitários
SEPURB - Secretaria de Política Urbana
SFH - Sistema Financeiro da Habitação
SFI – Sistema de Financiamento Imobiliário.
SHM - Sistema de Habitação de Mercado
SM – Salário mínimo.
SNH - Sistema Nacional de Habitação
SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Nacional
UF – Unidade da Federação
UH – Unidades habitacionais

SUMÁRIO

1:	INTRODUÇÃO	17
2:	A QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL: DA FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR AO PROGRAMA MINHA CASA MIN VIDA (PMCMV)	24
2.1:	A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL NO PERÍODO ANTERIORE A 1964.	24
2.1.1:	A Criação da Fundação as Casa Popular (FCP).	26
2.2:	HABITAÇÃO NO PERÍODO DO BNH: 1964 A 1986.	27
2.2.1:	A Crise dos Anos 1970 e a Extinção do BNH	30
2.3:	HABITAÇÃO NO PERÍODO PÓS-BNH: 1986 A 2002.	34
2.3.1:	A Crise no Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e a Criação, e os Objetivos e o Desempenho do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI).	37
2.4:	POLÍTICA HABITACIONAL DO PRIMEIRO GOVERNO LULA (2003 A 2006).	46
2.5:	POLÍTICA HABITACIONAL DO SEGUNDO GOVERNO LULA (2007 A 2010).	51
2.5.1:	O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)	52
2.5.2:	A Participação Social e Comunitária nas Premissas do PMCMV	55
2.5.3:	As Incompatibilidades entre o Programa Minha Casa Minha Vida e o Plano Nacional de Habitação	57
3:	POLÍTICA DE HABITAÇÃO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES.	63
3.1:	PERFIL DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES.	63
3.2:	A OCUPAÇÃO URBANA NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES.	66
3.3:	POLÍTICAS PARA O ATENDIMENTO À DEMANDA POR HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES.	70
3.3.1:	A Demanda por Moradia e os Instrumentos de Gestão Política Habitacional no Município de Campos dos Goytacazes.	73

3.3.2:	A Metodologia Adotada pela Caixa Econômica Federal para Apuração da Demanda Potencial por Habitação e os Resultados no Município de Campos dos Goytacazes.	75
3.3.3:	As Necessidades Habitacionais do Município de Campos dos Goytacazes com Base no Censo de 2010.	78
3.4:	O PROGRAMA MORAR FELIZ COMO POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO MUNICIPAL.	81
3.4.1:	Bases Operacionais e Legais do Programa Morar feliz e Realizações até 20213.	82
3.4.2:	Considerações sobre o Programa Morar Feliz (PMF).	87
3.5:	O PROGRMA MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV) E A PRODUÇÃO HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES.	90
3.6:	INSTRUMENTOS PARA A GESTÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL MUNICIPAL.	97
3.6.1:	O Processo Avaliativo da Gestão da Política Habitacional no Município.	99
3.6.2:	A Avaliação do Plano Diretor Participativo (PDP) do Município de Campos dos Goytacazes.	103
3.6.3:	O Diagnóstico feito no Município de Campos dos Goytacazes, a partir do Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores.	110
4:	AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES.	111
4.1:	A NECESSIDADE DE SE AVALAIAR AS POLÍTICAS PÚBLICAS.	112
4.1.1:	Indicadores para Avaliação das Políticas Públicas.	112
4.2:	A AVALIAÇÃO DO PROGRAMA MORAR FELIZ. (PMF)	113
4.2.1:	A Ratificação da Segregação Socioespacial Observada no PMF	114
4.3:	CONSIDERAÇÕES SOBRE O PMCMV NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES.	117
5:	CONSIDERAÇÕES FINAIS.	123
6:	REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS.	128

1: INTRODUÇÃO

As cidades, ao longo de sua história, têm acumulado déficits sociais em função de suas contradições e desigualdades, inerentes ao sistema capitalista, este constituindo uma sociedade de classes, em que os diferentes segmentos possuem variadas possibilidades e oportunidades conforme a posição ocupada e pelas relações estabelecidas ao longo da história. O enfrentamento dessas contradições e desigualdades tem ficado à margem da ação dos governos, descompromissados, via de regra, com os interesses da maioria da população, o que se configura como déficit de cidadania.

Sendo o Brasil um país predominantemente urbano, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE, 2010), com taxa de urbanização atingindo 81,2% em 2000 e 84% em 2010, contrapondo-se aos 44,7% de 1960, a questão urbana se relaciona com a sua estrutura e dinâmicas política, econômica e social. As questões social e urbana devem caminhar juntas na agenda pública, com políticas de intervenção, com orientação nas áreas aderentes a essa perspectiva, que pressupõe a compreensão da cidade, do urbano e do território na sua totalidade, como espaços de relações sociais, de solidariedades e, conseqüentemente, como espaços de contradições e disputa de recursos.

Com a implantação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), em 1964, a política habitacional ganha diretrizes nacionais. O direito à moradia digna torna-se tema com destaque na elaboração dos planos, programas e ações, com padrões mínimos de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos de diferentes usos e funções, serviços urbanos e sociais, sendo o poder público agente

indispensável na regulação urbana e do mercado imobiliário, na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários. Deve ser objeto de uma política pactuada com a sociedade e que extrapole um só governo, com gestão democrática e participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos.

Segundo Arretche (2012), dentre outros autores, muito embora pouco tenha sido realizado com vistas ao atendimento das necessidades de redução do déficit habitacional no Brasil, no período de 1986 a 2002, observa-se, a partir de 2003, mudanças, com a criação do Ministério das Cidades (MCIDADES) e a aprovação da Política Nacional de Habitação – PNH, em 2004, que propôs uma visão ampliada e integrada das questões de desenvolvimento urbano, implementada por meio dos principais agentes públicos do Sistema Nacional de Habitação (SNH), dentre eles o MCIDADES, responsável pelas diretrizes, coordenação e implementação do sistema, a Caixa Econômica Federal (CAIXA), entes subnacionais e agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).

A Caixa Econômica Federal (CAIXA), com uma rede de 58 unidades especializadas em serviços de desenvolvimento urbano nas capitais e regiões metropolitanas, com representações em regiões interioranas, inclusive no município de Campos dos Goytacazes, com a responsabilidade de contratação e acompanhamento de empreendimentos nas áreas de habitação, saneamento e infraestrutura, dotadas de equipes multidisciplinares de engenheiros, arquitetos, geógrafos, técnicos sociais e analistas, é responsável pela operação dos programas habitacionais promovidos com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS. A instituição atua também dentro do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, articulando ações do Governo Federal em parceria com os Estados, municípios e iniciativa privada, promovendo a construção de unidades habitacionais voltadas às camadas da população com menor renda, concedendo empréstimos subsidiados, principalmente para a faixa de renda familiar até R\$ 1.600,00.

Os entes subnacionais são representados por Estados, Distrito Federal e Municípios; Conselhos Estaduais, Distrital e Municipais, atuando como órgãos descentralizados, com atribuições específicas de habitação no âmbito local, envolvendo associações, sindicatos, cooperativas e outras entidades que desempenhem atividades na área habitacional, como agentes promotores.

Além dos agentes acima citados, o Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (CCFGTS), mesmo não integrando diretamente a composição definida pela Lei Federal nº 11.124/05 tem papel fundamental na implementação do sistema, deliberando sobre os recursos do FGTS, principal fonte estável de recursos voltada para habitação e de parte substancial dos programas da PNH.

A hipótese geral que orienta o presente trabalho é que os programas Minha Casa Minha Vida e Morar Feliz podem ser perfeitamente compatíveis e complementares como políticas públicas de habitação, sendo escolhido para observação o município de Campos dos Goytacazes, localizado na região norte do estado do Rio de Janeiro, sendo o maior município do interior do estado, local onde os dois programas são disponibilizados à população, sendo, porém, notório o direcionamento da administração municipal para o Programa Morar Feliz.

Nesse sentido, a dissertação realizou a) o levantamento das políticas públicas brasileiras de habitação ao longo do século XX até o ano de 2012, buscando avaliar as razões do direcionamento de maior oferta de moradias aos segmentos de média e alta renda, em detrimento dos de baixa renda; b) analisou as características e metas do PMCMV, visto como principal programa na política habitacional do governo federal, indagando até que ponto, à luz dos seus objetivos ambiciosos, tanto de diminuir o déficit habitacional como de garantir moradia de qualidade às camadas sociais mais necessitadas, esse programa tem concorrido de forma a atingir esse resultado no município de Campos dos Goytacazes; c) avaliou a efetividade do Programa de Habitação do Município de Campos dos Goytacazes a partir da análise do Programa Morar Feliz e sua aderência aos princípios do Plano Nacional de Habitação; d) buscou analisar os programas Morar Feliz (MF) e Minha Casa Minha Vida (PMCMV), no nível municipal e direcionados à HIS, considerando sua efetividade, eficácia e eficiência como políticas públicas de habitação com vistas ao atendimento de suas diretrizes básicas e, principalmente, da população alvo, nos aspectos de disponibilização de moradia digna, infraestrutura básica adequada e mobilidade urbana, indagando sobre inclusão e participação social, estes caracterizados como direitos à plena cidadania; e) integrar, numa abordagem interdisciplinar, os objetivos do programa de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, contribuindo para a reflexão e o estabelecimento de políticas que busquem efetivamente o enfrentamento da questão do déficit habitacional no município de Campos dos Goytacazes.

Quanto à metodologia, o trabalho fundamentou-se em pesquisa de textos de autores reconhecidos por suas análises dos programas federais de habitação, sem buscar ressaltar as eventuais contradições entre seus posicionamentos, mas valorizando suas reflexões em abordagens aderentes às políticas públicas de habitação sob o foco da história e da integração do tema com a política e a economia, passando pelas ciências sociais.

Como suporte quantitativo, foram utilizados os dados referentes às pesquisas de déficit habitacional realizadas pelo Ministério das Cidades em parceria com a Fundação João Pinheiro - FJP e o estudo elaborado pela Caixa Econômica Federal – CAIXA sobre a demanda habitacional no país, além de diversas análises realizadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), dentre outros, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para os dados dos censos demográficos e a Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP), esta detentora de importante base de dados sobre o desempenho financeiro dos programas habitacionais

Pela importância histórica, o período entre a criação e extinção do BNH apresenta maior concentração de trabalhos, o que permite análises mais abrangentes a respeito do assunto, pois tal período é rico em reflexões acerca dos erros e acertos daquele período. São consultados Bonduki (1998), Maricato (1997, 2008), Azevedo e Andrade (1982), Correia (2004), Taschner (1997), Rolnik e Nakano (2009), Souza (2000), Cardoso (1996), Andrade e Silva (2010), Azevedo (1995), Simonsen (1991), Silva (2005), MCIDADES (2008), Santos (2009), dentre outros.

O período compreendido entre a extinção do BNH em 1986 até 2002, passando pela criação do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) em 1997 – considerado um amadurecimento da política habitacional iniciada no governo Itamar e primeiro período de governo FHC –, é caracterizado pela indefinição quanto a uma clara política de habitação, um período marcado pela falta de resultados efetivos na área de habitação, com poucos avanços importantes e poucos resultados expressivos. Foram consultados autores como Arretche (2012), MCIDADES (2008, 2009), Botelho (2007), Cardoso (2007, 2013), Andrade e Silva (2010), Maricato (2008), Royer (2009, 2011) Azevedo (1995), Rossbach (2005), ABECIP (2012), BACEN (2010), Parada Filho (2012), Rodrigues (2009), Taschner (1997), Fix (2007), Cardoso e Aragão (2013), Rolnik (1997), dentre outros.

Nos períodos mais recentes, passando pelos governos do presidente Lula, de 2003 a 2009 e Dilma, a partir de 2010, há importantes avanços na condução da política habitacional, que é estruturada a partir do Projeto Moradia, formulado pelo Instituto Cidadania, organização não governamental dirigida pelo então candidato a presidente da República, cujo programa, apoiado por especialistas de diferentes áreas e segmentos sociais, desenvolve uma série de propostas relacionadas com a questão da moradia. As propostas, até então dispersas, são transformadas em base do programa eleitoral do futuro Presidente para a área de habitação e desenvolvimento urbano, numa estratégia de governo a ser implementada para, num prazo de quinze anos, buscar equacionar o problema em torno da diretriz estabelecida no projeto: “um país com os recursos de que dispõe o Brasil não pode admitir que milhões de famílias morem em condições precárias de habitação e infraestrutura, como em favelas e cortiços”, conforme Bonduki (2010), seguindo em direção ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), bem como suas contradições frente à Política Nacional de Habitação (PNH). Foram buscadas informações nos seguintes autores e documentos oficiais: Andrade, Silva (2010), MCIDADES (2004, 2008, 2010, 2014), Bonduki (2009, 2010), Arretche (2012), Azevedo (2007), Rolnik (2009), Maricato (2007, 2009), IPEA (2013), CAIXA (2011), Cardoso, Aragão, Araújo (2011, 2013), Arantes, Fix (2009), Rolnik, Nakano (2009), dentre outros.

O Capítulo 2 faz uma revisão de referências disponíveis para análise das políticas habitacionais através dos tempos, da Fundação da Casa Popular, da criação do BNH, dos reflexos provocados por sua extinção nos períodos anteriores e posteriores à Constituição de 1988, o avanço de antigas propostas e o retorno de velhas práticas, e as marcas nos governos Fernando Henrique, Lula e Dilma, culminando com o PMCMV. Procura-se destacar quais obstáculos impediram que as ações implementadas através do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), reconhecidas como um marco na política habitacional do país atingissem os objetivos propostos. São consultadas publicações de autores como Bonduki (1998), Maricato (1997, 2008), Azevedo e Andrade (1982), Correia (2004), Taschner (1997), Rolnik e Nakano (2009), Souza (2000), Cardoso (1996), Andrade e Silva (2010), Azevedo (1995), Simonsen (1991), Silva (2005), MCIDADES (2008), Santos (2009), dentre diversos outros.

No Capítulo 3 são relatados os diversos períodos históricos do município de Campos dos Goytacazes, a ocupação socioespacial urbana, bem como as políticas de cunho urbanístico e habitacional implementadas pelas diversas administrações públicas desses períodos históricos, em especial para o atendimento à demanda pelo que veio a ser denominada Habitação de Interesse Social – HIS. São abordados os temas demanda e déficit habitacional e suas relações com a cidadania e seu déficit, habitação de interesse social, demanda habitacional urbana, dimensão urbanística e demanda versus necessidade do ponto de vista pessoal. São feitas, ainda, considerações sobre a capacidade administrativa instalada no município para a gestão da política habitacional, e sobre a efetividade da participação popular na política pública habitacional no município, numa análise do contexto envolvendo a aplicabilidade do Plano Diretor como instrumento de atuação, imposto pelo Estatuto das Cidades e consideração de suas agendas distintas: empreendedorismo sob a ótica do mercado e ativismo democrático, pela via com foco da participação popular no plano diretor, conselhos populares e orçamento participativo. Indaga-se até que ponto os resultados produzidos na municipalidade são aderentes aos princípios que orientaram a sua atuação e, por fim, faz uma exposição dos resultados encontrados na implementação dos programas habitacionais, tanto o federal como o municipal. São consultados os seguintes autores e instituições oficiais: Cruz (2006), Faria (2006), Observatório das Metrópoles (2010), IPEA, PNUD e FJP (2013), IBGE (2000, 2010), Oliveira, Givisiez e Rios-Neto (2009), Pedlowski (2012), Rodrigues (2010), Piquet (2003), Faria e Pohlmann (2013), Faria (2005), Azevedo, Bastos (1991), Póvoa (2002), UCAM (2014), FCJOL/PMCG (2006), CAIXA (2011), Souza (2013), Arretche (2012), Santos Júnior, Silva e Sant’Ana (2011), Aguiar (2010), Lira (2012), Azevedo, Timóteo e Arruda (2013), EMHAB (2013), PMCG (2012, 2013, 2014), CAIXA (2014), Santos (2009), dentre outros.

No Capítulo 4, considerando que a implantação de políticas promotoras de mudanças estão sujeitas à avaliação de seus resultados, que podem ser esperados ou inesperados, positivos ou negativos, tanto no presente como também no futuro, e também por se constituírem como instrumentos democráticos de controle, são apresentados os indicadores para a avaliação e análise das políticas públicas habitacionais implementadas no Programa Morar Feliz e também no Programa Minha Casa Minha Vida, bem como os resultados observados. São consultados os autores: Abrucio (2005), Godinho (2011), Arretche (1998), Ramos e Schabbach

(2012), Figueiredo e Figueiredo (1986), Azevedo, Timóteo e Arruda (2013), Rolnik e Nakano (2009), Bresser-Pereira (2007, 2012), Morais e Saad Filho (2011), Santos (2011), Pohlmann e Faria (2013), Lago (2013), Oliveira e Pedlowski (2012), Cardoso, Aragão e Araújo (2011), CAIXA (2011), Maricato (2009).

Nas considerações finais, são feitos comentários a partir das respostas obtidas nas análises realizadas nos programas habitacionais, implementados tanto sob o foco dos entes nacionais, como o PMCMV, como dos subnacionais, como o PMF. No PMCMV há desvios, tanto estruturais como operacionais, em sua execução, onde a história se repete e são constatados os vícios antigos que desde sempre, por décadas, perpassam as administrações públicas. Observa-se que, que pesem os avanços na oferta de moradia digna, há incompatibilidades entre as diretrizes do PlanHab e o PMCMV, política e programa supostamente convergentes, mas com distorções entre a intenção inicial e os resultados efetivos, onde são observadas a pouca ou inexistente integração entre a política habitacional e a fundiária e a priorização do PMCMC na dinamização do setor da construção civil, em detrimento do enfrentamento do déficit habitacional.

Quanto ao Programa Morar Feliz, considerando-se as perguntas iniciais quanto ao alcance dos anseios de cidadania plena, resolvidos apenas pela oferta de novas UH, à efetiva propiciação de boas condições de mobilidade urbana, aos sentimentos de desterritorialização observados a partir das transferências levadas a efeito, observa-se que a efetivação da política habitacional municipal encontra-se distante do princípio da função social da propriedade, fundamento importante e constante do Plano Diretor aprovado e sancionado no município em Março de 2008, em cujo texto são apresentadas as premissas, não levadas a efeito, para o fomento de participação cidadã efetiva na construção democrática do espaço urbano e também impõe maior divulgação das ações do governo local que produzem impacto direto na produção da cidade.

É esperado que o presente trabalho possa apresentar algum tipo de contribuição para a reflexão acerca da necessidade de busca por ações incluídas por parte das autoridades, para além do viés meramente quantitativo, tão comum em nossa sociedade, onde o perfil da acumulação suplanta o que seria mais desejável: uma sociedade mais justa.

2: A QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL: DA FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR AO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA – PMCMV

Neste capítulo procura-se realizar uma abordagem histórica das políticas habitacionais através dos tempos, a criação do BNH, os reflexos provocados por sua extinção nos períodos anteriores e posteriores à Constituição de 1988, o avanço de antigas propostas e o retorno de velhas práticas, e as marcas nos governos Fernando Henrique, Lula e Dilma. É inevitável a observação de que as intervenções levadas a efeito pelo Estado apresentavam características centralizadoras, em sua maioria destinada aos grandes centros urbanos, ambientes nos quais a existência de déficit habitacional representava maiores riscos sociais, em termos de estabilidade. As mesmas eram implementadas sob a égide de um discurso de oportunidade ao crescimento econômico e dinamização do setor da construção civil. Ocorre a descentralização da gestão da demanda habitacional a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e a corresponsabilização dos estados e municípios, que passaram a criar e a gerir os seus próprios programas habitacionais e, após três décadas dessa descentralização, constata-se que políticas públicas de habitação em âmbito estadual e municipal ainda constituem um tema que necessita de estudos e ações que contribuam para um melhor entendimento dos seus impactos sociais, não apenas nos aspectos meramente quantitativos, mas, principalmente, no que se refere aos aspetos mais diretamente ligados à democratização da ocupação do espaço urbano.

2.1 A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL NO PERÍODO ANTEREDEDENTE A 1964

O crescimento das cidades se dá no Brasil a partir do século dezenove. A questão habitacional se agrava com o aumento da população residente em áreas suburbanas e em assentamentos irregulares nas cidades, como forma de solução das demandas por moradias.

Observa-se nesse período, segundo Botega (2008), a manutenção da hegemonia do modelo urbano-industrial que, sem alterar as estruturas originárias do modelo anterior, manterá uma estrutura agrária baseada no latifúndio e na concentração de renda, fator determinante no fenômeno do êxodo rural que irá acompanhar a urbanização brasileira, e gerará um espaço urbano fragmentado e excludente. Nesse espaço as periferias serão consolidadas como habitat da população de baixa renda, inicialmente ocupante das imediações centrais da cidade sob a forma de habitação coletiva, denominados cortiços que, com o tempo passam a ser reconhecidos como ameaças econômicas pelas classes de renda mais elevada, dado o seu poder de desvalorização dos imóveis localizados nas áreas centrais das cidades, provocando ações públicas de reassentamento dessa população em localidades da periferia, originando o que passou a serem conhecidas como favelas, reconhecidas pela ótica dominante como focos de enfermidades, prostituição, marginalidade e criminalidade, e que deveriam, por estas razões, ser isoladas, evitando o seu crescimento e a contaminação da parte sã da cidade (AZEVEDO, 1988, p. 107).

Na análise de Bonduki (2004), o problema do déficit habitacional para a população de baixa renda surge a partir do final do século XIX, estende-se até meados do século XX, nas fases do autoritarismo sanitário, popularmente conhecido como higienismo. O poder público, em sua busca das condições ideais de salubridade da habitação popular, sobretudo aquela considerada precária e denominada como cortiço pelos higienistas e potencialmente propagadora de epidemias como a *cólera morbus* e a febre amarela, atua de forma policalesca, invadindo o espaço privado, alterando a legislação e os códigos de posturas. Só a partir de 1930, no período Vargas, é que o tema passa a fazer parte da agenda governamental como símbolo da valorização do trabalhador, sendo a estratégia, segundo o autor,

Fazer com que os trabalhadores passassem a desejar, através da educação e da doutrinação, os modelos de habitação que as elites

desejavam implantar. Isto implicava, por um lado, a mudança de certa cultura de morar (predominava a moradia de aluguel) e, por outro lado, a exigência de que o trabalhador aprendesse a poupar afim de juntar os valores necessários para adquirir ou edificar (através da autoconstrução) a sua casa (BONDUKI, 2004, p. 87).

O poder público passa, portanto, a interferir no processo de geração da habitação econômica, com a construção dos primeiros conjuntos residenciais públicos, dotados de arquitetura moderna de qualidade e como alternativa ao setor privado, em vista de sua incapacidade e desinteresse em atender a essa demanda específica, além do fato de que as vilas operárias construídas por aquele setor possuíam um cunho ideológico e controlador. Segundo Maricato,

muitos industriais investiam em vilas habitacionais para seus operários, dando-lhes segurança de controle da mão de obra mais qualificada, uma vez que os trabalhadores ficavam sujeitos às normas estabelecidas pelos patrões quanto ao uso destas moradias [...] que logo se mostrou incapaz para atender a demanda (MARICATO, 1997, p. 34).

Acresça-se a essa evidência de poder de controle sobre o operário o fato de que o industrial, ao construir as casas para o operário, no sistema consignação de parcelas em folha de pagamento, não se responsabilizava pelos aspectos da infraestrutura necessária, representada por escolas, postos de saúde, transporte, entre outros, que permaneciam sob a responsabilidade do poder público.

2.1.1 A criação da Fundação da Casa Popular – FCP

Criada em 1946, trata-se da primeira ação do poder público, em âmbito nacional, com vistas a prover habitação à população de baixa renda de forma mais ampla, face à atuação fragmentada e direcionada ao corpo de sócios dos Institutos, Caixas de Pensão e Aposentadorias. Conforme Azevedo e Andrade (1982, pg. 38), na atuação da FCP eram visíveis as ações de clientelismo político na busca por votos junto à população atingida e também como contraponto à penetração popular desfrutada, à época, pelo Partido Comunista.

Porém, ainda segundo os autores, a FCP apresentava como principais fraquezas a carência de um respaldo político real, recursos financeiros escassos e irregulares, oriundos das dotações orçamentárias, falta de um arcabouço legal que

lhe permitisse captar recursos junto a investidores. Destarte, os empréstimos concedidos privilegiavam grupos diminutos e marginalizava os demandantes das áreas sociais mais carentes.

Adotando práticas distributivas, mediadas pela barganha político eleitoreira e dos interesses comerciais das construtoras, foram entregues entre 1947 e 1960 cerca de 17.000 Unidades Habitacionais (UH) em 143 conjuntos habitacionais. Com a universalização de critérios de implantação desses conjuntos em todos os municípios brasileiros, foram privilegiados os grandes centros urbanos, que absorveram 68% das construções, localizando-se em cidades com população superior a 50.000 habitantes. (AZEVEDO; ANDRADE, 1982). Ademais, tal política, concebida sob a essência distributivista, acaba se revelando problemática pela lógica do populismo, pois seria difícil o retorno financeiro a título de investimento de um bem até então distribuído subsidiado, sem ônus, por um estado paternalista, portanto, sem equilíbrio econômico-financeiro.

Segundo a Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP, 2007, pg. 4), a ausência de um indexador nos contratos se constituía como importante limitação do sistema da FCP, não havendo, em todo o período anterior a 1964, ano em que é criado o Sistema Financeiro da Habitação – SFH, um mecanismo de crédito habitacional capaz de gerenciar a oferta e a demanda dos recursos necessários aos investimentos habitacionais.

Na maioria das vezes, o crédito era obtido de maneira isolada, através do esforço individual. Quando as operações eram intermediadas por bancos, a captação de recursos junto ao público era remunerada com taxas de juros nominais constantes. Com a aceleração do processo inflacionário, as remunerações reais tornaram-se negativas, o que desestimulou a oferta de fundos e inviabilizou as operações de crédito. (ABECIP, 2007, pg. 4)

2.2: HABITAÇÃO NO PERÍODO DO BNH: 1964 A 1986

No período entre 1964 e 1985, o governo militar, em busca de sua legitimação junto à sociedade, destina à habitação maiores investimentos e, como fruto do aproveitamento das ideias propostas no Seminário de Habitação e Reforma Urbana de 1963, realizado em Petrópolis/RJ sob a organização do Instituto dos Arquitetos do Brasil, cria o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), o Banco Nacional da

Habitação (BNH), o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e o Sistema Financeiro de Saneamento (SFS).

Para suprimento das necessidades de maiores investimentos habitacionais, é criado, por força da lei 4.380/64, definidora de princípios e parâmetros para a habitação, o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), até os dias atuais o principal instrumento de captação de recursos financeiros e sustentáculo do crédito imobiliário no contexto das instituições bancárias e do mercado de capitais.

Segundo a ABECIP (2007), o novo sistema apresenta novidades conceituais e operacionais, tais como: **(a)** a correção monetária dos ativos e passivos, como forma de garantir de forma temporal a rentabilidade das aplicações dos investidores; **(b)** a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), órgão controlador, orientador e disciplinador em nível nacional, formando uma rede de instituições especializadas na intermediação financeira entre agentes superavitários e deficitários, estes representados no sistema financeiro por aqueles carentes de recursos para investimentos e aqueles, os que tem disponibilidade desses recursos, cujo prazo de financiamentos poderia chegar a 30 anos, limite de validade de uma hipoteca, constituindo um grande avanço em relação ao funcionamento do sistema da FCP; **(c)** introdução da sistemática de subsídios cruzados, com a cobrança de taxas de juros progressivas de acordo com o valor do financiamento, objetivando o favorecimento das famílias de renda mais baixa.

Segundo Maricato (2008, p. 98), o *funding* do BNH era formado pela poupança compulsória dos trabalhadores assalariados, proveniente do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e pela poupança voluntária da população, alocada no Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Segundo a ABECIP (2007, pg. 4)

As cadernetas de poupança, o FGTS e os serviços de intermediação financeira eram remunerados pelos juros auferidos nos financiamentos. Tanto os saldos devedores quanto as prestações eram corrigidos por um indexador do sistema. Em 1967, foi criado o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) para equilibrar o descompasso entre a evolução dos saldos devedores e das prestações. O sucesso desse instrumento pressupõe um ambiente econômico de crescimento e inflação estável, que caracterizou a década de 70. Adicionalmente, em 1969, foi criado o Coeficiente de Equiparação Salarial (CES), com o intuito de solver resíduos oriundos das diferenças entre os reajustes das prestações (anual) e dos saldos devedores (trimestrais).

Esse sistema, avançado para as condições econômicas e financeiras da época, gerou elevado volume de fundos para o financiamento habitacional. Em poucos anos de operação, mais precisamente entre 1965 e 1980, o número de UH financiadas passou de 8 mil por ano, em 1964, para 627.342, em 1980, conforme Tabela 1.

Tabela 1: Evolução do número de UH financiadas entre 1964 a 1986

SFH: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE UH FINANCIADAS			
1964 a 1986			
Anos	FGTS**	SBPE*	Acumulado
Até 1969	290.214	138.106	428.320
1970	73.144	84.086	585.550
1971	59.059	58.531	703.140
1972	47.804	76.685	827.629
1973	61.178	96.623	985.430
1974	35.937	60.268	1.081.635
1975	77.417	64.512	1.223.564
1976	164.353	109.410	1.497.327
1977	209.709	58.004	1.765.040
1978	279.516	58.133	2.102.689
1979	274.238	108.985	2.485.912
1980	366.808	260.534	3.113.254
1981	198.514	266.884	3.578.652
1982	282.384	258.745	4.119.781
1983	32.685	44.562	4.197.028
1984	43.551	42.807	4.283.386
1985	25.005	34.652	4.343.043
1986	44.350	62.312	4.449.705
Totais	2.565.866	1.883.839	4.449.705

Fonte: Banco Central, ABECIP, CAIXA e Banco dos Dados CBIC

1964 a 1969: adaptação do autor, a partir dos dados acumulados em 1970

(*) O número de moradias financiadas com recursos do SBPE = soma dos financiamentos para aquisição de imóveis (novos e usados) e para a construção (que a partir de janeiro de 1998 inclui também Materiais de Construção, Reforma e Ampliação)

(**) No FGTS inclui unidades habitacionais financiadas nos programas Carta de Crédito Individual, Material de Construção, Imóvel na Planta / Apoio à Produção e Pró-Moradia.

Segundo Maricato (1997, p. 35) e (2008, p. 44), o SFH promove, mediado pelo BNH, profunda transformação no espaço urbano brasileiro, financiando 4,4 milhões de UH, respondendo por 24% do aumento de moradias no Brasil, entre elas as produzidas no mercado legal e ilegal, favorecendo, porém, através de seus

investimentos, predominantemente as classes médias emergentes e altas, tidas como sustentáculos do regime ditatorial, sendo excluída grande parte da população da política habitacional oficial. Foi destinado aos setores populares o equivalente a 33% (1,5 milhão de unidades), enquanto os recursos para os programas alternativos (entre 1 e 3 Salários Mínimos), contemplaram apenas 250 mil unidades, 5,9% do total, excluindo grande parte da população da política habitacional oficial, responsável por cerca de 90% do déficit habitacional, com o que concordam Rolnik e Nakano (2009). Conforme Souza (2000)

Ainda que se ressaltem os resultados quantitativos, muitas críticas foram feitas em relação à qualidade e aos custos exacerbados das intervenções do [BNH/SFH]. Por outro lado, acreditava-se que o mercado e as políticas públicas, com o desenvolvimento industrial, responderiam às demandas que se colocavam o que, no entanto, não se configurou plenamente, devido principalmente ao fato de que o Sistema Financeiro de Habitação foi montado para sobreviver com níveis de renda compatíveis aos custos de produção, o que se tornou inviável com os índices de acirramento da pobreza registrados no Brasil. (p.47).

O modelo do BNH, em função de suas imperfeições, decorrentes principalmente de sua rigidez e do distanciamento e desarticulação das realidades locais a serem beneficiadas, o que o fez patrocinar projetos padronizados e repetitivos, representados pelos grandes conjuntos habitacionais localizados nas periferias da cidade, aliadas à acentuada fragmentação institucional e adoção do princípio da privatização (DRAIBE, citado por CARDOSO, 1996, p.12), entra em crise nos anos 1970, suscitando várias mudanças.

2.2.1: A Crise dos anos 1970 e a Extinção do BNH

A partir dos anos 1970 o processo de urbanização alcança um novo patamar no país, com a ampliação da verticalização dos edifícios e a concentração da oferta de moradias para faixas mais baixas de renda nos conjuntos habitacionais localizadas nas periferias urbanas, deixando, segundo Maricato (2008, p. 20-21) grandes vazios urbanos nas cidades, entendidos, segundo Fix (2007), como áreas centrais das cidades, consideradas como saturadas, disfuncionais e decadentes por um sistema de agentes sociais e econômicos, com interesse na produção imobiliária, os quais procuram influir no valor dos imóveis, nas decisões sobre

investimentos públicos e privados. Rolnik (1997), ao afirmar que “Quem controla a terra urbana, controla a cidade”, atribui a esses agentes tais poderes, sendo preferível ao mercado a expansão urbana à readaptação da cidade já instalada. Para Santos (2009, p. 106), há um círculo vicioso, onde os vazios urbanos geram a especulação, esta acentua a dificuldade de acesso à terra e à habitação e, em conjunto com o déficit habitacional, acentua a tendência de periferização da população mais pobre na cidade. Segundo Maricato (2008)

Os governos municipais e estaduais desviaram sua atenção dos vazios urbanos (que, como se sabe, se valorizam com os investimentos públicos e privados feitos nos arredores) para jogar a população em áreas totalmente inadequadas ao desenvolvimento urbano racional, penalizando seus moradores e também todos os contribuintes que tiveram que arcar com a extensão da infraestrutura (p. 21).

Além disso,

o poder público torna-se criador privilegiado de escassez; estimula, assim, a especulação e fomenta a produção de espaços vazios dentro das cidades; incapaz de resolver o problema de habitação, empurra a maioria da população para as periferias (...) prioriza a cidade corporativa em detrimento da cidade social (SANTOS, 2009, p. 111).

Desta forma, a falta de uma política urbana e fundiária e a desarticulação destas com a política habitacional acirraram as críticas ao BNH, conforme diagnósticos dos dois relatórios técnicos que antecederam a sua extinção (ANDRADE; SILVA, 2010).

A crise econômica nos anos 1970 repercutiu diretamente sobre o SFH, quando o tripé que lhe dava sustentação, formado pela arrecadação do FGTS, a capacidade de poupança e o retorno dos financiamentos deixa de funcionar (ANDRADE; SILVA, 2010. MARICATO, 2008), refletindo-se nos investimentos em queda e na inadimplência em ascensão, ao mesmo tempo em que o uso inadequado e os escândalos na aplicação de recursos impactavam na sua estrutura e credibilidade. O modelo, funcional durante a fase do crescimento econômico, em que pese a exclusão de benefícios a grandes contingentes populacionais (ANDRADE; SILVA, 2010. MARICATO, 2008, p. 21), deixa de sê-lo nessa fase de crise na conjuntura econômica.

Em adição à crise, a eclosão dos movimentos de luta pela moradia e reformas sociais como fator de surgimento do planejamento participativo nos anos 1980 (SANTOS JUNIOR, 1995, p.36), gerava manifestações de insatisfação com os critérios de reajuste das prestações dos contratos habitacionais, em descasamento com o reajuste de salários, quando estes sofriam correção anual e aquelas eram corrigidas após a aplicação trimestral da correção monetária sobre o saldo devedor dos contratos. A estratégia governamental, ao criar tanto o Plano de Equivalência Salarial – PES, que estabelecia que os reajustes anuais das prestações seguissem o parâmetro do aumento médio dos salários, quanto o Fundo de Compensação das Variações Salariais, financiado por uma sobretaxa aplicada ao contrato para quitação do saldo devedor remanescente existente no final do contrato dos mutuários (AZEVEDO, 1995) e (SIMONSEN, 1991) destinava-se a neutralizar tais descasamentos.

Entretanto, isso só seria possível em um ambiente de inflação suportável, como a observada até 1979, em que a taxa anual não ultrapassou os 45%, porém sem continuidade, elevando-se a partir de 1980 ao nível de 100% e 200% a partir de 1983, como consequência de sucessivos problemas econômicos estruturais, em que o cenário brasileiro altera-se profundamente com a aceleração inflacionária. Em decorrência, os mutuários do sistema, pertencentes às classes média e alta e com alta capacidade de mobilização, ao observarem reajustes maiores das prestações do que em seus salários, agrupam-se em associações de mutuários, movem ações na justiça, obtendo liminares que reduzem temporariamente as prestações e elevam os índices de inadimplência. Há uma deterioração nos níveis da economia, já em recessão.

Além disso, havia pressões para o estabelecimento de reformas visando a descentralização, a transparência e a participação nos processos decisórios (ANDRADE, SILVA, 2010. ROLNIK, 2008), aliadas às críticas de diversos segmentos, tanto técnicos como acadêmicos, a respeito política habitacional, reconhecida como centralizadora e fragmentada, que privatizava os investimentos, sem o vislumbre de subsídios para as camadas mais carentes, tornando, portanto, a terra cada vez mais inacessível para a maioria da população. (ANDRADE; SILVA, 2010); (ROLNIK, 2009); (MARICATO, 2008); (CARDOSO, 1996).

O clima político da época gerou a mobilização de segmentos sociais, formados por movimentos de luta por moradia, profissionais de áreas

multidisciplinares – sanitaristas, arquitetos, engenheiros, advogados, administradores, economistas –, entidades sindicais autônomas e de assessoria técnica, além de técnicos de prefeituras e setores de pesquisa universitária, em prol de ações de combate à desigualdade socioespacial urbana pela reivindicação do direito à cidade e à moradia, o que vem a se tornar o Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU). Além disso, os anseios pela instalação de uma assembleia constituinte e por eleições diretas para a presidência da República geravam uma associação do BNH à ditadura, criando um clima favorável ao acirramento das críticas (BRASIL, 2008, p. 350). O BNH, portanto, não apenas atravessava uma crise, ele simbolizava a própria crise, com vários agentes econômicos e sociais envolvidos em graves conflitos de interesse. Nessas circunstâncias, e com a Nova República recém instalada, o Grupo de Trabalho para Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação - GTR-SFH é instituído para análises com vistas à apresentação de “subsídios e sugestões para a reformulação da política habitacional, com vistas à melhor compatibilizá-la com as diretrizes governamentais no campo do desenvolvimento social e econômico” (GTR-SFH, 1985, p. 1).

Após os resultados obtidos, um amplo debate conjunto do Ministério do Desenvolvimento Urbano (MDU), do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) e a sociedade, em todas as capitais do país possibilitam o surgimento de dois relatórios com severas críticas à política adotada pelo BNH e a apresentação de propostas progressistas em termos de legislação urbanística que contemplasse ocupação racional do território com base em reivindicações sociais antigo, cuja agenda havia sido adiada em função do corte dramático no processo de democratização, representado pelo golpe militar de 1964 (SILVA, 2005).

Era esperado que o Governo, com as propostas surgidas a partir do debate ocorrido, caminhasse em direção à implantação de importantes marcos legais como balizadores do processo de planejamento urbano e habitacional, tanto no nível nacional como nos níveis subnacionais, para o resgate de ideais presentes no movimento pela Reforma Urbana, sufocados pelo regime militar. Nesse novo ambiente, politicamente favorável, eram esperadas reformas no SFH e o BNH, com base nos estudos técnicos e acadêmicos voltados para o enfrentamento das questões habitacionais e à necessidade de democratização das políticas públicas (SILVA, 2005, p.16); (AZEVEDO, 2007); (PRATES, 1991, p.17); (SANTOS, 1995, p.

36), que resultassem numa profunda reestruturação, acompanhada da formulação de uma nova política habitacional e urbana. (ANDRADE, SILVA, 2010.); (BRASIL, 2008.) Silva (2005, p. 38) afirma que os avanços referentes aos direitos sociais foram percebidos já em 1988 na Constituição Federal e se firmaram nas constituições estaduais, leis orgânicas municipais e dos planos diretores e mais adiante no Estatuto da Cidade e na Política Habitacional a partir dos anos 1990.

Na última década de existência do BNH a produção habitacional se retraiu bastante. Enquanto no período de 1980 a 1982 a média de produção anual com recursos do FGTS e do SBPE atingiu 250 mil unidades ao ano, em cada uma das linhas de financiamento, de 1983 a 1986, conforme Tabela 1, a produção ficou abaixo das 50 mil unidades ao ano, para cada uma das linhas (BRASIL, 2008). Mesmo com as pesadas críticas ao BNH e ao sistema por ele representado, sua extinção representa também o fim de uma política nacional estruturada e o acesso à moradia tornou-se ainda mais difícil para a população mais pobre, como nos aduz Maricato (2008, p.85), “sua importância é indiscutível, pois este período (1964-1986) foi o único em que o país teve, de fato, uma Política Nacional de Habitação” (MCIDADES, 2008, cap. 2, vol.6, p.348). Na visão de Milton Santos (2009, p. 124) a política do BNH, que pretendia ser o instrumento de melhoria das condições de moradia, destinou-se a preparar a cidade para o capital monopolista que, a pretexto dos preços mais acessíveis dos terrenos, contribuiu para estimular o espraiamento das cidades e a especulação imobiliária, com aumento de preços dos terrenos e geração de impactos urbanísticos negativos para a política habitacional. Em 1986, o BNH foi extinto e suas atribuições assumidas pela CAIXA.

2.3: HABITAÇÃO NO PERÍODO PÓS-BNH (1986 A 2002)

A centralização imprimida na condução da política habitacional durante o regime militar desobrigou os estados e municípios de formularem suas próprias políticas, o que tornou ainda mais difícil a prática de políticas locais no pós-BNH. Após sua extinção “não se definiu um novo conjunto articulado de ações na promoção pública de habitação popular” e o SFH continuou como base do financiamento habitacional até a década de 1990 (BOTELHO, 2007, p. 121). Segundo Arretche (2012, p. 29) a política pública de moradias desarticulou-se e não

encontrou base de sustentação nas décadas seguintes, com reflexos diretos na oferta de empréstimos habitacionais e, conseqüentemente, na produção regular de habitação, que é reduzida de mais de 600 mil empréstimos em 1980 para uma média de 170 mil no período 1983-2003. A marca observada em 1980 somente voltaria a ser atingida em 2009.

A CAIXA assume precariamente e de maneira extemporânea as atribuições como Agente Financeiro, inerentes ao extinto banco, sendo as atividades de regulamentação do crédito habitacional transferidas para o Conselho Monetário Nacional (CMN) e, sendo a regulamentação do crédito um instrumento de política monetária, o que gera, inevitavelmente, maiores dificuldades e limitações para a produção habitacional (BRASIL, 2008). De 1986, ano da extinção do BNH, até 2003, quando da criação do Ministério das Cidades, a gestão da política habitacional esteve subordinada a diversos ministérios e as ações desenvolvidas foram pontuais, descontínuas, muito aquém das necessidades (MCIDADES, 2008). De acordo com Maricato (2008, p. 85), o acesso à moradia torna-se ainda mais restrito para a população mais carente, e a privatização dos recursos do FGTS acentua mais ainda esse quadro em 1988, quando os recursos do FGTS migram dos agentes públicos para os privados, representados pelas construtoras (CASTRO, 1999, p.101, citado em BOTELHO, 2007, p. 121), em “uma clara opção em direção à privatização da política habitacional para a população de baixa renda, com a conseqüente exclusão desse segmento populacional do acesso à moradia”. (BOTELHO, 2007, p. 121).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, são incorporados conceitos propostos na emenda constitucional de iniciativa popular do Movimento da Reforma Urbana e observa-se novas práticas públicas no caminho da democratização e da valorização das políticas sociais (CARDOSO, 2007), com desdobramentos materializados em 2001, no Estatuto da Cidade. Surgem, em alguns entes federativos subnacionais, ações e programas inovadores aderentes aos princípios desenvolvimento sustentável, diversidade tipológicas, estímulo a processos participativos e autogestionados, integrados e articulados à política urbana, em busca de melhoria das condições básicas da moradia e do saneamento (ANDRADE, SILVA, 2010), muito embora, ao mesmo tempo, o elevado grau de endividamento das Cooperativas Habitacionais (COHAB), entre alguns fatores, desestabilizou a política em muitos estados, que deixaram de promover políticas habitacionais próprias (ANDRADE, SILVA, 2010).

Entre 1987 a 1989 observa-se um aumento na produção habitacional, chegando a atingir 100 mil unidades, tanto nas operações do FGTS quanto do SBPE. Nos anos 1990 e 1992, durante o governo Collor, a produção habitacional volta a crescer, principalmente no que se refere aos recursos do FGTS, cuja aplicação alcançou 150 mil unidades em 1990 e 350 mil unidades no ano seguinte (BRASIL, 2008). Nesse período é lançado o Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), destinado a famílias de renda até 3 salários mínimos, servindo-se da promoção via construtoras e tendo assessoria das COHAB em empreendimentos que adotaram a unidade embrião em lotes urbanizados. Observa-se que a tendência de privatização da política habitacional levada a efeito no governo Sarney, a julgar pela expressividade dos recursos do FGTS, destinados ao setor privado, da ordem de 70%, em comparação com os destinados a agentes públicos, 21%, é aprofundada, segundo Botelho (2007, p. 122), em benefício dos grupos empresariais e em detrimento da população. Elevam-se as suspeitas de corrupção, tanto na análise quanto na liberação de contratos acima das possibilidades do FGTS, de tal ordem que houve a paralisação da aplicação desses recursos, com reflexos na gestão de Itamar Franco, sucessor de Collor, estendendo-se até 1995, com poucos recursos liberados no SBPE. (BRASIL, 2008, p.52).

Observa-se no Governo Itamar Franco importantes avanços, com a instituição de uma política de descentralização de recursos que incentivou a criação de “Fundos” e “Conselhos” estaduais e municipais, tendo sido lançados, com recursos da União e contrapartida de governos locais, os programas habitacionais Habitar-Brasil como objetivo a execução de projetos integrados de urbanização de áreas degradadas (favelas), ou de risco, localizadas em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou capitais, formadas por famílias com renda mensal de até 3 SM, e Morar Municípios, em municípios menores, sendo que tais programas serviram de base para a formulação da política habitacional no governo seguinte (BOTELHO, 2007, p. 122). Ressalta-se que essa descentralização constitui-se como “aceite” das regulamentações do Fundo Monetário Internacional (FMI), sendo decisiva para a manutenção das parcerias com bancos internacionais, onde se pode vislumbrar sinais evidentes de manipulação política e econômica, por parte daquele organismo internacional.

De acordo com o MCIDADES (2009), desde a extinção do BNH é criado um hiato em relação à política habitacional no país, com desarticulação e fragmentação

da instância federal, numa descentralização por ausência, sem atribuições claras e institucionalizadas das competências e responsabilidades inerentes à nova realidade, carente de incentivos e recursos significativos por parte do governo, para que estados e municípios pudessem oferecer programas habitacionais descentralizados.

Entre 1995 e 2002, na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) o Programa Habitar-Brasil recebe aperfeiçoamentos, passando a contar com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), apresentando como inovação a exigência para que os municípios exibissem o componente de desenvolvimento institucional (DI) e também a elaboração do Plano Estratégico para Assentamentos Precários (PEMAS) para acesso aos recursos em ações de Urbanização de Assentamentos Precários (UAS). Tais exigências tinham como objetivo, reconhecido pelos municípios beneficiados, qualificá-los para a gestão urbano/habitacional, até hoje uma das grandes carências nos municípios no trato das questões habitacionais.

Em 1995, são incorporados aos programas do FGTS inovações como a urbanização de assentamentos e o crédito diretamente às famílias, de acordo com os tipos de tomadores, como o Pró-Moradia e o Pró-Saneamento, programas voltados para o setor público e focados na urbanização de áreas precárias, com subsídios ao beneficiário pelo poder local e participação da população envolvida, mas inviabilizados em muitas operações, em função de restrições ao endividamento público, ao ignorar a quem os empréstimos se destinavam (Maricato, 2008, p.10). Os Programas Carta de Crédito e o de Apoio à Produção destinavam-se ao mercado privado de renda média (BOTELHO, 2007, p.123), numa lógica inversa ao conceder os financiamentos que antes eram dirigidos às construtoras diretamente às pessoas físicas. Além disso, ao mesmo tempo em que eram implantados os novos programas do FGTS, o governo FHC promoveu a reformulação do SFH e a segregação das contas do FGTS, de forma a permitir uma maior transparência na gestão dos recursos.

2.3.1 A crise no Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e a criação, os objetivos e o desempenho do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI).

Segundo Royer (2009), numa avaliação oficial, levada a efeito em meados dos anos 1990, são constatadas falhas no desempenho do SFH, que é considerado como

(i) esgotado – em virtude das crescentes dificuldades com a captação líquida das suas fontes de recursos (notadamente o FGTS); (ii) regressivo – por ter beneficiado principalmente as camadas de renda média e média alta com elevados subsídios implícitos pagos com recursos do erário; (iii) insuficiente – porque durante trinta anos produziu apenas 5,6 milhões do total de 31,6 milhões de novas moradias produzidas no país”, em relatórios oficiais como “Política Nacional de Habitação”, de 1996, e “Política de Habitação: ações do Governo Federal de Jan/95 a Jun/98 (ROYER, 2009).

Azevedo (1995) resume o SFH ao fim do período ditatorial com as seguintes características: “i) Baixo desempenho social; ii) Elevado nível de inadimplência; iii) Baixa liquidez do sistema; iv) Insatisfação dos mutuários, e v) Expectativa de resolução da crise depositadas no novo governo”.

Considerando-se que a captação de recursos de longo prazo para o setor habitacional é fator crítico de sucesso dos mecanismos daquele mercado, é detectada a necessidade de uma flexibilização do SFH e o surgimento de outro mecanismo funcional o suficiente para perenizar a captação de poupança de longo prazo a ser direcionada para o setor habitacional.

Dessa forma, segundo o autor, busca-se a construção de um sistema financeiro que dê segurança aos agentes envolvidos no processo do crédito imobiliário, especialmente aos investidores, que representam o ponto central da lógica de um sistema que fomente um mercado de crédito imobiliário baseado, a princípio, na lei da oferta e da procura.

Com vistas ao retorno lucrativo de seus investimentos, empreendedores imobiliários entendem como fundamental um sistema de crédito que fomente essa indústria. Ressalte-se que o sistema que virá a ser criado não se propõe à mitigação ou o equacionamento do déficit habitacional brasileiro, ainda que essa fosse a argumentação de segmentos da cadeia produtiva, como o SINDUSCON/CBIC ou de associações de empresas que trabalham com crédito imobiliário, nesse caso surgindo a ABECIP como exemplo. Mesmo em alguns textos acadêmicos, como, em Rossbach (2005)

Dessa forma, através deste novo modelo representado por essas três inovações fundamentais: o Certificado de Recebíveis Imobiliários, o regime fiduciário sobre créditos imobiliários e a alienação fiduciária de bens imóveis, foram instituídas as bases para a reativação do mercado de financiamento imobiliário no país, garantindo assim a oferta necessária de créditos imobiliários para o desenvolvimento de um mercado secundário de hipotecas. (p. 125-6)

E de sindicatos ligados aos setores imobiliários, observa-se a relação quase direta entre a crise do SFH e a criação do novo sistema, como se seu surgimento representasse a solução final para os problemas do financiamento habitacional do país, tal qual uma panaceia frente a problemas de saúde física. Restará comprovado que seria necessário mais do que o estabelecimento de um novo sistema financeiro, e que se deveria buscar mecanismos mais eficazes para contornar a crise, pois a ligação direta feita entre o atendimento às camadas de renda mais baixa e a estrutura financeira de um sistema de financiamento baseado no funcionamento da oferta e da procura, no que concerne a captação livre de recursos no mercado de capitais, tenderia a ocultar as principais características do novo sistema, levando a conclusões precipitadas sobre sua função no fomento ao crédito imobiliário.

Segundo Cardoso (2013), surge como inovação importante no governo FHC, o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), cujo objetivo era criar no Brasil um sistema de securitização de hipotecas, que consistia, de forma similar à existente nos EUA, no agrupamento de grande quantidade de títulos hipotecários e emissão de ativos financeiros – no Brasil denominados Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI) – representativos dos direitos ao recebimento do fluxo monetário decorrente do pagamento de juros e amortizações daqueles empréstimos.

Royer (2009) ressalta que o que se buscava gerir ao ser criado o novo sistema seria o equacionamento das dificuldades de busca por fontes de financiamentos de prazo mais longo, numa visão de aspectos de financeirização do conjunto das atividades imobiliárias, mais do que operações puramente habitacionais, incluindo também imóveis comerciais, de escritórios, etc., havendo então uma necessária distinção entre o que é habitacional e o que é imobiliário, porque, embora a redução do déficit habitacional do país tenha sido usada como argumento retórico importante para sua criação, na prática, o seu objetivo não foi apoiar exclusivamente o setor habitacional.

O SFI foi criado pela Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, estabelecendo bases para o desenvolvimento do mercado secundário de recebíveis hipotecários no Brasil e se constitui como

um conjunto de normas legais que regulam a participação de instituições financeiras [...] e não financeiras [...] na realização de operações de financiamento de imóveis residenciais e comerciais, com a efetiva garantia do retorno dos capitais emprestados (ABECIP, 2012, p.4).

Sua composição tem como base caixas econômicas, bancos comerciais e múltiplos, banco de investimentos, bancos com carteira de crédito imobiliário, associações de poupança e empréstimo, companhias hipotecárias e outras, com funcionamento autorizado pelo Conselho Monetário Nacional.

O CRI, cuja emissão é autorizada pela mesma Lei nº 9.514/97, destina-se à securitização dos créditos imobiliários das empresas integrantes do SFI e representa

título de crédito nominativo, de livre negociação, lastreado em créditos imobiliários e constitui promessa de pagamentos em dinheiro. O CRI é de emissão exclusiva das companhias securitizadoras do crédito imobiliário (PARADA FILHO, 2012).

Sua função consiste em captar recursos de investidores institucionais, representados pelos Fundos Mútuos de Investimentos, Entidades Fechadas de Previdência Privada e Seguradoras (BACEN, 2010) em prazos compatíveis com os financiamentos imobiliários, com a emissão de um Termo de Securitização identificador dos participantes como credores e devedores e dos créditos imobiliários que lastreiam a operação sendo registrado na Comissão de Valores Mobiliários – CVM e no Cartório de Registro de Imóveis.

Esses investidores institucionais, acima descritos e reconhecidos no diploma legal que instituiu o SFI como companhias securitizadoras, são instituições não financeiras constituídas sob a forma de sociedades por ações, atuando na aquisição e securitização de créditos imobiliários, com permissão para emissão de outros títulos e realização de negócios e/ou prestação de serviços financeiros próprios à atividade, sendo a Companhia Brasileira de Securitização – CIBRASEC a principal empresa, criada em 1998 e tendo como acionistas proprietários a Caixa Econômica

Federal, outros bancos públicos e grandes bancos privados nacionais e estrangeiros.

Nos termos da Lei nº 9.514/97 foram criados instrumentos como: (i) Regime fiduciário sobre créditos imobiliários – cuja operação ocorre através de Sociedade de Propósito Específico (SPE) –, que incorpora os créditos imobiliários que lastreiam um CRI, não sendo, portanto, vinculados ao patrimônio da empresa securitizadora, ficando o investidor imune quanto a eventuais ações judiciais contra a empresa securitizadora. (ii) Alienação fiduciária de bens imóveis, conceituada no artigo 22 da citada Lei como “o negócio jurídico pelo qual o devedor, ou fiduciante, com o escopo de garantia, contrata a transferência ao credor, ou fiduciário, da propriedade resolúvel de coisa imóvel”. A propriedade fiduciária da coisa móvel ocorre com o registro no Registro de imóveis competente e conforme define o artigo 23, parágrafo único, da mesma Lei “dá-se o desdobramento da posse, tornando-se o fiduciante possuidor direto e o fiduciário possuidor indireto da coisa imóvel”.

A alienação fiduciária permite que o imóvel financiado, em caso de inadimplência, seja retomado mais rapidamente, o que desestimula a falta de pagamento das prestações, e sua diferença em relação à hipoteca tradicional é que nesta a propriedade é transferida ao mutuário no momento da assinatura do contrato de financiamento e naquela o fiduciário é proprietário do bem até que a dívida seja quitada pelo fiduciante (RODRIGUES, 2009, p.93).

Na busca pela segurança sistêmica em prol de dos compradores e agentes financeiros atuantes no segmento habitacional, para mitigação de riscos, foram criados mecanismos adicionais, como novos ativos financeiros, as Letras e Cédulas de Crédito Imobiliário – LCI e CCI, respectivamente, e o Patrimônio de Afetação, criado pela Lei nº 10.931/04, no período do governo Lula, que cria mecanismos para melhor controle do andamento de obras e principalmente manter o cronograma das mesmas em caso de falência ou dificuldades da empresa incorporada. Segundo Royer (2011)

O mecanismo de operação e a lógica que perpassa a arquitetura da securitização, base do sistema de captação de recursos do SFI, é, portanto, a lógica dos produtos financeiros, produtos sofisticados do ponto de vista da formatação, englobando uma série de pré-requisitos que devem existir para que sejam atrativos do ponto de vista do investidor. (p. 8)

Assim, tais pré-requisitos serão necessariamente analisados sob a ótica do investidor, já que dele virão os recursos a serem captados pelo sistema, e a produção de uma UH, um hotel ou qualquer empreendimento imobiliário a ser construído e utilizado como lastro, será obrigatoriamente estruturada para exibir tais atributos. A lógica presente, portanto, não é a de acesso à habitação como universalização de direitos, mas sim a da valorização do capital, e a ideia de que “se é bom para os bancos e para o mercado é bom para quem vai tomar o crédito nem sempre corresponde aos fatos” (ROYER, 2011, p. 9). Além disso, Cardoso e Aragão (2013, p.27) sustentam que, embora sem dados estatísticos mais detalhados, há indícios da concentração da aplicação de recursos em empreendimentos residenciais de alta renda em áreas muito valorizadas ou em empreendimentos comerciais de alta rentabilidade, como shopping Centers, hotéis e prédios comerciais. Ainda segundo tais autores, o SFI passa a operar,

a partir de meados dos anos 2000, de forma parcial e “artesanal”, verificando-se uma expansão significativa, com o crescimento da emissão de CRIs e dos Fundos Imobiliários a partir de 2005. Segundo dados da Comissão de Valores Mobiliários, o patrimônio dos Fundos se elevou de 2,4 bilhões em 2005 para 60 bilhões em 2009 (CARDOSO, ARAGÃO, 2013, p. 27).

Segundo Fix (2007), os números do desempenho do SFI não chegam a ser representativos, quando se considera a produção imobiliária total, apesar dos avanços na utilização dos instrumentos de securitização e a utilização de recursos com aplicação flexibilizada para fins habitacionais ou não, oriundos da poupança privada livre, inclusive a externa. A autora considera que obstáculos peculiarmente brasileiros, tais como a alta taxa de juros, que atraía investidores para outros setores, a baixa valorização dos ativos financeiros e a baixa capacidade de poupança popular foram a causa dessa limitação.

Como justificativa para a criação do SFI, o discurso do Sr. Presidente da ABECIP (2005, p. 48) é claro ao sustentar que o novo sistema, finalmente, possibilitaria o equacionamento das necessidades habitacionais do país, pela via da aquisição dos créditos gerados no ultrapassado SFH, mobilizando recursos pela colocação dos CRIs pelas companhias securitizadoras, no mercado secundário, que se tornaria o verdadeiro propulsor do crédito imobiliário, cabendo ao SFH o limitado papel de produção e geração daqueles ativos financeiros, o que se configura, numa

análise temporal quase duas décadas após sua criação, como intenção de apropriação de recursos que historicamente financiaram as políticas de habitação no país.

De acordo com Taschner (1997, p.64), o SFI teria entre suas bases conceituais a construção financiada diretamente no mercado de capitais, além da poupança e do FGTS, a distinção entre financiamento para a população de baixa renda, dependente de subsídios, das outras camadas populacionais.

Segundo Cardoso (2013, p. 309) muito embora a abertura de capital das incorporadoras seja necessariamente considerada positiva para o crescimento e fortalecimento do setor, a base da recuperação do financiamento habitacional deu-se no âmbito do SFH, que ostenta importante aumento da produção imobiliária, dadas as suas características de custo mais barato para o financiamento de compra e construção de imóveis, inclusive para as incorporadoras de capital aberto, como se pode verificar na tabela seguinte.

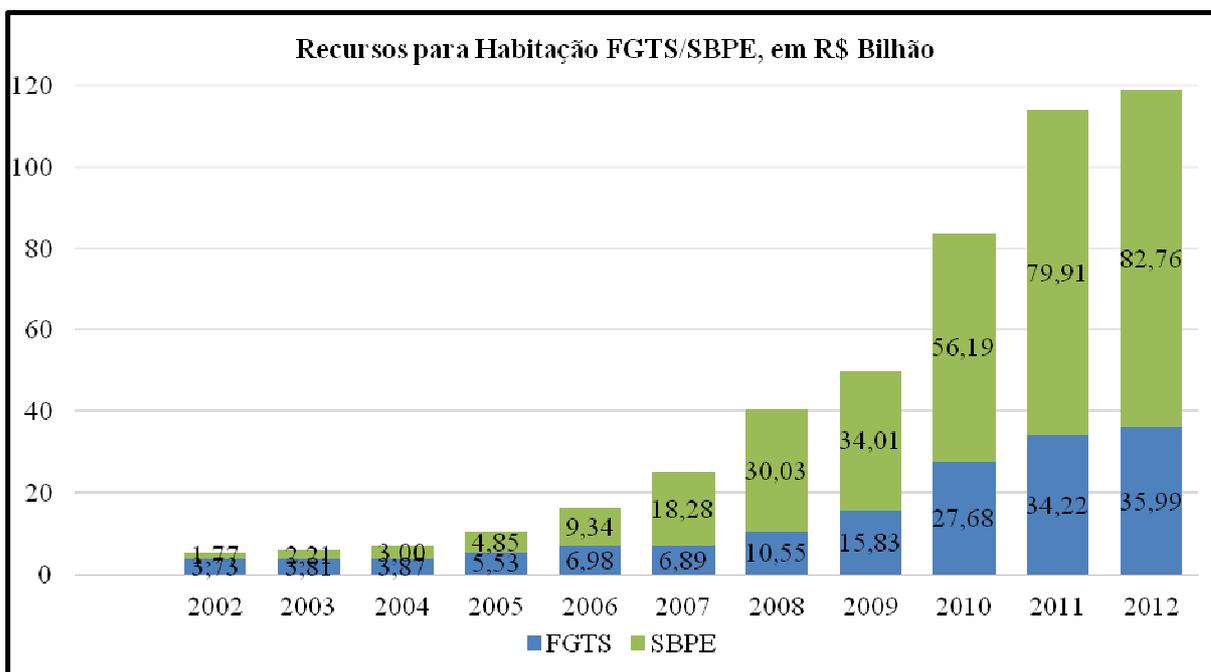


Figura 1: Gráfico da Contratação de Recursos para Habitação FGTS/SBPE Brasil
 Fontes: SBPE: ABECIP e BACEN; FGTS: CEF e Banco de Dados CBIC.
 OBS: Tabela foi elaborada pelo autor

Royer (2009) após analisar em sua tese de doutoramento o desenho e o desempenho do SFH e do SFI, salienta que

a elegia do *“mais mercado, menos Estado”* acaba soando ora como cinismo, ora como mistificação. Cinismo por reconhecer que, de fato, é insustentável universalizar o direito à moradia e que alguns permanecerão excluídos, independentemente do êxito da política. Mistificação por ignorar a insuficiência histórica do mercado habitacional brasileiro, inerte sem aportes substantivos de recursos estatais. Neste sentido, apostar na eficiência dos mercados como antídoto à ineficiência da política não só obscurece os sentidos da política habitacional brasileira dos últimos cinquenta anos como reduz a solução de um problema extremamente complexo à simples criação de um ambiente de negócios favorável à acumulação de capital. (p. 162-164),

Nesse sentido, segundo a mesma autora, a habitação – cujos recursos oriundos do SBPE e do FGTS seriam instáveis e dependentes do cenário macroeconômico do país e das políticas de emprego e renda – torna-se um pretexto para a promoção do SFI, embora seu foco de maior expressão esteja concentrado no financiamento de imóveis não residenciais. Argumenta, finalmente, que a instabilidade também está presente no mercado de capitais e influencia empresas e investidores que negociam os títulos creditícios de base imobiliária, o que, em última análise, não resolve, mas sim, aprofunda tal instabilidade.

A partir de 1999 é lançado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), num formato de “leasing” alternativo para acesso à habitação em programa oficial, para o atendimento famílias com renda máxima até 4 ou 6 SM, regionalizado, composto de recursos onerosos e não onerosos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que viabilizava o arrendamento a um baixo valor de parcelas mensais para as famílias. Considerado inovador, apesar de sua antiguidade como proposta para reformulação do SFH/BNH em 1986 (MCIDADES, 2008), mesmo assim o programa muitas vezes deixava de fora quem ganhava menos de dois salários mínimos.

Porém, a partir do lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), em 2009, o programa é abortado em favor do novo, o que pode ser considerado um retrocesso, segundo Maricato (2009, p. 31), que assevera a importância de serem consideradas outras formas de acesso à moradia além de somente a aquisição, o que deveria estar disponível numa dinâmica mais ampla de provisão habitacional no mercado. Segundo Rolnik (2009, p. 3) há avanços e retrocessos, aqueles em função dos debates abertos a partir da Constituição de 1988, e estes em função dos efeitos de reformas macroeconômicas do regime liberal, sob a forma de contingenciamento no acesso aos recursos, e com uma alta

dose de continuidade no processo de redemocratização e descentralização política. Assim, nessa combinação, prevalece a lógica de gestão do território restrita a grupos privilegiados, ditando “as marchas e contramarchas da agenda da Reforma Urbana no país”.

A gestão urbano/habitacional experimenta, em 2001, a partir da aprovação do Estatuto da Cidade (EC), um importante avanço, a partir dos princípios constitucionais referentes ao direito à moradia digna, redução das desigualdades sociais e ao combate à marginalização, função social da propriedade, regularização de áreas ocupadas, necessidade de atuação planejada e participação social nas decisões (ANDRADE, SILVA, 2010), que são instrumentalizados e materializados posteriormente na elaboração dos PDP a partir de 2003.

Durante o governo FHC o déficit habitacional tornou-se mais explícito, segundo a Fundação João Pinheiro (FJP), atingindo durante segunda metade dos anos 1990 cerca de 4,6 milhões, considerados na contagem o número de domicílios improvisados, os constituídos de moradias construídas com material inadequado e os domicílios com coabitação excessiva. Acrescentados a esses cerca de 5,3 milhões de casas que necessitavam de melhorias qualitativas na infraestrutura. Como expressa Rolnik (1997)

Ao definir formas de apropriação e utilização do espaço permitidas ou proibidas no contexto de uma economia de mercado extremamente hierarquizada e marcada por profundas desigualdades de renda, a legislação urbana brasileira termina por separar a “cidade legal” – ocupada pelas classes médias, grupos de alta renda e apenas por parte dos setores populares – da “cidade ilegal” destinada à maior parte das classes de baixa renda. Assim, a legislação “acaba por definir territórios dentro e fora da lei, ou seja, configura regiões de plena cidadania e regiões de cidadania limitada” (ROLNIK, 1997, p. 13).

Segundo Maricato (2000), a “política” habitacional no Brasil, até então, como um segmento da construção civil, teve por pressuposto básico contribuir para a dinamização da economia, com programas habitacionais descontextualizados e constituídos à revelia das reais necessidades da população de baixa renda. Parece não ter sido objetivo da política habitacional ampliar os espaços da cidadania e garantir o pleno direito à habitabilidade. Tal situação teria sido responsável pela reorientação da política para os setores melhor aquinhoados da sociedade aumentando assim o déficit habitacional para as camadas de menor renda.

2.4: A POLÍTICA HABITACIONAL DO PRIMEIRO GOVERNO LULA (2003 A 2006)

No governo Lula, a política habitacional foi estruturada a partir do Projeto Moradia, formulado pelo Instituto Cidadania, organização não governamental dirigida pelo então candidato a presidente da República, cujo programa, apoiado por especialistas de diferentes áreas e segmentos sociais, desenvolve uma série de propostas relacionadas com a questão da moradia. As propostas, até então dispersas, são transformadas em base do programa eleitoral do futuro Presidente para a área de habitação e desenvolvimento urbano, numa estratégia de governo a ser implementada para, num prazo de quinze anos, buscar equacionar o problema em torno da diretriz estabelecida no projeto: “um país com os recursos de que dispõe o Brasil não pode admitir que milhões de famílias morem em condições precárias de habitação e infraestrutura, como em favelas e cortiços” (BONDUKI, 2008, p. 71).

A partir do referido Projeto, são aprovadas leis importantes e criado o Ministério das Cidades (MCIDADES), (BONDUKI, 2010, p.7;) e (MARICATO, 2007). A nova política resgatava reivindicações dos movimentos pela moradia e reforma urbana, como: **(a)** a criação do Sistema Nacional de Habitação (2005), cuja lei tramitava no Congresso desde 1992; **(b)** a formação do Conselho Nacional das Cidades (2004), concebido como uma instância de participação e controle social da política urbana; **(c)** uma política de subsídios habitacionais e instrumentos que facilitassem o acesso a terra e combatessem a especulação, dentre outras (BONDUKI, 2010, p. 7). Segundo Arretche (2012)

o Conselho Nacional das Cidades definiu como pontos temáticos principais, válidos até os dias de hoje: i) a criação de conselhos das cidades, planos, fundos e seus conselhos gestores nos níveis federal, estadual e municipal; ii) a aplicação do Estatuto da Cidade, dos planos diretores e a efetivação da função social da propriedade do solo urbano; iii) a integração da política urbana no território – política fundiária, mobilidade e acessibilidade urbana, habitação e saneamento; e iv) a relação entre os programas governamentais e a política de desenvolvimento urbano (p. 30).

As propostas de políticas regulatórias elaboradas pelo Ministério de Cidades contaram com a participação de relevantes atores sociais e lideranças organizadas (AZEVEDO, 2007, p. 10, 11). O Ministério de Cidades veio ocupar um vazio institucional que havia retirado o Governo Federal da discussão sobre a política

urbana (BRASIL, 2008), criando um ambiente institucional e legal favorável à implementação das reformas urbano/habitacionais. No primeiro ano do governo Lula, buscou-se o entrelaçamento entre a política urbana, habitacional, de transportes e de saneamento, nas três esferas de governo, e houve importantes avanços no marco regulatório ministerial (AZEVEDO, 2007, p. 10).

O MCIDADES coordenou a elaboração da Política Nacional de Habitação (PNH) em 2004, aprovada pelo Conselho Nacional das Cidades (AZEVEDO, 2007; p. 10), principal instrumento de orientação das estratégias e das ações a serem implementadas pelo governo federal, cuja efetiva implementação da nova PNH irá depender dos eixos constituídos pelas políticas fundiária, financeira e estrutura institucional. Segundo o MCIDADES (2004), a PNH é

coerente com a Constituição Federal, que considera a habitação um direito do cidadão, com o Estatuto da Cidade, que estabelece a função social da propriedade e com as diretrizes do atual governo, que preconiza a inclusão social, a gestão participativa e democrática. (p.29)

Além da PNH são aprovadas a Política Nacional de Saneamento, de Trânsito, de Mobilidade e Transporte Urbano, o Programa Nacional de Regularização Fundiária e a Campanha Nacional pelos PDP (BRASIL, 2008).

A PNH avança sobre “outros pontos centrais da agenda de reforma urbana – como direito à moradia” (ROLNIK, 2009, p.6), buscando universalizar o acesso à moradia; promover a urbanização e a regularização de favelas; fortalecer o papel do estado na gestão e na regulação dos agentes privados; democratizar o acesso à terra urbanizada; ampliar a produtividade e melhorar a qualidade na produção habitacional e incentivar a geração de emprego e renda para dinamizar a economia, seguindo princípios preconizados no Movimento pela Reforma Urbana e apontados nos dois relatórios que precederam a extinção do BNH. Suas diretrizes voltaram-se ao desenvolvimento institucional; à mobilização de recursos, à identificação da demanda e gestão de subsídios; à qualidade da produtividade da produção da habitação; ao sistema de informação; a avaliação e monitoramento da habitação e à urbanização de assentamentos precários e produção da habitação para as faixas de menor renda.

Para viabilizar a implementação da PNH em suas bases institucionais são delineados instrumentos como o Sistema Nacional de Habitação (SNH) e o Plano

Nacional de Habitação (PlanHab), para a efetiva integração entre os três níveis de governo e entre os agentes públicos e privados, com regras necessárias à articulação financeira para os objetivos da referida política (BRASIL, 2004).

Sua estrutura, conforme Figura 2, é organizada a partir de dois subsistemas: o Subsistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM), similar ao de mercado da época do BNH e o Subsistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), para populações de baixa renda, com subsídios diretos e indiretos, entendendo as necessidades habitacionais tanto no que se refere à produção de novas moradias quanto para oferecer condições de habitabilidade aos domicílios inadequados (AZEVEDO, 2007, p. 11,12). A Lei 11.124 /2005 que criou o SNHIS, também criou o Fundo Nacional de Interesse Social (FNHIS), com o objetivo de centralizar e gerenciar os recursos dos programas e o Conselho Gestor do FNHIS (CGFNHIS), para auxiliar no controle da aplicação dos recursos.



Figura 2. Organograma da Política Nacional de Habitação

Fonte: BRASIL (2008; p.52)

OBS: Elaborado pelo autor

Em 2004 foi introduzida a política de subsídios, condição básica para a promoção de uma política habitacional de cunho social que permaneceu por mais de

20 anos sem solução estruturada (ANDRADE; SILVA, 2010), como um instrumento capaz de viabilizar, realmente, o atendimento da população de menor renda. Inicialmente concedidos sob a forma de “descontos” em operações do FGTS intermediadas por estados e municípios, passam, a partir de 2005, com a aprovação do FNHIS, a vir diretamente do Orçamento Geral da União (OGU). O modelo de “descontos” do FGTS atingiu cerca de R\$ 4,4 bilhões em subsídios entre 2005 e 2007, mas em muitos casos a localização dos empreendimentos e a forma de concessão foram consideradas discutíveis (MCIDADES, 2008, vol.2, cap.6). Outros programas subsidiados, de menor impacto sobre a demanda, foram lançados pelo Governo: o Programa de Subsidio Habitacional e o Crédito Solidário, apoiados por contrapartidas estaduais e municipais (MCIDADES, 2008. ANDRADE, SILVA, 2010).

A criação do FNHIS, em 2006, tem importância pelo resgate histórico da mobilização social reivindicativa de soluções para o problema da moradia, e manifesta um claro compromisso do governo federal no subsídio à produção de moradias para as camadas de renda mais baixa, uma demanda já presente nas críticas ao extinto BNH. É estabelecido um modelo de gestão descentralizada, democrático e participativo, com a implantação de conselhos locais e planejamento das ações com a elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) (BONDUKI, 2010); (BRASIL, 2008); (MARICATO, 2007), sendo possível a confiança na implementação quantitativa e qualitativa nas políticas municipais de habitação popular (AZEVEDO, 2007; p.15) quando articuladas com estratégias urbanas definidas pelo Estatuto da Cidade (ROLNIK, NAKANO, 2009). Segundo Bonduki (2010), na nova PNH o governo federal traz estímulos reais para a produção habitacional no país, que desde a extinção do BNH apresentava, pela baixa produção habitacional decorrente da escassez de recursos, agravamento das já precárias condições urbanas.

A Tabela 2, abaixo, apresenta a evolução dos recursos aplicados em habitação, no período de 2003 a 2008, somente com recursos do FGTS.

Tabela 2: Contratações com recursos do FGTS no país (R\$ Milhão)

CONTRATAÇÕES COM RECURSOS DO FGTS							
PROGRAMAS	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
PAR	1121,23	868,48	1032,2 4	1267,3 9	644,37	437,88	
HAB. POPULAR	2393,92	2774,49	4240,7 7	5551,3 4	6146,75	10121, 48	
OP. ESPECIAIS	303,12	236,42	259,45	164,15	108,01	0,00	
SANEAMENTO BÁSICO	1499,95	1735,19	17,06	1396,1 0	3247,48	3740,5 1	
INFRAESTRUTURA URBANA					0,71	0,00	
TOTAL	5318,2 2	5614,5 8	5549,5 2	8378,9 8	10147, 32	14299, 87	
Fonte: Caixa Econômica Federal e Banco de dados CBIC - Adaptação do autor							

Fonte: Caixa Econômica Federal e Banco de dados CBIC –
OBS: Adaptado pelo autor

Percebe-se na tabela o incremento dos investimentos em habitação no governo Lula. O volume de recursos aplicados somente no quesito Habitação Popular eleva-se 322% no período entre 2003 e 2008. No volume total, os recursos envolvendo o quesito anterior mais as Operações Especiais, Saneamento Básico, Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e Infraestrutura Urbana elevam-se em 168%. Assim, de 2003 a 2008, os investimentos em habitação, sem considerar outras fontes além do FGTS, apresentam considerável crescimento. Acresça-se a esses dados os investimentos advindos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado no início do segundo mandato do governo Lula (2007).

A nova política habitacional consegue viabilizar conceitos há muito reivindicados pelo Movimento pela Reforma Urbana, e dar prioridade a investimentos e subsídios ao setor habitacional, mas caem no esquecimento questões reivindicatórias voltadas ao apoio à capacitação para gestão do setor público, à democratização da terra urbanizada e à qualidade da produção

habitacional, como se verá nos programas estratégicos do segundo governo do Presidente Lula.

2.5: A POLÍTICA HABITACIONAL DO SEGUNDO GOVERNO LULA (2007 A 2010)

Segundo Azevedo (2007, p. 15) ao mesmo tempo em que se elaborava o PlanHab, o governo voltou-se para ações concretas, nas áreas de habitação e saneamento. No campo do planejamento, o PlanHab parte do pressuposto de que as necessidades habitacionais no país deveriam ser enfrentadas pela sociedade como um todo, com suas diversidades urbanas e rurais, diferentes características sociais e econômicas, a capacidade institucional do poder público frente à necessidade de fontes de financiamento e subsídio, a articulação com a questão fundiária e urbana e a necessidade de estruturação da cadeia produtiva da construção civil, reservando ao Estado o papel de articulador e coordenador do processo (MCIDADES,2008).

Com esse instrumento o governo reafirmava sua posição de encarar a habitação dentro da perspectiva de participação, diversidade, interdisciplinaridade e complementaridade. Com vistas à transformação gradativa dos assentamentos precários em bairros adequadamente urbanizados e regularizados, o PlanHab apresenta um projeto nacional para construção de 31 milhões de moradias, em 15 anos, como forma de redução do déficit habitacional acumulado e o suprimento da demanda futura, através de uma modelagem de subsídio e financiamento que garantisse coerência entre o perfil da demanda e as fontes de recursos. (BRASIL, 2008). Ao mesmo tempo de sua elaboração, havia mobilizações, estimuladas pelo Ministério das Cidades, para a elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), com treinamentos e capacitações para o planejamento das ações, indispensáveis ao acesso aos recursos do FNHIS.

Segundo Cardoso e Aragão (2013, p. 32), é observada, no cenário econômico um quadro positivo, viabilizado pela ampliação das reservas internacionais do país em decorrência do aumento da exportação de *commodities* e de seu preço relativo no comércio internacional. Em decorrência, o governo promove uma liberação progressiva nos gastos públicos, que irá gerar reflexos na redução dos indicadores de pobreza e desigualdade, através de programas de transferência de renda, como

o Bolsa Família, a elevação real do Salário Mínimo e a consolidação de avanços da Classe C, que passa a ser considerada um segmento importante para as estratégias empresariais do setor imobiliário.

Paralelamente, é lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com atributos de um plano estratégico, destinado a promover e estimular o crescimento econômico, com a intenção de beneficiar 3.960.000 famílias (BRASIL, 2008). Para Azevedo (2007, p.5), no nível local, os municípios passam a enfrentar um duplo desafio: por um lado precisam desenvolver ações indutoras de caráter estratégico no mundo globalizado, e por outro necessitam melhorar as condições precárias de vida da população de baixa renda. Com vultosos recursos, o PAC se impôs, mobilizando estados e municípios a apresentarem projetos, de forma a garantir os recursos.

Os projetos vinculados ao PAC foram distribuídos em três eixos estratégicos, prevendo investimentos da ordem de 503,9 bilhões de reais, no período de 2007 a 2010, incluindo um programa de caráter social destinado à urbanização de assentamentos precários (MCIDADES, 2010). Até 2010, foram desenvolvidas 3.556 ações em habitação em todos os Estados e em 1.974 municípios, envolvendo recursos da ordem de 13,4 bilhões, sendo R\$ 10,1 bilhões do OGU, beneficiando cerca de 940 mil famílias e mais R\$ 3,3 bilhões em financiamento para 310 mil de famílias (CAIXA, 2010).

2.5.1: O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)

Com base na Lei N. 11.977, de 7 de julho de 2009, é lançado o PMCMV, numa conjunção de diretrizes de Política Social onde o incremento do acesso à moradia viabilizaria uma Política Anticíclica estratégica para o impulsionamento da economia brasileira em momento de crise internacional (ROLNIK, NAKANO, 2009), sendo o programa voltado para o financiamento de UH através do mercado imobiliário, em parceria com o setor público no caso de habitações populares, envolvendo na primeira fase – de 2009 a 2011 – recursos da ordem de R\$ 34 bilhões em subsídios, de 2009 a 2011, compostos de R\$ 25,5 bilhões oriundos do Orçamento Geral da União (OGU), R\$ 7,5 bilhões do FGTS, e R\$ 1 bilhão do BNDES (BRASIL, 2010, p. 50). Segundo Rolnik e Nakano (2009), “A mobilização de

investimentos públicos, notadamente em setores de uso intensivo e mobilização rápida de mão de obra, como é o caso da construção civil, tem sido uma das clássicas soluções keynesianas para momentos de crise”. O programa tinha por meta construir um milhão de moradias no país até 2010 e mais um milhão na segunda fase, de 2011 a 2014. Se o volume de recursos envolvidos no PAC e no PMCMV pode ser considerado pouco para as necessidades atuais, “é suficiente para recolocar na ordem do dia velhas questões trazidas pelo movimento moderno, que orientou as origens da produção de habitação social brasileira e, de modo equivocado, a massivas realizações do BNH” (BONDUKI, 2010, p.2).

Enquanto o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social precisou de 13 anos para ser aprovado no Congresso e os recursos do Orçamento Geral da União para o FNHIS montavam um bilhão de reais ao ano, o PAC e o PMCMV foram lançados em patamar orçamentário bastante diverso, com um volume de recursos muito superior, sem se submeter a todos os mecanismos de planejamento, participação e controle que a lei do SNHIS imprimiu, mas condizente com as características de um programa de caráter estratégico, no qual o volume de recursos empregados, a execução e o tempo se impõem.

Segundo o MCIDADES (2010, p. 52; 2014) o PMCMV foi construído a partir de estratégias diferenciadas de atendimento para as diversas faixas de renda e subdivide-se em: i) **Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU)**, linha de financiamento que tem por objetivo promover a produção ou a aquisição de novas UH por intermédio das construtoras ou a requalificação de imóveis urbanos, envolvendo recursos onerosos do FGTS e não onerosos da união, para atendimento a famílias com renda bruta mensal de até R\$ 5.000,00, cujo percentual de subsídio depende do nível de renda familiar; ii) **Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)**, com finalidade semelhante, à exceção da renda familiar de até R\$ 1.600,00 e dos beneficiários, a serem indicados pelos governos locais dos municípios constantes de sua área de atuação (CAIXA, 2010); iii) **Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)**, com recursos aportados pelo OGU, com base no Decreto nº 103, de 22 de abril de 1991, destinado ao financiamento de projetos de investimentos de relevante interesse social nas áreas de habitação popular, saneamento básico, infraestrutura urbana e equipamentos comunitários, para atendimento a famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00, organizadas em cooperativas habitacionais ou mistas, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos, para a produção,

aquisição e requalificação de imóveis urbanos; iv) **Oferta pública de recursos**, para atendimento a famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00, em municípios com população de até 50 mil habitantes, tendo sido aprovados projetos propostos em 2012 por prefeituras e governos estaduais para 107.348 UH, não constando nenhum projeto para o município de Campos dos Goytacazes; v) **Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR)**, criado no âmbito do PMCMV, organizado pela CAIXA e atendendo a todos os municípios do país, com o objetivo de subsidiar a construção, conclusão, reforma e/ou ampliação de UH aos agricultores, familiares e trabalhadores rurais, cuja renda familiar anual bruta não ultrapasse R\$ 60.000,00, sendo as famílias organizadas por um uma Entidade Organizadora sem fins lucrativos, em grupos de no mínimo quatro e no máximo cinquenta famílias. O Programa contava ainda com um Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab) que dispensa o seguro habitacional, dá cobertura ao imóvel e ao responsável pelo financiamento.

De acordo com Cardoso e Aragão (2013, p. 52-54), o PMCMV utilizou como base institucional e organizacional a experiência adquirida pela CAIXA no gerenciamento do PAR, em cujo modelo os recursos são distribuídos para as empresas após o enquadramento dentro das faixas de demandas a serem atendidas e a aprovação dos projetos pelas Prefeituras. Para a primeira fase do programa, a atuação da CAIXA deu-se no sentido de viabilizar às famílias com renda até 10 SM o acesso à meta de 1 milhão de novas UH, cujas contratações atingiram o número de 1.003.214, com o aporte de R\$ 52,9 bilhões por parte do governo federal, distribuídos em conformidade com as bases de informações regionais sobre o déficit habitacional até o ano de 2010, conforme Figura 3. Para a segunda fase, a meta do programa é atingir o total de 2 milhões de UH até fins de 2014, com aporte de R\$ 72 bilhões em subsídios e R\$ 53 bilhões em financiamentos, num total de R\$ 125 bilhões.

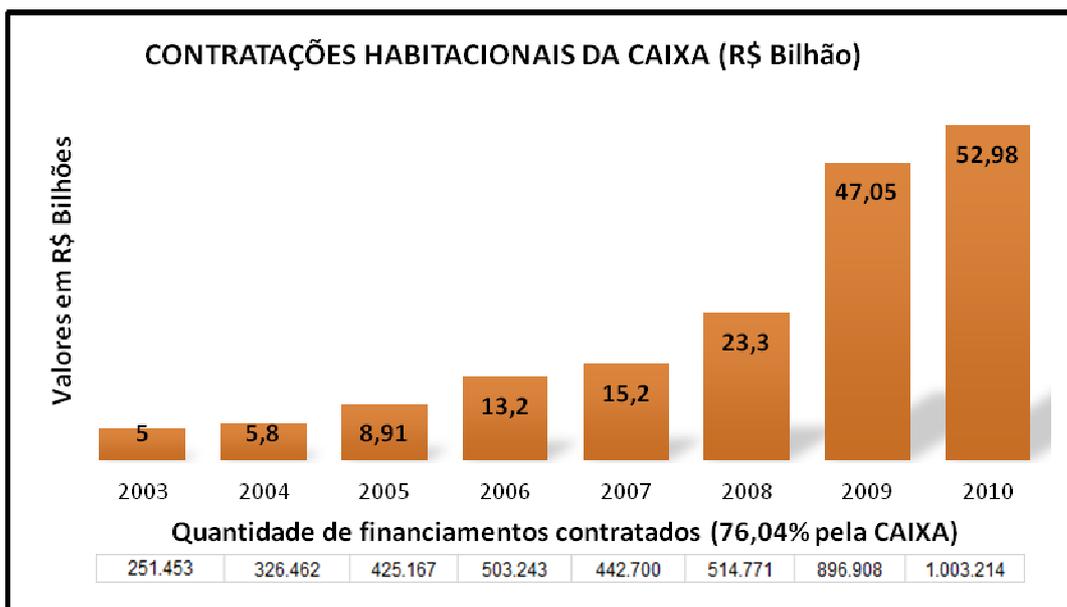


Figura 3: Gráfico de Contratações Habitacionais na CAIXA (2003 a 2010)

Fonte: Caixa Econômica Federal (CAIXA)

OBS: Adaptado pelo autor

No que concerne aos impactos econômicos gerados pelo programa, os dados do MCIDADES (2013) para o ano de 2012 referem-se à influência no crescimento de 0,8% do PIB do país, com a geração aproximada de 1,4 milhão de postos de trabalho formais, viabilizados pela superação da marca de dois milhões de contratações, alcançando 2.863.384 UH no país, distribuídas por faixa de renda, conforme Tabela 3:

Tabela 3: PMCMV: Produção e impactos na economia brasileira em 2012

Faixas de Renda	Valor de Investimento	Unidades Habitacionais		
		Contratadas	Concluídas	Entregues
Até R\$ 1.600,00	R\$ 60 bilhões	1.311.154	464.795	353.940
Até R\$ 3.100,00	R\$ 96,7 bilhões	1.221.126	960.112	855.484
De R\$ 3.100,01 a R\$ 5.000,00	R\$ 26,8 bilhões	331.104	165.143	88.322
TOTAL	R\$ 183,5 bilhões	2.863.384	1.590.050	1.297.746

Fonte: Brasil (2008).

2.5.2: A participação social e comunitária nas premissas do PMCMV

Segundo Arantes e Fix (2009, p. 8-9), na concepção do PMCMV, aos agentes sociais envolvidos no processo cabem importantes decisões, como a resolução do problema fundiário, a liberação da terra para a produção e aquelas relativas ao processo construtivo, funções que podem ser desempenhadas por i) empresas privadas, a quem interessam a redução do custo do insumo terra e da produção, bem como os lucros gerados no processo produtivo, e ii) entidades ou pelo Estado, para os quais interessa a redução do custo da moradia e a maximização de sua qualidade, além dos ganhos políticos para o Estado.

Segundo a Caixa Econômica Federal (2013, p. 4), o surgimento dos instrumentos de gestão municipal e planejamento urbano nas últimas duas décadas em prol da equalização das desigualdades sociais – Estatuto da Cidade, Lei de Responsabilidade Fiscal, Fundo de Habitação de Interesse Social – apontam para novas possibilidades de construção de Políticas Públicas, pela via da democratização e da abertura de novas formas de organização social. Assim, os Programas de Desenvolvimento Urbano e Rural nas áreas de Habitação, Saneamento e Infraestrutura, em especial os destinados aos estratos sociais de baixa renda, tem buscado a inserção de espaços participativos da população beneficiária, fator indispensável à sustentabilidade e ao sucesso das intervenções.

A premissa norteadora de tais programas é que a participação e o comprometimento da comunidade beneficiária nos processos de decisão, implantação e manutenção dos empreendimentos viabilizam a implantação de intervenções adequadas às necessidades e realidade sociocultural, permitindo a transparência na aplicação dos recursos públicos, sendo tal participação entendida como um processo pedagógico de construção da cidadania e um direito do cidadão. Nesse sentido, o PMCMV prevê o necessário desenvolvimento do Trabalho Técnico Social (TTS), componente obrigatório em todos os projetos, assegurando que as famílias diretamente beneficiadas sejam envolvidas e ouvidas neste processo, durante e após a entrega das unidades habitacionais, no período pós-ocupacional, possuindo caráter informativo, educativo e de promoção social, com vistas ao desenvolvimento comunitário e a sustentabilidade do empreendimento. São desenvolvidas ações em eixos denominados Mobilização e Organização Comunitária, Educação Sanitária e Ambiental e Geração de Trabalho e Renda, com atividades desenvolvidas para estímulo à participação ativa dos moradores e seus processos de organização e decisão através de oficinas e reuniões; sensibilizar os

moradores quanto à correta seleção, armazenamento e destinação do lixo, saneamento e abastecimento de água, conservação dos imóveis, poluição atmosférica e sonora, bem como a promoção da formação e qualificação profissional, inclusão produtiva e geração de renda dos moradores, conforme o interesse, habilidade e demanda do mercado.

Tomando por base Souza, (2006, p. 26, 40), que entende política pública como o campo do conhecimento que busca levar o governo a um conjunto de ações e, ao analisá-las, propor mudanças, se for o caso, infere-se que o desenvolvimento do TTS no âmbito do PMCMV constitui-se no estágio em que o governo traduz seus propósitos em programas e ações que fazem a política de habitação social, a partir de princípios comuns, recursos compatíveis e ações articuladas, projetar-se do papel para efetivo funcionamento, concluindo

que o principal foco analítico da política pública está na identificação do tipo de problema que a política pública visa corrigir, na chegada desse problema ao sistema político (politics) e à sociedade política (polity), e nas instituições/regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública. (SOUZA, 2006, p. 40)

2.5.3: As incompatibilidades entre o Programa Minha Casa Minha Vida e o Plano Nacional de Habitação

Fix e Arantes (2009) chamam a atenção para essa nova situação de produção de mercado, justificada pela alegada dificuldade e morosidade do poder público, em especial o municipal, como agente motor do processo, onde 97% do subsídio público passa a ser destinado, com recursos da União e do FGTS, à oferta e produção direta pelo setor privado e os restantes 3% a entidades sem fins lucrativos, cooperativas e movimentos sociais, para a produção de habitação urbana e rural pela via da autogestão. Os projetos e licitações acionados pelos órgãos públicos serão atendidos pelas linhas existentes, com fundos menores e concorridos, além de restrições ao acesso pelas modalidades e níveis de endividamento. Observa-se, assim, a renúncia à necessária atuação para reversão dos entraves e fortalecimento da gestão pública e o reconhecimento quanto à eficiência presente na esfera da iniciativa privada.

Há, neste procedimento, uma ruptura em relação à política anterior, onde o setor público atuava como agente promotor. Observa-se que essa hegemonia do

setor privado no PMCMV provoca consequências sobre a oferta, como as margens de lucro através da comercialização da produção sem riscos, sem gastos de incorporação imobiliária, além do lucro imobiliário pela transformação do uso do solo. Dentro dessa lógica, as construtoras procurarão os terrenos nas áreas de periferia urbana, onde o solo tem valor mais baixo, para a construção de UH para faixa de renda de 0 a 3 SM que, inevitavelmente apresentarão carências de acessibilidade a comércio, serviços, escolas, trabalho e infraestrutura (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011). Mesmo que mais baratos, não ocorrerá repasse do benefício no custo final e sim ampliação das margens de lucro, provocando um aumento do custo social do empreendimento, com despesas adicionais de mobilidade urbana, o que caracteriza, segundo Cardoso e Aragão (2013, p. 53) “o modelo da espoliação urbana que caracteriza o processo de urbanização brasileiro historicamente”. A esse respeito, assim se expressa Bonduki (2009):

O PlanHab previu um leque de alternativas habitacionais a custos unitários mais reduzidos (como lotes urbanizados e/ou material de construção com assistência técnica), com potencial de atender um número maior de famílias; já o Minha Casa, Minha Vida fixou-se exclusivamente na produção de unidades prontas, mais ao gosto do setor da construção civil. Dessa forma, as metas quantitativas do programa, malgrado a enorme disponibilidade de recursos para subsídio, são tímidas nas faixas de renda mais baixas, pois o valor unitário médio do subsídio é mais elevado do que seria necessário numa estratégia que objetivasse garantir o direito à moradia para todos. (p.57).

Adicionalmente, essa transferência dos principais investimentos habitacionais do governo federal da esfera do SNHIS para o PAC e PMCMV – sob a justificativa da alocação e utilização de recursos para viabilizar os objetivos econômicos do programa – configura-se como perda em relação à participação e o controle social, através das Conferências, do Conselho das Cidades, do Conselho Gestor do FNHIS e dos Conselhos locais, reconhecidos como conquistas da nova política habitacional do Ministério das Cidades. A utilização das agências da CAIXA na descentralização e a gestão do programa constitui-se numa alternativa que agiliza o acesso aos recursos pelo setor privado, que interage mais facilmente com aquela instituição do que através de contratações e licitações públicas. O PMCMV reflete as contradições de um programa com objetivos ao mesmo tempo econômicos e sociais, que busca

solucionar o déficit habitacional unicamente através da iniciativa privada. (CARDOSO; ARAGÃO, 2013)

Segundo Neto, Moreira e Schussel (2012), em que pesem os avanços da última década no campo do acesso à moradia digna, representados pela criação do Ministério das Cidades, a criação da PNH, do SNHIS, do PlanHab e do PMCMV, como respostas aos reclamos históricos dos movimentos de luta pela reforma urbana e moradia digna, e ainda que o panorama delineado no país tenha impulsionado a produção de habitação de interesse social através de um processo positivo de elevação de investimentos no setor habitacional, há incompatibilidades entre as diretrizes do PlanHab e o PMCMV, política e programa supostamente convergentes, mas com distorções entre a intenção inicial e os resultados efetivos, onde são observadas a pouca ou inexistente integração entre a política habitacional e a fundiária e a priorização do PMCMV na dinamização do setor da construção civil, em detrimento do enfrentamento do déficit habitacional.

Maricato (2009, p.64), que destacara positivamente o lançamento do PMCMV, tanto do ponto de vista econômico como da política habitacional, aquele como um programa de governo que se alinhava às medidas anticíclicas para o enfrentamento da crise econômica, num forte contraste com as estratégias conservadoras e recessivas de governos anteriores e esta que pelo inédito volume de subsídios, o que permitiria o atingimento da população de mais baixa renda, o que vinha ao encontro das propostas da Reforma Urbana e dos movimentos de moradia (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 43) assim se expressa, a respeito da falta de articulação do PMCMV com a política urbana,

O combate ao déficit não pode se resumir apenas aos números. E desde os tempos do BNH, que foi criado pelos militares na década de 1960, a questão habitacional no Brasil foi quase sempre tratada como meramente quantitativa, e o sucesso ou fracasso dos programas medido pelo número de unidades construídas. É óbvio que deveria ter outros fatores envolvidos, como a maior articulação deles com políticas urbanas e sociais. (MARICATO, 2009)

Se a prioridade dada à produção da habitação, com alto volume de investimentos e subsídios nunca antes vistos para o setor, é desejável para combater o déficit habitacional acumulado, ao mesmo tempo torna-se preocupante a forma de sua implementação, ao delegar ao mercado imobiliário o papel de

protagonista dessas operações. Nesse sentido, mais uma vez se impõe a “lógica privada do fazer”, tornando desnecessário que as operações se submetam aos instrumentos de planejamento e controle, ficando as mesmas à margem do sistema oficial – SNHIS, desprezando os Planos e os Conselhos locais constituídos, privilegiando a agilidade em detrimento da qualidade. Para Bonduki (2005), o governo,

ao publicizar o novo programa antes de apresentar o PlanHab, que representava uma estratégia de longo prazo para equacionar o problema habitacional, formulada e debatida por ano e meio, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação, que estava pronta para ser publicada em janeiro de 2009, o governo perdeu uma excelente oportunidade para mostrar como uma ação anticíclica poderia se articular com uma estratégia estrutural para atacar um problema brasileiro crônico, no âmbito de um projeto nacional de desenvolvimento com inclusão social (p. 5).

Concordando, Santos (2009, p. 125) criticava o planejamento urbano privilegiando o desenvolvimento econômico em detrimento de planejamento sociopolítico, que teria em seu escopo a distribuição dos recursos sociais e instrumentos de controle social, capazes de assegurar cidadania plena, já que os problemas urbanos somente podem ser resolvidos concomitantemente à solução para os problemas sociais. A PNH passa, segundo Bonduki (2010, p. 5), a ser pressionada tanto pela nova agenda governamental quanto pelos interesses do setor da construção civil que, de modo pragmático, está mais preocupada com a quantidade de moradias produzidas e com o atendimento às metas do que com a qualidade urbanística e arquitetônica dos projetos.

Arantes e Fix (2009, p. 23), realizando uma comparação entre o SFH/BNH e o PMCMV, chegam à conclusão de que: i) a política habitacional formulada à época do regime militar foi mais consistente estruturalmente na economia brasileira, sendo uma das principais responsáveis pelo denominado “milagre econômico”, ao propiciar e manter elevada taxa de crescimento da construção civil por um longo período, e mantinha essa perspectiva de continuidade da política econômica visando o crescimento e, apesar de não apresentar números significantes nos estratos de renda mais baixa, com a produção de 4,5 milhões de moradias; ii) com perfil mais conjuntural, o PMCMV apareceria mais como uma imitação daquela política, realizada açodadamente, sem uma proposta consistente e duradoura de financiamento do setor, mas diferindo daquela pelo foco dado aos subsídios para as

camadas sociais de baixa renda e na oferta extensiva a todas as faixas de renda, diferentemente do SFH/BNH, cujo foco foi direcionado à classe média. Para os autores, as questões ideológicas de acesso à casa própria e ao emprego são comuns, separadas apenas por diferenças políticas e momento histórico distinto, sendo reveladora a tentativa atual de “obter a adesão das classes populares dirigindo suas atenções para a conquista da propriedade privada”.

Na visão de Bonduki (2010, p. 6), o PMCMV não deve ser visto nem com entusiasmo nem como desastre, como algumas críticas têm enfatizado. Por um lado, a produção de um milhão de casas corre o risco de reproduzir moradias precárias, em localizações inadequadas e com baixa aderência ao perfil do déficit. Por outro, o programa aumentou muito o patamar dos recursos orçamentários em habitação, como há muitos anos os que lutam por moradia digna reivindicavam. Segundo o próprio autor, “Resta saber se esses investimentos chegarão a quem mais precisa e se serão perenes, para garantir a continuidade de uma política realmente social de habitação”.

O IPEA, analisando os dados do déficit habitacional divulgado pela FJP com base na PNAD de 2008 – da ordem de 5,546 milhões de moradias, com 83,5% em áreas urbanas e 89% concentrados entre famílias com renda de até 3 SM –, considera que o PMCMV, ao direcionar recursos também para as faixas de renda entre 3 e 10 SM, demonstra explicitamente que o foco do programa para tais faixas não se refere à minimização do déficit apenas, já que a quantidade de UH financiadas é superior ao cálculo de 9,8% do déficit urbano, apurado pela FJP. Constata-se que essa superação percentual pode ser aderente aos interesses financeiros e de produção dos agentes envolvidos, mas com baixa correlação com o déficit habitacional. O atendimento habitacional nessa faixa de renda, de necessidade menos aguda do ponto de vista social, poderia, portanto, ser guiado pela demanda por UH, que expressa, de acordo com Oliveira, Givisiez e Rios-Neto (2009), o desejo por uma moradia que o mercado formal ou a autoconstrução poderiam suprir. A abordagem, portanto, migra da priorização de questões de ordem social – precariedade inaceitável, a título de exemplo –, para aspectos do âmbito privado das famílias, que passam a ter mais relevância (IPEA, 2013).

Na visão compartilhada por Rolnik e Nakano (2009) e Bonduki (2010), embora os períodos de governo do presidente Lula ostentem importantes avanços sociais e legais na luta por maior igualdade de oportunidades habitacionais, a maneira de

implementação dos planos estratégicos, ancorados numa política anticíclica que despreza a integração entre a política habitacional e as políticas urbana e fundiária, ostenta um retorno às velhas práticas e ressuscita antigas críticas ao estilo das políticas habitacionais vigentes à época do extinto BNH, mesmo que se proponham ao benefício dos mais carentes de recursos.

3: A POLÍTICA DE HABITAÇÃO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES

O capítulo tem como escopo a discussão da política pública de habitação no município de Campos dos Goytacazes, com estruturação em três momentos. Primeiramente, são abordados aspectos do município, num traçado de seu perfil histórico, desde sua fundação e importância regional, numa contextualização retrospectiva até os dias atuais, período perpassado por uma herança importante, figurando como principal polo regional desde a segunda metade do século XVIII até o século XX (CRUZ, 2006, p. 43), contrastando, porém, com a visão demográfica prospectiva exposta por Oliveira, Givisiez e Rios-Neto (2009, p. 117), que vislumbram a perda dessa importância até 2023, independentemente dessa visão mítica que persiste no imaginário de seus habitantes. Em seguida são considerados os aspectos da ocupação urbana socioespacial no âmbito do município, as políticas municipais sob o foco urbanista e habitacional implementado ao longo de administrações municipais diversas, até o momento atual, com as realidades de alguns empreendimentos do PMCMV implementados e do Programa Morar Feliz (PMF), de iniciativa municipal e destinado a suprir as carências de Habitação de Interesse Social no âmbito do município de Campos dos Goytacazes, analisando-se os aspectos da participação popular, do uso social da propriedade segundo o Estatuto da Cidade e a promoção da cidadania.

3.1: PERFIL DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

Com o nome de Vila de São Salvador dos Campos, alcançando o estatuto de cidade em 1835, e criado para ser o centro de trocas comerciais da área conhecida

hoje como Região Norte Fluminense (FARIA, 2006, p. 73, 76, 87), que também abrange os municípios de Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Macaé, Quissamã, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra, o município (Figura 4) tem uma área total de 4.026,696 km², correspondendo a 41,56% da área da região, sendo o maior município do interior do estado e possuindo uma população de 463.731 habitantes em 2010 (54,58% do total da população da região), sendo 418.565 representando a população urbana e 45.166 a população rural, constando de 223.100 homens e 240.445 mulheres, numa proporção de 92,8 homens para cada 100 mulheres (IBGE, 2010). A população estimada para 2013 é de 477.208 habitantes. O município, segundo o Observatório das Metrôpoles (2010, p. 8) está localizado na tipologia D - “Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do Centro Sul”, e essa tipologia refere-se a “municípios situados em regiões com alto estoque de riqueza e importância como centros polarizadores em sua microrregião, apresentando elevados padrões de desigualdade, altas taxas de crescimento populacional e alto déficit habitacional absoluto”.

A densidade demográfica é de 115,16 habitantes por km², com índice de desenvolvimento humano (IDH 0,716) ocupando a 37^a posição dentre 92 municípios no ranking do IDH estadual, ostentando, em conjunto com o município de São João da Barra os menores avanços no índice entre os municípios do Norte Fluminense entre 2000 e 2010 (IPEA, PNUD e FJP, 2013).

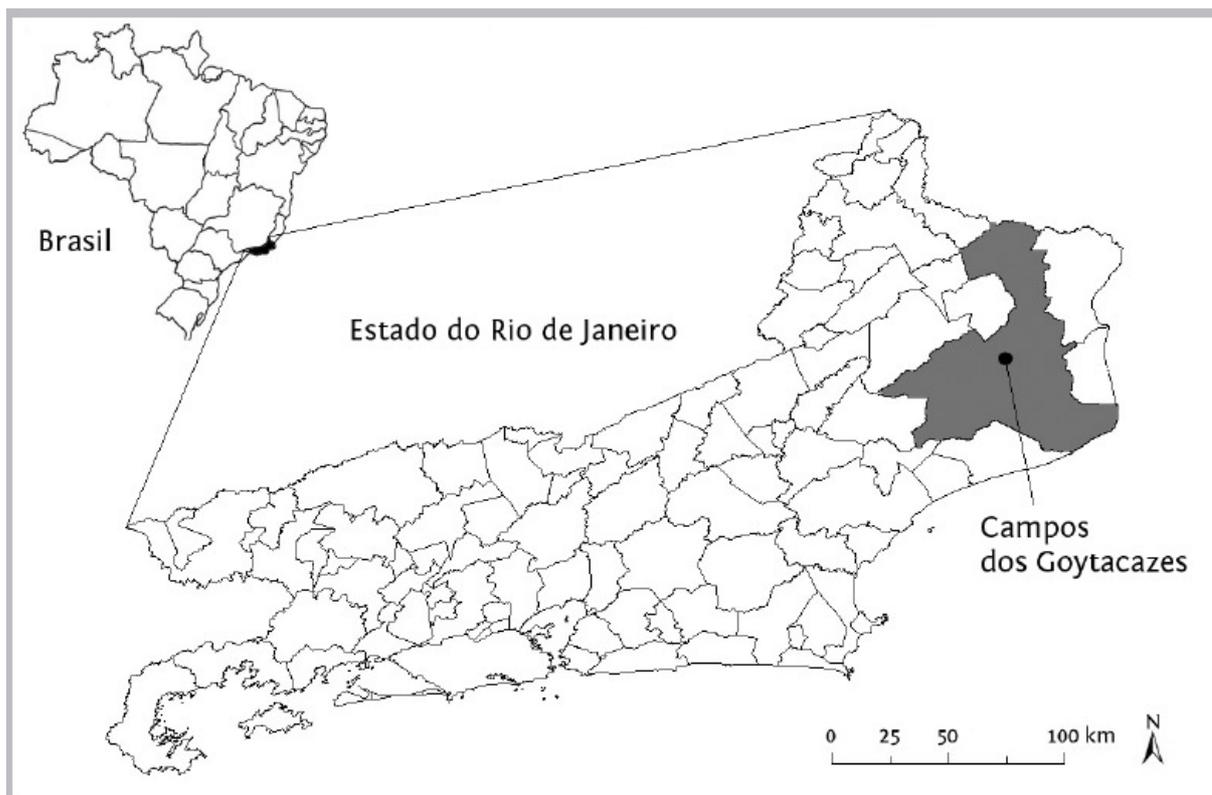


Figura 4: Campos dos Goytacazes, mapa de situação.
Fonte: IBGE (2010).

O município representa o principal polo da Região desde a colonização, figurando, da segunda metade do século XVIII até o século XX, entre os principais produtores de açúcar do Brasil, o que leva Cruz (2006, p. 43) a aduzir que subsiste no imaginário regional, mais particularmente das elites açucareiras campistas, a “herança identitária de um passado glorioso”, em que o município concentrava e polarizava a economia e a política regionais. Ainda segundo Cruz (2006, p. 55), o fim do regime ditatorial seca a fonte dos recursos que mantiveram a autoridade e a legitimidade das elites citadas, findando assim o pacto de sustentação do padrão de desenvolvimento da Região Norte Fluminense.

Em contraste com esse “passado glorioso” Oliveira, Giviziez e Rios-Neto (2009, p. 117) afirmam, sob um enfoque demográfico, que é certo o deslocamento dessa concentração econômica, política e também cultural para a nova aglomeração industrializada, vinculada à economia regional do petróleo e com vocação turística, onde se destaca a tríade dos municípios de Macaé, Rio das Ostras e Cabo Frio, até 2023, e que compreende grande parte da mesorregião das Baixadas Litorâneas.

De acordo com Piquet (2003, p. 222) a região “sofre um processo de ruptura com seu passado quando da descoberta de petróleo em seu litoral. Vê-se então inserida em mundo globalizado, complexo, rico e pouco afeito ao ‘local’”. A partir daí, fugindo à tendência da maioria dos municípios brasileiros, o município encontra-se entre aqueles que se beneficiam de rendas compensatórias vindas da exploração de recursos naturais como royalties e participações especiais que apresentam potencial para a criação de políticas redistributivas que possibilitem investimentos mais igualitários no município (LIRA, 2012).

Segundo Pedlowski (2012, p. 12) o orçamento anual do município, em 2010, atingiu cerca de R\$ 1,4 bilhão. Em 2012, foi de R\$ 2,2 bilhões e de R\$ 2,48 bilhões em 2014. Comparativamente, analisando-se as rendas referentes a *royalties* e a participações especiais da exploração de petróleo, os percentuais são de 71% em 2010 e 59% em 2012 (INFO ROYALTIES, 2014), e tais recursos deixam o governo municipal numa situação bastante confortável no que tange a investimentos em diversos setores econômicos e sociais do município. Fato digno de nota, segundo Cruz (2006, p. 62 e 64), é que, mesmo com essa abundância de recursos, ainda persistem as profundas desigualdades socioespaciais, que continuam produzindo uma região radicalizada entre a pobreza e a riqueza concentrada sem ser distribuída pela diversificação econômica e a geração de trabalho e renda.

Tabela 4: Evolução da População total, urbana e rural do Município de Campos dos Goytacazes (1970/2010).

ANOS	POPULAÇÃO					
	URBANA		RURAL		TOTAL	
	QT	%	QT	%	QT	%
1970	177.871	55	143.499	45	321.370	100
1980	203.399	58	145.062	42	348.461	100
1991	324.667	83	64.442	17	389.109	100
2000	363.489	89	43.500	11	406.989	100
2010	418.725	91	45.006	09	463.731	100

Fonte: IBGE: Anuário Geográfico do Estado do RJ; Censo 1991, Contagem Populacional de 1996, Censo 2000, Contagem Populacional de 2007 e Censo 2010;

3.2: A OCUPAÇÃO URBANA NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

Segundo Rodrigues (2010, p. 5, apud FARIA, 2003) ao longo de todo o século XX, o município viveu um processo de urbanização sem precedentes, caracterizado pela expulsão dos menos favorecidos das áreas centrais, em nome do higienismo e do progresso das elites e, posteriormente, pela modernização da legislação trabalhista e pela decadência do setor sucroalcooleiro, que na década de 1960 perde força, provocando uma migração dos trabalhadores rurais para a cidade, favorecendo o surgimento de uma periferia recente e de um adensamento nas favelas da cidade.

Segundo Pedlowski (2012), ressalta-se em primeiro lugar que a formação do espaço urbano de Campos evoluiu diretamente ligado à influência política e ao poder econômico do setor sucroalcooleiro, sendo consensual entre os estudiosos locais que os diferentes ciclos que o setor atravessou desde meados do século XVIII foram componentes importantes para a modelagem do ambiente urbano campista e, adicionalmente, explicam também o rápido crescimento das regiões urbanas periféricas a partir da década de 1970, como consequência da expulsão dos trabalhadores das moradias das fazendas e da decadência observada no setor, com o fechamento de dezenas de fábricas de açúcar e álcool.

Apesar de sua característica, segundo PIQUET (2003, p. 222), de região protegida pelo Estado nacional desenvolvimentista brasileiro, nesse período da agroindústria do açúcar, pela tutela do IAA e “fechada” pela elite sucroalcooleira, ocorre uma forte corrente migratória do campo, principalmente para a fronteira norte da cidade, onde o contingente de trabalhadores rurais migrantes se estabelece de forma precária em ambientes sem infraestrutura adequada, desprovidos, portanto, de condições sociais básicas, incluindo habitação e trabalho formal, dando origem a um “cordão de favelas” no entorno da área urbana.

Há uma consonância com a realidade do país, quando se nota, segundo Maricato (2008), que o crescimento urbano sempre se deu acompanhado da exclusão da população pobre, que se vê direcionada, há décadas, às periferias urbanas e/ou às áreas de proteção ambiental, seja pela compra de lotes irregulares ou através da autoconstrução.

De acordo com Faria e Pohlmann (2013) e Faria (2005), ao longo dos anos a cidade recebeu diversos planos urbanísticos, destacando-se entre eles pelo profissionalismo e renome de seus autores os seguintes: i) **Plano Saneamento de Campos**, de autoria do engenheiro sanitarista Saturnino de Brito, em 1902, com a

ênfase modernizadora característica do início do século XX; ii) o **Plano Urbanístico de 1944**, responsabilidade da empresa Coimbra Bueno, em decorrência das críticas da população à existência de duas cidades, sendo uma representada pela área central, recebedora da atenção da administração e a outra a área esquecida, além do problema de mobilidade urbana, e iii) o **Plano de Desenvolvimento Urbano de Campos** (PDUC), de 1979, em virtude do agravamento, nos anos 1950 e 1960, pela falta de investimentos nas áreas apontadas pelo plano anterior, aliado ao forte movimento migratório da zona rural. O plano buscava articular o desenvolvimento físico-territorial com as condições socioeconômicas, geopolíticas e culturais da época, com a instituição das leis dos perímetros urbanos, de zoneamento, de uso e de parcelamento do solo e o código de obras, para cumprimento das entidades públicas e privadas.

Tais intervenções urbanísticas, a despeito de serem iniciativas do poder público municipal, na verdade, não produziram efeitos equalizadores nos processos de expansão urbana em virtude da lógica de desenvolvimento urbano que, em virtude da concentração demográfica urbana juntamente com a falta de estrutura da cidade, sobretudo pela falta de intervenções concretas nas áreas periféricas e dirigidas às necessidades das camadas mais populares gera o fenômeno da favelização que, associado ao declínio do setor sucroalcooleiro, acentua-se nos anos 1980. As favelas são uma representação das desigualdades e injustiças sociais, e o próprio termo, que se revela preconceituoso e estigmatizado, ligado a violência, marginalidade, tráfico, etc., tem sido substituído por “comunidade de baixa renda” e “aglomerado subnormal”, o que não reduz o sentido pejorativo. Segundo o IBGE (2000, 2010), o Censo registra em 2000 a existência de 32 favelas, com 16.876 moradores, e em 2010, 26 favelas, com 15.777 moradores.

O processo da expansão urbana, provoca, à mesma época, o fenômeno representado pelo aumento de condomínios residenciais horizontais localizados em áreas de tipologia periférica mas que assumem características de centralidade, habitados por pessoas dos estratos de renda média e alta, redesenhando o cenário da cidade com o surgimento de novos bairros, com novas representações sociais, segregadas e dotadas de novos estilos de vida. As áreas centrais, pelas condições infraestruturais, mantêm a valorização e continuam atraindo demandantes por habitação, surgindo daí alta concentração de condomínios verticais, também voltados para as camadas de alta e média renda. A verticalização não apenas

impactou a paisagem, mas também a estrutura urbana, sobrecarregando as redes viárias e de água e esgotos.

À semelhança do que é observado no país, observa-se que, neste município, associado ao processo de segregação socioespacial, há identificação do padrão centro-periferia, esta conceituada, segundo Marques e Torres (2005), como “espaço de reprodução da força de trabalho no interior da ordem capitalista periférica e subordinada”, com condições materiais de existência constituídas pelo que Kowarick (1979) chamou “espoliação urbana”. A respeito de segregação socioespacial, assim se expressa Rolnik (2008):

O modelo de exclusão territorial que define a cidade brasileira é muito mais do que a expressão das diferenças sociais e de renda, funcionando como uma espécie de engrenagem da máquina de crescimento que, ao produzir cidades, reproduz desigualdades. (p.55).

Faria e Pohlmann (2013, p. 5, apud LAGO, 2002) salientam que a nova configuração fragmentada dos espaços urbanos, sob a forma de luxuosos condomínios fechados, *shoppings centers*, assim como assentamentos populares, torna complexa a definição de segregação socioespacial, que é, ao mesmo tempo, de padrão centro-periferia, mas já fragmentado. Já Vilaça (2003) postula que o padrão da segregação brasileira é caracterizado pela oposição centro-periferia e Harvey (2005), com viés mais crítico, atribui o fenômeno ao processo de formação urbana da cidade como resultante das relações sociais e produtivas impostas pelo capitalismo.

Todas as transformações observadas ao longo das intervenções ou da falta delas reforçam a ideia de espaço cuja marca principal é a heterogeneidade, abrigo de diversas classes sociais, porém, mantendo processos de segregação socioespacial (MARQUES; TORRES, 2005) e formação de “enclaves fortificados”, conforme Caldeira (2000), o que se configura como déficit de cidadania, cuja utópica solução seria a “nova periferia urbana”, onde a apropriação e o usufruto da cidade seria coletivo e universal, segundo Rodrigues (2007). Mas a realidade percebida no decorrer de décadas é o império do empreendedorismo sob a ótica do mercado imobiliário, onde áreas como os bairros Pelinca, Santo Amaro, Tamandaré e outros que sempre surgem tornam-se privilegiados dentro da área urbana, gerando uma realidade de construção urbana sem planejamento e irregular, sob a égide de um

Plano Diretor que, a despeito de se destacar como vetor da ordenação urbana e do planejamento da cidade, aparentemente é inoperante neste município (RODRIGUES, 2007).

Ainda segundo Rodrigues (2007), existem, portanto, duas agendas distintas e em permanente disputa no município: i) a do empreendedorismo urbano, que inclui planejamento estratégico, operações consorciadas e parcerias público-privadas para financiamento de investimentos, consideradas a partir da ótica do mercado; ii) o ativismo democrático, que inclui o plano diretor participativo, a criação de conselhos populares, o orçamento participativo, além da defesa do meio ambiente. Sobre tais agendas cabe ao poder público o desenvolvimento de políticas com mais transparência em seu processo e que resultem em ações de preservação da função social da propriedade e da cidade.

3.3: POLÍTICAS PARA O ATENDIMENTO À DEMANDA POR HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES.

Segundo Azevedo e Bastos (1991), a partir de 1989 e após a descentralização das políticas habitacionais, são iniciados projetos de Habitação de Interesse Social (HIS) no município, sendo criado em 1990 o Departamento de Habitação e Assentamentos Humanos, com vinculação à Secretaria de Promoção Social. Sua atuação inclui o cadastramento de cerca de 3.000 famílias com renda até 3 SM e o projeto de levantamento do uso do solo de 56 ilhas do Rio Paraíba do Sul, que são localizadas em áreas do Governo Estadual e utilizadas indevidamente por fazendeiros e usineiros (PÓVOA, 2002).

A Empresa Municipal de Habitação, Urbanização e Saneamento de Campos dos Goytacazes – EMHAB é criada pela Lei n.º 5.172 de 18 de junho de 1991, objetivando a execução das políticas de habitação, saneamento básico, desenvolvimento urbano integrado, a regularização das áreas ocupadas e as pertencentes ao Município, sendo seu objetivo principal a captação de recursos junto ao governo federal, de forma mais direta junto à CAIXA, para construção de UH destinadas a famílias com renda acima de 3 SM, prestação de suporte jurídico e regularização fundiária (AZEVEDO, BASTOS, 1991; PÓVOA, 2002).

O programa de habitação **Pode entrar que a casa é sua** foi criado em 1989, para atendimento à população com renda até 3 SM, com atuação do Departamento

de Habitação, para cadastro e seleção das famílias beneficiadas, da EMHAB, para o projeto de saneamento básico e, por fim, da Secretaria Municipal de Obras, para os projetos das moradias e urbanização dos espaços, licitação pública e fiscalização das obras (PÓVOA, 2002). Com as atividades suspensas em 1994, o programa foi revitalizado a partir de 1999 com a construção de conjuntos habitacionais, em ação conjunta com a CAIXA, o programa Habitar Brasil e a Companhia de Habitação do Estado do Rio de Janeiro (CEHAB/RJ).

De acordo com Póvoa (2002), a percepção da utilidade desses programas somente é observada a partir de 1996, quando o Conselho Municipal de Assistência Social foi criado, e passa a tratar a HIS como uma das bases de atuação da PMCG na área de assistência social e, posteriormente, no ano 2000, passam a ser liberadas verbas da parte do Fundo Municipal de Assistência Social.

Outros programas de HIS surgem a partir desse período, tais como **“Cada família tem um lote”** (1991), **“Vale Construção”** (1991), **“SOS Habitação”** (1993), **“Comunidade Legal”** (2000, 2005, 2007 e 2008) **“Casa Nova”** (2007) e o atual **“Morar Feliz”** (2009 – atual). Mesmo com essa diversidade observada pela quantidade de programas habitacionais, em alguns casos sobrepostos, os números levantados por Póvoa (2002) retratam uma efetividade aquém das necessidades levantadas, como se comprova pela quantidade de favelas existentes e o estilo das intervenções dos órgãos municipais envolvidos com a HIS, que se davam de maneira esporádica e emergencial, e não de forma continuada, sem um envolvimento político estruturado, razão da construção de apenas 1001 UH, incluindo casas e apartamentos, como se pode verificar na Tabela 5, e um adiamento ao tratamento da questão habitacional no âmbito do município.

Tabela 5: Programas Habitacionais realizados pela PMCG entre 1989 e 2001

Nome do Conjunto	Localização	Ano de Construção	Realização	Número de Unidades
Vila da Paz	Comunidade Baleeira	1989	PMCG	14
Vila Esperança	Comunidade Oriente	1989	PMCG	12
Vila Felicidade	Jóquei Clube	1990	PMCG	09
Vila Getúlio Vargas	Parque Santa Helena	1991	PMCG	42
Agrovila Manhães	Usina Cambaíba	1993	PMCG	13
Vila dos Pescadores	Farol de São Tomé	1994	PMCG	92
Conj. Nova Jerusalém	Parque Esplanada	1999	PMCG e CEF	60
Morro do Coco	BR 101 (12º Distrito)	1999	PMCG e CEF	59
Conj. da Aldeia	BR 356	2001	PMCG e CEHAB	400
Conj. Eldorado	Parque Eldorado	2001	PMCG e CEHAB	300
Total de UH Construídas				1001

Fonte: Póvoa (2002)

A partir de 1998 o município passa a arrecadar repasses financeiros de alta magnitude, oriundos dos *royalties* compensatórios pela extração petrolífera na Bacia de Campos, com valores avançando de R\$ 57,04 milhões em 1999 para R\$ 1,35 bilhão em 2012, como se pode perceber no Gráfico 1.

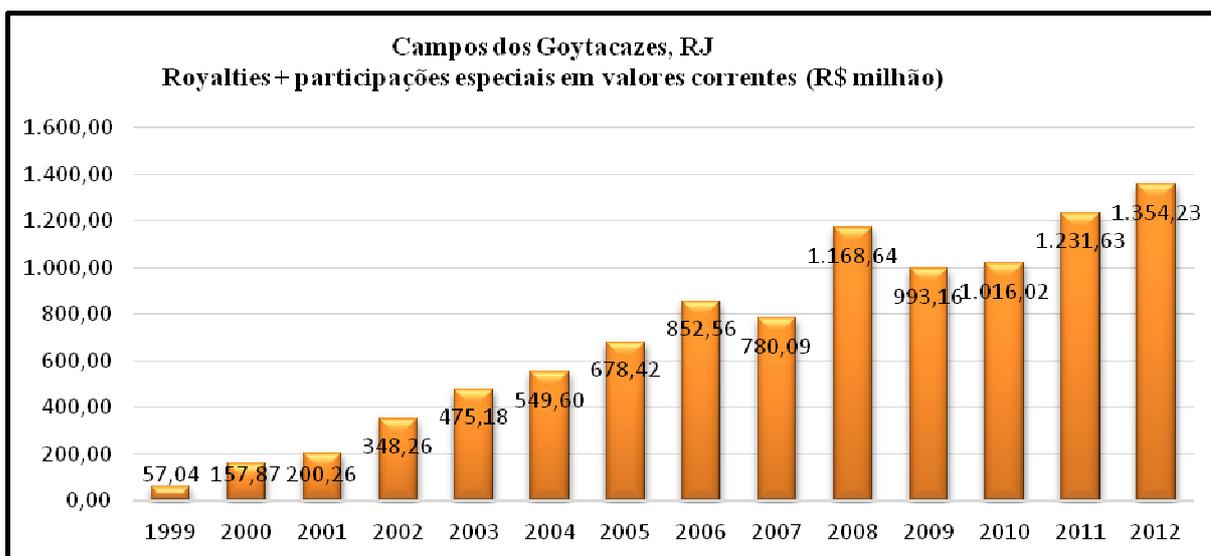


Figura 5: Gráfico representativo dos Royalties + Participações especiais no município
Fonte: Info Royalties (2014)

Nessa nova realidade, ainda que transitória – em virtude da não perenidade da indústria extrativa do petróleo e também da recente aprovação pelo Congresso Nacional das propostas de alteração no marco regulatório do petróleo (Lei Federal nº 5.938/09) e nas regras de distribuição das participações governamentais entre os entes federativos (Emenda nº 387/09 ou Emenda Ibsen Pinheiro), que afetaria estados e municípios, estando Campos dos Goytacazes entre eles –, o município adquire capacidade para a execução de programas de assistência social sem a necessidade de parcerias com as instâncias governamentais, no âmbito estadual e federal. Mesmo assim, foram mantidas até 2002 parcerias entre a prefeitura e a CEHAB para a construção de conjuntos habitacionais nos Parques Aldeia, com 400 UH, e Eldorado, com 300 UH, como parte do **Programa de Moradia a R\$ 1,00**, em que cada família beneficiária pagou mensalmente o referido valor, como forma de assegurar a posse da UH.

3.3.1: A demanda por moradia e os instrumentos de gestão da política habitacional no município de Campos dos Goytacazes

Historicamente, como variadas pesquisas tem demonstrado, as políticas e programas destinados à produção habitacional não conseguiram atender às necessidades da sociedade brasileira por moradia. Em 2007, a Fundação João Pinheiro (FJP, 2007), de forma não muito precisa, estimava a carência de aproximadamente 6,6 milhões de domicílios para os brasileiros (FJP, 2007). Os cálculos do déficit habitacional brasileiro têm sido demandados à FJP pelo MCIDADES, pela relevância que representam para a adoção de políticas habitacionais e também como indicadores para monitoramento e avaliação. Os cálculos mais recentes, com base na PNAD de 2008, apontam para um déficit estimado em 5,546 milhões de domicílios, dos quais 83,5% em áreas urbanas, com uma concentração, entre as famílias com renda até 3 SM, de 89,6% desse índice (MCIDADES/FJP, 2011).

Oliveira, Givisiez e Rios-Neto (2009, p. 56 a 60) citam que no período de 2003 a 2023, a despeito do fluxo positivo de formação de domicílios adequados (Figura 6), o estoque projetado de domicílios caracterizados como deficitários e inadequados seria de 20 milhões em 2023, ou 25% do estoque total, dados de uma magnitude que não deve ser ignorada e que mantém em destaque a questão do déficit habitacional em qualquer programa de governo, tanto no presente quanto no futuro.

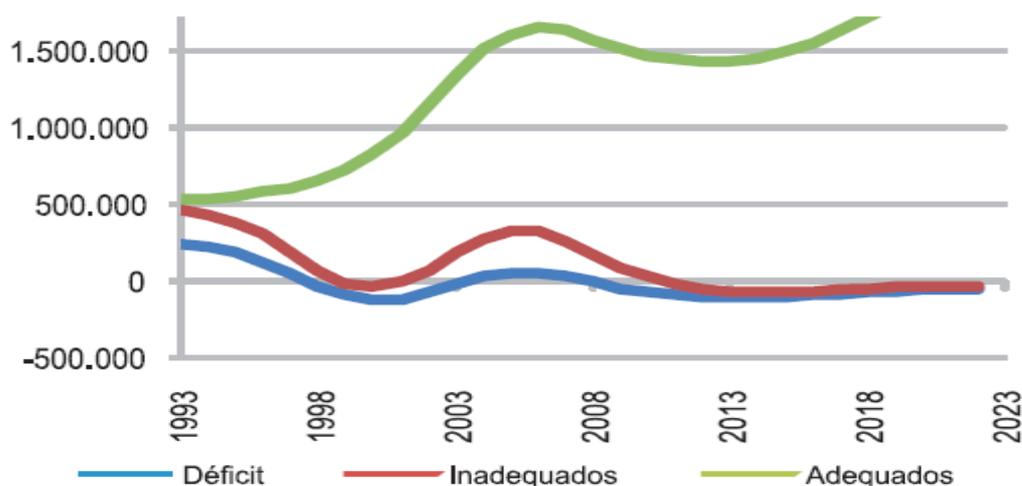


Figura 6: Gráfico do fluxo de formação de domicílios por período da projeção, segundo Categorias carência habitacional: Brasil (1993 a 2023)

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas PNAD de 1992 a 2004 (IBGE) e projeção populacional (CEDEPLAR)

Ainda segundo Oliveira, Givisiez e Rios Neto (2009)

A distinção entre necessidades habitacionais e demanda por moradias é útil para o entendimento dos métodos e procedimentos utilizados em suas estimativas. O termo *necessidade habitacional* é um conceito social e se baseia em normas específicas adotadas nos vários países. A *demanda habitacional*, por sua vez, não considera as normas sociais. (p. 13)

A demanda habitacional é a expressão do desejo por moradia, que pode ser suprido pelo acesso à mesma através do mercado formal, via financiamentos ou autoconstrução, o que caracteriza uma abordagem diferente daquela que prioriza questões de ordem social, como precariedade inaceitável, inacessibilidade a direitos, dentre outros. Ainda assim, o PlanHab a considera como uma das dimensões do déficit habitacional, a da coabitação, um expressivo contingente que, em 2008 representava 2,182 milhões de ocorrências, 39,3% do total, cujo principal motivo seria de ordem financeira, mas com a intenção de constituição de domicílio exclusivo no futuro (MCIDADES/FJP, 2011). O PMCMV, que disponibilizou crédito ampliado e também subsídios, oferece para essa demanda maiores chances de realização.

A necessidade habitacional, no viés social, é representada pela parcela da população residente em domicílios inadequados, adensados ou sem infraestrutura, sem condições financeiras para acesso a residência nova no mercado formal, não representando, portanto, uma demanda econômica por moradias.

Em trabalho realizado em 2005 pela Universidade Federal Fluminense e o Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional de Campos dos Goytacazes (FCJOL/PMCG, 2006), sob a coordenação do Dr. José Luís Vianna da Cruz, com a finalidade de elaborar um diagnóstico das condições socioeconômicas da infância e juventude no município, o déficit habitacional do município representava, em comparação com os dados da região Norte Fluminense, 63,7%, num quantitativo de 11.904 unidades para o ano de 2005, apenas se consideradas as necessidades de novas unidades habitacionais, porque quando são analisados os dados da FJP (2003) relativos à inadequação dos domicílios urbanos, os dados exibem 62.606 domicílios, com inadequações fundiárias (6,93%), adensamento excessivo (13,73%), ausência de banheiros (9,75%) e carência de infraestrutura (69,57%). Tais dados apontam uma elevação do déficit habitacional, se comparados com os dados do CIDE/IQM para 2000 e uma melhora nos índices de inadequação

da infraestrutura, mas não a ponto de receberem o status de problema prioritário a ser enfrentado pelos órgãos competentes.

Segundo Oliveira, Givisiez e Rios-Neto (2009, p. 56 - 60), o déficit habitacional projetada para o município, no período compreendido entre 2003 e 2023, dos quais são incluídos, na Tabela 6, os anos de 2008 a 2013, induz à percepção de que, mantidos os parâmetros sob os quais o trabalho foi realizado, com base na década de 1990 a 2000, período em que apenas os impactos da instalação da indústria de exploração e produção de petróleo na região são considerados, haveria um decréscimo de 15,17 pontos percentuais no déficit habitacional, com redução de 14.893 para 12.931 UH.

Tabela 6: Projeção de domicílios no município de Campos dos Goytacazes, anos 2008 a 2013 e categorias de Déficit, Inadequação e Adequação.

2008			2010			2012			2013		
DEFICI	INADE	ADE									
T	Q	Q	T	Q	Q	T	Q	Q	T	Q	Q
14.893	35.602	78.580	14.229	34.576	84.041	13.381	33.051	88.466	12.931	32.202	90.452

Fonte: Oliveira, Givisiez e Rios-Neto (2009, p. 56 - 60).

No entanto, a realidade atual exige que é considerado como impactos da instalação do Superporto do Açú, no município vizinho de São João da Barra, o que certamente exibirá um cenário com cores diferentes, embora ainda não mensurados oficialmente, mas certamente com necessidades muito mais impactantes.

3.3.2: A metodologia adotada pela CAIXA para apuração da demanda potencial por habitação e os resultados no município de Campos dos Goytacazes

Garcia e Castelo (2006, apud CAIXA 2011, p. 22), entendem o déficit habitacional como referente às carências habitacionais da sociedade para além da falta de moradias, incluindo também a precariedade das UH existentes, constituindo-se, portanto, numa fotografia onde o excesso populacional que necessita de moradia expõe o excedente entre a demanda e a oferta do “bem habitação”, cujo conceito refere-se a habitação apropriada, digna, segura e confortável, e que pode ser

diferenciado regionalmente, sendo porém universal o direito de uma família ou indivíduo possuí-lo. Esse bem, entendido como UH, molda e faz com que o mercado habitacional apresente uma dinâmica bastante distinta, se comparada aos demais mercados, em razão de sua especificidade (CAIXA, 2011, p. 18).

A CAIXA publicou em 2011 um estudo, a partir de trabalho iniciado em 2005, com metodologia desenvolvida pelo corpo interno de Técnicos especialistas em estudos habitacionais e validada por docentes da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que também colaboraram na composição de indicadores e na pesquisa de dados primários (CAIXA, 2011, p. 5).

Nesse estudo foi adotado “o conceito de demanda habitacional, que representa a necessidade dos indivíduos residirem em local adequado, sob o aspecto demográfico das relações sociais e econômicas da população com meio urbano (CAIXA, 2011, p.22).” São utilizados como base os dados do Censo 2000 e a série histórica da PNAD, de 2001 e 2009, disponibilizadas em nível de setor censitário. Sua pretensão é a de identificar, “com maior precisão, onde, de que forma e para quem estão sendo produzidas habitações no país, questões fundamentais para o equacionamento da demanda por habitações”. O cálculo da demanda habitacional no país foi aplicado para as 27 UF e 776 municípios, concentradores de cerca de 70% da população brasileira. (CAIXA, 2011, p. 5).

Segundo a CAIXA (2011, p. 25), o conceito de demanda refere-se às categorias seguintes: **i) Demanda Habitacional Demográfica (DHDE)**, expressa pelo desejo de formação de um novo domicílio, de forma isolada ou não, com ou sem laços de parentesco, num novo arranjo familiar decorrente da dinâmica demográfica e social; **ii) Demanda Habitacional Domiciliar (DHDO)**, referente ao número de domicílios com inadequação constatada pela improvisação, domicílios do tipo cômodo ou sem banheiro ou vaso sanitário, sendo que, nesses dois últimos quesitos observa-se conflito conceitual frente aos critérios da FJP, que os classifica como inadequação de moradia, a ser solucionado pela adequação da UH e não como déficit habitacional. Além disso, a CAIXA não incluiu nesta última os domicílios rústicos, com ônus excessivo e o adensamento de moradores em domicílios alugados, que também são componentes do déficit calculado pela FJP.

Em sendo assim, o conceito trabalhado foi o de DHDE, cujo foco está no senso estrito da demanda. A CAIXA incluiu em sua metodologia “potenciais

demandantes de novas moradias, os adultos com idades entre 24 e 64 anos que têm condições de formar um novo arranjo domiciliar” (CAIXA, *op. cit.*, p. 28), excluindo pessoas que moram sozinhas ou apenas com cônjuge, assim como as pessoas com idades abaixo ou acima do intervalo considerado, propondo-se a captar, demograficamente, as possibilidades de surgimento de novos chefes de família, pelo cálculo de pessoas adultas no domicílio (além do responsável e cônjuge) ponderadas pela taxa de chefia do respectivo grupo etário, considerando também a densidade excessiva de moradores adultos em domicílios, excluindo crianças e jovens abaixo de 24 anos, sem capacidade legal e econômica para se tornarem chefes de família ou responsáveis por novos domicílios. (*ibid.*, p. 28).

A proposta da CAIXA refere-se a uma medida de demanda potencial, que pode tornar-se efetiva a partir da consideração da renda das famílias para a aquisição do “bem habitação”, examinando a demanda de modo estratificado por renda familiar, nos mesmos moldes e com a mesma periodicidade das apurações do déficit habitacional realizadas pela FJP, com base nos censos demográficos e nas PNAD, destacando-se que estas, por serem levantadas no período intercensitário, não possuem a desagregação de dados para o nível municipal e menos ainda para o intramunicipal. O déficit habitacional e a DHDE, calculados com base na PNAD de 2009, estão apresentados no país e no município de Campos dos Goytacazes, na Tabela 7.

Tabela 7: Déficit habitacional urbano e DHDE, por faixa de renda no Brasil e no município de Campos dos Goytacazes, com base no Censo 2000, após dados da PNAD 2009.

	Déficit habitacional urbano – FJP (mil)	DHDE CAIXA no país. (mil)	DHDE CAIXA no município (un.)	Domicílios particulares em Campos (2000)
Até 3 SM	4.148	2.169	5.631	
De 3 a 10 SM	454	4.204	6.811	
Acima de 10 SM	28	1.343	2.618	
Total	4.630	7.716	15.060	112.381

Fontes: Brasil (2011) e CAIXA (2011).

OBS: Adaptado pelo autor.

Comparativamente ao déficit habitacional para o município, que é de 10.882 UH, com base no Censo 2010 (IPEA, 2013), os dados da demanda potencial exibidos pela CAIXA – que não se confundem com a noção de déficit habitacional

mas incorporam diversos itens que fazem parte dos cálculos usuais do referido déficit –, num total de 15.060 UH, constituem-se como importante referencial para as ações de combate às carências de habitação, pois a metodologia desenvolvida pode ser aplicada na escala intramunicipal, nos diferentes bairros e nos setores censitários georreferenciados do município.

3.3.3: As necessidades habitacionais do município de Campos dos Goytacazes com base no CENSO de 2010

Segundo a Fundação João Pinheiro (2013, p. 13), as necessidades habitacionais são mensuradas a partir do déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque, aquele em razão da ausência de condições de habitabilidade devido à precariedade ou o desgaste de estruturas físicas das moradias, e este devido à coabitação familiar forçada e aos moradores que não têm condições de suportar o aluguel ou vivem com muitas pessoas em apartamentos alugados, como conceitos de moradia inadequada. Para a estimativa do déficit habitacional há uma hierarquia de componentes mutuamente excludentes, e um domicílio, mesmo que seja contado em um ou vários critérios de déficit, recebe pontuação unitária e será contado uma só vez. A única exceção refere-se à contagem das famílias conviventes. Por essa razão, os componentes podem ser somados para a estimativa do déficit total, que corresponde ao número total de unidades domiciliares que devem ser repostas. Nos critérios de estimativa de inadequação de domicílios urbanos, um domicílio pode figurar diversas vezes, porque não se trata de reposição mas sim incremento de estoque pela adequação da moradia segundo o critério no qual se encaixa. A Tabela 8 expressa os componentes utilizados pela metodologia adotada pelo IBGE para 2010.

Tabela 8: Conceitos adotados na apuração do déficit habitacional e inadequação de domicílios urbanos, com totais apurados no município de Campos dos Goytacazes, com base metodológica da Fundação João Pinheiro (2010).

1. DÉFICIT HABITACIONAL	
1.1 Domicílios precários (domicílios improvisados + rústicos)	442
a) Domicílios improvisados: locais e imóveis não residenciais como moradia alternativa (imóveis comerciais, embaixo de pontes e viadutos, barracas, carcaças de carros abandonados e cavernas, entre outros),	204
b) Domicílios rústicos: sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, criando condições de insalubridade. (<i>taipa não revestida</i> , madeira aproveitada, palha, outro material ou sem paredes classificado como rústico).	237
1.2 Coabitação familiar: Domicílios constituídos de mais de uma família	5.666
a) Cômodos: Domicílios particulares compostos por um ou mais aposentos localizados em casa de cômodo, cortiço, cabeça-de-porco, etc, satisfazendo as condições de habitação de um cômodo, próprio, alugado, cedido (exceto pelo empregador) ou que tenha outra condição de ocupação.	230
b) Famílias conviventes: Famílias secundárias de, no mínimo, duas pessoas, residentes no domicílio principal e ligadas por parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência.	5.444
1.3 Ônus excessivo com aluguel: Famílias urbanas com renda de até 3 SM que moram em domicílios urbanos duráveis e que despendem 30% ou mais de sua renda com aluguel.	4.208
1.4 Adensamento excessivo de domicílios alugados: Número médio de moradores acima de 3 por dormitório, em caráter permanente e apenas para os moradores do domicílio.	1.121
2. INADEQUAÇÃO DE DOMICÍLIOS URBANOS	
2.1 Domicílios carentes de serviços de infraestrutura: Não dispor de, pelo menos, um dos seguintes serviços: eletricidade, abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo.	4.588
2.2 Domicílios sem unidade sanitária domiciliar exclusiva: Não dispor de banheiro ou sanitário de uso exclusivo, ocorrências verificadas nos cortiços tradicionais e em terrenos com dois ou mais domicílios, ocupados por famílias ligadas por parentesco ou fortes laços afetivos.	
2.3 Adensamento excessivo em domicílios próprios: Combinação de duas condições: domicílio seja próprio e mais de 3 moradores por dormitório.	
População Total	463.545
Déficit	10.882
Número de domicílios	142.637
Proporção de domicílios com déficit	7,6%

Fontes: Nota técnica do IPEA (2013). Estimativas do Déficit habitacional brasileiro 2007/2011 por municípios, com base no Censo IBGE 2010. Fundação João Pinheiro (2013). Déficit habitacional Municipal no Brasil 2010.

O IPEA (2013, p. 5) salienta que não se aplica a metodologia da FJP de forma direta aos dados levantados no Censo Demográfico 2010, em razão de não constar do questionário aplicado às famílias secundárias conviventes a pergunta acerca da intenção de mudança para domicílio exclusivo, o que gera a necessidade de se estimar tais componentes do déficit, bem como o próprio déficit habitacional.

Tomando como base os dados das PNAD 2007/2011, os resultados apontam para um déficit habitacional 8,8% do total de domicílios estimados no país, com queda de 1,2 ponto percentual em relação aos 10% em 2007, passando de 5,6 milhões de domicílios para 5,4 milhões em 2011, embora com aumento de quase 10% no número de domicílios, conforme Tabela 9. Com a queda de 500 mil domicílios no componente coabitação, mais relevante em 2007, o ônus excessivo com aluguel torna-se o componente preponderante presente em quase 3,5% do total dos domicílios, mais de 2,1 milhões de domicílios, o número dos domicílios precários mantém-se praticamente estável, com leve declínio no período, e da mesma forma o adensamento excessivo em domicílios alugados, conforme Figura 7.

Tabela 9: Brasil. Estimativa relativa do Déficit habitacional, seus componentes e subcomponentes, PNAD anos 2007, 2008, 2009 e 2011

Anos das PNAD	2007	2008	2009	2011
Déficit habitacional	10%	9%	9,72%	8,80%
Precárias	2,22%	1,98%	1,83%	1,89%
Coabitação	4,13%	3,52%	3,95%	2,94%
Excedente de aluguel	3,14%	3,01%	3,44%	3,43%
Adensamento de aluguel	0,94%	0,87%	0,92%	0,83%

Fonte: IPEA (2013)
Obs.: Adaptado pelo Autor.

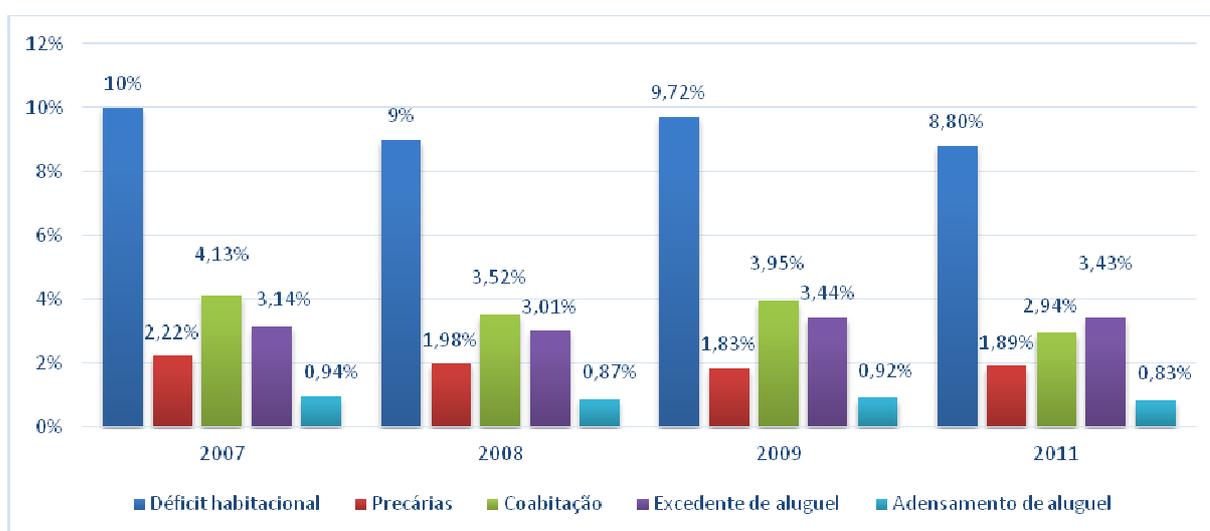


Figura 7: Gráfico da Evolução do déficit habitacional e de seus componentes, estimado a partir das PNAD

Fonte: Elaborado pelo Autor, a partir dos dados das PNAD 2007, 2008, 2009 e 2011

O IPEA (2013, p. 11) ao comparar dados da análise urbana com a rural, ressalta que o déficit habitacional brasileiro é majoritariamente urbano (81%). Mas é ressaltado que o déficit de domicílios rurais atinge mais de 15%, maior que o dos domicílios urbanos, que é da ordem de 10%. O componente a se sobressair no rural é a **precariedade**, com mais de 75% do déficit total rural. Por limitação conceitual, o ônus excessivo com aluguel é exclusivamente urbano. A situação de famílias conviventes no mesmo domicílio com intenção de se mudar é primordial no urbano, mas também relevante no rural, com mais de 300 mil domicílios com tal característica.

Segundo Souza (2013, p. 7 e 13) as pesquisas conduzidas pelo IBGE para a apuração das distribuições de renda, como i) o Censo demográfico, que busca cobrir o país urbano e o rural, ii) a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), focada nos grandes centros, na dinâmica socioeconômica e no mercado de trabalho, e iii) a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), destinada a fornecer parâmetros para a ponderação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) e do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e para estabelecer a parcela do consumo familiar nas contas nacionais, por suas especificidades, em função do objetivo, periodicidade e desenho amostral, levam à apresentação de diferenças significativas em todas as suas etapas e trazem problemas para a comparação direta entre as pesquisas.

3.4: O PROGRAMA MORAR FELIZ COMO POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO MUNICIPAL.

De acordo com Azevedo, Timóteo e Arruda (2013, p. 6), o município lançou em 2009 o Programa Morar Feliz (PMF), como estratégia para a redução do déficit habitacional, que expressava, segundo dados do IBGE, publicados em 2008, a carência de cerca de 11.000 UH. Autodenominado como a maior ação de Política habitacional municipal do país, com 5.426 casas entregues em sua primeira etapa, atingindo 14 conjuntos habitacionais construídos em 10 bairros do município, com a construção de 206 ruas, galerias de água e esgoto, e implantação de projeto paisagístico e iluminação pública, beneficiando mais de 22 mil pessoas que moravam em áreas de risco delimitadas pela secretaria municipal de Defesa Civil, ou que eram atendidas pelo Programa de Aluguel Social ou que viviam em

vulnerabilidade social, o PMF tem seu orçamento totalmente ancorado nos recursos oriundos dos royalties, com investimentos da ordem de R\$ 357 milhões até 2012, e tem permitido, dentre outros elementos, o reassentamento e o assentamento, em um ritmo acelerado de milhares de famílias, beneficiando mais de 22 mil pessoas.

3.4.1: Bases operacionais e legais do Programa Morar Feliz e realizações até 2012

De acordo com o Art. 3º do Decreto 055/2011, de 25/02/2011:

Para concessão das casas de que trata este decreto serão priorizadas, na ordem que se segue, as famílias que se encontrem: I - ocupando moradias irregulares em áreas de risco devidamente comprovadas por laudo emitido pela Defesa Civil Municipal; II - vulneráveis socialmente, devidamente comprovadas através de relatório socioassistencial emitido por técnico da Secretaria Municipal da Família e Assistência Social; III - oriundas do Programa SOS Habitação e que não tiveram seus imóveis recuperados, após devida análise sócio assistencial feita por um técnico da Secretaria Municipal da Família e Assistência Social. § 1º - Haverá reserva de 10% (dez por cento) das casas a serem entregues para as pessoas portadoras de necessidades especiais e aos idosos com mobilidade reduzida. § 2º - É vedada a concessão de outra casa a qualquer membro de família que já tenha sido contemplada pelo programa de que trata este decreto, inclusive àquelas beneficiadas com a reserva prevista no parágrafo 1º deste artigo. (BRASIL, 2001)

Segundo a Empresa Municipal de Habitação, Urbanização e Saneamento de Campos dos Goytacazes (EMHAB, 2013), o PMF teve sua execução dividida em duas fases: i) Fase I, entre 2010 e 2012, com previsão de entrega de 5.426 UH; ii) Fase II, entre 2012 e 2014, com previsão de entrega de 4.574 UH, totalizando 10.000 UH, conforme Tabelas 11 e Figuras 8 e 11, referente aos Bairros contemplados pelo PMF.

Tabela 10: Fase I do Programa Morar Feliz, em Campos dos Goytacazes

PROJETO	QUANTIDADE DE LOTES
PARQUE PRAZERES I	250
PARQUE PRAZERES II	164
SANTA ROSA	598
TAPERA I	380
TAPERA II	418
ELDORADO I	348
ELDORADO II	936
ELDORADO III	140
JOCKEY	934
PENHA	370
PARQUE ALDEIA	502
LAGOA DAS PEDRAS	100
TRAVESSÃO	100
PARQUE ESPLANADA	186
TOTAL	5426

Fonte: EMHAB (2013)

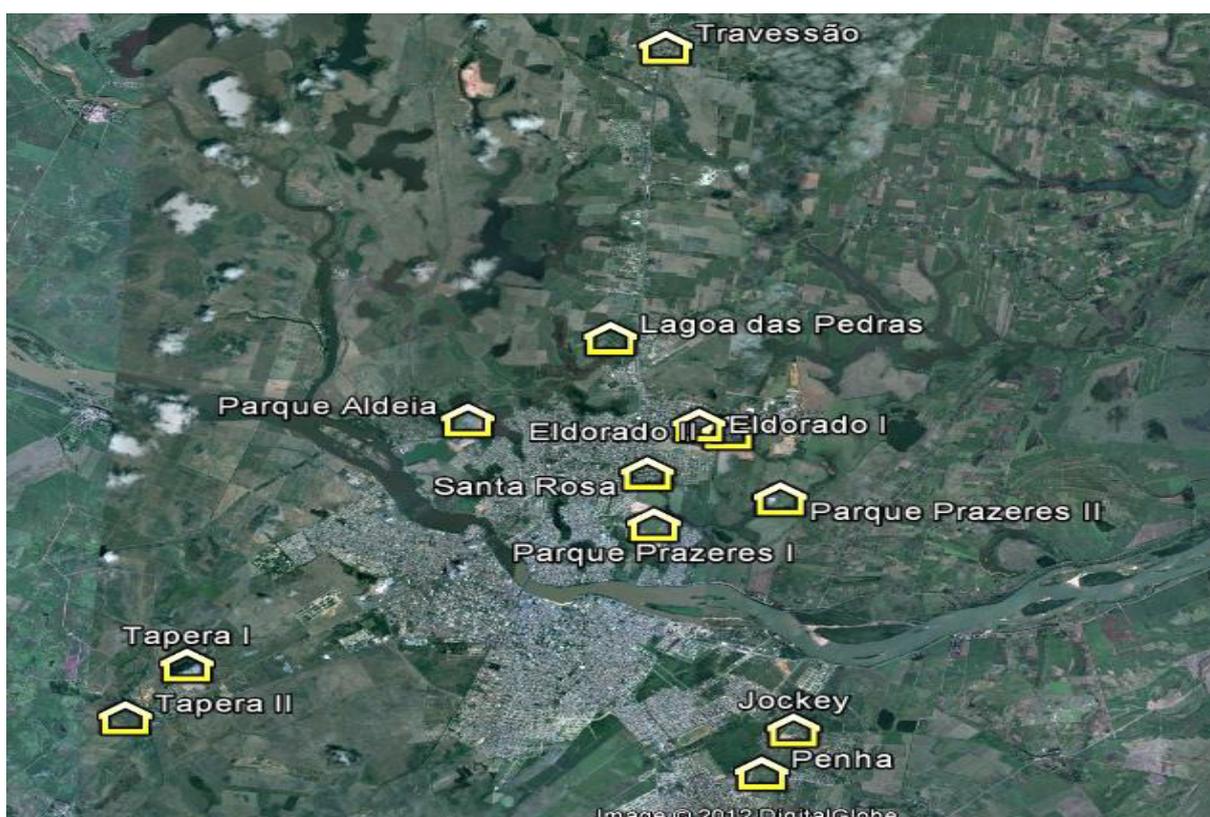


Figura 8: Mapa com a vista aérea dos Bairros contemplados pelo Programa Morar Feliz – Fase I
Fonte: EMHAB (2013).

De acordo com a EMHAB, a estratégia adotada no PMF teve o envolvimento das seguintes áreas, em nível de intersetorialidade, com embasamento legal no Art.

4º do Decreto 055/2011: i) Secretaria Municipal de Família e Assistência Social, na coordenação, para cadastro das famílias em situação de aluguel social e avaliação das demandas espontâneas, constatadas por assistentes sociais em visitas domiciliares e acompanhamento sistêmico das famílias beneficiárias, incluindo-as nos programas da Rede de Proteção Social e, através de reuniões, acompanhar tais famílias antes, durante e após a entrega das UH, para os fins de mensuração dos impactos obtidos com a política habitacional criada; ii) Defesa Civil Municipal, para, após sinalização mediante laudo, proceder à remoção das famílias residentes em áreas de risco iminente de desabamento; iii) EMHAB, para identificação das áreas a serem desapropriadas para construção dos condomínios residenciais populares, construção de áreas de uso comum, e fiscalização da conservação do imóvel concedido; iv) Secretaria Municipal de Governo, à qual cabe a articulação e supervisão dos programas e projetos destinados aos moradores dos condomínios residenciais populares, efetuando a escolha e gestão do síndico, pessoa responsável pela escuta das demandas dos moradores do condomínio residencial. iv) Secretaria de Obras e Urbanismo, para licitação e fiscalização, embora sua atuação não esteja prevista no instrumento legal.

Até a divulgação dos dados, em 2013, foi observada a redução de 90% da população residente em áreas de risco de aluguel social (EMHAB, 2013). Das UH entregues na Etapa I, 5.100 são do tipo padrão, cada uma com área edificada de 43,08 metros quadrados em lotes de 140 m², e as demais são no padrão acessível, com área edificada de 51m² em lotes de 160 m², cada uma possuindo dois quartos, uma sala, um banheiro, cozinha e área de serviço, com todos os cômodos em alvenaria e laje em todos os cômodos, e cobertura de telha de concreto em duas águas. As instalações eletro-hidráulicas seguem os parâmetros das normas de edificações, com infraestrutura composta de rede de esgoto, drenagem pluvial. O projeto contempla iluminação pública, pavimentação das vias e calçadas. Não há muros entre as UH, havendo passeios públicos de cores diferentes para estabelecer diferenças, quebrando o aspecto repetitivo de conjuntos habitacionais. Em seguida, as Figuras 9 e 10, referentes à planta baixa padrão e aspecto visual das UH já construídas.

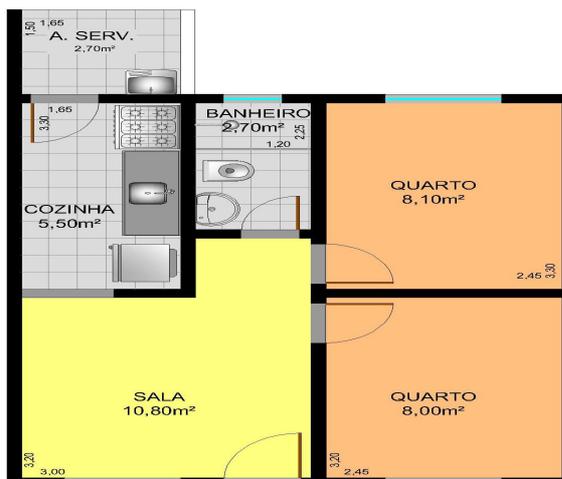


Figura 9: Planta baixa padrão das UH do PMF
Fonte: EMHAB (2013).



Figura 10: Aspecto visual das UH construídas no PMF
Fonte: EMHAB (2013).

Na Fase II do PMF, com previsão de entrega de 4.574 UH, serão contemplados Bairros e distritos municipais, conforme Figura 11.



Figura 11: Fase II do PMF, contemplando Bairros e Distritos do município.
Fonte: EMHAB (2013)

Para a Fase II, segundo a Secretaria Municipal de Governo, já houve a licitação para o início das obras, a serem entregues até o fim do segundo mandato do poder executivo local. O Jornal Folha da Manhã (2013), reconhecidamente de oposição à administração municipal atual, divulgou em sua edição de 14.07.2013 notícia sobre o PMF:

Cerca de dois meses após receber, em Brasília, o Prêmio Selo de Mérito 2013, nas categorias Relevância Social e Grande Impacto Regional, da Associação Brasileira de Cohabs e Agentes Públicos de Habitação (ABC), com o Programa Morar Feliz, a Prefeitura de Campos dá continuidade com a segunda e última etapa do programa, agora construindo 4.574 novas residências em diferentes locais, totalizando 10 mil casas. As 900 primeiras, dessa fase, já começaram a receber a preparação do solo, no subdistrito de Ururai, em três conjuntos diferentes. As obras do Morar Feliz II estão sendo anunciadas no valor de R\$ 476.519.379,31 – cerca de R\$ 100 mil por cada unidade nesta segunda etapa – proveniente dos royalties de petróleo, e gerarão 2.500 empregos diretos e indiretos. Para a segunda fase do Morar

Feliz, o cadastramento ainda não foi iniciado. (CAMPOS DOS GOYTACAZES (Município), 2014).

Enaltecendo a magnitude e os impactos do PMF, assim se expressa o atual Secretário Municipal de Governo:

Se considerarmos que cada residência abriga, em média, quatro pessoas, o Programa Morar Feliz tem mais habitantes do que 30 municípios do Estado do Rio de Janeiro. E, ainda, se somarmos o número de habitantes de Laje do Muriaé, São José de Ubá e Macuco não chegaremos a 20 mil cidadãos, o que mostra o grande esforço da Prefeitura de Campos para acolher e assistir seus munícipes que viviam em área de risco ou dependendo do Aluguel Social - destaca o secretário de Governo, Suledil Bernardino, baseado em dados do Censo 2010 do IBGE. (...). “A cidade de Silva Jardim, por exemplo, tem 21.360 habitantes, número inferior ao de moradores deslocados de áreas de risco para o programa habitacional da Prefeitura de Campos, somente em sua primeira fase”. O secretário ainda cita as cidades, no Noroeste Fluminense, de Porciúncula, Natividade, Cambuci, Italva, Cardoso Moreira, Aperibé, Varre Sai, Laje do Muriaé e São José de Ubá. “Cada um destes municípios tem um número menor de habitantes do que a quantidade de moradores dos condomínios do Morar Feliz”, concluiu Suledil (CAMPOS DOS GOYTACAZES (Município), 2014).

3.4.2: Considerações sobre o Programa Morar Feliz (PMF).

Após a exposição dos dados levantados, em grande parte fornecidos e enaltecidos por integrantes da administração municipal atual, e não poderia deixar de assim ser, tornam-se necessárias considerações pontuais sobre o PMF, como política de governo que se propõe a gerar mudanças quantitativas – como de fato ocorreram – e qualitativas. Segundo Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 115), a implantação de políticas com propósitos de mudanças pode gerar: a) resultados esperados; b) resultados inesperados porém positivos; c) resultados bons inicialmente mas negativos no médio e no longo prazo, tanto social como comunitariamente; d) nenhum resultado produzido; e) resultados inesperados porém negativos.

Em pesquisa quantitativa realizada por Azevedo, Timóteo e Arruda (2013) em 13 conjuntos habitacionais implantados pelo PMF em sua primeira fase, foram aplicados 370 questionários estruturados com vistas à análise das condições urbanísticas daqueles espaços, bem como os aspectos sociais dos moradores. Foram detectados impactos negativos não previstos na política habitacional implantada no município, dentre eles as dificuldades decorrentes do aumento da

violência e da criminalidade e do ônus resultante do incremento da demanda por serviços públicos, desde sempre escassos. Segundo os autores, em que pese a alta arrecadação municipal e o alto impacto na construção de UH, os projetos urbanísticos implementados carecem de melhor qualidade, e a clientela potencialmente beneficiada encontra-se à mercê de práticas eleitoreiras, que negociam a forte demanda pelas referidas UH por prestígio político.

Adicionalmente, constata-se a ausência de trabalho técnico social sistemático para que os novos moradores apreendam o sentido de cidadania representado pela posse da casa própria, muito mais profundo que o reassentamento decorrente da remoção de uma área insalubre ou insegura para outra que contemple condições mais favoráveis. Na esfera do PNH, os processos de assentamento e reassentamento são monitorados por procedimentos normativos descritos no Plano Técnico de Trabalho Social que prevê o desenvolvimento de um

conjunto de ações que visam promover a autonomia e o protagonismo social, planejadas para criar mecanismos capazes de viabilizar a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação e manutenção dos bens/serviços, adequando-os às necessidades e à realidade dos grupos sociais atendidos, além de incentivar a gestão participativa para a sustentabilidade do empreendimento (COTS, 2013, p. 4).

Segundo Azevedo, Timóteo e Arruda (2013, p. 12), as consultas realizadas no período anterior às ações de assentamentos e reassentamento atingiu o percentual de 10,14% da população-alvo, dando-lhes ciência de tais ações a serem implementadas, porém os restantes 89,86% alegam não ter havido qualquer contato antecipado, o que poderia significar o aproveitamento da oportunidade para o compartilhamento do projeto junto aos moradores, respeitando suas representações comunitárias e a realização de um trabalho social mais inclusivo, para além do aspecto físico das instalações, articulando o benefício das novas UH ao conjunto de políticas sociais.

Embora o discurso oficial assevere o contrário, realçando os benefícios de qualidade de vida que a nova localização propiciou aos moradores, sabe-se, de acordo com estudos feitos por diversos autores (POHLMANN e FARIA, 2013); (AZEVEDO, TIMÓTEO e ARRUDA, 2013); (OLIVEIRA e PEDLOWSKI, 2012), que a realidade tem sido oposta, em especial a que se refere à ratificação da segregação

socioespacial, tema de alta importância conceitual em relação aos prejuízos à plena cidadania. Os processos de assentamento e reassentamento implementados no PMF

podem não apenas integrar os sujeitos a novas realidades urbanas, o que de fato o fazem, mas, sobretudo têm o potencial de reforçar o processo de segregação socioespacial que se processa, ora submetendo e, ou, modificando o curso de diversos movimentos organizativos em desenvolvimento nesses grupos sociais ali representados, ora alicerçando ou fazendo ruir aqueles interesses e representações, que já são divergentes por si mesmas, mas, que são parte integrante dos mecanismos sociais que levam ao fortalecimento ou quebra dos sentimentos de pertencimento existente nos espaços que eram anteriormente ocupados (AZEVEDO, TIMÓTEO e ARRUDA, 2013, p. 6).

Esta é, segundo os autores, a lógica observada nas ações de implementação do PMF, sendo também uma replicação do que ocorre no país, com conjuntos habitacionais implantados longe dos centros urbanos e em locais segregados espacialmente e carentes de serviços e equipamentos públicos urbanos, onde as desigualdades sociais repercutem entre seus moradores e obscurece sua capacidade de reconhecer no acesso às novas UH um direito constitucional e não um benefício originário de uma administração municipal específica. Tal é a realidade observada no município, quando 48% dos beneficiários do PMF atribuem à figura pessoal representativa do Poder Executivo a principal responsabilidade pela conquista, enquanto a nova realidade de moradia como provisão das necessidades habitacionais pela esfera Municipal recebe 15,9% e a Federal apenas 2,2% das percepções.

O que chama a atenção é o fato de que a legislação urbana – implantada a partir das ideias de preservação de todos os moradores, defendidas por urbanistas progressistas, mas que, por surgirem num país “extremamente hierarquizado e diferenciado socialmente” –, promove essa segregação socioespacial dos espaços populares dentro de padrões lícitos, embora injustos (AZEVEDO, TIMÓTEO e ARRUDA, 2013, p. 7-8). Essa legislação urbana, gestada com base em uma economia de mercado, separa a “cidade legal” da “cidade ilegal” e “acaba por definir territórios dentro e fora da lei, ou seja, configura regiões de plena cidadania e regiões de cidadania limitada”, conforme Rolnik (1997, p. 13) e também Maricato (1996, p. 57), ao comentar que “a ilegalidade é, sem dúvida, um critério que permite

a aplicação de conceitos como exclusão, segregação ou até mesmo *apartheid* ambiental”.

Sobre esse aspecto, Oliveira e Pedlowski (2012, p. 673, 681) comentam que a segregação verificada no município deve-se à implementação de um amplo processo de enfraquecimento da representação comunitária, ligado a práticas de cooptação política das lideranças comunitárias, que poderiam contribuir para a formação de uma identidade política desvinculada dos mandatários municipais, ora no poder. Além disso, destacam que a política habitacional foi concebida e executada sem levar em consideração as variações histórico-culturais de cada comunidade removida, evidência de ações de um poder público despreparado para função de tornar efetiva, a partir dos avanços das políticas descentralizadoras propostas pela Constituição de 1988, a proximidade dos gestores de políticas sociais com o seu público-alvo, a população, transformando os conjuntos habitacionais implantados em verdadeiras ilhas de segregação e não de integração, com seus habitantes sem oportunidades de inserção na cidade, seja pelo emprego formal ou pelo acesso efetivo a serviços públicos essenciais.

3.5: O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV) E A PRODUÇÃO HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

Segundo Soraggi e Mendonça (2013),

as transformações recentes da política habitacional brasileira, coroadas com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), desencadearam um processo de transformação no mercado imobiliário que culminou na inserção em escala mais abrangente das famílias com renda inferior ou igual a 10 salários mínimos no mercado consumidor de moradia. A conformação de um cenário economicamente estável e o incremento da oferta de crédito imobiliário ao longo dos anos 2000 favoreceram a ampliação da demanda solvável, que passou a incorporar o chamado “segmento econômico” da população (SORAGGI E MENDONÇA, 2013, p. 95).

Construído a partir de estratégias diferenciadas de atendimento para as diversas faixas de renda, subdividido em linhas de financiamento diferenciadas e modificado pela Lei Federal 12.424/2011 (BRASIL, 2011), o programa liberou recursos, por atuação direta da CAIXA no município, através do PMCMV-FAR Faixa

1, destinado a famílias com renda igual ou inferior a R\$ 1.600,00, do PMCMV-FGTS Faixa 2, para famílias com renda bruta mensal de até R\$ 3.275,00, e PMCMV-FGTS Faixa 3, para famílias com renda bruta mensal de até R\$ 5.000,00.

Os empreendimentos, num quantitativo de 258, de acordo com a base de dados da CAIXA, incluindo a instituição Banco do Brasil (BB) na Faixa 3, atualizada até 19/08/2014, totalizam financiamentos para a construção de 6.863 UH, das quais 2.868 já foram vendidas a adquirentes finais, e 1.461 já entregues. Para os detentores de renda familiar mensal inserida na Faixa 1, foram destinados, do total de empreendimentos, apenas 22 (8,52%) e 1.529 UH (22,2%), o que revela a falta de aderência ao suprimento das necessidades habitacionais situadas nas famílias com renda até R\$ 1.600,00. A Faixa 2 responde por 105 dos empreendimentos (40,6%) e 3.572 UH (52%), e a Faixa 3 com 131 empreendimentos (50,7%) 1.762 UH (25,6%). Foram efetivamente entregues aos adquirentes beneficiários 21,2% do quantitativo de UH contratadas, conforme Tabela 12, que retrata a produção habitacional no PMCMV no âmbito do município.

Tabela 11: Produção Habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida no Município de Campos dos Goytacazes e Região Norte e Noroeste Fluminense.

Faixa e Linha de Crédito	Empreendimentos	UH contratadas	UH comerc.	UH entregues	Valor (R\$)
1 - CCFGTS	20	33	33	33	2.656.412,54
1 – FAR	2	1.496	0	0	112.200.000,00
2 – CCFGTS	105	3.572	2.249	956	237.945.221,21
3 – CCFGTS	61	941	520	472	144.770.814,72
Subtotal CEF	188	6.042	2802	1461	497.572.448,47
3 - BB	70	821	66	-	62.216.535,59
Total Campos	258	6.863	2.868	1.461	559.788.984,06
Reg. Norte Flum.	845	15.898	8.741	5.444	1.098.131.238,72

Fonte: CAIXA (2014)

Em relação aos números totais da Superintendência Regional da CAIXA no Norte e Noroeste Fluminense, cuja abrangência estende-se desde o município de Rio das Ostras até Nova Friburgo, a produção habitacional do PMCMV no município de Campos dos Goytacazes representa 22,2% do total de empreendimentos, 38% das UH contratadas, 26,8% das UH entregues e 45,3% do valor total de financiamentos. A se considerar a participação do Banco do Brasil (BB), a

representação passa a ser de 30,5% do total de empreendimentos, 43,1% das unidades contratadas, 26,8% das unidades entregues e 50,9% do valor total de financiamentos.

A localização dos empreendimentos segue, de forma geral, as estratégias mercadológicas das construtoras, cujo objetivo primordial é a maximização do lucro mediante menores investimentos no custo da terra, seguindo projetos arquitetônicos de empresas tanto da região quanto de outros estados, como é o caso das obras dos conjuntos residenciais Jardim Aeroporto e Santa Rosa, com recursos do FAR e 1.496 unidades, que são realizadas por uma construtora cuja sede é localizada em Minas Gerais. Torna-se evidente que o preço da terra é componente importante na equação de precificação das unidades que, embora localizadas em áreas urbanas ainda em consolidação e carentes de oferta adequada de transporte público, com a rede de água e energia elétrica como únicas infraestruturas disponíveis, alcançam o valor contratado de R\$ 75.000,00 por UH a ser construída. Abre-se aqui espaço para comparação, sem comentários, entre os valores orçados para o PMCMV e para o PMF, de R\$ 104.000,00 por UH, majorados em 38,6%.

Não há implantado na região central ou em bairros mais valorizados do município nenhum empreendimento para as famílias com faixa de renda de até R\$ 1.600,00. Apenas 22,2% do total de UH contratadas no município e 20,5% do total financiado correspondem ao demandado para a Faixa 1 do PMCMV, conforme Tabela 13.

Tabela 13: Distribuição dos empreendimentos no município de Campos dos Goytacazes.

FAIXA	EMPREENHIMENTO	LOCALIZAÇÃO	CONTR.	ENTREGUES	VALOR (R\$)
1 - CCFGTS	Sem identificação	Diversos	33	33	2.656.412,54
1 – FGTS/FAR	R. Jd Aeroporto	Aeroporto	896	0	67.200.000,00
	Res. Sta Rosa	Santa Rosa	600	0	45.000.000,00
2 – CCFGTS	Grandiserva I	Pecuária	160	152	11.200.000,00
	Morada do Sol	Tarc. Miranda	400	266	21.618.000,00
	Mondrian Life I	Pq. Califórnia	240	75	28.245.000,00
	Pq. Das Rosas	Jóquei Clube	24	21	1.728.000,00
	Ed. Delphinus	Alphaville	12	12	954.000,00
	Praia Ipanema	Julião Nogueira	12	10	960.000,00
	Constelações I	Jóquei II	128	123	9.472.000,00
	Ed. Pegasus	Centro	28	23	2.650.000,00
	Res. Leme	Julião Nogueira	12	10	960.000,00
	Res. Urca	Julião Nogueira	12	11	960.000,00
	Res. Leblon	Julião Nogueira	12	12	960.000,00
	Toulon	São Silvestre	24	24	1.632.000,00
	Res. Arpoador	Julião Nogueira	12	12	1.020.000,00
	São Conrado	Julião Nogueira	12	12	1.020.000,00
	Toulouse	Alphaville	48	38	4.320.000,00
	Park Guarani	Jóquei Clube	448	302	39.060.000,00
	Grumari	Julião Nogueira	12	11	1.020.000,00
	Joatinga	Julião Nogueira	12	11	1.020.000,00
	Constelações II	B.Pereira/Horto	32	0	1.600.000,00
	Saint Martin I	IPS	30	0	3.900.000,00
	Pontal	Julião Nogueira	12	12	1.020.000,00
	Vida Bela	Jóquei Clube	220	117	21.960.519,99
	Wind Park I	Caju	60	0	3.000.000,00
	P. Goytacazes	Jóquei Clube	384	236	48.732.000,00
	Vida Vida	Jóquei Clube	206	0	20.584.760,00
	Art Ville	Centro	96	0	11.520.000,00
	Vil. Visconde	Parque Aurora	48	0	5.664.000,00
	Saint Laurent I	Julião Nogueira	48	0	4.836.000,00
	Saint Martin	IPS	30	0	3.900.000,00
	Mondrian Life II	Califórnia	384	0	45.192.000,00
3 – CCFGTS	FIT Campos	Pq. Sto Amaro	640	74	31.200.000,00
	Grandiserva II	Pq XV de Nov.	160	150	11.200.000,00
	Golden Res.	Pq. Rosário	56	35	5.428.676,34
	Vida Boa	Jóquei Clube	198	96	18.897.999,99
	Ed. Equuleus	Jóquei Clube	12	0	1.200.000,00
	Constelações III	B Pereira/Horto	64	0	7.360.000,00
	Wind Park II	Caju	20	0	2.600.000,00
TOTAIS			6.042	1.461	497.572.448,47

Fonte: CAIXA (2014)

Com referência à quantidade de UH contratadas por empreendimento, observa-se, conforme Tabela 14, maior concentração na faixa até 50 UH, num total de 430, sendo, porém suplantados por aqueles com mais de 500 UH, sendo 2 da Faixa 1, com 1.496 UH e 1 da Faixa 3, com 640 UH. Mesmo com localização não próxima, são evidentes seus impactos no espaço urbano, produzindo certamente efeitos negativos para a plena cidadania, em termos de acesso aos serviços públicos, como transportes, educação, saúde, etc.

Tabela 13: Campos dos Goytacazes: PMCMV, Porte dos empreendimentos por faixa de renda.

FAIXA DE RENDA	EMPREENHIMENTOS POR QUANTIDADE DE UH				
	Até 50	De 51 a 100	De 101 a 300	De 301 a 500	Acima de 500
FAIXA 1	20	-	-	-	2
FAIXA 2	21	2	5	4	-
FAIXA 3	2	2	2	-	1
TOTAIS	43	4	7	4	3

Fonte: CAIXA (2014)

A situação observada no município expõe a falta de articulação dos novos empreendimentos com a política urbana municipal, o que, aliás, não poderia ser diferente, visto que há um viés comercial que se contrapõe às metas básicas do PMCMV, que foi concebido para a produção de UH para a mitigação do déficit habitacional na faixa de renda familiar até R\$ 1.600,00. A localização dos empreendimentos para a Faixa 1, num total de 1.496 UH, representará, quando concluída, apenas 13,7% do déficit habitacional com base no Censo de 2010. Considerando-se o quantitativo de 10.000 UH previstos para o PMF, o município teria, de certa forma, coberto o seu déficit habitacional, embora não seja possível uma afirmação técnica quanto a esse atingimento, visto que os critérios de carências habitacionais do referido programa não são aderentes à metodologia atual, aplicada pelo IBGE (2010).

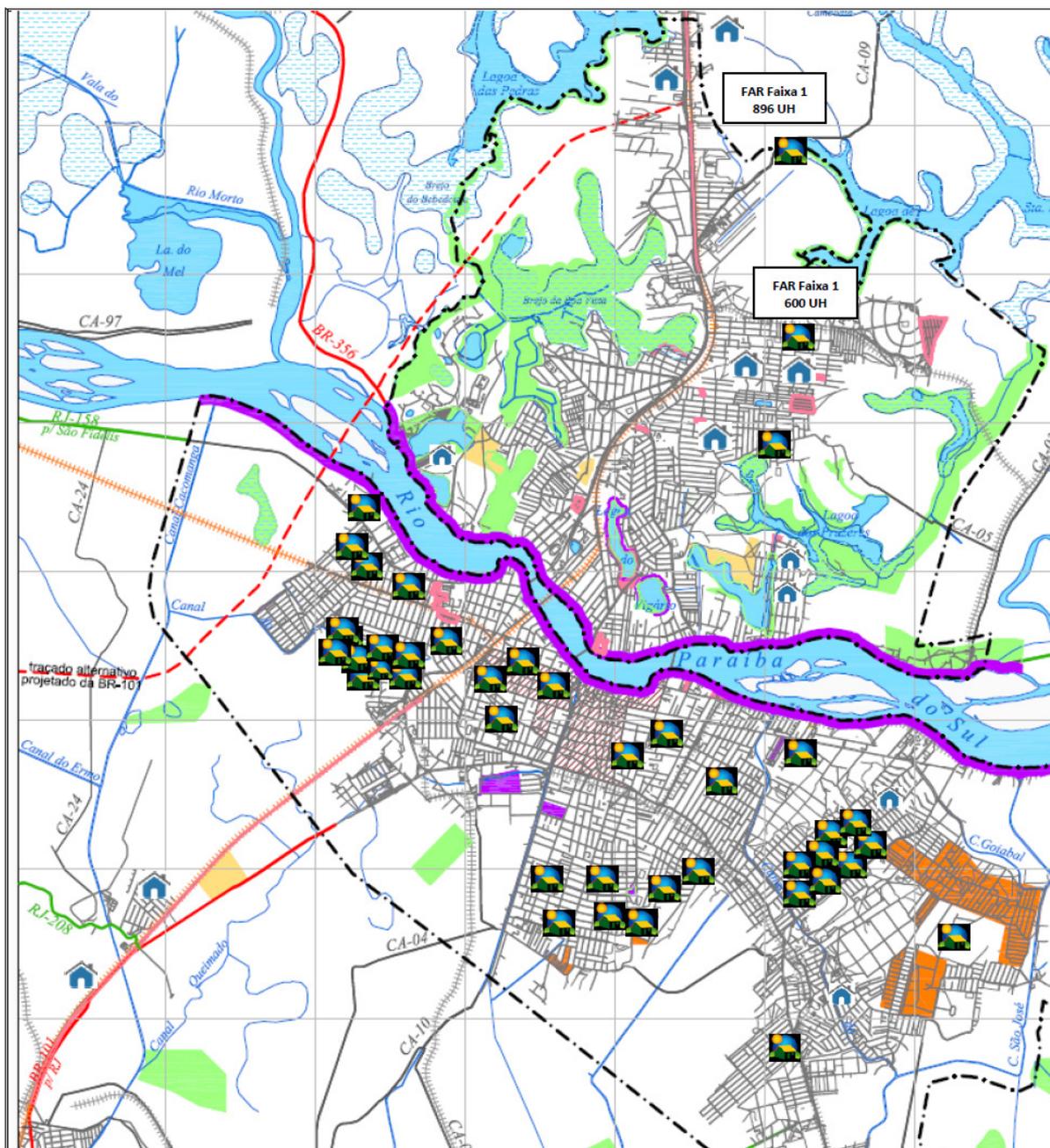
A respeito do citado viés comercial, Krause, Balbim e Lima Neto (2013) assim se expressam:

o MCMV-HIS, ao privilegiar a execução em determinadas áreas que guardam maior interesse ou facilidade para produção de UHs, parece responder mais fortemente à necessidade de dinamização econômica por meio da execução exclusiva de metas físicas, não necessariamente providas dos demais critérios relacionados às necessidades habitacionais, ou mesmo critérios urbanísticos, arquitetônicos, sociais, culturais e demográficos citados e utilizados pelo PlanHab. Neste sentido o MCMV pode estar agudizando problemas migratórios e urbanísticos, em especial de mobilidade, de acesso a equipamentos e serviços e, em última análise, de expansão do perímetro urbano baseada exclusivamente na produção habitacional, e não num projeto de cidade (KRAUSE, BALBIM E LIMA NETO, 2013, p. 29).

Afirmam ainda os autores (KRAUSE, BALBIM E LIMA NETO, op. cit. p. 33), que a produção do PMCMV-HIS por empreiteiras, mesmo na hipótese de superação de metas relacionadas ao déficit habitacional em alguns municípios, revela uma estratégia ainda não decifrada, que tem baixa correlação com o déficit e maior em relação aos interesses dos agentes financeiros e das empresas construtoras. Nesse aspecto, ao invés do déficit habitacional, o que guiaria o PMCMV para as faixas de renda familiar superiores a R\$ 1.600,00 seria a demanda habitacional, já que a necessidade é menos aguda nessas faixas, argumentação corroborada por Oliveira, Givisiez e Rios-Neto (2009), para quem o conceito de demanda habitacional expressa o desejo por moradias, que podem também ser disponibilizadas pelo mercado formal, através de financiamentos ou autoconstrução.

A distribuição espacial dos conjuntos do PMCMV para a Faixa 1 se dará no eixo norte da cidade, distante cerca de 6 e 9km do centro da cidade, em áreas periféricas, onde as 1.496 UH citadas anteriormente encontram-se em processo de produção considerado adiantado pela CAIXA, em percentuais de 10 e 24% em um e outro empreendimento, o que denota um prazo de entrega até o ano de 2016.

Numa análise da Figura 12, observa-se, ainda sob o foco da desarticulação com a política habitacional municipal, que os empreendimentos não foram direcionados às Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), nem mesmo os do PMF.



Fonte: Prefeitura de Campos - Mapa 07 – Áreas de Especial Interesse Social, adaptado pelo autor

Ícones representativos: PMCMV:  PMF Fase I: 

Figura 12: Mapa com a distribuição dos empreendimentos do PMCMV e do PMF Fase I

O relatório de avaliação do PDP (AGUIAR, 2010, p. 23) é claro ao levantar dúvidas quanto à efetiva aplicação dos princípios de respeito à ordenação da função social da cidade, embora o documento revele uma aparência de busca de equilíbrio no zoneamento de ocupação proposto, e tal dúvida se consubstancia nas evidências históricas das intervenções urbanísticas levadas a efeito no município, que não

lograram evitar a especulação imobiliária nem a segregação socioespacial, subprodutos perversos do zoneamento.

Assim, o estabelecimento de AEIS com a finalidade de se viabilizar intervenções específicas deve obedecer a parâmetros bem definidos sobre as características da população-alvo e suas demandas socialmente legitimadas através do processo participativo quando da elaboração do PDP, o que, sabe-se, não ocorreu. Além disso, o relatório lembra, ainda,

que entre o texto das normas de regulação urbanística e sua aplicação há uma distância que é mediada por relações de poder presentes na sociedade, o que incide diretamente sobre a efetividade das leis e suas determinações formais (AGUIAR, 2010, p. 23)

3.6: INSTRUMENTOS PARA A GESTÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL MUNICIPAL

O SNH é o marco central da política habitacional em todo o território nacional, e seu modelo de atuação prevê a normatização e financiamento da União em combinação com descentralização da execução mediante duas instâncias adicionais de gestão: i) fundos específicos a cada política setorial, com proteção do gasto nas políticas sociais da disputa por recursos com outras áreas de política e instituindo, em adição, garantias quanto à correta aplicação dos recursos advindos das transferências federais, e ii) conselhos gestores, para a promoção da participação e do controle social (ARRETCHE, 2012, p. 17)

O SNHIS, aprovado pela lei 11.124/2005, tem por objetivo a mobilização de recursos e capacidade técnica do governo nos níveis federal, estaduais e municipais, com vistas a possibilitar o acesso da população mais carente à habitação e, para tal mister, é pressuposto fundamental a capacidade técnica e administrativa dos entes envolvidos. No PMCMV, um programa e não uma política, como já observado, é pretendido o atendimento de famílias com até 10 SM de renda e um escalonamento de subsídios, que podem atingir próximo a 100% para as famílias com renda de até 3 SM e, ainda que se reserve para o setor da construção civil um papel muito mais ativo na gestão dos empreendimentos habitacionais, há todas as condições para que os governos subnacionais supervisionem os serviços

oferecidos e a seleção dos beneficiários, e os municípios são importantes agentes dessa política de habitação (ARRETICHE, op. cit., p. 18).

De acordo com Neto, Moreira e Schussel (2012, p. 86, apud BONDUKI, 2008); (ROLNIK, NAKANO e CYMBALISTA, 2008); (ROLNIK, KLINK, 2011) um dos principais desafios a serem vencidos pelas administrações municipais é a tantas vezes repetida incapacidade no controle do uso e da ocupação do solo e a produção de “cidades *ex-ante*”, situação que potencializa a ocorrência de erros semelhantes aos do modelo do BNH, por parte da PNH, ao reproduzir a segregação socioterritorial – onde a população mais carente é sistematicamente afastada das áreas mais valorizadas pelo mercado e da malha urbana do território –, e a precariedade urbana e ambiental, sendo necessários investimentos cada vez maiores para uma eficaz integração das políticas de habitação e fundiária.

De acordo com Arretche (2012, p. 19), o SNH prevê que as prefeituras contem com um cadastro, um órgão de gestão da política, um fundo e um conselho de habitação, para uma efetiva participação nos recursos disponibilizados pelo PAC e o PMCMV nesse intento de produzir habitações sociais de forma massiva, desempenhando as funções de gestão naquilo que lhes compete no processo. A Tabela 10 expressa os números e os percentuais levantados acerca da presença dos instrumentos para a política habitacional no Brasil.

Tabela 14: Municípios com presença de instrumentos para política habitacional no país, anos 2004, 2005, 2008 e 2009

Instrumento	2004		2005		2008		2009	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Órgão	2.319	41,7	-	-	3.916	70,4	3.723	66,9
Cadastro	4.075	73,3	4.341	78,0	4.645	83,5	4.498	80,8
Consórcio	84	1,5	106	1,9	75	1,3	170	3,1
Conselho	779	14,0	979	17,6	1.709	30,7	2.373	42,6
Fundo	409	7,4	854	15,3	1.723	31,0	2.384	42,8

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

Nota: Para 2004 existe uma subestimação da variável “Fundo”, uma vez que o fluxo do questionário só permitia identificar a presença de “Fundo” para os municípios que declararam possuir “Conselho”.

No levantamento feito, é revelador que a maioria dos municípios brasileiros realiza o levantamento das famílias carentes pelo cadastro que permite a

identificação do déficit municipal de moradias, com 80,8% em 2009, embora não tenha havido um crescimento expressivo, já que em 2004 o percentual já era de 73,3% e, ademais, a forte presença desse instrumento pode referir-se à presença de outros programas de transferência de renda ou de outros benefícios. Quanto ao órgão para gestão da política habitacional e urbana, os números revelam que 2/3 dos municípios os tem em sua agenda, havendo um crescimento importante do instrumento entre os anos de 2004 e 2009, ainda que a “esmagadora maioria destes tenha adotado o formato de um órgão subordinado a outro órgão ou a uma secretaria”. É visível a queda na frequência de utilização desses instrumentos, podendo estar relacionada às eleições municipais de 2008 e um reflexo da atuação e das prioridades dos novos executivos municipais quanto ao tema habitação.

Quanto aos conselhos e os fundos municipais de habitação, apresentam comportamento similar, não atingindo em 2009 os patamares elevados verificados nos instrumentos analisados anteriormente, portanto, menos da metade dos municípios declarou a instalação dessas capacidades administrativas, embora tenham evoluído de 14 e 7%, respectivamente para cerca de 40% no período pesquisado. Quanto ao consórcio intermunicipal de habitação, os dados, apesar de um crescimento ao longo do período analisado, revelam-se pífios, com apenas 3% dos municípios declarando sua existência em 2009, indicando que esse tipo de cooperação não é, absolutamente, relevante para a produção de habitação e serviços urbanos.

À vista dos dados comparados, é inegável que, no nível do país, a política habitacional adquiriu maior importância perante as administrações municipais, evoluindo de uma presença em menos da metade dos municípios brasileiros em 2004 para, em 2009, ocupar mais de 2/3 deles. O tempo dirá se a evolução crescente da institucionalização das capacidades administrativas será contínua.

3.6.1: O processo avaliativo da gestão da política habitacional no município

Segundo Santos Júnior, Silva e Sant’Ana (2011, p.13) os municípios assumem, com o novo texto constitucional, na política de desenvolvimento e gestão urbanos, o papel de atores protagonistas, tendo o Plano Diretor Participativo (PDP) como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana,

com aplicação compulsória para aqueles com mais de vinte mil habitantes. Passados cerca de treze anos, a Lei 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, regulamenta os artigos constitucionais que tratam da política urbana, além de reforçar o Plano Diretor com sua instrumentalidade básica, trouxe, também, novos rumos para o desenvolvimento urbano a partir de diretrizes, princípios e instrumentos voltados para a promoção do direito à cidade, a gestão democrática e a função social da cidade e da propriedade, com vistas à inclusão territorial e a diminuição das desigualdades, potencializadas na maioria das cidades do país por meio das irregularidades fundiárias, da segregação socioespacial e da degradação ambiental, além da busca do combate à lógica assimétrica dos investimentos públicos diferenciados para o centro e para a periferia, com visível preferência por aquele, em detrimento desta, denotando carência de investimentos públicos e urbanização precária. O Plano Diretor (PD), se elaborado e implementado de forma eficaz, é peça chave no enfrentamento desses desvios, contribuindo para a minimização do quadro instalado de desigualdade urbana.

De acordo com Rolnik e Nakano (2009, p. 2), ainda que a maioria dos municípios com mais de 20 mil habitantes tenha incluído em seus PD instrumentos do EC cuja aplicabilidade geraria os benefícios da redução do preço do insumo terra, de importância fundamental para a adequação da produção dos empreendimentos de UH populares a custos mais acessíveis às camadas de renda até 3 SM, tais PD e seus instrumentos são sumariamente ignorados pelas práticas de financiamento do desenvolvimento urbano, o que faz com que os mesmos apresentem apenas um simulacro de aplicabilidade, sem consistência com o mundo real, já que não é levado em conta em nenhuma das medidas propostas.

Na edição da MUNIC 2011 – que coleta dados das informações básicas dos municípios (IBGE, 2012) –, além de temas como presença de Planos, Conselhos e Fundos Municipais, já presentes em outras pesquisas, são incluídos outros complementares e mais abrangentes à questão habitacional, como a existência de ações de gerenciamento de riscos, segurança e/ou de recuperação ambiental. Serão feitas, nos quadros seguintes, análises nesse sentido.

O Quadro 1, abaixo, revela a total ausência de articulações institucionais entre a prefeitura do município e as entidades intermunicipais, o Estado e a União, com a informação de execução exclusiva a cargo da administração municipal, com

informações negativas para consórcios públicos, administrativos, parcerias e/ou apoio do setor privado ou de comunidades.

Consórcio público:	
Intermunicipal	Não
Estado	Não
União	Não
Consórcio administrativo:	
Intermunicipal	Não
Estado	Não
União	Não
Convênio de parceria com setor privado	Não
Apoio do setor privado ou de comunidades	Não

Quadro 1: Articulações institucionais em Campos dos Goytacazes
Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC 2011)

O Conselho municipal de habitação, com as configurações expostas no Quadro 2 – positivas do ponto de vista das exigências do EC –, embora conste no PD do município a proposta de seu fortalecimento, bem como dos demais conselhos existentes, na prática configura-se um cenário diferente do proposto no instrumento legal. No cenário percebido, tanto em gestões anteriores como na de 2009/2012, o conselho não só não cumpre seus objetivos, como possui o funcionamento precário, apresentando dificuldades para a realização de reuniões e não possuindo regimentos internos, importantes para a análise de sua atuação, além da inacessibilidade de seus representantes, o que cria uma acomodação e sentimento de impotência em atores da sociedade com potencial de participação (LIRA, 2012, p. 75).

Conselho municipal de habitação - existência	Sim
O conselho é:	Paritário
Caráter do conselho:	
Consultivo	Não
Deliberativo	Sim
Normativo	Sim
Fiscalizador	Sim
O conselho realizou reunião nos últimos 12 meses	Sim
Órgão gestor da habitação no município	Órgão da Adm. indireta
O município possui plano municipal de habitação	Sim
Fundo municipal de habitação - existência	Sim
O gestor do fundo é o Conselho Municipal de Habitação	Sim
O fundo reúne todos os recursos orçamentários e de outras fontes destinados aos programas habitacionais	Sim

Quadro 2: Órgão gestor, plano e Fundo municipal de Habitação, Campos dos Goytacazes
Fonte: IBGE: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC 2011).

O Quadro 3 repete a ausência de parcerias entre a administração municipal e entidades intermunicipais, o Estado e a União, repetindo-se a informação de ações exclusivas na construção, aquisição e melhorias de UH, a cargo do executivo municipal.

Construção, aquisição e melhorias de UH - existência	Sim
Em convênio(s) da prefeitura com o Governo Federal	Não
Em convênio(s) da prefeitura com o Governo Estadual	Não
Em convênio(s) da prefeitura com outro município	Não
Em convênio(s) da prefeitura com a iniciativa privada	Não
Em convênio(s) da prefeitura com outros	Não
Por iniciativa exclusiva da prefeitura	Sim
Área beneficiada: urbana	Sim
Área beneficiada: rural	Sim

Quadro 3. Construção, aquisição e melhorias de UH, Campos dos Goytacazes
Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC 2011).

No Quadro 4, o conselho municipal de política desenvolvimento urbano, embora tenha sua existência revelada, na realidade é apenas consultivo, não paritário, nem deliberativo, normativo ou fiscalizador. Com tais características, causa estranheza a sua constituição, já que, segundo Lira (2012, p. 61) não são criados espaços públicos de comunicação e debates participativos, como previstos no PD do município, com diretrizes ligadas a uma proposta de fortalecimento democrático

demonstrado pelo destaque concedido à criação de canais decisórios participativos, como explicitados na seção “Do exercício da Cidadania” (art.115):

I: A promoção de oportunidades para o exercício da cidadania, visando maior comprometimento da população com as políticas públicas; - A multiplicação dos meios para divulgação das práticas de planejamento e gestão e para a formação de uma consciência pública na população; - A implementação de mecanismos de construção da corresponsabilidade, visando uma maior participação da sociedade em diferentes níveis.

Conselho municipal de política e desenvolvimento urbano – existência a partir de 2011	Sim
O conselho é Paritário	Não
Caráter do conselho:	
Consultivo	Sim
Deliberativo	Não
Normativo	Não
Fiscalizador	Não
O conselho realizou reunião nos últimos 12 meses	Sim

Quadro 4: Conselho municipal de política e desenvolvimento urbano, Campos dos Goytacazes
Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC 2011).

3.6.2: A Avaliação do Plano Diretor Participativo (PDP) do município de Campos dos Goytacazes.

Segundo Santos Júnior, Silva e Sant’Ana (2011, p.19-20), na política pública, os processos, ações ou programas implementados devem ser avaliados, de forma a gerar subsídios, a partir de um reconhecimento qualitativo do que tem sido produzido nos municípios brasileiros, que possibilitem o dimensionamento dos acertos, facilidades e dificuldades observados, para a melhoria da política efetivada, no caso em tela, a implementação de novos PDP e a reformulação dos existentes. Surge, assim, em dezembro de 2007, o “Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos”, para avaliação e monitoramento, com o objetivo focado nas ações favorecedoras do acesso à terra urbanizada e bem localizada para todos. Os objetivos específicos são: **i)** a mobilização dos atores sociais e pesquisadores para a avaliação do conteúdo dos PDP, com vistas a subsidiar estratégias locais de capacitação para a sua implementação; **ii)** a utilização da capacitação técnica dos pesquisadores para um esforço unificado de avaliação, em conjunto com os atores sociais, do andamento

das ações do planejamento urbano local, através dos PDP aprovados no país. Com diretrizes definidas pelo MCIDADES, através da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, o projeto foi coordenado e executado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), vinculado à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Presente entre os municípios selecionados – 526 no país e 28 no Rio de Janeiro –, Campos dos Goytacazes foi escolhido para estudo de caso a partir de critérios sociopolíticos vinculados à sua importância a partir do cruzamento de dados da pesquisa do Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura (CONFEA) e dos recursos do PAC, além da condição de seu PDP ter sido aprovado há pelo menos mais de um ano. Objetivava-se a verificação sobre a sua efetividade de intervenções no campo da política urbana, a partir dos eixos de análise: a) a relação entre o que foi planejado e o que foi, estava sendo, ou está previsto para ser investido na área de habitacional, utilizando-se como referência os dados do PAC, do FNHIS e dos demais programas da SNH do MCIDADES; b) idem, para ser investido na área de saneamento ambiental e mobilidade, tendo os dados do PAC também como referência, e c) as definições relacionadas ao sistema de planejamento, gestão e sua implementação em termos de participação social efetiva na gestão democrática da cidade. Embora o PDP incorpore um discurso afinado com os objetivos de democratização da cidade e de promoção do acesso à terra, não há prioridades, compromissos ou diretrizes explícitas acerca da distribuição igualitária dos ônus e benefícios da urbanização.

As ações avaliativas levaram em consideração o PDP aprovado mediante a Lei nº 7.972, de 10 de dezembro de 2007, com promulgação em 31 de março de 2008, embora o município já possuísse um anterior, datado de 1991. Segundo Aguiar (2010, p. 9), não houve acesso aos diagnósticos que subsidiaram a elaboração do plano avaliado, seja pela sua inexistência ou indisponibilidade. O plano tem caráter abrangente e busca incorporar em seu texto as diretrizes do EC, composto de instrumentos de política ambiental urbana, subdivididos em regulação urbanística, intervenção urbana, gestão ambiental e cultural e instrumentos complementares, estando ainda presentes os princípios relativos à cidade sustentável, gestão democrática, parceria entre governo e demais setores da sociedade, articulação entre desenvolvimento urbano e econômico, incluindo a dimensão ambiental, oferta de equipamentos urbanos, transportes e serviços

públicos de forma equânime, ordenação e controle do uso do solo, articulação da política urbana às políticas tributária e financeira – Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual do Município –, proteção, preservação e recuperação ambiental.

Segundo Aguiar (2010), observa-se, numa leitura mais atenta, a centralidade do componente igualitarismo, com sustentabilidade e justiça social para o desenvolvimento do município, sob o comando de um poder público forte na condução em direção aos objetivos formulados e contando com o reforço das instituições representativas e organizadas através da participação social, em última análise, um executivo municipal exercendo seu poder num processo de gestão permeável e controlada, no que couber, pelas demandas coletivas e pela participação cidadã. Porém, a viabilidade e a factibilidade do PDP, a partir de seus princípios, são questionáveis, pois as indagações a respeito da avaliação das desigualdades em suas diversas dimensões contextuais, que levam a conflitos metodológicos entre pretensões normativas e suas práticas, não revela um nexo operacional coerente de ações com vistas ao igualitarismo proclamado no referido plano. O que se tem é um PDP que

não explicita um projeto de cidade e de sua função socioambiental como resultante de uma visão construída no processo político de elaboração do próprio Plano e disputada coletivamente, tendo em vista que não se trata de mero ordenamento espacial. (AGUIAR, 2010, p. 11).

Sob esse aspecto, o relatório rememora a dificuldade de governos na redução da exclusão social, sendo o município de Campos dos Goytacazes igual ao país, no qual os processos históricos salientam os limites do Estado como ente modernizador e organizador da sociedade, tendo em vista um pacto político-econômico que se traduz, recorrentemente, em segregação socioespacial, com estratégias de desenvolvimento que parecem alienar os aspectos contextuais de seus processos passados e presentes, geradores da cidade, sendo esta uma produção social, com toda a complexidade de decisões, conflitos e disputas, tanto econômicas como políticas, havendo a necessidade de aperfeiçoamento dos meios de interlocução e a capacidade de negociação para construir consenso e cooperação, sendo o grau de organização e a força da mobilização cidadã fatores críticos de sucesso de um pacto dito social.

Embora os temas participação, exercício da cidadania, práticas de planejamento e gestão democráticas estejam inseridas no PDP do município – Art. 4, 5, 114 a 126, o Capítulo VII –, são desconhecidas da Rede de Avaliação a forma como os processos políticos ocorreram por ocasião de elaboração do mesmo, e como se deu a participação da sociedade durante e posteriormente à sua elaboração e vigência.

Com referência à promoção do acesso à terra urbanizada, observa-se que as diretrizes gerais são aderentes às do Estatuto da Cidade, expressas por definições sobre a função social da propriedade, o uso, ocupação e parcelamento do solo, nas disposições sobre zonas especiais de interesse social e nos instrumentos do Estatuto relacionados à política fundiária e à indução do desenvolvimento urbano. Assumido pelo município o princípio do direito à terra urbana e à moradia, com acesso universal e sustentável, não são explicitados nem o que se considera sustentável nem mesmo como se irá tornar esse direito acessível a todos, de forma progressiva, como reflexo dos Artigos 3, 4 e 99, o que denota um esvaziamento dos conceitos.

Quanto aos aspectos de integração das Políticas Urbanas, salienta-se que os saberes e as práticas devem ser integrados numa visão interdisciplinar de atuação interventora sobre a realidade social em toda a extensão de sua complexidade e no local onde os problemas se manifestam, ou seja, na cidade, espaço territorial onde se reproduzem as relações sociais, sendo nesse espaço que se torna propício o foco da planificação e ação institucional, embora seja sabido que, tanto aqui como em qualquer parte do país, há dificuldades para essa integração unindo setores diversificados.

O PDP faz menção ao Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Urbana, onde é explicitado o objetivo de integração, compatibilização de ações e construção de sinergias entre os diversos órgãos encarregados da efetivação das políticas urbanas, com grandes desafios para sua gestão eficaz, no enfrentamento de problemas complexos e articulações multifacetadas. Essa lógica de atuação integrada, porém, encontra obstáculos para efetivação no próprio PDP, em vista de alguns aspectos que parecem favorecer a fragmentação das ações e dos processos decisórios e participativos. Tomando como exemplo, a política de habitação prevê a utilização de instrumentos urbanísticos, mas sua articulação como a de saneamento carece do grau de concretude operacional, havendo fragilidades conceptivas, ora

sob a forma de formulações amplas e genéricas, ora simplificadoras em excesso, seja do ponto de vista de seu espectro de atuação ou fora do âmbito municipal. A busca pela superação dessa

fragmentação, a duplicação e/ou superposição, ou contradições e dicotomias daí decorrentes requer esforços em várias dimensões da questão, que não diz respeito exclusivamente ao município, mas, também, aos demais entes federativos, ao aparato institucional e ao *modus operandi* das estruturas organizacionais envolvidas (AGUIAR, 2010, p. 45).

Destarte, a formulação e implementação de políticas públicas integradas não se restringe à esfera municipal, devendo haver um olhar holístico, avaliando seus inter-relacionamentos, contradições e dicotomias e, presente em cada uma delas a busca de um ordenamento político, jurídico e a exploração e colocação em prática das capacidades organizacionais e da aprendizagem institucional.

No que concerne às diretrizes municipais para a política de habitação, o município não disponibilizou acesso ao eventual diagnóstico sobre a situação habitacional municipal, identificando as condições de moradia e as carências habitacionais, sendo, talvez, a razão dessa indisponibilidade a possibilidade de obtenção dos dados pelas bases cadastrais de outros programas de transferência de renda ou de outros benefícios. As diretrizes estabelecidas no PDP denotam: **i)** ênfase na HIS, com política integrada às demais políticas municipais e instrumentos de ordenamento do território; **ii)** provimento de infraestrutura, serviços urbanos e equipamentos sociais básicos em todos os programas habitacionais, que deverão permitir acessibilidade universal às edificações; **iii)** prioridade para o aproveitamento de áreas inseridas na malha urbana e devidamente dotadas de infraestrutura, ainda não utilizadas ou subutilizadas.

Para a execução de sua política de habitação, o relatório informa o compromisso assumido pelo município para elaborar e implementar o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, bem como programas emergenciais para a remoção de populações em áreas de risco ou impróprias à ocupação, com a construção de novas moradias, oferta de lotes urbanizados, regularização urbanística ou fundiária e melhoria de unidades habitacionais, priorizando as AEIS, porém não define metas.

Além da indefinição de metas, observa-se também a ausência de estratégia bem definida para o aumento da oferta de moradias na cidade pela intervenção regulatória, urbanística e fiscal na dinâmica de uso e ocupação do solo urbano, embora seja prevista no PDP a articulação da política de habitação com os instrumentos de ordenamento do território, para maior alcance social e a destinação dos recursos obtidos com a aplicação dos instrumentos da política urbana regulamentados no PDP para o Fundo Municipal de Habitação e Saneamento, com dotação orçamentária própria, a ser, segundo previsão, instituído para o subsídio dos programas de produção de novas UH e regularização fundiária e urbanística. Não são levantadas outras informações a respeito e nem o estabelecimento de prazos de cumprimento.

Quanto às Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), as mesmas são definidas no PDP como áreas públicas ou privadas, carentes, pelas formas de sua ocupação, de requalificação e melhorias, através da implantação de programas de regularização urbanística e/ou fundiária e de construção de HIS, nas categorias: **I) AEIS 1**, correspondendo a terrenos públicos e privados ocupados irregularmente pela população, independentemente do tempo de ocupação; **II) AEIS 2**, referentes a glebas ou terrenos ocupados por qualquer modalidade de parcelamento irregular, sejam loteamentos ou desmembramentos clandestinos ou que apresentem irregularidades legais e ou fiscais; **III) AEIS 3**, correspondendo às áreas vazias, subutilizadas ou não edificadas, destinadas à promoção da habitação de interesse social e ao atendimento de famílias com renda mensal de até 6 SM, inclusive aquelas em habitações situadas em assentamentos precários.

As AEIS têm seus limites representados no Mapa 7 do Anexo I integrante da Lei do PDP, não incorporando as áreas de proteção ambiental ou de interesse paisagístico, assim definidas pela legislação ambiental vigente ou pelo PDP, não havendo uma tipologia habitacional específica, mas, presumidamente, haverá uma definição que constará do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, através de Programa de Construção de Habitação Social, conforme Artigo 353, V. Quanto ao dimensionamento de lotes, consta da Lei do Parcelamento do Solo a seguinte descrição:

Nas Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) os lotes terão área mínima de 126 m² (cento e vinte e seis metros quadrados) e frente mínima de 6

(seis) metros, sendo destinados à urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovado pelos órgãos públicos competentes” (BRASIL. lei 7.975, art. 19, 2011)

O estabelecimento de AEIS demonstra que há finalidades de intervenções específicas na problemática habitacional do município, no entanto, como não são apresentadas estimativas de demanda, e nem explicitados os parâmetros de ocupação urbana, presume-se que um outro plano específico poderá ser utilizado para surtir os efeitos de uma política de HIS que se dirija à população com maiores dificuldades de acesso à moradia.

No que tange à política de mobilidade e transporte, observa-se que as diretrizes do EC são incorporadas formalmente ao PDP, com o objetivo de buscar melhorias, estímulos e priorização do sistema viário, sua integração no âmbito municipal e regional, redução tarifária, acessibilidade de todos aos espaços públicos circulatórios, sejam veículos de qualquer natureza ou pedestres com mobilidade plena ou restrita, com programas prioritários para a circulação destes.

Também nesse aspecto, o município não disponibilizou diagnóstico sobre as desigualdades sociais no acesso ao trabalho, escola e lazer, nessa área. A proposta no PDP é no sentido de integrar o território municipal através da: **i)** ampliação e regulação do transporte público e do trânsito; **ii)** diversificação dos meios de transporte; **iii)** criação e implementação de sistema de mobilidade urbana acessível; **iv)** integração dos transportes urbanos e interdistritais; **v)** ampliação e requalificação da estrutura viária do município; **vi)** implementação do transporte coletivo ferroviário.

Estão presentes no PDP diretrizes para a estruturação da mobilidade urbana baseadas na busca de implantação da estruturação hierárquica para o sistema viário da cidade, para melhoria das condições de circulação na sede municipal e à eliminação do tráfego de passagem pela cidade. É proposto o desenvolvimento de estudos para implantação de sistemas multimodais e integrados de transporte, buscando o alcance de custos competitivos e implantando regulações sobre o sistema viário existente, visando o seu redimensionamento operacional, adaptabilidade e controle de fiscalização, a ser viabilizado por um Plano Integrado de Transportes, também a ser elaborado e sem metas estabelecidas.

3.6.3: O diagnóstico feito no município de Campos dos Goytacazes, a partir do Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores.

Os resultados obtidos pelo processo de avaliação qualitativa levada a efeito no PDP de 2007 sugerem que a dinâmica socioambiental da expansão urbana e as características gerenciais do município trarão dificuldades para a efetiva materialização dos princípios da função social da propriedade e da cidade de Campos, presentes no PDP que é, em sua maior porção, apenas uma carta de intenções, em virtude das resistências advindas de setores com interesses específicos de manutenção do *status quo* histórico, sejam os interesses do mercado imobiliário que, pela mediação de seus agentes, constantemente promove a modificação das leis de Zoneamento, Parcelamento e Uso do solo, bem como o código de Obras, ou a inércia causadora da falta de um controle mais rígido do processo de urbanização, o que revela o PDP analisado, como muitos outros localizados no estado do Rio de Janeiro, incorrendo em falhas como: **i)** não enfatizar a promoção do acesso à moradia; **ii)** ter assessorias contratadas que podem definir, de forma terceirizada, uma parte importante do conteúdo dos planos diretores; **iii)** não vinculação entre os instrumentos orçamentários municipais e o PDP, e **iv)** não exercer influência sobre os grandes investimentos.

Quanto à participação cidadã, contextualmente, o PDP do município apresenta avanços conceituais no que concerne ao princípio constitucional da participação popular, havendo importantes dispositivos a respeito do tema. No entanto, merece destaque a inoperância do Poder Público Municipal na inserção efetiva da sociedade civil nas políticas públicas, especialmente naquelas que se referem aos programas habitacionais, sendo essa falha uma configuração de descumprimento dos preceitos previstos na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade e no atual Plano Diretor, todos eles com foco na participação cidadã no processo de construção da cidade legal e eliminação, pelo menos em parte, da cidade ilegal. A esse respeito, serão feitas adiante considerações com maior profundidade, no capítulo 4.

4: AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

Pretende-se, neste capítulo, após o levantamento das ações levadas a efeito no município, analisar e interpretar os dados colhidos, sob o viés de mensurar os impactos a que os programas habitacionais deram causa, as alterações importantes nas condições de vida da população atingida, e, a partir dessas análises, sugerir um aprimoramento no *modus operandi* dessas políticas, num foco de gestão da coisa pública. A busca pela equidade, consequência do processo de redemocratização vigente no país, em especial a partir dos anos 1980, torna-se tema obrigatório nos observatórios acadêmicos das cidades, onde os avanços e retrocessos percebidos nos estudos sobre a função social da propriedade e seus desdobramentos nos efeitos percebidos de segregação socioespacial, tem estimulado o aprofundamento sobre a avaliação de programas sociais. Nesse direcionamento, serão abordados os indicadores para os programas de Habitação de Interesse Social em vigor no município, nos níveis federal e de iniciativa local, buscando-se a mensuração da efetividade, eficiência e eficácia, instrumentos clássicos de avaliação de políticas e seus reflexos no conceito de cidadania, no sentido de sua plenitude ou de seu déficit.

Adicionalmente, também serão feitas considerações sobre a participação da sociedade na formulação e gestão de política pública de HIS e sua aderência às premissas do Estatuto da Cidade (EC) como diploma legal e fomentador da participação cidadã efetiva na construção democrática do espaço urbano municipal e também acerca da instrumentalidade do Plano Diretor como instrumento que possibilita a criação de espaços institucionais pelas organizações próprias e autônomas dos movimentos sociais.

4.1: A NECESSIDADE DE SE AVALIAR AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao ser dirigido, na presente dissertação, um olhar sobre a história das políticas habitacionais implantadas no país, em especial a partir dos anos 1950, são percebidos os avanços e retrocessos pelos quais passou o processo de urbanização no país, na busca pela mitigação do déficit habitacional, já que sua extinção é improvável, pois, por mais que se realize nessa direção, a dinâmica da realidade urbana estará sempre projetando novos focos dessa desde sempre realidade deficitária, fruto de planejamentos historicamente precários ou mesmo de sua ausência, e geradores de ocupação desordenada nas áreas não edificáveis das cidades, assim como da concentração e especulação fundiárias.

A redemocratização do país, num ambiente em ebulição causado pelas perspectivas da descentralização promovida pela Constituição de 1988, revela uma situação que, embora alvissareira, trazia consigo uma série de dificuldades para o rompimento do *status quo* anterior – desigualdades regionais nas condições econômicas e administrativas, visão autárquica do municipalismo, negação da abertura de informações e prestação de contas como cultura política, etc. –, como visto em Abrucio (2005) e Godinho (2011), o que certamente demanda novas posturas dos entes nacionais e subnacionais em seus papéis nas políticas públicas específicas.

Para tanto, a nova Constituição surge como um vetor para a convergência institucional entre os entes nacionais e subnacionais, pela configuração de um sistema de cooperação que agrega, num Estado federativo, adesões e compromissos no sentido de tornar a descentralização político-administrativa um processo de real efetivação das políticas sociais, definindo, em benefício da democracia, rumos e reformas na gestão político-administrativa do país pelo, redesenho do papel, competências, limites e possibilidade de cada ente da federação, contemplando toda a sociedade com o acesso a serviços, equipamentos públicos e bens sociais, tais como educação, saúde, segurança, transporte, lazer, saneamento e habitação.

4.1.1: Indicadores para Avaliação das Políticas Públicas

A avaliação de uma política pública é decorrente de um processo de controle social cada vez mais participativo e democrático, por parte da sociedade civil organizada, e tem como objetivos suprir seus executores de resultados que, como feedback, podem propiciar a busca de mais eficiência e, em consequência, dotar o governo de maior influência em suas áreas de atuação, com destaque para os benefícios sociais, e também na correção de rumos dos programas executados e na implantação de novas políticas (BLOEMER e XAVIER, 2013); (RAMOS e SCHABBACH, 2012); (ARRETICHE, 1998).

Embora Jobert e Muller (1987) tenham a realidade da ação pública como ambígua, incoerente e incerta, em razão das diversas forças em ação no ambiente interno da máquina estatal e da sociedade, o que se reflete na incerteza de decisões implementadas e nos resultados obtidos, em Arretche (1998) há o pensamento de que tais avaliações podem corrigir esse caráter errático das políticas públicas, dando-lhes aspectos coerentes e compreensíveis, sendo esse o entendimento da presente dissertação, para que se busque a implantação de processos avaliativos regulares, com sistemas de informação adequados, acessíveis e aderentes às peculiaridades de cada programa a ser considerado, na busca de um mínimo de factibilidade às ações avaliativas.

Com base no pensamento de alguns autores (BLOEMER e XAVIER, 2013); (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986; (ARRETICHE, 1998), serão considerados os programas Morar Feliz (MF) e Minha Casa Minha Vida (PMCMV), no nível municipal e direcionados à HIS, considerando sua efetividade, eficácia e eficiência como políticas públicas de habitação com vistas ao atendimento de suas diretrizes básicas e, principalmente, da população alvo, nos aspectos de disponibilização de moradia digna, infraestrutura básica adequada – abastecimento de água, energia elétrica, esgoto sanitário e coleta de lixo – e mobilidade urbana, com inclusão e participação social, esta última como exercício democrático do direito à plena cidadania, num processo educativo e continuado, no qual o acesso a informações e a capacidade de organização dos cidadãos, entre outros, serão potencializadores de transformações positivas da realidade e da superação das desigualdades sociais, tão criticadas porém subsistentes em seu próprio movimento inercial.

4.2: AVALIAÇÃO DO PROGRAMA MORAR FELIZ (PMF)

Caracterizado como uma ação específica de política pública, dentro dos parâmetros clássicos abordados por Laswell (SOUZA, 2006), o PMF é aqui avaliado, tendo como escopo a percepção clara das respostas que o programa mencionado possa dar, a respeito de quem ganha o que, por que e que diferença faz para o tratamento da questão do déficit habitacional neste município. Aparentemente essa política local, dentre as tendências de avaliação das políticas públicas é um programa bem-sucedido em termos de eficácia, expressa pelo quantitativo de unidades construídas, do alcance social antes, durante e depois da entrega das 10.000 UH, já inclusas as 4.576 UH a serem entregues na conclusão da Fase II do PMF.

No entanto, tais números, embora importantes, serão desconstruídos a partir da análise da política sob o foco da efetividade, pois esta terá que ter aderência aos ideais de igualdade e justiça social, e seus impactos serão, necessariamente, representativos de ganhos sociais. Assim, não há que se falar em efetividade do PMF, quando os efeitos da segregação socioespacial são evidenciados como marcos de uma prática que, sob o discurso oficial acerca dos benefícios de qualidade de vida que a nova localização propicia aos moradores, traz efeitos deletérios aos ideais de cidadania plena, ao retirar os moradores de seu habitat e realoca-los além dos limites da cidade, impondo-lhes novos ônus, como o encarecimento das infraestruturas urbanas, dos custos de mobilidade por causa do afastamento entre os locais de trabalho, os cada vez mais frequentes congestionamentos das vias públicas, bem como o distanciamento das ofertas de serviços de saúde e educação, que tornam-se cada vez mais precários.

4.2.1: A ratificação da segregação socioespacial observada no PMF

Desde 1948, a habitação digna é reconhecida como direito humano, a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, sendo, a partir de então, componente intrínseco à dignidade, qualidade de vida e bem-estar social de pessoas e, num encadeamento progressivo contínuo, de famílias, comunidades, cidades, regiões e países, devendo ser entendido, na visão da Organização das Nações Unidas (ONU) – que já subscreve mais de 12 textos referentes ao tema –, sob sete eixos, que exprimem uma visão tridimensional desses direitos, com foco

material, socioeconômico e sociocultural: i) Segurança na posse, residindo sem medo de remoções ou ameaças indevidas ou inesperadas; ii) Disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos, com conexão às redes de energia e saneamento básico, e proximidade a hospitais, escolas e estruturas de serviço disponibilizadas pelo poder público; iii) Custo acessível de aquisição ou aluguel, sem comprometimento do orçamento familiar para o atendimento a outros direitos humanos, como alimentação, lazer e demais gastos com manutenção, que por sua vez, não devem ser excessivamente onerosos; iv) Habitabilidade, sem comprometimentos estruturais e com acomodações em tamanho adequado, com vistas à proteção contra riscos naturais, atmosféricos e nocivos à saúde e à integridade física de todos os moradores; v) Não discriminação e priorização de grupos vulneráveis, aí incluídos os idosos, mulheres, crianças, pessoas com deficiências e portadoras de necessidades especiais; vi) Localização adequada, traduzida em oferta de oportunidades de desenvolvimento econômico, cultural e social, com redes de mobilidade urbana adequada, além de acesso a bens ambientais, como terra e água, e a um meio ambiente equilibrado; vii) Adequação cultural da habitação construída ou reformada, que deve utilizar materiais, estruturas e disposição espacial viabilizadoras da dimensão cultural dos moradores.

Os textos legais promulgados em favor do que se concebe como cidadania não se fundam em si mesmos, pois a letra será morta se não houver uma busca constante por sua consolidação, e cidadãos passivos que dela abrem mão ao aceitarem esse traslado territorial, estarão assim agindo, seja por opção, por cooptação ou por coação. No território se consolida não apenas a consciência auto valorativa do cidadão, mas também o local onde se expressam as desigualdades e injustiças sociais, quando a configuração espacial é formatada dentro de uma dualidade centro-periferia, com benefícios públicos para o centro, em detrimento do periférico (SANTOS, 2011; POHLMANN e FARIA, 2013), como também afirma Santos (2011).

O processo de assentamentos e reassentamentos implementado no PMF é ratificado por um aparato legal, mas, embora ostente objetivos sociais elevados, como a busca da redução de riscos físicos, injustiças e desigualdades perpetradas ao longo de décadas, o processo sofre deturpações pelas ações especulativas com o preço da terra, cometidas no mercado imobiliário, tanto aqui como de resto em todo o país, que dificultam, quando não inviabilizam, o asseguramento dos princípios

de equidade na cidade. Assim, dá-se o conflito legalidade versus justiça social, sendo esta a grande prejudicada, e seus efeitos replicados na negação de plena cidadania às classes menos favorecidas. O que se tem, então, é uma legislação urbana gestada com base em uma economia de mercado que, de forma lícita, porém injusta, promove a segregação socioespacial dos espaços populares.

Outro aspecto perverso dessa lógica observada nas ações de implementação do PMF, é que a segregação aparentemente obscurece a capacidade das pessoas dessas classes menos favorecidas quanto ao reconhecimento de que o acesso às novas UH constitui-se como um direito constitucional e não um benefício originário de uma administração municipal específica, como foi observado por Azevedo, Timóteo e Arruda (2013), quando 48% dos beneficiários do PMF atribuem à figura pessoal representativa do Poder Executivo a principal responsabilidade pela conquista, enquanto a nova realidade de moradia como provisão das necessidades habitacionais pela esfera Municipal receba 15,9% e a Federal apenas 2,2% das percepções.

Como visto em Lira (2012), Oliveira e Pedlowski (2012), dentre outros, há em curso um amplo processo de enfraquecimento da representação comunitária, ligado a práticas de cooptação política das lideranças comunitárias, que poderiam contribuir para a formação de uma identidade política desvinculada dos mandatários municipais, ora no poder. Adicionalmente ao processo de segregação socioespacial, deixaram de ser levadas em consideração as variações histórico-culturais de cada comunidade removida, evidência de ações de um poder público despreparado para função de tornar efetiva, a partir dos avanços das políticas descentralizadoras propostas pela Constituição de 1988, a proximidade dos gestores de políticas sociais com o seu público-alvo, a população, transformando os conjuntos habitacionais implantados em verdadeiras ilhas de segregação e não de integração, com seus habitantes sem oportunidades de inserção na cidade, seja pelo emprego formal ou pelo acesso efetivo a serviços públicos essenciais.

Finalmente, a análise da eficiência, considerada a mais necessária e urgente por Arretche (1998), por envolver a necessária racionalização nos gastos, numa fase em que se observa a escassez de recursos públicos e a dimensão dos universos populacionais a serem cobertos, não se justifica no município de Campos dos Goytacazes, tendo em vista que os recursos utilizados no programa são oriundos das rendas dos royalties da indústria do petróleo, ainda abundantes na atualidade.

Mas até quando? Corroborando com essa realidade, o município tem orçamento para a construção das UH pelo PMF majorado em 38,6%, atingindo R\$ 104.000,00 por UH, se comparado aos R\$ 75.000,00 da média dos financiamentos para a construção de UH pelo PMCMV.

4.3: CONSIDERAÇÕES SOBRE O PMCMV NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES.

No município, assim como inferido por Cardoso, Aragão e Araújo (2011), a partir de análises realizadas desde o lançamento do PMCMV em nível nacional, há uma replicação das características do modelo adotado pelo programa, que tende a promover uma periferização das intervenções habitacionais na cidade, como fenômeno decorrente da limitada oferta de terra urbanizada e também da falta de controles sobre a especulação e cumprimento da função social da propriedade, fatores que potencializam um aumento do preço da terra proporcionalmente ao aumento da demanda por novas moradias.

A UH, por sua característica de imobilidade, deveria ser disponibilizada em outras áreas em condições compatíveis com o perfil socioeconômico dos beneficiários, que enfrentam dificuldades para arcar com os custos de financiamentos imobiliário a preços de mercado, mesmo que produzida em parceria formada pelos órgãos governamentais e a iniciativa privada. Em contraponto a essa visão, que é exposta pela CAIXA, são observados desvios também neste município, quando os objetivos sociais alegados são transmutados em favor das classes menos carentes, o que é, em última análise, um retorno às velhas práticas do extinto BNH.

Tal situação ratifica a inversão da visão idealizada por Rolnik e Nakano (2009), na qual a conjunção dos pilares legais representados pelo Estatuto da Cidade, o SNHIS, o FNHIS e a recente Lei da Assistência Técnica tornaria possível e viável o lançamento não de um pacote imobiliário, mas um pacote de desenvolvimento urbano estruturado sobre uma verdadeira política habitacional promotora em especial para UH populares, com a aplicação de instrumentos legais sobre áreas demarcadas como de interesse social, sujeitas a edificação, utilização e parcelamento compulsório, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública. Tais instrumentos, combinados, são

eficientes para a redução do preço da terra, que tem sido um dos itens mais caros na composição de custos da HIS.

Daí o estranhamento compartilhado com Pereira, Brasil e Carneiro (2013), a respeito da continuidade de uma estratégia de desenvolvimento aliada a uma busca por maior equidade social e inclusividade, quando se analisa avanços incluídos da Política Urbana, em especial a partir dos governos do presidente Lula, com aumentos expressivos de instituições participativas nos níveis local e nacional, o que pressupõe uma ampliação da cidadania, com reflexos na instituição da gestão democrática da cidade e no redirecionamento das prioridades quanto aos investimentos para as camadas de renda até 3 SM, urbanização de assentamentos precários e financiamentos habitacionais.

Os instrumentos legais impulsionam, mas a realidade nega. No PAC são viabilizados conceitos anteriormente reivindicados pelos movimentos sociais pela reforma urbana, mas, ao caírem no esquecimento as demandas pela qualificação da gestão do setor público, o acesso democrático à terra urbanizada e à produção habitacional qualitativa, pode-se afirmar que, de certa forma, a busca pela redução do déficit de cidadania permanece como tema atual, apesar do progresso verificado na busca de atendimento aos reclamos pela equidade social e inclusividade.

No que concerne à periferização observada no município, são considerados os efeitos notórios de encarecimento dos custos de transporte, com reflexos deletérios na saúde em função da dura rotina de deslocamentos ao local de trabalho e a dificuldade nos acessos aos serviços e equipamentos básicos, o que se reflete também nas esferas governamentais locais, em função do aumento da demanda pelos serviços públicos de transporte, abastecimento, educação e saúde.

Outra característica, destoante dos princípios do PMCMV que, em sua essência pretende não repetir o ocorrido nos anos 1980, com os empreendimentos do BNH, ao estabelecer como limite máximo de 500 UH em cada empreendimento ou condomínios segmentados em até 250 UH, é que, nos 2 maiores empreendimentos com recursos do FAR para a Faixa 1, os projetos aprovados e contratados pela CAIXA referem-se a 896 e 600 UH, que abrigarão cerca de 4.500 pessoas. Em outras regiões do país foram adotadas estratégias empresariais de criação de projetos fracionados, o que configura uma burla às exigências, mas atende às especificações quanto ao porte dos empreendimentos, com enquadramento nos normativos da CAIXA, o que garantiria a aprovação de projetos

similares em terrenos diferentes, mas não haveria disponibilidade de recursos para a construção de equipamentos urbanos e, nesse caso, seria priorizada a contratação de empreendimentos em áreas já com infraestrutura básica e com serviços urbanos básicos, como educação, transporte e saúde.

No entanto, numa análise visual da Figura 13, que retrata o Loteamento Residencial Jardim Aeroporto, pode-se perceber que a priorização de contratação de empreendimentos localizados em áreas com infraestrutura básica não encontra aplicação, seja pela inexistência de outros projetos melhor localizados ou pela visão puramente de mercado a imperar.



Figura 13: Vista aérea do Loteamento Residencial Jardim Aeroporto
Fonte: Google Maps (2014). Disponível em: <<https://www.google.com/>>. Acesso em 20 set 2014.

O empreendimento, localizado aos fundos do Aeroporto Bartolomeu Lizandro, ao abrigar 896 famílias, com cerca de 2.700 pessoas, surge em área periférica a ser ainda urbanizada e, pelo que se depreende, conta com somente um acesso viário, representado pela Estrada do Brejo Grande, o que é indutor ao pensamento de que as condições ideais de habitabilidade do local ainda não existem, e serão negociadas com o poder público sob a forma de arranjos eleitorais, onde o personalismo ocupará o lugar do institucional. Acresça-se a isso o fato de que a municipalidade tem outros projetos para a HIS, capitaneada pelas obras do PMF, programa totalmente desvinculado do PMCMV.

Muito embora haja um foco especial nas obras do PMF, a Prefeitura municipal aderiu ao PMCMV, e somente em Março de 2013 (CAMPOS, 2014), para fins de inclusão de demandas reprimidas, de pessoas já inscritas no PMF, mas que apresentam perfil não aderente àquele programa, embora sejam moradoras em áreas de risco. Com renda familiar até R\$ 1.600 e estando inscritos no Cadastro Nacional para Programas Sociais (CadÚnico), os candidatos habilitam-se ao PMCMV, com base nos critérios de famílias residindo em áreas de risco, mulheres em posição de chefia de família e famílias com pessoas portadoras de necessidades especiais, sendo que as famílias selecionadas pagarão prestações simbólicas, a partir de R\$ 25,00 até R\$ 80,00 durante 12 anos. Estão previstos para o município, além dos empreendimentos no Parque Santa Rosa e no Jardim Aeroporto, já analisados, mais 400 UH para o distrito de Donana. Nesses casos, para os três empreendimentos, há o compromisso da municipalidade na disponibilização de equipamentos públicos, como creches, escola e unidades de saúde para cada um deles, já que o PMCMV não financia tais equipamentos.

Analisando-se o PMCMV à luz do conceito da efetividade, com aderência aos ideais de igualdade e justiça social, há benefícios em parte, pois, embora a comunidade beneficiária esteja prejudicada quanto à participação nos processos de decisão, implantação e manutenção dos empreendimentos, em razão da adesão tardia do município ao PMCMV, é garantida em parte sua participação no processo pedagógico de construção da cidadania, através do desenvolvimento do Trabalho Técnico Social (TTS), que assegura que os beneficiados sejam envolvidos antes, durante e após a entrega das UH, no período pós-ocupacional, com vistas ao desenvolvimento comunitário e a sustentabilidade do empreendimento nos eixos Mobilização e Organização Comunitária, Educação Sanitária e Ambiental e Geração de Trabalho e Renda, competindo à CAIXA, operadora dos Programas do MCIDADES, o acompanhamento e ateste da execução dessas ações, para liberação dos recursos contratados para o projeto. Há benefícios também em termos de crescimento da autoestima, pois, mesmo com pagamento de prestações com valores simbólicos, o beneficiário perceberá que a quitação de sua dívida lhe trará ganhos de cidadania.

Quanto aos efeitos da segregação socioespacial, estão, assim como no PMF, evidenciados como marcos de uma prática que causa iguais efeitos deletérios aos

ideais de cidadania plena, com novos custos de mobilidade, o distanciamento das ofertas de serviços de saúde e educação, etc.

Quanto à eficácia, o foco dado pela política municipal de habitação ao PMF constituiu-se como um limitador importante até 2012, levando-se em consideração que a adesão do município ao PMCMV somente ocorreu no ano de 2013. Ainda que tal situação se constitua como atenuante, é inegável a falta de articulação do PMCMV com as políticas urbanas e sociais, ao tratar o combate ao déficit habitacional somente no aspecto quantitativo, sendo o sucesso ou o fracasso medido, conforme observou Maricato (2009), pelo número de UH construídas. Ademais, as UH construídas e/ou em fase de construção no município, no total de 1.896, mesmo se acrescidas aos números previstos pelo PMF, já revelam que o déficit habitacional não será eliminado, mesmo se todas as unidades estivessem em condições de habitação nesta data, o que, por certo, não ocorrerá antes de 2018, a julgar pelo andamento dos projetos em execução e os novos a serem iniciados.

A julgar pelos aspectos da eficiência e a importância da racionalização nos gastos, visto em Arretche (1998), o PMCMV, como programa de enfrentamento aos reflexos internos oriundos da crise econômica mundial, por sua vinculação ao PAC, não enfrenta dificuldades quanto à escassez de recursos públicos. O programa tem alcançado as metas estabelecidas, e em Campos dos Goytacazes o desempenho tende a crescer a partir da adesão da municipalidade ao mesmo. No entanto, quando foram buscadas as informações inseridas na presente dissertação, os dados disponibilizados pertencem à esfera quantitativa e não qualitativa do programa, o que não permite uma análise com maior acurácia sobre indicadores de desempenho isentos e metodologicamente independentes da ingerência governamental. Portanto, sob a ótica quantitativa, o PMCMV mostra-se eficiente, não se podendo confirmar o mesmo, e nem mesmo afirmar o contrário, quanto à visão qualitativa, a não ser que há, evidentemente, benefícios políticos genéricos produzidos pelo programa.

A história que caracterizou a era do BNH, portanto, continua se repetindo em aspectos importantes, além de manter sempre presentes nas agendas social e política os desafios para a implementação de legislações e práticas que prestigiem os princípios constitucionais referentes ao direito à moradia digna, a redução das desigualdades sociais, o combate à marginalização, a função social da propriedade, a regularização de áreas ocupadas, a necessidade de participação social nas decisões e do fortalecimento ou indução à busca de alternativas à periferização,

atuando em contraponto na busca de centralidades, como efeitos de uma verdadeira política de governo, e não uma ação econômica anticíclica que, travestida de novo, revive as práticas de dias antigos.

5: CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas análises realizadas nos programas habitacionais, implementados tanto sob o foco dos entes nacionais, como o PMCMV, como dos subnacionais, como o PMF, observa-se que há desvios, tanto estruturais como operacionais, na execução de tais programas, onde a história se repete e são constatados alguns vícios antigos que desde sempre, por décadas, perpassam as administrações públicas. Em que pese os avanços na oferta de moradia digna, há incompatibilidades entre as diretrizes do PlanHab e o PMCMV, política e programa supostamente convergentes, mas com distorções entre a intenção inicial e os resultados efetivos, onde são observadas a pouca ou inexistente integração entre a política habitacional e a fundiária e a priorização do PMCMC na dinamização do setor da construção civil, em detrimento do enfrentamento do déficit habitacional.

Estrutural e operacionalmente, há benefícios evidentes quanto à oferta de UH, com metas estabelecidas atingidas ou em processo de atingimento, com gestão e monitoramento orientados para tal mister, e farta aplicação de recursos para os subsídios. Porém, são desconsideradas as alternativas habitacionais previstas pelo PlanHab a custos mais reduzidos, como lotes urbanizados, material de construção, etc., e implementadas com exclusividade a produção de UH prontas, em alinhamento ao setor da construção civil, e tal desvio reduz a oferta para as faixas de renda mais baixa, onde a lucratividade do setor torna-se desinteressante para os empresários.

Além disso, repete-se a falta de arranjos institucionais para dar conta da inserção efetiva dos movimentos populares pró-moradia e dos grupos especializados em temas urbanos, negando-lhes, portanto, voz ativa nos momentos decisórios. Há uma importante perda em relação à participação e o controle social,

através das Conferências, do Conselho das Cidades, do Conselho Gestor do FNHIS e dos Conselhos locais, reconhecidos como conquistas da nova política habitacional do Ministério das Cidades.

O resultado que se tem é a retroalimentação das mazelas provocadas pela periferização, que produz as novas velhas externalidades, sempre presente no cotidiano das pessoas sob a forma de danos à saúde, dificuldades nos acessos aos serviços e equipamento públicos, quando disponíveis, e também impactantes nas esferas governamentais, sempre demandadas à solução das carências de serviços públicos de transporte, abastecimento, educação e saúde.

O PMCMV, em conjunto com o PAC, se sobrepõe sobremaneira – em razão de sua estratégia econômica anticíclica, e não de política pública de habitação, que deve ser articulada com as estratégias urbanas definidas pelo EC – ao orçamento de R\$ 1 Bilhão destinados ao FNHIS, e sem mostrar aderência aos mecanismos de planejamento, participação e controle constantes do SNHIS, que levou 13 anos para a sua aprovação no congresso nacional. Assim, a oportunidade de devolver à cidade o status de lugar ideal para se viver – pela mediação dos processos de produção de UH garantidoras do bem-estar e de desenvolvimento das pessoas –, deve ser aproveitada nesta fase histórica em que a oferta de habitação tem assumido proporções quantitativas não observadas em governos anteriores, sendo tal fato inegável, mas a questão é mais elevada do que construir um número expressivo de habitações e criar postos de trabalho: é a construção de estruturas físicas onde residirão estruturas psíquicas que necessitam de melhorias em suas condições de vida e de acesso a direitos básicos de cidadania.

Em contraponto, os recursos disponibilizados no âmbito do PMCMV apresentam-se totalmente desvinculados dos instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade (EC) para fins de planejamento municipal, e essa se revela como a sobreposição conflituosa gerada entre a PNH e o PMCMV, através do qual são liberados recursos sem a necessária adequação aos ditames normativos do SNHIS, onde é exigida por lei a correlação entre o planejamento e o acesso aos recursos da União. Tal sobreposição potencializa iniciativas desarticuladas, cuja disparidade do volume de recursos exhibe a desproporcionalidade da movimentação de R\$ 2,4 Bilhões por parte do SNHIS ante os mais de R\$ 34 Bilhões investidos no PMCMV, como salienta a vasta literatura que trata dessas disparidades. O PMCMV reflete as contradições de um programa com objetivos ao mesmo tempo econômicos e sociais,

que busca solucionar o déficit habitacional unicamente através da iniciativa privada, e isso tem se caracterizado como um erro histórico.

O padrão periférico e precário de localização das UH será reproduzido em escala cada vez maior nas cidades, tanto do país como no município de Campos dos Goytacazes, a não ser que se busque: i) a articulação entre uma grande oferta de financiamento imobiliário, promoções públicas habitacionais e estratégias de acesso a terras adequadas, localizadas no âmbito da cidade e integradas aos benefícios urbanos; e ii) políticas e programas de produção da cidade, com investimentos *ex ante* na área dos transportes coletivos e em equipamentos urbanos, sem os quais o “sonho da casa própria” será, inevitavelmente, transformado no pesadelo de se habitar em cidades caóticas e insustentáveis.

No município de Campos dos Goytacazes, considerando-se as perguntas iniciais quanto ao alcance dos anseios de cidadania plena, resolvidos apenas pela oferta de novas UH, à efetiva propiciação de boas condições de mobilidade urbana, aos sentimentos de desterritorialização observados a partir das transferências levadas a efeito, observa-se que a efetivação da política habitacional municipal encontra-se distante do princípio da função social da propriedade, fundamento importante e constante do PDP aprovado e sancionado no município em Março de 2008, cujo texto apresenta as premissas para o fomento de participação cidadã efetiva na construção democrática do espaço urbano e também impõe maior divulgação das ações do governo local que produzem impacto direto na produção da cidade.

Mesmo com alguns avanços, a sociedade civil organizada não tem nenhuma atuação na gestão e controle da política habitacional municipal, seja pela inércia ou pela inacessibilidade ao Conselho Municipal de Habitação, criado com tal finalidade. Embora o Conselho exista, não tem efetividade de participação, sendo sua existência meramente proforma, sem nenhuma representatividade nos resultados obtidos nas pesquisas sobre o PMF, Resta comprovada a negação da instrumentalidade do PDP como instrumento que possibilita a criação de espaços institucionais pelas organizações próprias e autônomas dos movimentos sociais, pela falta de eco dos princípios daquele instrumento na instância superior das administrações municipais locais que, ao longo de décadas, tratam as demandas urbanas segundo agendas sazonais e inconstantes, ora empreendedorismo sob a

ótica do mercado, majoritariamente, ora pelo ativismo democrático, pela via da participação cidadã, de forma minoritária e inexpressiva.

A pergunta inicial, quanto à instrumentalidade do PDP para a promoção da cidadania a todos os segmentos da sociedade campista, retorna vazia ao seu emissor, pois a sociedade civil organizada não tem nenhuma atuação na gestão e controle da política habitacional municipal, seja pela inércia ou pela inacessibilidade do conselho municipal de habitação, criado com tal finalidade. De idêntica forma, há também um vazio quanto à eficácia do PDP como instrumento potencializador da criação de espaços institucionais pelas organizações próprias e autônomas dos movimentos sociais, com especificidade para o segmento habitacional.

Embora se saiba o teor das respostas, as mesmas não encontram eco nas instâncias superiores de muitas administrações municipais, quando se trata de determinar quais as possibilidades e limites para que os instrumentos promovidos pela nova Constituição de 1988 atuem efetivamente no fortalecimento da governança urbana, na construção de uma nova cultura política, democrática e cidadã, para que as demandas urbanas não mais sejam, neste país, tratadas segundo agendas díspares, ora do empreendedorismo sob a ótica do mercado, ora pelo ativismo democrático, pela via da participação cidadã.

A toda evidência, mesmo que a administração municipal atual cumpra a promessa de entregar o restante de unidades previstas para atingir a marca de 10.000 residências pelo Programa Morar Feliz, resta comprovada a ausência de políticas transparentes que privilegiem a participação cidadã e a promoção compartilhada de um conjunto de desafios não perseguidos e, portanto, não atingidos: controle da qualidade das construções, a remoção da população sem a quebra das relações de vizinhança e sociabilidade, a promoção da segurança e qualidade de vida, igualdade de acesso a bens e serviços essenciais.

Tais anseios estão presentes no texto do Plano Diretor traduzido como instrumento promotor da dignidade da pessoa humana a partir do conceito de acesso à cidade, direito constitucional fundamental, não havendo, portanto, avanços significativos nesse sentido, pois trata-se de letra morta, sem sentido, lançada ao vazio, havendo sempre uma negação da dignidade, com espaços sem cidadãos e cidadania incompleta.

Finalmente, concordando com Azevedo, Timóteo e Arruda (2013), o PMF é, sem dúvida, a representação de um empenho da administração municipal para a

promoção da acessibilidade à habitação por parte das famílias carentes, sendo necessários, porém, passos complementares no sentido de efetivo acesso à cidade e, em plenitude, envolver e corresponsabilizar a sociedade organizada, pela via de canais participativos que tornem possíveis as ações de tomadas de contas, e, principalmente, atentar para a grande verdade de que o poder sobre a cidade e seus rumos é de todos, cabendo aos mandatários ações de aglutinação dos aliados, formação de agendas mínimas e coalizões para a implementação das mudanças necessárias nas diversas áreas da municipalidade.

6: REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABECIP. **O Crédito imobiliário no Brasil**: caracterização e desafios. Disponível em: < <http://www.abecip.org.br/>>. Acesso em: 14 out 2014.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista Social Política**, Curitiba, v.2, n. 24; p. 41-67, jun; 2005.

AGUIAR, Dayse Santos de. **Rede de avaliação e capacitação para a implementação dos PDP: avaliação do PDP de Campos dos Goytacazes (2009)**: Belo Horizonte: Observatório das Metrópoles, 2010. Disponível em: <<http://web.observatoriodasmetrolopes.net/>> . Acesso em: 14 out 2014.

ANDRADE, A. R. de. **Programa minha casa, minha vida**: novas perspectivas para antigos problemas. 2010. 43 f. Monografia (Pós-graduação Lato Sensu em Gestão Pública) – Instituto a Vez do Mestre, Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.avm.edu.br/docpdf/monografias_publicadas/k215678.pdf>. Acesso em: 14 out 2014.

_____. Síntese histórica das políticas habitacionais no Brasil (1964 a 2010): avanços de antigas propostas e retorno a velhas práticas. IN: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 14, maio, 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPUR, 2012.

ANDRADE, Eliana Santos Junqueira de, SILVA, Maria Laís Pereira da. Aspectos históricos da política habitacional no Brasil: a atualidade dos relatórios do grupo de trabalho para a reformulação do SFH (GTR-SFH) e do Instituto dos arquitetos do Brasil (IAB), 1986. IN: SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO, 11, 2010, 5-8 OUT, Vitória-ES. **Anais...** Vitória-ES: SHCU, 2011.

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação: alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa Minha Vida. **Correio da Cidadania**. ed. 543, 2009. Disponível em: <<http://www.correiodacidade.com.br/content/blogcategory/66/171/>>. Acesso: 15 out 2013.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2000.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional**. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

_____. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras. In: CARDOSO, Adauto Lucio (org.). **Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre, Antac. 2007.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Revista Opinião Pública**, Campinas, SP, v.14, n.1, jun, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em 11 maio 2013.

_____. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 91. 2010. Disponível em <<http://rccs.revues.org/4491>>. Acesso em 13.06.2013.

AZEVEDO, Mara Cristina Fritz Ferrão de; BASTOS, Sheila Coelho. **Habitação: processo de expulsão/ exclusão da população em Campos**. 1991. 50.f Monografia (Curso de Graduação em Serviço Social) – Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes -RJ. Universidade Federal Fluminense, 1991.

AZEVEDO, Sérgio. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, out. – dez, 1988. <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em: 11 maio 2013.

_____. A questão da habitação Popular no Federalismo Brasileiro. IBAM. **Revista de Administração Municipal. Municípios. Habitação**, Rio de Janeiro, ano 52, n.262, abril- jun, 2007. Disponível em: < <http://www.ibam.org.br/>>. Acesso em: 11 maio 2013.

_____. **O desempenho do poder público na área habitacional**: um breve retrospecto. Déficit habitacional no Brasil. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1995.

AZEVEDO, Sérgio; ANDRADE, Luis Aureliano G. **Habitação e poder**: da fundação da casa popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1982.

AZEVEDO, Sérgio de; TIMÓTEO, Geraldo Márcio; ARRUDA, Ana Paula Serpa Nogueira de. Habitação social e segregação espacial: implicações do programa municipal “Morar Feliz” em Campos dos Goytacazes, RJ. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 37, 2013, 23 set, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPOCS, 2014.

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

_____. **Do projeto moradia ao programa Minha Casa Minha Vida**. Disponível em <www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=281> 2009. Acesso em: 14 out 2013.

_____. Planos municipais de habitação: a construção de cidades democráticas. In: FUNDAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS BENTO RUBIÃO. **Direito à moradia na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: FDHBR, 2010.

_____. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. Disponível em <http://www.usjt.br/arb/numero_01/artigo_05_180908.pdf> Acesso em 15 abril 2014

_____. O desafio de uma produção massiva de habitação com qualidade e inserção urbana. IN: Simpósio Temático: Industrialização e planejamento: a produção e a distribuição social da arquitetura contemporânea, 1, 2010, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ENANPARQ, 2011.

BOTEGA, Leonardo da Rocha. A política habitacional no Brasil (1930-1990). **Revista FALS**. ano 1, n.2, março, 2008. Disponível em

<<http://www.fals.com.br/revela14/politicahabitacional.pdf>>. Acesso em 20 março 2014.

BOTELHO, Adriano. **O urbanismo em fragmentos**: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário. São Paulo: Annablume;2007.

BRASIL. Presidência da República. **Reformulação**: relatório final. GTR/SFH. Rio de Janeiro: Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Grupo de Trabalho para Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação, 1986. 94 p.

_____. Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.. **a reformulação do sistema financeiro da habitação e a nova política urbana**: fundamentos proposições: debate nacional. São Paulo: Instituto de Arquitetos do Brasil, 1986. 127 p.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação **Avanços e desafios**: política nacional de habitação. Brasília: Fundação João Pinheiro, 2010.

_____. _____ **Déficit habitacional no Brasil**: 2007. Disponível em: <<http://www.fjp.gov.br/index.php/servicos/81-servicos-cei/70-deficit-habitacionalno-brasil>>. Acesso em: 24 Maio 2013.

_____. _____ **Déficit habitacional no Brasil 2007**: projeto PNUDBRA-00/019: Habitar Brasil: BID. Brasília: Fundação João Pinheiro, 2009.

_____. _____ **PLANHAB**: Contrato nº 47000391, Ref. BID Nr: 4000007130, BRA/00/019, Habitar – BID, no Item 5, do Anexo II, Termo de Referência. Brasília. Brasília: Fundação João Pinheiro, 2008.

_____. _____ **Política nacional de habitação**. Brasília: Fundação João Pinheiro, 2006.

_____. _____ **Resolução FGTS nº 460 de 14/12/2004**, alterada pela Resolução FGTS nº 524 de 13/03/07. Brasília: Fundação João Pinheiro, 2009.

_____. _____ **Sistema Financeiro da Habitação (SFH)**: Lei4.380-21/08/1964(e suas alterações). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm> Acesso em: 21 jun 2014

_____. _____. **Sistema Financeiro Imobiliário, (SFI.):** Lei 9.514-20/11/1997 e suas alterações. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9514.htm> Acesso em 21 jun 2014

_____. Presidência da República . **Lei 11.977, de 7 de julho de 2009:** dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis n. 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória n. 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. 2011b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. acesso em: 22 Maio 2013

_____. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009:** lei federal nº 10.257 de 10 de junho de 2001: Lei Federal nº. 11.124, de 16 de junho de 2005. Brasília: Casa Civil, 2006.

_____. **Lei n. 9.514, de 20 de novembro de 1997:** dispõe sobre o sistema de financiamento imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 20 maio 2014.

_____. **Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001:** estabelece diretrizes gerais da Política Urbana. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 20 maio 2014.

_____. **Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005:** dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho gestor do FNHIS. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 20 maio 2014.

_____, **Lei Federal nº 11.673 de 09 de maio de 2008:** prorroga prazo de aprovação dos planos diretores pelas câmaras municipais. Brasília: Casa Civil, 2006.

_____, F. P. D, CARNEIRO, R; FRANÇA, B. C.; ALMEIDA, M. E. As instâncias locais de participação nas políticas urbanas: uma análise dos desenhos institucionais. In: SEMINÁRIO DE POLÍTICA E PLANEJAMENTO. 5-8 ago 2008. Curitiba. **Anais...** Curitiba: Ambiens, 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Ciclos da sociedade e do Estado.** São Paulo, Editora 34, 2007.

_____. Os Três Ciclos da Sociedade e do Estado. **Revista Perspectivas**, São Paulo, v. 41, p. 13-51, jan./jun. 2012

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. COTS. **Caderno de orientação técnico social**. Brasília. CAIXA, 2013

_____. **Demanda habitacional no Brasil / Caixa Econômica Federal**. Brasília. CAIXA, 2011.

CAMPOS DOS GOYTACAZES (Município). **Lei n. 7.972**: aprovação do Plano Diretor. Câmara Municipal, promulgada em 31 de março de 2008. Campos dos Goytacazes: Prefeitura, 2008.

_____. **Prefeitura**. Disponível <http://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=17533>, acesso em 24 abril 2013.

_____. **Notícia sobre o conselho municipal de habitação**. Disponível em <http://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=4186>, acesso em 14/04/2013.

CARDOSO, Adauto Lucio. Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. Pg. 53 e 71: In: RIBEIRO, L. C. Q. (org); e PECHMAN, R. (org). **Cidade povo e nação**: gênese do urbanismo moderno. Porto Alegre, Antac, 1996.

_____. (org). **Habitação social nas metrópoles brasileiras**: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre, Antac. 2007.

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

_____. ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAÚJO, Flávia de Sousa. Habitação de interesse social: política ou mercado?: reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 14, maio, 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPUR, 2012.

_____. RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz. A municipalização das políticas habitacionais: uma avaliação da experiência recente (1993-1996). In: ENCONTRO NACIONAL DA

ASSOCIAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 8, maio, 2005, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPUR, 2006.

CRESPO, Nelson. Em Campos dos Goytacazes perde a corrida do petróleo. In: PIQUET, Rosélia (org.). **Petróleo, Royalties e Região**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

CRUZ, José Luis Vianna da. Plano Diretor e Estatuto da Cidade: uma questão de planejamento. In PESSANHA, Roberto Moraes (org). **Campos dos Goytacazes: uma cidade para todos: análises e resoluções da 1ª Conferência Municipal em 2003: subsídios para a 2ª Conferência em 2005**. Campos dos Goytacazes : CEFET-Campos, 2005, p. 84.

_____. **Diagnóstico das condições socioeconômicas da infância e da juventude de Campos dos Goytacazes**. Campos dos Goytacazes: Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, 2006.

_____. Origem, natureza e persistência das desigualdades sociais no Norte Fluminense. In: CARVALHO, Ailton Mota de (org); TOTTI, Maria Eugenia Ferreira (org). **Formação histórica e econômica do Norte Fluminense**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. p. 33-67.

FARIA, Regina. Avaliação de programas sociais: evoluções e tendências. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 2001. p. 40-49.

FARIA, Tereza de Jesus Peixoto; POHLMANN, Maria Alice de Oliveira. **Políticas Públicas Urbanas no Brasil: a caminho da construção da cidade justa?** Disponível em:

<http://www.academia.edu/5270841/Políticas_Publicas_Urbanas_no_Brasil_a_caminho_da_Construção_da_cidade_justa>. 2013. Acesso em: 13 março 2014

_____. Gênese da rede urbana no norte e noroeste fluminense. In: CARVALHO, A. M. de; TOTTI, M. E. F. (Org.). **Formação histórica e econômica do norte fluminense**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

FARIA, Teresa Peixoto. Introdução. In PESSANHA, Roberto Moraes (org). **Campos dos Goytacazes: uma cidade para todos: análises e resoluções da 1ª Conferência Municipal em 2003: subsídios para a 2ª Conferência em 2005**. Campos dos Goytacazes : CEFET Campos, 2005, p. 19

FERNANDES, Duval e RIBEIRO, Vera. A questão habitacional no Brasil: da criação do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 14, maio, 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPUR, 2012.

FERREIRA, J. S. W. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. IN: SIMPÓSIO INTERFACES DAS REPRESENTAÇÕES URBANAS EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO, 21-26 ago, 2005, Bauru-SP. **Anais....** Bauru-SP: UNESP; SESC, 2006.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Revista Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, v.1, n.3, p.107-127, set-dez, 1986.

FIX, Mariana. **São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem.** São Paulo: Boitempo, 2007.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit Habitacional no Brasil: 2007.** Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2009.

_____. **Déficit habitacional no Brasil: 2006.** Brasília. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2009, 120p.

_____. **Déficit habitacional no Brasil: municípios selecionados e microrregiões geográficas.** Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2006. 111p.

_____. **Déficit habitacional no Brasil: Municípios selecionados e microrregiões geográficas.** Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2007.

_____. **Déficit habitacional municipal no Brasil.** Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2013.

GODINHO, Izabel Cavalcante. Uma Reflexão Sobre a Constituição de 1988 e suas Implicações na Descentralização das Políticas Sociais. **AVAL: Revista Avaliação de Políticas Públicas**, São Paulo, Ano 4, vol. 1, n.7, jan-jun, 2011.

GOHN, M. da G. **O protagonismo da sociedade civil**: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2005.

GOMES, Maria de Fátima C. M. Habitação e questão social - análise do caso brasileiro. In: **Scripta Nova**. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales Universidad de Barcelona, 2005. Disponível em <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-26.htm>

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

_____. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Revista Espaço e Debates**, São Paulo, v.16, n. 39, p. 48-64., jan-jun, 1996.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010

_____. **Perfil dos municípios brasileiros**: 2011. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

_____. **Síntese dos indicadores sociais**: 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. acesso em: 20 maio 2013

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)**. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013>> Acesso em: 31 ago 2013.

_____. **O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. políticas sociais**: acompanhamento e análise. Rio de Janeiro: IPEA, 2006. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 16 abr 2014

KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; LIMA NETO, Vicente Correia. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento**: onde fica a política habitacional?. Rio de Janeiro : IPEA, 2013.

LAGO, Luciana Correa do. **O que há de novo na nossa velha dualidade núcleo – periferia**: a dinâmica imobiliária e a mobilidade intrametropolitana nos anos 80. Disponível em <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/download/2093/2052>>. Acesso em: 15.jul 2014.

LIRA, Rodrigo Anido. **Representação, participação e cooptação nos conselhos municipais em Campos dos Goytacazes**, 2012. 130 f. Tese (Doutorado em Sociologia Política) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2012.

MARICATO, Ermínia. Nunca fomos tão participativos. IN: PORTAL CARTA MAIOR. **Opinião**. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=3774>. Acesso em: 30 abril 2013.

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

_____. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, n. 21, p. 33-52, jan-jun, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/>>. Acesso em: 24 out 2014.

_____. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 14, out.-dez, n. 4, 2009.

_____. MetrÓpole periférica, desigualdade social e meio ambiente. In: VIANA, G.; SILVA, M.; DINIZ, N. **O desafio da sustentabilidade**: um debate sócioambiental no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

_____. As ideias fora do lugar e lugar fora das ideias : planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília, VAINER, Carlos, MARICATO, Emília. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

_____. Reforma urbana: limites e possibilidades. uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, L.C.Q (org), SANTOS JÚNIOR, O.A. **Globalização fragmentação e reforma urbana**: o futuro das cidades brasileiras na crise. São Paulo: Cortez, 1994.

_____. **Brasil, cidades. alternativas para a crise urbana**. 3.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

_____. Um mundo dominado pelas favelas. In: DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo, Boitempo, 2006.

_____. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa Ômega, 1979.

NASCIMENTO NETO, Paulo, MOREIRA, Tomás Antônio e SCHUSSEL, Zulma das Graças Lucena. Conceitos divergentes para políticas convergentes: descompassos entre a Política Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa, Minha Vida.

Estudos Urbanos e Regionais, v.14, n. 1, maio 2012. Disponível:

<<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/1907> R. B>

Acesso em: 20 jan 2014.

NUNES, Livia de Souza. As Áreas de Especial Interesse Social em Campos dos Goytacazes. **Revista Vértices**, Campos dos Goytacazes/RJ, v. 12, n. 3, p. 125-137, set.-dez. 2010

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Avaliação da capacitação e implementação dos planos diretores participativos**. Disponível

em<<http://web.observatoriodasmetrololes.net/>

planosdiretores/produtos/rj/RJ_Avaliação_Capacitação_e_Implementação_PDP_Campos_dos_Goytacazes_dez_2009.pdf>. Acesso em: 15 abril 2014.

OLIVEIRA, Elvira Lúcia de, GIVISIEZ, Gustavo Henrique Naves; RIOS-NETO, Eduardo Luiz Gonçalves. . **Demanda futura por moradias no Brasil 2003-2023: uma abordagem demográfica**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009

OLIVEIRA, Julio Cezar Peixoto de. **Estado local como produtor e modelador do espaço urbano**: um estudo de caso das políticas municipais de habitação em Campos dos Goytacazes - RJ. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes-RJ, 2009

OLIVEIRA, Julio Cezar Pinheiro de; PEDLOWSKI, Marcos Antonio. Estado e programas municipais de habitação popular em Campos dos Goytacazes (RJ). **Revista Análise Social**, Lisboa-PT, v.47, n.204, jan-jun, 2012.

PEREIRA, Alessandra Duarte Rodrigues; BRASIL, Flávia de Paula Duque; CARNEIRO, Ricardo. Do direito à cidade a expansão da cidadania: os alcances da política urbana para construção de avanços democratizantes. In: 2013. ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: APROXIMANDO AGENDAS E AGENTES, 2013, 23-24 abril, Araraquara-SP.

Anais... Araraquara-SP: UNESP, 2014. . Disponível em:

<<http://www.fclar.unesp.br/Home/Pesquisa/GruposdePesquisa/participacaodemocraciaepoliticaspUBLICAS/encontrosinternacionais/pdf-st04-trab-aceito-0581-15.pdf> >

Acesso em: 15 ago 2014.

PÓVOA, Fabiana Machado Rangel. **A Municipalização da política de habitação popular em Campos dos Goytacazes – RJ (1989 – 2001)**. 2002, 80 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais)- Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes-RJ, 2002.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.46, n.5, p.1271-294, set-out. 2012.

RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998.

RIO DE JANEIRO (Estado).TRIBUNAL DE CONTAS (TCE). **Estudos socioeconômicos dos municípios**: edições 2001 a 2012. Disponíveis no sítio <<http://www.tce.rj.gov.br>>. Acesso em: 27 abril 2013.

RODRIGUES, Wagner Oliveira, **Desafios legais e fáticos na efetividade da gestão urbana participativa**: o plano diretor de Campos dos Goytacazes. 2005. Disponível em <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/campos/wagner_de_oliveira_rodrigues.pdf>. Acesso em 25 abril 2013

ROLNIK, Raquel. **A Cidade e a Lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

_____. **A lógica da desordem**. Disponível em: <https://www.diplomatique.org.br/%2Fartigo.php%3Fid%3D220&ei=cN3GU9CML-zJsQTf5YDwCA&usg=AFQjCNFz0eZRqbIPOya_yu1151AulK7-3Q.> . Acesso em 25 abril 2013

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kasuo. **As armadilhas do pacote habitacional**. Disponível em: < <http://www.diplomatique.org.br/print.php?tipo=ar&id=461> > . Acesso em 25 abril 2013

_____. (org.). **Estatuto da cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Instituto Polis, 2002.

ROSSBACH, A. C. M. C. **Financiamento habitacional no Brasil**. 2005, 80 f. Dissertação (Mestrado em Economia Política) - Pontifca Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. 2009. 150 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade São Paulo (USP), São Paulo, 2009

_____. **Sistema financeiro habitacional e sistema financeiro imobiliário: limites e possibilidades**. Disponível em <www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo3.pdf> acesso em 20 maio 2014

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. **A política urbana nos marcos do federalismo brasileiro**. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/inicio/images/anais/ena13/ARTIGOS/GT2-441-167-20081213193334.pdf>>, acesso em 11 abril 2013.

SANTOS, Milton & SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: EDUSP, 2009. 176 p.

_____. **O espaço da cidadania e outras reflexões**. Porto Alegre: Fundação Ulysses Guimarães, 2011.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; SILVA, Renata Helena da; SANT'ANA, Marcel Cláudio. **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SANTOS, M. R. M. do. Apontamentos para uma agenda de democratização da política municipal de desenvolvimento urbano. In: SANTOS JUNIOR, O. A. (org); CHRISTOVÃO, A. C.(org); NOVAES, P. R. (org.). **Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SILVA, Maria Laís Pereira da. **Favelas cariocas: 1930-1964**. Rio de Janeiro. Contraponto, 2005.

SIMONSEN, M. H. Poupança e crescimento econômico: o caso brasileiro. **Ensaio Econômico: Revista da Fundação Getúlio Vargas**, Rio de Janeiro, v.47, n.178, p.177-192, jan-jun, 1991. Disponível em: <<http://epge.fgv.br/pt/pesquisa/ensaios-economicos>>. Acesso em: 20 maio 2014.

SOUZA, Ângela Gordilho. **Limites do habitar**: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX. Salvador-BA: EDUFBA, 2000.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, v.8, nº.16, p. 20-45, jul-dez, 2006.

SOUZA, P. H. G. F. **A distribuição de renda nas pesquisas domiciliares brasileiras**: harmonização e comparação entre Censos, Pnads e POFs. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

TASCHNER, Suzana Pasternak. Política Habitacional no Brasil: retrospectivas e perspectivas. **Cadernos de Pesquisa do LAP: Revista de Estudos sobre Urbanismos, Arquitetura e Preservação**, São Paulo, v.27, n. 21, p.20-30, set.-out., 1997.

VERÍSSIMO, Antônio Augusto. **Habitação, emprego e mobilidade**: subsídios para o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social. Disponível em: <<http://abeiradourbanismo.blogspot.com.br/2012/02/habitacao-emprego-e-mobilidade.html>>. Acesso. 20 maio 2014.

VILLAÇA, F. A **Delimitação territorial do processo urbano**. São Paulo: FAU/USP, 1997