

ANAI S

ENCONTRO NACIONAL DO OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

VOLUME 01 HABITAÇÃO E URBANISMO

METRÓPOLES:
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL



02 A 04 DE SETEMBRO DE 2024



UFRN/NATAL

20 ANOS DO NÚCLEO NATAL
ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

METRÓPOLES:

UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL



02 A 04 DE SETEMBRO DE 2024



UFRN/NATAL

ORGANIZAÇÃO



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

APOIO



UFRN
UNIVERSIDADE FEDERAL DO GRANDE DO NORTE



IPP
INSTITUTO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS

PPEUR
Programa de Pós-graduação
em Estudos Urbanos e Regionais



**RIO GRANDE
DO NORTE**
GOVERNO DO ESTADO
SECRETARIA DE ESTUDO E PLANEJAMENTO
DE ORÇAMENTO E GESTÃO - SEPLAN



Coordenação Geral do Evento

Maria do Livramento Miranda Clementino
Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva

Coordenação dos Simpósios Temáticos

Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros

Comissão Científica

Adauto Lucio Cardoso – Núcleo Rio de Janeiro (IPPUR-UFRJ)

Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva – Núcleo RMNatal (PPEUR/IPP-UFRN)

Ana Claudia Duarte Cardoso – Núcleo Belém (PPGAU e PPGE-UFPA)

Beatriz Tamasso Miotto – Núcleo RMNatal (PPGGT-UFABC)

Cadmiel Mergulhão Onofre de Melo – Núcleo RMNatal (EAESP-FGV)

Cláudio Roberto de Jesus – Núcleo RMNatal (PPEUR/IPP-UFRN)

Demóstenes Andrade de Moraes – Núcleo Paraíba (UFCG)

Glenda Dantas Ferreira – Núcleo Paraíba (UFPB)

Juciano Martins Rodrigues – Núcleo Rio de Janeiro (IPPUR-UFRJ)

Juliana Barcelar de Araujo – Núcleo RMNatal (PPECO/UFRN)

Juliano Pamplona Ximenes Ponte – Núcleo Belém (PPGAU e PPGGRD-UFPA)

Lindijane de Souza Bento Almeida – PPEUR/IPP-UFRN/ Núcleo RMNatal

Livia Izabel Bezerra de Miranda – Núcleo Paraíba (PPGDR-UEPB/MDU e PPGE-UFPE)

Luis Renato Bezerra Pequeno – Núcleo Fortaleza (PPGAUD-UFC)

Lucia Maria Machado Bógus – Núcleo São Paulo (PPGCS-PUC-SP)

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (Coordenador Nacional do INCT Observatório das Metrópoles)

Marcelo Gomes Ribeiro – Núcleo Rio de Janeiro (IPPUR-UFRJ)

Maria Camila Lofredo d'Ottaviano - Núcleo São Paulo (FAU-USP)

Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha – Núcleo RMNatal (PPGAU/PPEUR-UFRN)

Maria do Livramento Miranda Clementino – Núcleo RMNatal (PPEUR-UFRN)

Orlando dos Santos Junior – Núcleo Rio de Janeiro (IPPUR-UFRJ)

Raquel Maria da Costa Silveira – Núcleo RMNatal (PPEUR/IPP-UFRN)

Richardson Leonardi Moura da Câmara – Núcleo RMNatal (PPEUR/IPP-UFRN)

Ruth Maria da Costa Ataíde – Núcleo RMNatal (PPGAU/UFRN)

Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros – Núcleo RMNatal (PPEUR/IPP-UFRN)

Terezinha Cabral de Albuquerque Neta Barros – Núcleo RMNatal (PPGCISH-UERN)

Zoraide Souza Pessoa – Núcleo RMNatal (PPEUR/IPP-UFRN)

Elaboração

Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros

Fabiane Iasmim Andrade de Azevedo

Erociano Vitor Freitas Morais

Arte

Leticia Danielle Campelo Nunes da Cruz

Monitores

Erociano Vitor Freitas Morais

Bárbara Bruna Araújo Bezerra

Beatriz Medeiros Fontenele

Brunno Costa do Nascimento Silva

Dalliana Ferreira Brito Grisi

Dionaldo Pereira de Souza Júnior

Dominique dos Santos Tiago

Gabriele Cristine de Oliveira

Lucas Marinho de Oliveira

Maria Ritha Galvão de Figueiredo

Sarah Juliane Nascimento Marreiros

Yan de Oliveira Machado

Comissão de Comunicação

Tuanni Borba (Coordenadora nacional de Comunicação do INCT Observatório das Metrópoles)

Brunno Costa (Coordenador local de Comunicação do INCT Observatório das Metrópoles - Núcleo RMNatal)

Rayssa Souza (Bolsista do INCT Observatório das Metrópoles - Núcleo RMNatal)

Comissão Executiva

Ana Emilia Couto (Bolsista do INCT Observatório das Metrópoles - Núcleo RMNatal)

Brunno Costa (Pesquisador do INCT Observatório das Metrópoles - Núcleo RMNatal)

Erociano Morais (Pesquisador do INCT Observatório das Metrópoles - Núcleo RMNatal)

Fabiane Azevedo (Bolsista do INCT Observatório das Metrópoles - Núcleo RMNatal)

Karoline de Souza (Gerente Administrativa INCT Observatório das Metrópoles)

Lucas de Lira (Bolsista do INCT Observatório das Metrópoles - Núcleo RMNatal)

Priscila de Souza (Bolsista do INCT Observatório das Metrópoles - Núcleo RMNatal)

Rayssa Souza (Bolsista do INCT Observatório das Metrópoles - Núcleo RMNatal)

Wagner Muniz (Bolsista do INCT Observatório das Metrópoles - Núcleo RMNatal)

METRÓPOLES:
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

02 A 04 DE SETEMBRO DE 2024

UFRN/NATAL

20 ANOS DO NÚCLEO NATAL

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

CS CamScanner

Copyright © Observatório das Metrôpoles, 2024

*Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.
Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os meios empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.*

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

E46

Encontro Nacional: Metrôpoles um futuro é possível (1. : 2024 : Natal). Anais. Habitação e urbanismo - vol. 1 [livro eletrônico] / Observatório das Metrôpoles ; organização de Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros, Maria do Livramento Miranda Clementino. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2024.

56 Mb ; PDF

ISBN 978-65-5252-077-7 (e-book)

1. Habitação 2. Urbanismo 3. Segregação 4. Desigualdade I. Título II. Observatório das Metrôpoles III. Clementino, Maria do Livramento Miranda IV. Queiroz de Medeiros, Sara Raquel Fernandes.

24-5728

CDD 307.76

CDU 16.334.56

Angélica Ilacqua – Bibliotecária - CRB-8/7057

Observatório das Metrôpoles - IPPUR/UFRJ
Coordenação Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5º andar – Ilha do Fundão
Cep 21.941-901 – Rio de Janeiro, RJ
© 55-21-971197857
observatoriodasmetrololes.net.br/

LETRACAPITAL

LETRA CAPITAL EDITORA

Tels.: (21) 3553-2236/2215-3781

www.letracapital.com.br

APRESENTAÇÃO

Este é um dos três volumes dos Anais do Encontro Nacional “Metrópoles: um outro futuro é possível”, que compreende uma coletânea abrangente de pesquisas e discussões sobre o futuro urbano no Brasil, resultado do evento realizado em Natal, RN, de 2 a 4 de setembro de 2024. Promovido pelo Núcleo Natal do INCT Observatório das Metrópoles, o evento celebra suas duas décadas de atuação, as quais têm sido dedicadas ao estudo e análise das metrópoles brasileiras e suas dinâmicas de desenvolvimento. Com o apoio da Coordenação Nacional do Observatório das Metrópoles, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR) da UFRN, o encontro reuniu pesquisadores, gestores públicos, profissionais e representantes da sociedade civil, todos comprometidos com a construção de um futuro urbano mais justo e inclusivo.

Cada volume é dedicado a uma questão central debatida nos simpósios temáticos do evento:

. Volume 1 – Habitação e Urbanismo: contém contribuições dos simpósios “Moradia e Habitação”, “Illegalismos Urbanos” e “Segregação e Desigualdades”.

. Volume 2 – Governança e Participação Social: reúne artigos relativos aos simpósios “Participação Social”, “Governança e Fortalecimento Institucional” e “Federalismo Fiscal e Financiamento das Cidades”.

. Volume 3 – Economia, Meio Ambiente e Sustentabilidade Urbana: agrega discussões apresentadas nos simpósios “Transporte e Mobilidade Urbana”, “Saneamento Ambiental”, “Mudanças Climáticas e Cidades” e “Economia Metropolitana e Desenvolvimento Regional”.

Mais do que uma coleção de artigos, os Anais são um recurso indispensável para acadêmicos, gestores e cidadãos interessados no futuro das cidades. Os textos apresentados oferecem uma combinação de análises teóricas e estudos de caso, proporcionando reflexões e propostas para enfrentar desigualdades urbanas, promover cidades inclusivas e transformar o direito à cidade em realidade para todos.

Ao explorar as ideias e debates aqui contidos, os leitores encontrarão inspiração para imaginar e contribuir com um modelo de cidade mais inclusivo e sustentável, onde as políticas e estruturas urbanas atendam a todos os cidadãos, especialmente os mais vulneráveis.

Agradecemos profundamente a todos os autores, apoiadores e participantes que tornaram o evento e estes Anais possíveis.

Sara Raquel F. Q. de Medeiros

Maria do Livramento Clementino

An aerial photograph of a coastal town and beach, overlaid with a large blue rectangular box containing text. The town is on the left, with a road and buildings. The beach and ocean are on the right. The sky is hazy and yellowish.

Moradia e Habitação

Coordenação

Adauto Lúcio Cardoso – Núcleo Rio de Janeiro (IPPUR-UFRJ)
Luis Renato Bezerra Pequeno – Núcleo Fortaleza (PPGAUD-UFC)
Maria Camila Lofredo d’Ottaviano – Núcleo São Paulo (FAU-USP)
Sara Raquel Fernandes Queiroz Medeiros – Núcleo RMNatal (PPEUR/IPP-UFRN)

ANAI S

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

- A ATUAÇÃO DO MERCADO IMOBILIÁRIO FINANCEIRIZADO NA PRODUÇÃO DOS ESPAÇOS LOCAIS: tensões entre a implantação da smart city laguna e o distrito de São Gonçalo do Amarante (CE)** 10-27
Wesley Morais da Silva (UFRJ/IPPUR)
-
- A EXACERBAÇÃO DA LÓGICA MERCANTIL NA PRODUÇÃO DE MORADIA E IMPACTOS SOCIOTERRITORIAIS NA METRÓPOLE GOIÂNIA** 28-39
Elcineni de Melo Borges (Governo de Goiás), Marcela Ruggeri Meneses (UFG), Marcos Bittar Haddad (UFG) e Aristides Moysés (PUC – GO)
-
- A IDEOLOGIA DA CASA PRÓPRIA NAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL** 40-51
Monique Bentes Machado Sardo Leão (UFPA/PPGAU) e José Júlio Ferreira Lima (UFPA/PPGAU)
-
- ANÁLISE ESPACIAL DA PRODUÇÃO HABITACIONAL PÚBLICA PELO PMCMV EM JOÃO PESSOA, PARAÍBA: de 2009 até 2018** 52-68
Renato Régis Pinheiro Medeiros de Araújo (Núcleo Paraíba do Observatório das Metrôpoles) e Rebeca Falcão dos Santos Melo França (UFPB)
-
- ASSESSORIA TÉCNICA EM PRÁTICAS CONTEMPORÂNEAS: experiências em São Paulo** 69-80
Thais Velasco (Ambiente Assessoria Técnica e FAUUSP), Renata Miron de Aguiar (Ambiente Assessoria Técnica e FAUUSP) e Camila D'Ottaviano (FAUUSP)
-
- CARACTERIZAÇÃO DA PRECARIIDADE DOS ASSENTAMENTOS POPULARES RIBEIRINHOS DE JOÃO PESSOA - PB** 81-98
Iale Priscila Rodrigues da Silva (UFCEG), Maico Brendo Cordeiro do Nascimento (UFCEG) e Lívia Izabel Bezerra de Miranda (UFCEG)
-
- ENTRE A MODERNIZAÇÃO E A PRECARIIDADE NA METRÓPOLE: o caso da "Nova Belém" na perspectiva da habitação** 99-112
Michael Cardoso de Souza (UFPA)
-
- EXISTEM "FAVELAS" NA REGIÃO METROPOLITANA DE ARACAJU? INVISIBILIDADES E NUANCES SOCIOESPACIAIS DA HABITAÇÃO SOCIAL** 113-127
Viviane Luise de Jesus Almeida (USP), Antonio Francisco do Santos Neto (Núcleo Aracaju do Observatório das Metrôpoles), Sarah Lúcia Alves França (UFS) e Catharina Nunes Cruz (Núcleo Aracaju do Observatório das Metrôpoles)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

METRÓPOLES:
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

ANAI S

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

- EXTENSÃO URBANA NA ESCALA METROPOLITANA: um estudo dos empreendimentos do PMCMV na RMNatal** 128-142
Erociano Vitor Freitas Morais (PPEUR – IPP/UFRN), Maria Ritha Galvão de Figueiredo (PPEUR – IPP/UFRN) e Yan de Oliveira Machado (PPEUR – IPP/UFRN)
-
- FAVELAS NA MACROMETRÓPOLE PAULISTA: tendências atuais** 143-161
Suzana Pasternak (FAU-USP) e Lucia Maria Machado Bógus (PUCSP)
-
- MINHA CASA MINHA VIDA E O CASA VERDE E AMARELA: Evolução e Desafios dos Programas Habitacionais na RMN** 162-176
Ana Emília da Silva Couto (UFRN) e Sarah Juliane Nascimento Marreiros (UFRN)
-
- MINHA CASA É MEU LUGAR DE FALA: A violação do direito à moradia e o impacto na vida das moradoras da Comunidade Aratu em João Pessoa/PB** 177-195
Ana Clara Vieira e Medeiros (UFPE) e Livia Izabel Bezerra de Miranda (UFCG)
-
- O PLANEJAMENTO URBANO E O DIREITO À MORADIA: uma análise comparativa dos Planos Diretores de Juazeiro do Norte e Sobral, Ceará** 196-207
Cirlany Sousa Matos (UFCA), Francilene Torres Dias Bento (UFCA), Maria das Dôres Milena de Sousa Leite (UFCA) e Diego Coelho do Nascimento (UFCA)
-
- OCUPAÇÕES PRECÁRIAS E MORADIA EM SANTO ANTÔNIO DO TAUÁ, PARÁ: uma pequena cidade inserida em contexto complexo** 208-227
Kelly Virginia Santos do Vale (UFPA)
-
- OS DESAFIOS DA REGULARIZAÇÃO DO HABITAT INFORMAL NAS ÁREAS URBANAS NÃO CONSOLIDÁVEIS DE CAMPINA GRANDE (PB)** 228-241
Matheus Batista Simões (MDU/UFPE) e Livia Izabel Bezerra de Miranda (UFCG)
-
- PARCELAR A TERRA, EXPANDIR AS CIDADES: a produção regular de parcelamentos do solo e suas repercussões espaciais e legais sobre Campina Grande – PB.** 242-256
Jobson Brunno da Silva Lima (UFPE) e Livia Izabel Bezerra de Miranda (UFCG)
-
- POLÍTICA SOCIAIS E O IMPACTO NO SOLO: uma análise sobre o mercado de locação em São Paulo** 257-267
Marília Gabriela Bello Garcia (Observatório das Metrópoles – Núcleo São Paulo)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

METRÓPOLES:
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

ANAIS

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

PRECARIÉDADE DA MORADIA E OCUPAÇÕES ESPONTÂNEAS NA METRÓPOLE GOIÂNIA: subsídios para construção de uma agenda de reforma urbana inclusiva 268-279

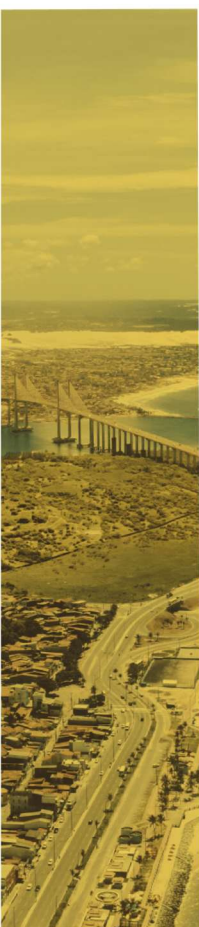
Elcileni de Melo Borges (Governo de Goiás), Débora Ferreira da Cunha (UFG), Deusa Maria Rodrigues Boaventura (PUC-GO E UEG) e Lucia Maria Moraes (PUC-GO)

PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E O ACESSO ÀS OPORTUNIDADES URBANAS EM ARACAJU: possibilidades ou obstáculos para efetivação do direito à moradia? 280-299

Viviane Luise de Jesus Almeida (USP), Maria Clara Haywanon Santos Araujo (UFS) e Sarah Lúcia Alves França (UFS)

PROVISÃO HABITACIONAL VIA AUTOGESTÃO NO BRASIL: acompanhamento de conjuntura 300-315

Camila D'Ottaviano (FAUUSP) e Murilo de Lima Coutinho (FAUUSP)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

METRÓPOLES:
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

ANAIS

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

A ATUAÇÃO DO MERCADO IMOBILIÁRIO FINANCEIRIZADO NA PRODUÇÃO DOS ESPAÇOS LOCAIS: tensões entre a implantação da smart city laguna e o distrito de São Gonçalo do Amarante (CE)

Wesley Morais da Silva (UFRJ/IPPUR)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

METRÓPOLES:
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

Resumo: Em um cenário de financeirização da economia, a tradicional conexão do setor financeiro e imobiliário se fortalece e possibilita a expansão das suas fronteiras de atuação e experiências urbanísticas, permitindo, dessa forma, a atuação direta de atores externos, que, em busca de excedente financeiro, apresentam elevado potencial de transformação das realidades socioespaciais locais. Nesse sentido, o presente trabalho busca analisar a atual dinâmica urbana da produção capitalista do espaço, experienciada pela cidade de São Gonçalo do Amarante, município da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), Ceará, a partir das tensões entre a implementação do empreendimento imobiliário *Smart city* Laguna, de caráter predominantemente residencial, enquanto nova espacialidade, e a sede municipal de São Gonçalo do Amarante, centralidade historicamente consolidada. Este estudo, produto de uma pesquisa exploratória-qualitativa, dialeticamente, contrapondo seus eixos teórico e empírico, desenvolve-se por meio de procedimentos de (1) revisão bibliográfica, (2) levantamento documental, e (3) estudos de casos. Como resultados, identifica-se que analisando o porte do empreendimento, em escala e projeção de ocupação, a medida em que este se consolida, ele pode estabelecer uma forte dinâmica de competição com a sede municipal, trazendo importantes repercussões, como a transformação do perfil socioeconômico daquela área, e valorização do seu território e região de entorno, em contraponto à uma possível desvalorização da centralidade historicamente consolidada.

Palavras-chave: Produção do espaço; *Smart city* Laguna; São Gonçalo do Amarante (CE); Setor imobiliário; Financeirização.

1. INTRODUÇÃO

Ao longo dos estágios de desenvolvimento do sistema capitalista, historicamente, foram produzidas reestruturas urbanas (Smith, 2007) que correspondessem às suas necessidades de expansão e manutenção. Guardadas as particularidades de cada processo, em um cenário global, o mercado em articulação com o Estado tornou-se responsável pelo desenvolvimento de dinâmicas de produção do espaço, das quais decorreram grandes repercussões às territorialidades urbanas. Sendo possível visualizar isso, a partir dos regimes de produção Taylorista, Fordista e de acumulação flexível, geradores de dinâmicas de desenvolvimento e ocupação urbana em escala internacional, características de cada processo (Abramo, 1995; Fix, 2011).

O Brasil, situado em um contexto de desenvolvimento capitalista compreendido como — capitalismo periférico (Smith, 2007), assim como postulado, apresenta um processo de desenvolvimento do espaço urbano sintonizado aos regimes de produção vigentes (Harvey, 2005). Tal leitura pode ser aproximada a partir da implementação da cidade planejada, de Brasília, onde havia uma estrutura político-econômica desenvolvimentista, de caráter keynesiano-fordista. Passando posteriormente, a partir de um processo de transição, ao regime neoliberal, de acumulação flexível, responsável pela descentralização do planejamento urbano das cidades brasileiras (Lacerda & Bernardino, 2014), e pelo advento dos Grandes Projetos Urbanos¹, dentre outras dinâmicas.

A partir de Harvey (2008), identifica-se que acompanhando a expansão do regime neoliberal, ocorre também a expansão do processo de financeirização, que conforme será melhor tratado no tópico a seguir, vem provocar importantes repercussões às dinâmicas de estruturação urbana, guiado pela lógica da destruição criativa (Schumpeter, 1942). Nesse contexto, identifica-se que em busca de maior liquidez, ciclos produtivos cada vez mais curtos, e maior rentabilidade, os agentes que integram o complexo financeiro-imobiliário têm apresentado cada vez mais inovações no que tange aos seus produtos/serviços ofertados. Dentre outras dinâmicas favoráveis à acumulação capitalista, encontra-se situada a atuação das empresas *Proptechs*, que enquanto um ramo das *Startups*, em linhas gerais, tratam-se de iniciativas que buscam transformar

¹ Os Grandes Projetos Urbanos são empreendimentos plurifuncionais que demandam um longo tempo para serem concluídos. São concebidos sob uma lógica global-local em que o território se ajusta aos preceitos do capital como condição para se adequarem aos novos padrões de modernização dos espaços. (LEAL, et al., p.1, 2022)

a dinâmica do mercado imobiliário, a partir da implementação de inovações tecnológicas (Carvalho, 2023).

Uma *Startup* pode ser caracterizada como uma empresa jovem, baseada em um modelo de negócio inovador com impacto social, a partir da oferta de produtos e/ou serviços, que demonstre capacidade de ser escalável e repetível, com um crescimento acentuado. Uma outra característica diz respeito ao seu potencial de transformação da forma de consumo (Research xp, 2022).

Essas empresas recebem aportes financeiros desde a sua origem, por meio de rodadas de investimentos do tipo capital de risco (*Venture Capital*). Em acordo com os seus estágios de desenvolvimento/amadurecimento, investidores (pessoas empresas e fundos de investimento) vão se inserindo ao processo, a fim de superar possíveis problemas de crescimento, a partir do aporte de capital, visando a futura consolidação da *Startup* e sua consequente valorização. Ao final desse processo, as *Startups* passam a estruturar sua Oferta Pública Inicial (IPO) no mercado de ações, abrindo seu capital na bolsa de valores.

Desde sua origem, essas empresas ao passo que vão recebendo seus investimentos, buscam expandir sua atuação, que dedicadas ao espaço urbano, no caso das *Proptechs*, é capaz de trazer importantes repercussões às dinâmicas de estruturação das cidades. A presente descrição se faz importante, dado ao fato, de que o agente imobiliário responsável pelo empreendimento ora analisado, apresenta-se enquanto uma *Proptech*, reproduzindo no território a lógica de acumulação própria do setor financeiro.

Nesse sentido, o presente trabalho busca analisar a atual dinâmica urbana da produção capitalista do espaço, experienciada pela cidade de São Gonçalo do Amarante, município da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), Ceará, a partir das tensões entre a implementação do empreendimento imobiliário *Smart city* Laguna, de caráter predominantemente residencial, enquanto nova espacialidade, e a sede municipal de São Gonçalo do Amarante, centralidade historicamente consolidada.

Este ensaio é resultado de uma pesquisa de caráter exploratória-qualitativa, desenvolvida a partir de revisão bibliográfica, levantamento documental, e estudo de caso. Dialeticamente, se dedicará em contrapor o seu arsenal teórico à coleta empírica realizada, a partir de fontes primárias e secundárias, extraídas de fontes como o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas), IPECE (Instituto de Pesquisa e Estratégias Econômicas do Ceará), Portais digitais da incorporadora *Planet Group*, mídias sociais, instrumentos de mapeamento e georreferenciamento como o *Google Earth*, dentre outras.

Busca-se então: (1) apresentar e discutir o referencial teórico, situado nas temáticas da produção capitalista do espaço, financeirização imobiliária, e atuação das *Proptechs*, articulando tais teorias com as dinâmicas de estruturação do espaço urbano; (2) estabelecer a caracterização socioespacial do território analisado, situando o processo de ocupação do distrito sede de São Gonçalo do Amarante, e como se insere a atuação da incorporadora *Planet Group*, responsável pela *Smart city*; e por último, (3) analisar as tensões que permeiam as relações entre a centralidade historicamente consolidada e a nova espacialidade, produzida por agentes do mercado internacional, descrevendo e comparando o padrão de ocupação entre as duas territorialidades.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

No atual estágio de desenvolvimento capitalista, é presenciado o fenômeno da financeirização. O qual pode ser compreendido como um momento em que o setor financeiro passa a ocupar um papel de protagonista no processo de manutenção e expansão capitalista (Rufino, 2017). No momento que este fenômeno se manifesta no espaço urbano, sobretudo atrelado à produção imobiliária habitacional, desenvolve aí, uma dinâmica de “Desestabilização da segurança da

posse, inclusive do aluguel, e a conversão da casa em mercadoria e ativo financeiro” (Rolnik, 2015, p.31).

O que chama a atenção acerca dessa discussão, é sobretudo o papel que o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV)² desempenha, como instrumento potencializador do processo da financeirização do setor imobiliário brasileiro. Após uma baixa dinâmica de financiamento e produção imobiliária na década de 1980, e um reajuste fiscal implementado na segunda parte da década de 1990, no início dos anos 2000, a política da habitação social passa a retomar uma centralidade. Isso se dá, devido aos ajustes e direcionamento dos recursos nacionais, de fundos como o FGTS (Fundo de Garantia por tempo de serviço) e do SBPE (Sistema brasileiro de Poupança e empréstimos) ao crédito imobiliário (Royer, 200(

Conforme apresenta Fix (2011), é possível perceber que no Brasil, a partir dos anos 2000, são iniciados processos de abertura de capital de empresas do ramo da construção civil e do mercado imobiliário, alterando substancialmente o comportamento de tais agentes, repercutindo diretamente na configuração das cidades brasileiras. Os agentes imobiliários ganham maior robustez, multiplicam sua capacidade produtiva, criam grandes bancos de terra e favorecem ciclos de valorização e desvalorização cada vez mais dinâmicos dentro dos seus territórios de intervenção, o que passa a ser definido como o fenômeno do *Rent Gap* (Smith, 2007).

Essa dinâmica, pode ser corroborada com a análise de Carrión (2000) acerca da percepção que o centro histórico resulta de um processo de desenvolvimento faseado correspondendo às suas mudanças de funcionalidade. Permeadas por outros processos de reestruturações urbanas, ao se conferir o status de centro histórico à um determinado recorte, tem desencadeado um processo de decadência ou crise, ou seja, de desvalorização em contraponto à valorização de outras regiões pelo mercado. Nesse contexto, são estabelecidas tensões entre as diferentes dinâmicas de acumulação urbana presentes em uma mesma cidade. A experiência analisada por Lacerda & Bernardino (2014), acerca da dinâmica de desvalorização do estoque imobiliário histórico do Recife, contraposto ao lançamento de novos empreendimentos imobiliários naquele mesmo território, guarda semelhanças com a realidade aqui apresentada.

Segundo Kalinoski e Procopiuk (2021) a integração das empresas *Proptechs* ao processo de financeirização imobiliária se desenvolve em dois momentos, sendo eles: (1) na produção e incorporação e; (2) na ocupação intermediada por empresas de tecnologia. Ainda que o processo de construção/incorporação imobiliária não perpassa a atuação de todas as *Proptechs*, elas impactam o tipo imobiliário ofertado pelas demais empresas, sejam *Startups*, ou as mais tradicionais. A tipologia imobiliária a ser fomentada é a voltada para a lógica do investimento, a ser disponibilizada via plataformas digitais (aplicativos e portais *online*).

A partir de do exposto, torna-se possível estabelecer uma relação direta sobre o que é tratado por Bernardino (2023). Estudiosa da área central do Recife, a autora identifica que essa região, sobretudo a partir de 2010, vinha sendo alvo do interesse dos agentes imobiliários, numa espécie de “redescobrimto da área central”. Novos empreendimentos verticalizados estavam, cada vez mais, sendo lançados nos terrenos vazios em que a legislação permitia o adensamento. Ao acompanhar esse processo, em um mais recente levantamento, realizado em 2022, ela pôde constatar, um total de 73 empreendimentos em fase de licenciamento, ou recentemente aprovados, sendo 40 deles multifamiliares.

Dos 40 multifamiliares, 18 foram de fato lançados, e 6 deles (30% dos lançados), apresentavam em seus encartes promocionais a associação imediata às plataformas virtuais de ofertas de imóveis para o aluguel (*Proptechs*). Dos 40 empreendimentos multifamiliares, 50% deles eram imóveis de apenas 1 quarto, o que conforme comprovado a partir da tabela apresentada por Kalinoski e Procopiuk (2021), é a tipologia imobiliária mais absorvida pela plataforma do *Airbnb*. A partir disso, identifica-se uma tendência favorável à atuação dos agentes do complexo financeiro-imobiliário, investidores

² O Minha Casa Minha Vida alçou a habitação a — problema nacional de primeira ordem, mas o definiu segundo critérios do capital, ou da fração do capital representada pelo circuito imobiliário, e do poder, mais especificamente, da política eleitoral⁴⁹³. O programa articula um problema social real e importante, a falta de moradias dignas, à mobilização conformista do imaginário popular e aos interesses capitalistas. (FIX, 2011, p. 114)

das *Proptechs*, que vão alcançando uma maior capilaridade de atuação no espaço urbano, extraindo seus rendimentos via estoque de imóveis novos ou usados, construídos/reformados ou não por eles, o que pode trazer importantes inflexões às dinâmicas de ocupações precedentes.

Maranhão (2019), aponta para o potencial de gentrificação que envolve a atuação dessas empresas. Elas passam a deter sofisticados instrumentos de inteligência imobiliária que vão possibilitá-las ter um maior entendimento acerca das suas regiões de intervenção, das tipologias com maior potencial de mercado, além de conseguir entrelaçar essas informações com os perfis de consumidores.

A autora *op cit.* argumenta, que a partir de um arcabouço informacional sofisticado, as *Proptechs* podem empreender verdadeiras transformações socioespaciais em suas regiões de intervenção, à medida que busquem fomentar um determinado tipo de consumidor em detrimento de outro, detendo grande potencial de influência nas dinâmicas de valorização e desvalorização dos territórios.

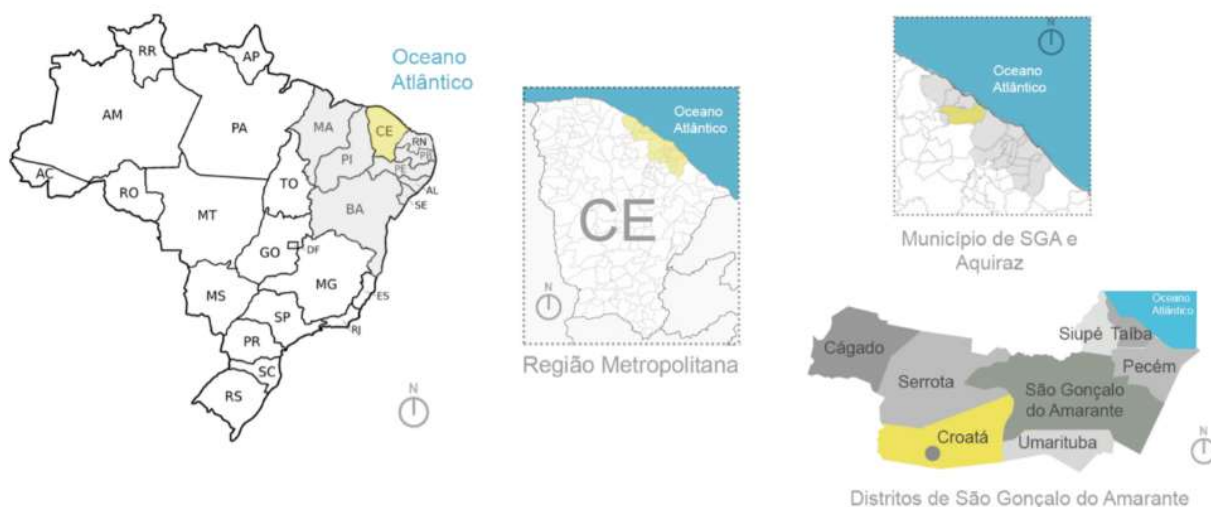
Para além da atuação das *Proptechs* que situam suas atividades majoritariamente nos grandes centros urbanos, como se pode conferir a partir de Kalinosk e Procopiuck (2021), e de Bernardino (2023), é importante considerar que, representando um elevado ritmo de expansão/crescimento a nível global (Latitude, 2022), elas têm explorado as mais diversas territorialidades. Conforme Silva (2024), descreve, a *Planet Group*, se tratando de uma empresa estrangeira, inicia a sua atuação nas periferias das metrópoles nordestinas, com um modelo de negócio replicável em outras partes do espaço urbano, estruturado sob a lógica da maior extração de renda urbana. Ou seja, trata-se de um campo de estudo amplo, que inserido na temática da financeirização imobiliária, requer maiores explorações e aprofundamentos.

Nesse sentido, identifica-se que, submetidas às vigentes estruturas/regime de acumulação e produção capitalista, as cidades vão sendo constituídas historicamente de forma fragmentada. Lacerda (2012) contribui ainda com a afirmação de que essa leitura privilegia uma análise das cidades como um todo constituído de partes, que se articulam e são integradas em maior ou menor grau, fugindo, dessa forma, à uma leitura dual, que considera a existência de apenas duas realidades. A partir disso, busca-se compreender como vêm sendo estabelecidas as relações entre o distrito sede de São Gonçalo do Amarante e a instalação da *Smart city* Laguna.

3. CARACTERIZAÇÃO SOCIOESPACIAL

O empreendimento encontra-se situado na região Nordeste do Brasil, em específico no Estado do Ceará, dentro do perímetro da Região Metropolitana de Fortaleza, em sua porção oeste, no Município de São Gonçalo do Amarante, mais especificamente no distrito de Croatá.

Figura: 01 Localização do empreendimento *Smart city* Laguna na região nordeste do Brasil.



Fonte: Mapas do IBGE (Modificado pelo autor), 2021.

Em conformidade com o Instituto de Pesquisa e Estratégias Econômicas do Ceará (IPECE), em 2010 o Produto Interno Bruto (PIB) do estado correspondia a um percentual de crescimento de 7,9%, superior à média nacional referente a 7,5%. É possível destacar ainda, o desempenho do estado no setor terciário do estado, com uma taxa de crescimento correspondente a 7,5%, sendo este setor responsável por 70% do PIB estadual, em contraponto à média nacional de 5,4%. Com relação ao setor industrial, o Ceará apresenta-se um percentual de crescimento de 9,7%, próximo à média nacional de 10,1%.

Nesse cenário referente à produção interna do estado cearense, é possível concluir conforme Amora e Teles (2014), que a maior parte da produção de riqueza está concentrada na RMF, devido à concentração da maior parte do setor terciário, dos comércios e serviços, tendo concentrado em 2010, o equivalente a 64,99% da participação no PIB. Ao atribuir análise aos municípios integrantes dessa região metropolitana é possível destacar entre os seus integrantes, além da capital Fortaleza, os municípios de Caucaia e São Gonçalo do Amarante em especial pela presença do CIPP em seus territórios.

3.1 São Gonçalo do Amarante

Com um histórico de ocupação desde o século XVI, por indígenas, no século XVII por fazendas e sítios, pelo homem branco, o Distrito de São Gonçalo do Amarante, que recebe o mesmo nome da cidade, detinha uma estrutura de ocupação simples, com casas de taipa, iniciando uma nova dinâmica de ocupação a partir de 1891, com a chegada de famílias de maior poder aquisitivo, se consolidando enquanto sede municipal. Na década de 1960, o município de São Gonçalo do Amarante (SGA), passa a compor os interesses desenvolvimentistas com a instalação do Complexo Industrial e Portuário de Pecém (CIPP), que se materializa 40 anos depois, trazendo grandes repercussões à dinâmica de desenvolvimento e ocupação da cidade. (Teles & Amora, 2014).

A partir da implantação do Complexo Industrial e Portuário de Pecém (CIPP), Amora e Teles (2014) pontuam a maior dinamização de investimentos de origens nacionais e transnacionais nos municípios de Caucaia e São Gonçalo do Amarante, direcionados às obras de infraestruturas, que acompanham a chegada de trabalhadores para a construção do CIPP, devido à necessidade de mão de obra qualificada, desempenhando repercussões no mercado imobiliário e nos setores de serviços do

município de SGA. Segundo apresentam as autoras *op cit.*, esses trabalhadores externos vêm de outros estados e mesmo de fora do Brasil. Ocorre então uma expansão urbana acelerada e sem o devido planejamento, ampliando a instalação de estabelecimentos comerciais e de serviços além de valorizar o preço da terra. A chegada e mobilidade da força de trabalho em SGA, devido às oportunidades de emprego gerada pelo CIPP, é extremamente relevante no processo recente de urbanização do município em questão.

A atual dinâmica de ocupação e desenvolvimento socioeconômico do município de SGA, detém relação direta com as políticas desenvolvimentistas empregadas a partir da década de 1960, para alcançar uma maior integração da Região Nordeste com as outras regiões do país, a partir do investimento em infraestrutura e planos de industrialização da Região, articulados pela SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste), fundada em 1959, como alternativa à realidade das secas sazonais (Neves, 2001; Carvalho, 2018). A partir dos anos 2000, a região Nordeste passa a apresentar melhores indicadores socioeconômicos, configurando um cenário favorável à atuação de investidores.

Situado mais à Oeste da Região Metropolitana de Fortaleza, o município de São Gonçalo do Amarante delimita-se ao norte com o oceano atlântico e ao sul com o município de Pentecoste e São Luís do Curu. À Leste, delimita-se com o município de Caucaia, com o qual compartilha a inserção do Complexo Industrial e Portuário de Pecém (CIPP), e à Oeste com os municípios litorâneos de Paracuru, Paraipaba e Traíri. Com uma população de 54.143 pessoas (IBGE, 2022), e uma área de 842,635 km², o município detém uma taxa de densidade populacional relativa à 64,25 hab/km² (IBGE, 2022).

Além disso, São Gonçalo do Amarante apresenta um PIB per capita, em 2021, de R\$ 175.103,17, uma taxa de escolarização dos estudantes entre 6 e 14 anos de idade de 98,1% em 2010, e um rendimento médio dos ocupados acima de 18 anos de 599,60 (2010). Segundo o IBGE (2010), no censo de 2010 constatou-se uma cobertura de 26,3% dos domicílios com esgotamento sanitário, além de somente 1,1% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). O município conta com apenas 3,2% do seu território urbanizado (IBGE 2010). Quanto à sua atividade econômica, os setores da indústria e serviços são destaques, respectivamente.

3.2 Inserção urbano-regional do empreendimento

Com relação à sua inserção urbano-regional, identifica-se que o empreendimento está inserido no cruzamento de duas importantes vias: a CE-341, que dá acesso facilitado ao litoral, mas sobretudo da BR-222, responsável pela conexão do empreendimento com a Capital Fortaleza, e que em conjunto com a CE-422, dá acesso ao Complexo Industrial e Portuário de Pecém (CIPP). Além disso, conta-se ainda com conexões secundárias que facilitam o acesso e deslocamento para as praias de Paracuru, Taíba e Cumbuco. Todas essas regiões, por sua vez, passam a serem veiculadas como argumento para a venda das unidades imobiliárias da *Smart city Laguna*.

Figura 02: Mapa de localização do empreendimento *Smart city* Laguna e do Porto de Pecém no município de São Gonçalo do Amarante e suas principais vias de conexão com a capital Fortaleza e com a faixa litorânea, referente às praias de Cumbuco, Taíba e Paracuru.



Fonte: Google Earth (modificado pelo autor), 2021.

Após diversas transformações na composição da sua formação político-administrativa desde a sua primeira condição de Distrito de Paracuru, em 1863, em 2013 na condição de município ele passa a ser composto por 8 distritos, conforme apresenta a figura 03, sendo eles: São Gonçalo do Amarante (sede), Cágado, Croatá, Pecém, Serrote, Siupé, Taíba e Umarituba.

Figura 03: Mapa com a ocupação populacional do município de São Gonçalo do amarante, seus distritos e principais vias de conexão.



Fonte: Silva (2021).

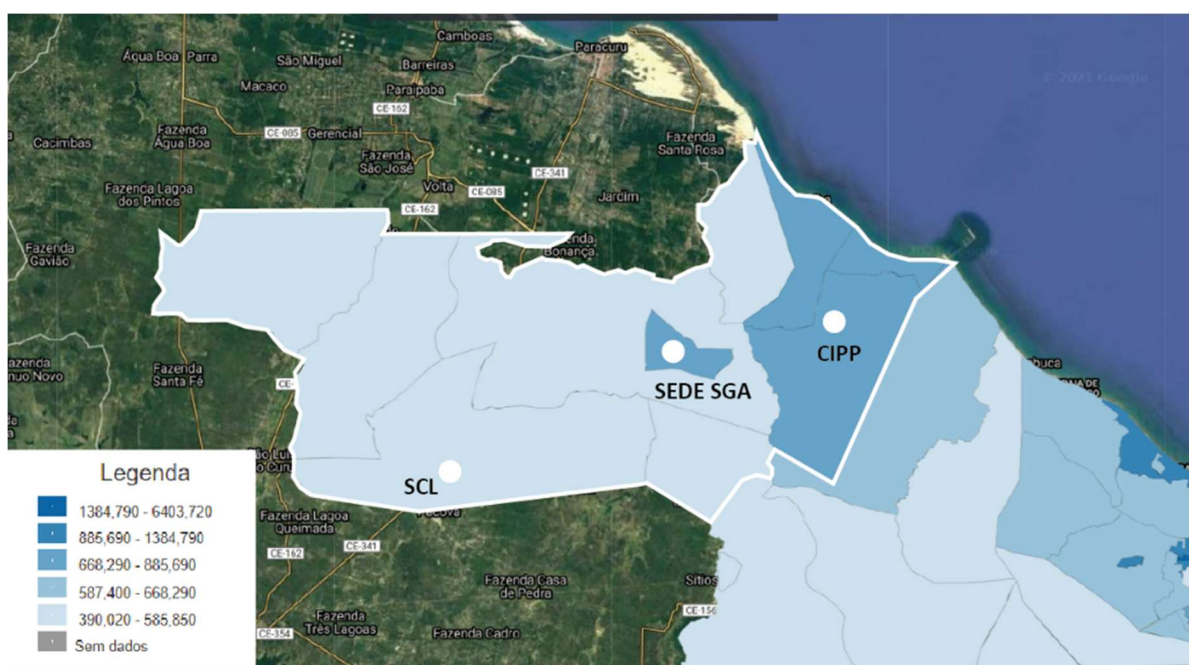
A partir da imagem acima, torna-se possível identificar a dinâmica de ocupação do município de São Gonçalo do Amarante, revelando o baixo nível de ocupação populacional que se concentra sobretudo nos distritos litorâneos de Taíba, Pecém e Siupé, seguido pelo distrito de São Gonçalo do Amarante, no que corresponde a sede municipal. Além deles,

identificam-se aglomerados populacionais no distrito de Cágado e Croatá, onde é instalado o empreendimento *Smart city* Laguna.

Em termos gerais, quanto aos aspectos da renda e do trabalho, São Gonçalo do Amarante detém uma média salarial de 3,5 salários mínimos (IBGE, 2021), com 27,2% da sua população ocupada, e 49% convivendo com um rendimento nominal mensal per capita de até meio salário mínimo (IBGE, 2010).

Para uma melhor compreensão desse território, torna-se válido consultar o Atlas de vulnerabilidade Social, que a partir das informações do IBGE (2010), consegue espacializar o nível de rendimento da população de São Gonçalo do Amarante, conforme apresenta a figura 04. A partir dela, torna-se possível constatar que a *Smart city* Laguna, situa-se em uma região onde existem os mais baixos níveis de rendimento médio da população ocupada a partir de 18 anos. Isso, enquanto o Distrito Sede, na região que se refere ao aglomerado populacional identificado, derivado de um processo histórico de ocupação, em conjunto com a região do CIPP, área de forte dinâmica econômica, apresentam maiores rendimentos.

Figura 04: Rendimento médio dos ocupados – 18 anos ou mais, do município de São Gonçalo do Amarante situando a Smart City Laguna, a sede municipal e o Complexo Industrial e Portuário de Pecém (CIPP).



Fonte: Silva 2021, a partir de IVS IPEA, 2010.

Ou seja, a instalação deste empreendimento voltado para pessoas com um nível de renda mais elevado, ainda que do mercado da habitação popular, promete alterar a realidade socioeconômica precedente.

4. DINÂMICAS DE OCUPAÇÃO: TENSIONAMENTO SOCIOESPACIAL

Lançada em 2015, a *Smart city* Laguna, busca desenvolver o conceito de *Smart city* social. Trata-se de um empreendimento de 330 ha, com aproximadamente 6 mil lotes residenciais, população estimada de 25 mil habitantes, com unidades a preços acessíveis, cercadas de infraestrutura urbana e soluções tecnológicas, com equipamentos de caráter público. Segundo os incorporadores, a *Smart City* Laguna, é considerada a primeira *Smart City* Social do mundo, “uma cidade

sem muros” que ainda em fase de implantação inspirou a expansão desse modelo de negócio para outras localidades. A partir de uma estrutura de gestão, internacionalizada, orientada aos anseios do mercado financeiro, a *Planet Group*, de origem italiana, apresentou um aumento de faturamento em 248% (O POVO, 2021), com elevados níveis de venda das suas unidades imobiliárias, conforme apresentado por Silva (2021). Tendo sido o primeiro lançamento da *Planet Group*, a *Smart city Laguna* (SCL), já apresenta um elevado estágio de implementação, conforme apresenta a figura 05, abaixo.

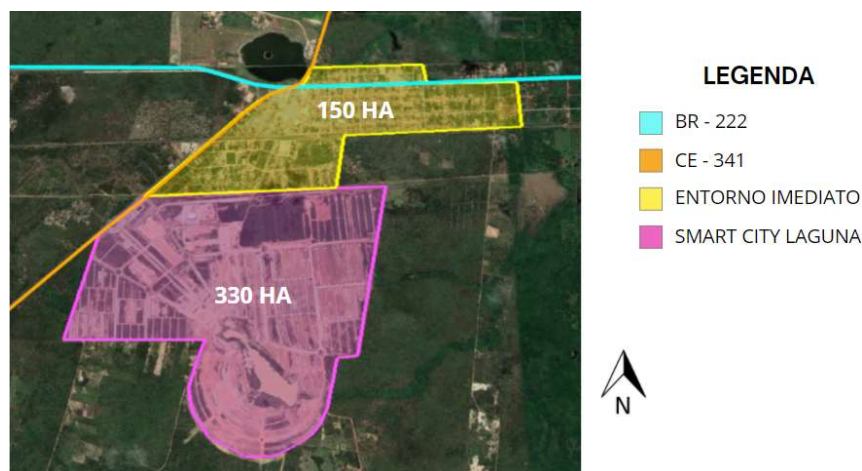
Figura 05: Fotografia aérea do empreendimento *Smart city Laguna*, representando seu nível de desenvolvimento.



Fonte: Relatório de andamento da obra da *Smart city Laguna*, publicado em novembro de 2023 (*Planet Group*, 2023).

A SCL segue algumas tendências de correntes urbanas contemporâneas como uma hierarquização viária segundo a intensidade de tráfego, ruas sem saída, Cul-de-sac, zoneamento com mix de usos etc. A partir de um planejamento imperativo, baseado em uma lógica de tábula-rasa, o empreendimento ainda que busque inovações quanto à sua morfologia, se limita à uma ocupação previamente ordenada, com lotes pré-definidos como comercial, residencial, ou industrial, não havendo espaço para a organização espontânea como ocorre na cidade consolidada. Detém uma divisão de quadras que seguem uma lógica de circulação e distribuição de fluxos viários pré-estabelecidos. Ainda, se faz importante ressaltar que a SCL detém cerca de duas vezes a escala da ocupação do seu entorno imediato (ver figura 06), e se aproxima bastante da escala de ocupação da Sede municipal, conforme nota-se a partir da figura 03 (Silva, 2021).

Figura 06: Mapa de espacialização das escalas de ocupação da *Smart City* Laguna e do seu entorno imediato.



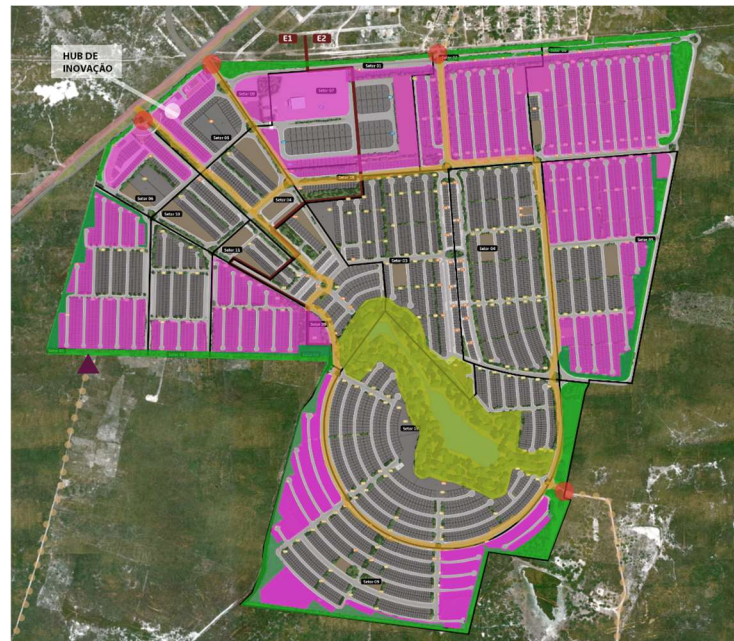
Fonte: Silva (2021), a partir de *Google Earth*.

Analisando a morfologia do empreendimento (ver figura 07), é possível perceber que o seu traçado viário se integra com apenas três vias do entorno: (1) com a Rodovia CE-040, a partir de dois acessos; (2) com uma das vias da comunidade que ocupa o seu entorno imediato ao norte; e (3) a partir de uma via que dá acesso a regiões de fazendas e sítios mais ao sul, estando de acordo com o que se pede a legislação urbana quanto às normas de parcelamento do solo. Além disso, percebe-se que todo o seu entorno passa a ser mediado/protegido por uma massa vegetal que delimita o seu território, e demarca o que é interno e o que é externo, sem determinar mais acessos por pessoas e carros, além dos já comentados.

Isso em conjunto com uma morfologia de ruas em formato cul-de-sac, sem saída, em suas bordas, que também conformam uma barreira ao acesso das pessoas e veículos que estiverem no entorno do empreendimento. Impedindo não somente, o acesso de fora para dentro, como o de dentro para fora, reforçando assim, uma dinâmica de segregação. Ao realizar uma análise mais detalhada, será possível ainda, identificar que por onde passam as principais vias de acesso e cruzamento ao empreendimento, vão se inserindo elementos urbanísticos/arquitetônicos que em determinados níveis reduzem o contato direto, por quem estiver ali transitando. São então inseridos canteiros, massas vegetais e quadras longínquas que impedem o acesso direto ao interior das regiões residenciais.

Além disso, o empreendimento passa a instalar o Hub de Inovação, um importante equipamento aberto à população em geral, apenas em sua margem, bem próximo da CE-341. Ou seja, os seus possíveis usuários externos não precisariam adentrar, de fato, ao território da *Smart city* para usufruir daquele espaço.

Figura 07: Esquema gráfico sobreposto ao mapa de vendas/*masterplan* projetual da *Smart city* Natal, ressaltando a morfologia do empreendimento com destaque para suas quadras e acessos.



LEGENDA

- Barreira vegetal/canteiro arborizada
- Quadras que conformam barreiras
- Possíveis controles de acesso
- ▲ Conexão não estabelecida
- Espaços livres de lazer
- Principais vias de acesso e cruzamento à *Smart city* Laguna
- vias de conexão do entorno
- CE-341

Fonte: Silva (2024), a partir de *Site oficial da Planet Group* no Brasil.

Quanto à arquitetura, ainda que busque se diferenciar de um modelo próprio das iniciativas de habitação social do PMCMV, voltadas às rendas mais baixas. Com poucas alternativas de projetos arquitetônicos, dentre os quais o cliente deve escolher um, não fomenta uma verdadeira diversidade de formas e composições que variam entre térreo e térreo mais um (ver figura 08).

Figura 08: Fotografia registrada de uma das ruas da *Smart city* Laguna.

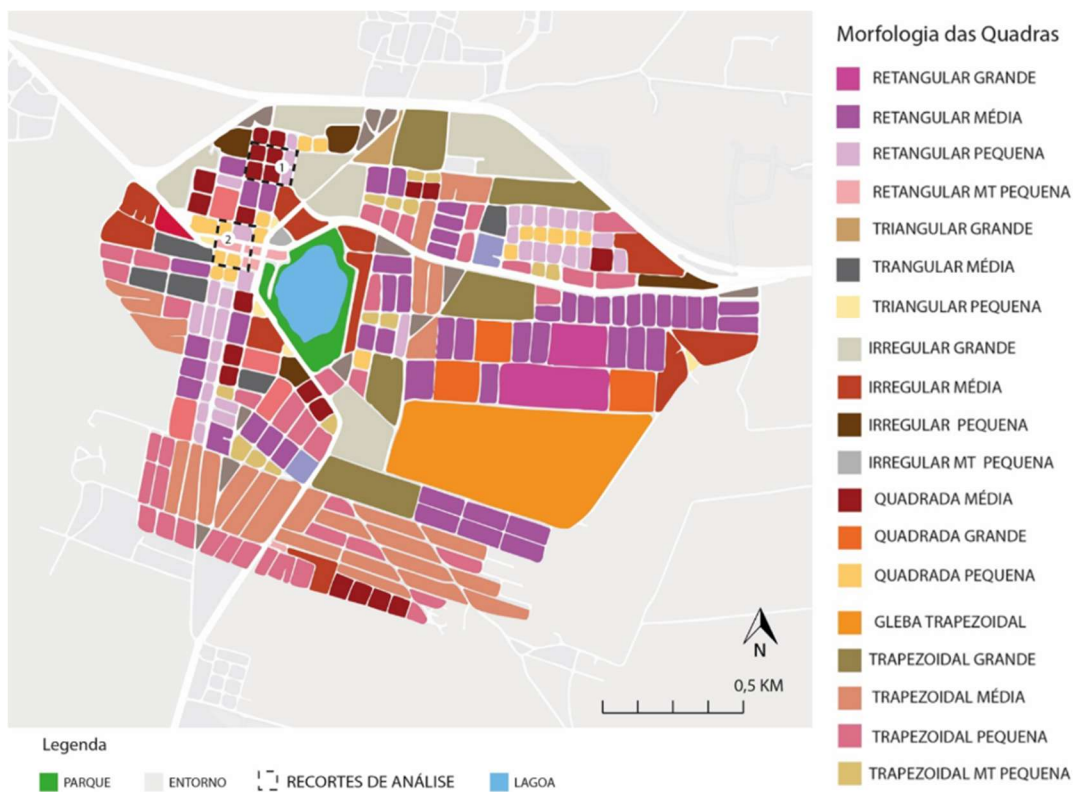


Fonte: Silva (2024), a partir de *Site oficial da Planet Group* no Brasil.

Tal realidade é bem, distinta do Distrito Sede de SGA. O qual detém uma ocupação historicamente consolidada,

espontânea, com uma escala de ocupação de aproximadamente 344 ha (Silva, 2021). Apresenta uma divisão das quadras mais irregulares (figura 09), concentrando nas áreas mais adensadas formatos mais diversos e menores, enquanto nas áreas menos densas, apresentam quadras maiores e mais regulares. Com relação ao gabarito das edificações, variam-se entre térreo e térreo + 1 pavimento, em semelhança à SCL. Uma questão relevante que se pontua é a organização dos usos, que se dá de maneira espontânea, sem uma divisão e setorização pré-estabelecida.

Figura 09: Mapa de morfologia das quadras segundo formato e tamanho da Sede de São Gonçalo do Amarante.



Fonte: Silva, 2021.

Ademais, de acordo com Silva (2021), ao desenvolver um estudo mais detalhado a partir de uma análise morfotológica comparativa entre a *Smart city* Laguna e as ocupações pré-existent no município de São Gonçalo do Amarante (ver figura 06), notou-se que este empreendimento apresenta uma morfologia e tipologia distinta àquelas ocupações. Sobretudo quando se observa as regiões comerciais. As ocupações do Distrito de São Gonçalo do Amarante apresentam uma morfologia de quadras menores com edificações loteadas, ocupadas majoritariamente em seu perímetro, enquanto a *Smart city* Laguna possui uma morfologia de grandes quadras com edifícios soltos de maiores escalas.

Figura 10: Comparativo do padrão de Uso e Ocupação do Solo do setor comercial da Sede de São Gonçalo do Amarante (CE) e da *Smart city* Laguna (CE).

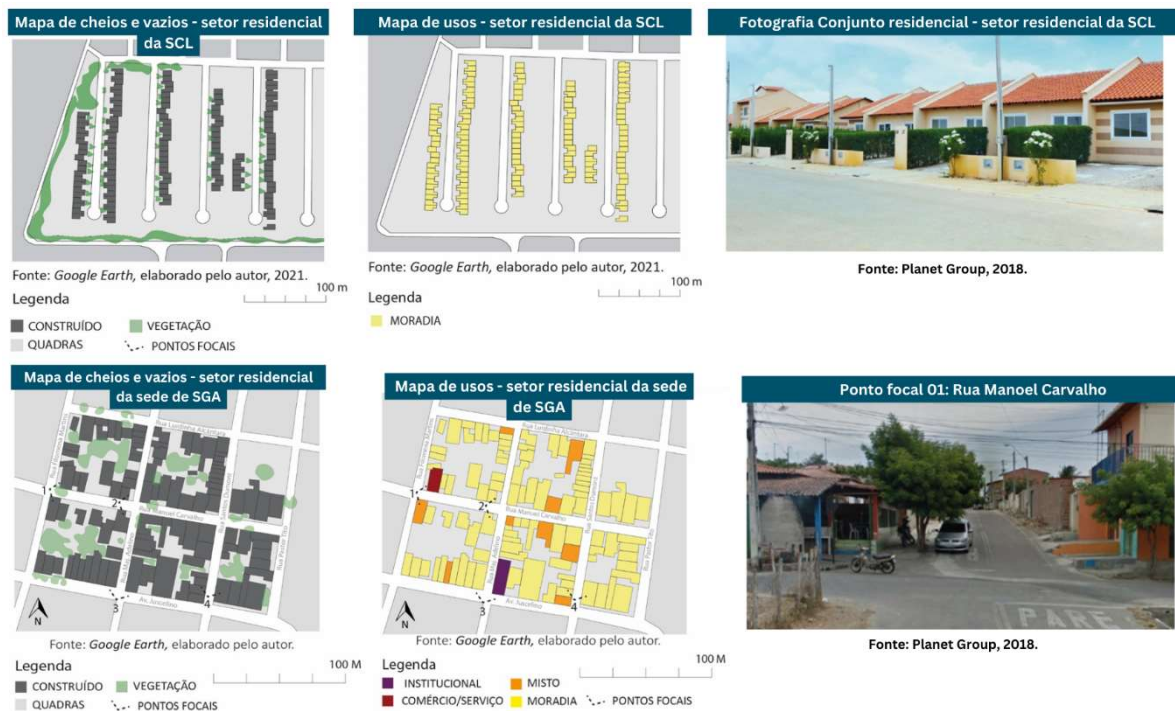


Fonte: Silva (2021).

No que se refere à análise dos recortes de ocupação residencial, a partir do mapa de cheios e vazios é possível identificar o grau de ocupação do solo existente nessa localidade. Havendo aí um perímetro mais densamente ocupado com ruas pouco arborizadas, em detrimento à um núcleo vazio, correspondente aos fundos de lotes, aos quintais das casas, onde se têm uma maior presença de vegetação arbórea. Aponta-se também a presença relevante de modo de ocupação misto, onde se tem o uso residencial e comercial e/ou de serviços em uma mesma edificação, que se encontra ausente na proposta da *Smart city*. Com relação à tipologia das edificações, é possível identificar como predominante a edificação térrea sem recuo frontal

Conforme apresenta Silva (2021), e pode ser constatado a partir da figura 11, comparando-se a morfologia das ruas residenciais entre os dois recortes, identifica-se o caráter de precarização do espaço público da Sede municipal, relativo à irregularidade das calçadas que desfavorece a livre circulação dos pedestres, a falta de manutenção da sinalização horizontal de tráfego e a má distribuição das vegetações arbóreas que são fundamentais para a circulação do pedestre em região de clima quente. Com relação à *Smart city*, ainda que a vegetação arbórea de grande porte não esteja presente, as estruturas de circulação, sinalização, iluminação dentre outras, apresentam melhores condições para usufruto da população.

Figura 10: Comparativo do padrão de Uso e Ocupação do Solo do setor residencial da Sede de São Gonçalo do Amarante (CE) e da *Smart city* Laguna (CE).



Fonte: Silva (2021).

Nesse sentido, percebe-se que a concepção do plano projetual deste empreendimento passa a se diferenciar de forma relevante da dinâmica de ocupação local precedente. Uma intervenção estabelecida de forma arbitrária que protagonizada por um agente estrangeiro, intensifica a dinâmica de segregação e fragmentação do espaço urbano local.

CONSIDERAÇÕES

A partir do exposto, torna-se possível identificar como se dá a atual dinâmica de produção do espaço em São Gonçalo do Amarante em um contexto geral de financeirização da economia, que perpassa o mercado imobiliário. Conforme tratado por Fix (2011), houve a partir de 2000, um processo de transformação na atuação dos agentes do mercado brasileiro, potencializando seus níveis de produtividade e escala de atuação. O PMCMV, tornou-se um instrumento fundamental para a expansão dessa realidade, incentivando a atuação de grandes empresas nacionais e internacionais no segmento de baixa e média renda. A iniciativa da incorporadora *Planet*, segue essa tendência, interessada na geração de excedente baseado em uma economia de escala. Pode-se compreender como um grande chamariz para sua atuação — O PMCMV.

Na compreensão da cidade de SGA, enquanto cidade fragmentada (Lacerda, 2012), é possível visualizar, dentre outras dinâmicas a existência de uma tensão entre — A centralidade historicamente consolidada e a implantação de uma nova espacialidade. Quando se compara o porte do novo empreendimento, em escala e projeção de ocupação, a medida em que este se consolida, pode estabelecer fortemente uma dinâmica de competição com a sede municipal, trazendo grandes repercussões, favorecendo a transformação do perfil socioeconômico daquela área. Pois, ainda que voltado a camadas de renda média, como obstáculo ao seu acesso, seus compradores devem apresentar um nível mínimo de solvabilidade.

O empreendimento dentro dos seus limites, oferece espaço para indústrias, desenvolvimento de tecnologias, comércio e serviços que ultrapassam o seu uso residencial. Se tratando, ao menos inicialmente, de uma cidade sem muros, possibilita um processo de atração de ocupações em seu entorno imediato, motivadas pelas infraestruturas existentes no empreendimento. Ultrapassando as promessas de dinamização restritas ao seu núcleo planejado. Nesse sentido, pode passar a ser protagonista como uma nova centralidade no município de SGA, fomentando um processo de valorização do seu território, e região de entorno, em contraponto à uma possível desvalorização do atual Distrito Sede de SGA.

Por último, indica-se enquanto limitação do presente estudo, o não acesso às informações socioeconômicas do último censo, realizado em 2020, de forma completa. Nesse sentido, torna-se interessante ressaltar essa lacuna, no sentido de fomentar futuras pesquisas que busquem avaliar as repercussões que o desenvolvimento e processo de consolidação da *Smart city* Laguna já pode ter desencadeado no contexto do município de São Gonçalo do Amarante, a partir da contraposição dos dados de 2010, período antes da sua instalação, e dos dados de 2020, período em que ela já se encontrava em processo avançado de instalação.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. A regulação urbana e o regime urbano: a estruturação urbana, sua reprodutibilidade e o capital. **Ensaio FEE**, v. 16, n. 2, p. 510-555, 1995.

BERNARDINO, Iana Ludermir. Inovações imobiliárias residenciais ressignificando áreas centrais brasileiras. **Bitácora Urbano Territorial**, v. 33, n. 3, 2023.

CARRIÓN, Fernando. Centro histórico: relación social, globalización y mitos. **Desarrollo cultural y gestión en centros históricos**, p. 179-192, 2000.

CARVALHO, Cícero. **O Desenvolvimento da Região Nordeste nos Anos Pós-Sudene (2000- 2016)**. Revista Paranaense de Desenvolvimento, v. 39, n. 134, p. 21-36, 2018.

CARVALHO, Thainara. Proptech: como as startups impactam o mercado imobiliário? **Iugu**, [S. l.], p. 1, 24 ago. 2023. Disponível em: <https://www.iugu.com/blog/o-que-e-proptech>. Acesso em: 29 ago. 2023.

FIX, Mariana AB. Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. 2011. **Doutorado)–Instituto de Economia da UNICAMP, São Paulo**, 2011.

HARVEY, David. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. O neoliberalismo. **História e implicações. São Paulo: Loyola**, p. 172-178, 2008.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **População por situação do domicílio, 1950 – 2010**. Séries históricas (censos demográficos). Disponível em: Acesso em: 29 out. 2021.

KALINOSKI, Rafael; PROCOPIUCK, Mario. Financeirização imobiliária em dois momentos: da produção à ocupação via proptechs. **Cadernos Metrópole**, v. 24, p. 119-146, 2021.

LACERDA, Norma; BERNARDINO, Iana. A globalização e reestruturação espacial:: o caso da Região Metropolitana do Recife. **XIII Seminário da Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio**, Salvador, v. 1, p. 1-20, 2014.

LACERDA, Norma. Fragmentação e integração: movimentos de (re) estruturação espacial das metrópoles brasileiras. **Desafios do planejamento. Rio de Janeiro: Letra Capital**, p. 21-42, 2012.

LATITUD. The LatAm Tech Report. *In: Latitud*. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://www.latitud.com/reports/the-latam-tech-report-2022>. Acesso em: 27 ago. 2023.

LEAL, Suely Maria Ribeiro et al. Reserva do Paiva: o poder das governanças em Grandes Projetos Urbanos. **Oculum Ensaios**, v. 19, 2022.

MARANHÃO, Livia Fernanda Alves. **Influência de startups do setor imobiliário como fator de acentuamento da gentrificação**. Orientador: Leonio José. 2019. 38 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Faculdade de Direito do Recife) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.

NEVES, F. C. **Getúlio e a seca: políticas emergenciais na era Vargas**. Revista Brasileira de História, São Paulo, v.21, n.40, 2001.

O POVO. **Além de morar, um lugar para viver bem**. O povo, [s. l.], 9 set. 2017. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/jornal/imoveis/2017/09/alem-de-morar-um-lugar-para-viver-bem.html>. Acesso em: 3 fev. 2021.

PLANET GROUP. **Atualização de Obras - Fevereiro a Julho**. Youtube, [s. l.], 3 ago. 2023. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=0dD4cbtp_1c&t=51s. Acesso em: 1 set. 2023. b

RESEARCH XP. O que é uma startup?: Definição, objetivos e como montar a sua!. **Expert XP**, [S. l.], p. 1, 25 ago. 2023. Disponível em: <https://conteudos.xpi.com.br/aprenda-a-investir/relatorios/o-que-e-startup/>. Acesso em: 28 ago. 2023.

ROLNIK, Raquel; DOS LUGARES, Guerra. a colonização da terra e da moradia na era das finanças. **São Paulo: Boitempo**, v. 1, 2015.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. 2009. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Financeirização do imobiliário e transformações na produção do espaço. **O espaço e a metropolização: cotidiano e ação**, p. 213-240, 2017.

SCHUMPETER, Joseph A. Capital. **Socialism, and Democracy, New York, NY, Harper**, 1942.

SILVA, Wesley Morais da. **A participação de atores externos globais na produção dos espaços locais: O caso da Smart city Laguna na cidade de São Gonçalo do Amarante (CE)**. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso.

SILVA, Wesley Morais da. **A periferia metropolitana de Fortaleza e Natal como fronteira de atuação para um agente estrangeiro do mercado imobiliário financeirizado: uma análise dos empreendimentos Smart city da Planet Group**. Orientador: Suely Leal. 2024. 166 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2024.

SMITH, Neil. Gentrificação, a fronteira e a reestruturação do espaço urbano. **GEOUSP Espaço e Tempo (Online)**, v. 11, n. 1, p. 15-31, 2007.

TELES, Glauciana Alves; AMORA, Zenilde Baima. **A gênese do complexo industrial e portuário do Pecém-CIPP nas políticas de industrialização cearense e a dinâmica na produção do espaço metropolitano.** Revista da Casa da Geografia de Sobral, v. 18, n. 1, p. 3, 2016.]

ANAI S

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

A EXACERBAÇÃO DA LÓGICA MERCANTIL NA PRODUÇÃO DE MORADIA E IMPACTOS SOCIOTERRITORIAIS NA METRÓPOLE GOIÂNIA

Elcileni de Melo Borges (Governo de Goiás)

Marcela Ruggieri Meneses (UFG)

Marcos Bittar Haddad (UFG)

Aristides Moysés (PUC-GO)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

METRÓPOLES:
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

Resumo

Este era objetiva analisar as transformações evidenciadas na produção e consumo do espaço metropolitano de Goiânia, a partir do avanço das relações capitalistas, com a produção imobiliária voltada ao segmento econômico de imóveis e/ou de renda alta, em contraposição à desconstrução das políticas públicas de habitação de interesse social. Ou seja, com base nas análises sobre estratégias de ampliação dos ganhos na produção imobiliária e articulação dos agentes como representantes de grupos de interesse, discutimos transformações na produção imobiliária recente, conduzidas pelos empresários da construção civil e incorporadores que, ao sofisticar mecanismos de acumulação no setor, foram determinantes na inviabilização da promoção pública residencial, dificultando a desmercantilização e o atendimento às demandas populares e de movimentos sociais pela reforma urbana e pelo direito à moradia e a cidade, traduzidas na segregação e aumento das desigualdades urbanas.

Palavras-chave: mercado imobiliário; moradia; segmento econômico; produção do espaço urbano.

Introdução

A análise das transformações evidenciadas na produção e consumo do espaço urbano-metropolitano de Goiânia, nos anos recentes, no contexto de expansão do capitalismo financeiro-informacional global e dominância do rentismo (CHESNAIS, 1998; CASTELLS, 2013; PAULANI, 2016), implica, necessariamente, refletir sobre a influência do mercado imobiliário nos rumos da produção do espaço urbano, bem como nas articulações entre diferentes agentes, grupos de interesses e forças engajadas na disputa pela cidade, cujas estratégias implementadas por esta coalizão de poder dificulta a desmercantilização e o atendimento às demandas populares e de movimentos sociais pela reforma urbana inclusiva, e o direito à moradia digna e à cidade.

Desde o estouro da bolha imobiliária, nos Estados Unidos da América, em 2008 (crise das hipotecas), e na medida em que ela se converteu numa crise financeira global, ampliou-se o debate sobre as dinâmicas e consequências da expansão e do poder do rentismo, baseado em títulos de propriedade fundadas em dívidas (ações, debêntures, recebíveis, cotas etc.), com papel de destaque ao avanço tecnológico, atuação de agentes financeiros e investidores institucionais (fundos de pensão, de previdência, de investimentos etc.), resvalando profundas interrelações aos processos de produção social do espaço e organização dos territórios, estabelecendo-se, portanto, os nexos do processo de financeirização com o urbano.

Nestes termos, emergiu uma vigorosa agenda de pesquisa no âmbito dos estudos urbanos e metropolitanos, como discute Ribeiro (2021), enfatizando, por exemplo, os subtemas da financeirização da terra, da moradia, das cidades, do ambiente construído, dentre outras formas de aludir à penetração da lógica financeira nos domínios da vida cotidiana.

Do ponto de vista teórico, Meneses (2022) pontua que a produção do espaço metropolitano contemporâneo representa, sobretudo, a produção de mais de um território municipal e resulta da ação de diferentes atores sociais. A dimensão espaço-temporal, apesar de sua própria contradição, é um instrumento manejado por atores coligados em articulações e arranjos de poder. Antes de mais nada, o espaço, é um investimento muito rentável e compõe o processo de produção e consumo, a terra e o habitat estão inscritos na troca e no mercado (LEFEBVRE, 2016), são estratégias do mercado imobiliário, que de forma perversa encontrou refúgio, explorando de suas mais diversas formas (o espaço), garantindo a mais-valia que alimenta o capitalismo urbano imobiliário, ou ainda, ao complexo imobiliário-financeiro (AAELBERS, 2011; ROLNIK, 2015).

No caso da metrópole Goiânia, as estratégias de ampliação dos ganhos na produção imobiliária e de articulação dos agentes representantes de grupos de interesse aos circuitos globais de acumulação, coadunando nos espaços de extração proposto por Arborleda (2015) ou neo-extratativismo referido por Mezzadra, S. & Neilson (2019), tem íntima associação aos

capitais produtores de infraestrutura urbana e de serviços, localmente representado por segmentos da construção civil (construtoras, incorporadoras, empreiteiras etc.) e às dinâmicas da cadeia logística e de valor do agronegócio (*commodities* agrícolas, usinas sucroalcooleiras, complexo agroindustrial da carne, etc), associada em diversos casos ao *dumping* social e degradação ambiental. Tal situação é resultado do capital excludente, viabilizando o uso financeiro do excedente de capital que mobiliza o espaço urbano metropolitano e alimenta a máquina do crescimento, evidenciando a submissão da economia política a interesses e forças de coalizão organizadas de forma multiescalar (BRENNER, 2021).

À essa agenda financeira, sobretudo em um momento de inflexão ultraliberal no Brasil, soma-se o impacto de questões conjunturais local-global. No que tange a produção imobiliária voltada ao segmento econômico, especialmente a partir da chegada de grandes empresas de capital aberto em solo goiano, as chamadas Incorporadoras S/A (Sociedade Anônima), como a PDG/GoldFarb, MRV, Tenda, Rossi, Viver, Fit, entre outras, viu-se a implementação de novos produtos urbanísticos, consonante ao urbanismo neoliberal, como: condomínios clubes populares, casas “seriadas” padrão condomínio horizontal fechado voltado às classes baixas/médias, e sucessivos lançamentos nas imediações de parques urbanos (um modismo em Goiânia), promovendo a periferização da verticalização e novas sociabilidades (BORGES, 2020:186; Anitelli, 2015), acarretando, também, grande impacto ambiental, insustentabilidade urbana e fragmentação territorial. Enfatiza-se, ainda, o caráter excludente dessa estratégia de produção de moradias, pois inacessíveis às famílias sem vínculo de trabalho e/ou sem comprovação de rendimentos, traduzindo-se em segregação e aumento das desigualdades urbanas.

A dominância do mercado imobiliário nos rumos da produção do espaço urbano de Goiânia, e região metropolitana, é evidenciada, em particular, pelo alto grau de organização e envolvimento do segmento empresarial local. Digno de nota foi a mobilização promovida pelo Codese – Conselho de Desenvolvimento Econômico, Sustentável e Estratégico de Goiânia, entidade empresarial constituída por representantes do setor construtivo (Ademi-GO, Sinduscon-GO, Fórum Goiano de Habitação, dentre outros),¹ no âmbito da aprovação do Plano Diretor de Goiânia (2022), que teve início de revisão ainda em 2017, conduzido pela equipe da Secretaria de Planejamento e Habitação – Seplanh e a partir da realização de diversas audiências públicas, mas que sofrera substanciais alterações pleiteadas/aprovadas pelos empreendedores imobiliários em detrimento da participação social democrática, levando o Ministério Público em Goiás a propor ação direta de inconstitucionalidade – ADI contra a integralidade do novo Plano, por suprimir o direito da população de participar na gestão urbana da cidade. Nesses termos, o texto a seguir, procura detalhar e refletir sobre os impactos das questões aqui mencionadas.

Nuanças da produção imobiliária financeirizada na RMG: do advento do segmento econômico ao mercado Casa Verde Amarela (CVA)

O processo de financeirização da moradia nos empreendimentos implementados na RM Goiânia, consubstanciado na produção imobiliária voltada ao segmento econômico, especialmente a partir da implementação do programa MCMV, que vigorou entre 2009 e 2020, o chamado “MCMV Empresarial”, foi observado através de inventariamento elaborado por Borges (2020: 198), com base nos dados do Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR, apurando que: as moradias referentes a Faixa 2 e 3 do programa, voltado à população com renda familiar entre R\$ 1,8 e 7 mil reais, abocanhou 76% dos recursos financeiros investidos na região e cerca de 82% das novas unidades habitacionais construídas (algo em torno à 104 mil UH). No período considerado, e em todas as modalidades do Programa (faixas 1, 1,5, 2 e 3), foram produzidas um total de 127.223 unidades habitacionais, computando os 21 municípios que compõe a RMG (Lei complementar nº 49/2019), chamando a

¹ Fundado em 2015, inspirado na experiência desenvolvida na cidade paranaense de Maringá (consultor Silvio Barros) e pelo projeto “O Futuro da minha cidade” idealizado pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), o Codese iniciou suas atividades visando realizar o planejamento para o “centenário da capital goiana” (2032).

atenção a concentração de empreendimentos no polo metropolitano: 56,2 mil UH (16% do total estadual e 44% do total da RMG), refletindo o boom imobiliário que ocorreu em todo o país naquele período.

O movimento observado no mercado imobiliário local nos idos de 2010, com correspondência em todas as regiões metropolitanas do país, como pontuado por Anitelli (2015), que viajou por seis metrópoles do país, incluindo a RMG, investigando parâmetros de disseminação do modelo de apartamentos “tipicamente neoliberal”: uma verdadeira bonança no segmento econômico de imóveis, que se tornou a menina dos olhos dos empresários da construção civil e promotores imobiliários. Nesse ambiente, a política pública habitacional estadual goiana então colocada em vigor, também, passou a se valer da estratégia de amplas parcerias envolvendo municípios, governo federal e grandes empresas de capital aberto, casos do empreendimento de apartamentos Nelson Mandela, no bairro Vera Cruz, em Goiânia, pela Direcional Engenharia S/A; e do conjunto de apartamentos no Residencial Buriti Sereno, em Aparecida de Goiânia, pelo Grupo CCB (Construtora Central do Brasil), desnudando a confluência dos programas MCMV, Cheque Moradia² e mercado, introduzindo mecanismos de financeirização na política habitacional estadual (BORGES et al, 2019), disseminando a prática de complementação de investimento via empréstimos aos mutuários com recursos oriundos de Fundos Estatais (FNHIS, FDS, FAR e FGTS).

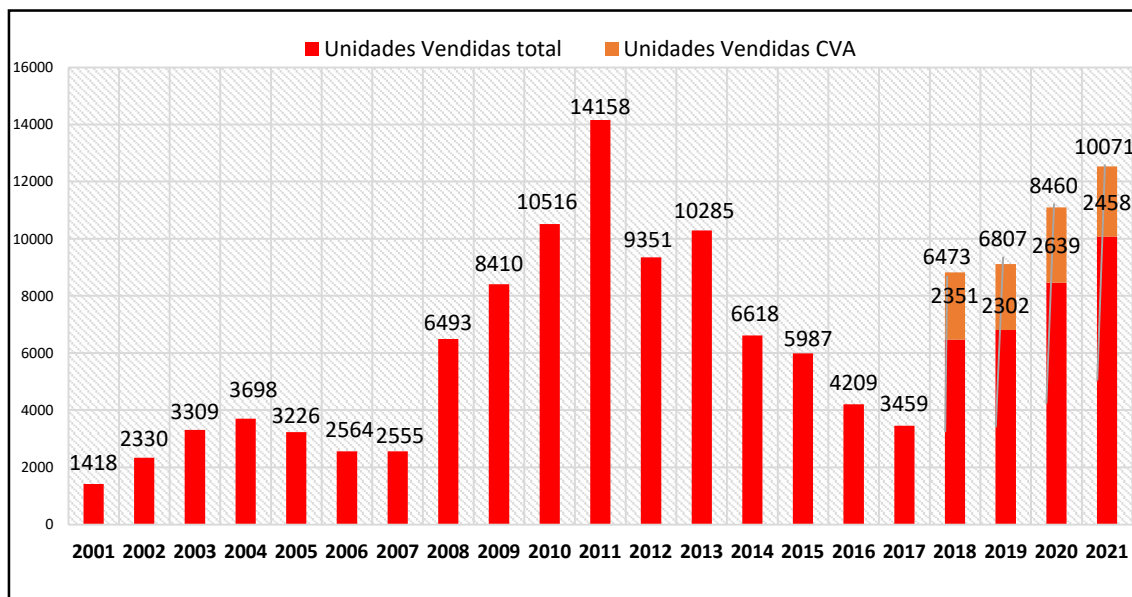
Estratégia que se evidenciou fortemente a partir do lançamento do programa CASA Verde Amarela (MP nº 996/2020; Lei nº 14.118/2021), lastreado – chamado de “mercado CVA”, substituto do MCMV, lastreado em recursos do FGTS, proposto sob o mote de trazer melhorias e aprimorar ações do programa anterior, oferecendo vantagens para as famílias brasileiras realizar o sonho da casa própria. Porém, acessível apenas para aqueles com vínculo formal de trabalho e/ou capacidade de endividamento através do financiamento imobiliário, reduzindo os subsídios e a provisão para aqueles que mais precisam: o programa contempla a partir do *Grupo 1 – faixa de renda R\$ 2.000,00* (mais próximo ao que era a Faixa 1,5 do MCMV, com renda a partir de R\$ 1.800,01).³

A afirmativa de que o “mercado CVA” (termo usado nos relatórios empresariais) é o responsável pelo novo boom imobiliário em 2021, muito propalado pelos empresários da construção (quando o setor comemorou vendas locais de mais R\$ 200 bilhões), alcançando números de ofertas e vendas de imóveis próximos ao alcançado em 2010, mas ainda aquém ao recorde experimentado em 2011, é evidenciada a partir de um olhar comparativo entre os dois períodos. A síntese elaborada com base nos dados do mercado imobiliário goiano, produzidos pela Associação de Empresas do Mercado Imobiliário – Ademi Goiás, atualmente sob a responsabilidade da Brain Inteligência Estratégica, demonstra que aproximadamente 42% dos lançamentos de imóveis, desde 2020, é de procedência da produção pelo mercado CVA. Mesmo no momento mais grave ocasionado pela pandemia de Covid-19, em 2020, as vendas líquidas de imóveis e o volume geral de vendas (VGV) no mercado local apresentou melhor desempenho que em anos anteriores, 2018 e 2019, que já apresentava sinais de recuperação do triste desempenho em 2017 (Gráfico a seguir).

² Antecessor do atual programa *Pra Ter Onde Morar – Crédito Parcerias* (Lei nº 21.219/2021), *Pra Ter Onde Morar – Aluguel Social* (Lei nº 21.186/2021), que mantém a engenharia de crédito outorgado de ICMS, somando recursos do Fundo de Proteção Social – Protege Goiás e parcerias (modalidade FGTS).

³ Em julho de 2022 estes valores referenciais do CVA foram aumentados: Grupo 1 – renda de até 2,4 mil; Grupo 2: renda de até 4,4 mil e Grupo 3: renda de até R\$ 8 mil. ””

Gráfico 1 – Mercado Imobiliário em Goiânia e Aparecida de Goiânia: vendas líquidas de imóveis (total/ano) X Mercado CVA



Fonte: Ademi-GO/CBIC-CII (até 2017 Grupon; 2018-2021 Brain). Elaboração: BORGES, Elcileni M. (2020: 170; atualização 2022).

Obs: A análise considera apenas o mercado vertical; em 2018 e 2019 as unidades CVA referem-se às unidades vendidas ainda pelo MCMV.

Em âmbito nacional, os relatórios com análise dos indicadores imobiliários produzidos pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC, mostram que, por tipologia construtiva, a maior participação nas vendas é de unidades de 2 e 3 dormitórios, incluindo os dados compilados da RMG, reforçando a percepção quanto a importância do CVA para o mercado imobiliário goiano. No primeiro quadrimestre de 2022, houve queda nas vendas do mercado de imóveis em todo o país, coincidindo com a quase paralisação do Casa Verde Amarela: queda de 40% nos lançamentos do mercado CVA, agravado pela brusca diminuição de recursos orçamentários direcionados à política habitacional pelo Governo Federal (dotação orçamentária de R\$ 1 bilhão em 2021, ante aos R\$ 4,8 bilhões de 2019 e R\$ 2,7 bilhões em 2020), em decorrência da prioridade dada ao custeio do programa social *Auxílio Brasil*, além do impacto do aumento nas taxas de juros de financiamento imobiliário, redução do poder de compra das famílias e crescimento da inflação, inibindo a tomada de novos empréstimos.

Na metrópole Goiânia, contudo, as pesquisas empresariais referentes ao mercado imobiliário local atestam que não houve queda, ao contrário, o mercado continua aquecido, registrando alta de 63% nas vendas no primeiro quadrimestre de 2022: até o mês de abril foram comercializadas 4.065 unidades, volume superior ao mesmo período de 2021. Em termos de novos lançamentos, foram computadas 4.237 unidades, praticamente o triplo do mesmo período no ano passado (de janeiro a abril de 2021 foram lançadas 1.473 unidades).

Por outro lado, chama a atenção que Goiás figure como líder nacional na retomada de casas pelas instituições financeiras, devido a inadimplência no financiamento habitacional. Conforme levantamento do PTG Pactual/Resale (2022), que considera dados sobre os Bens Não de Uso (BNDUs), da Caixa Econômica Federal (que detém 66% dos imóveis retomados no país), as cidades goianas apresentam números de imóveis devolvidos maior que de grandes centros urbanos, com destaque de casos em cidades do Entorno do DF (quatro municípios com maior número de devoluções no país), e em municípios integrantes da RMG, pela ordem: Trindade, Goiânia e Aparecida de Goiânia (destacando o caso de Trindade, com

maior número de devoluções que as registradas no polo metropolitano, município com cerca de 130 mil habitantes, que tem sido lócus da produção habitacional ao segmento econômico).

Transformações no território vista pela ótica dos alvarás de construção e loteamentos aprovados nas últimas décadas: a metropolização morfológica

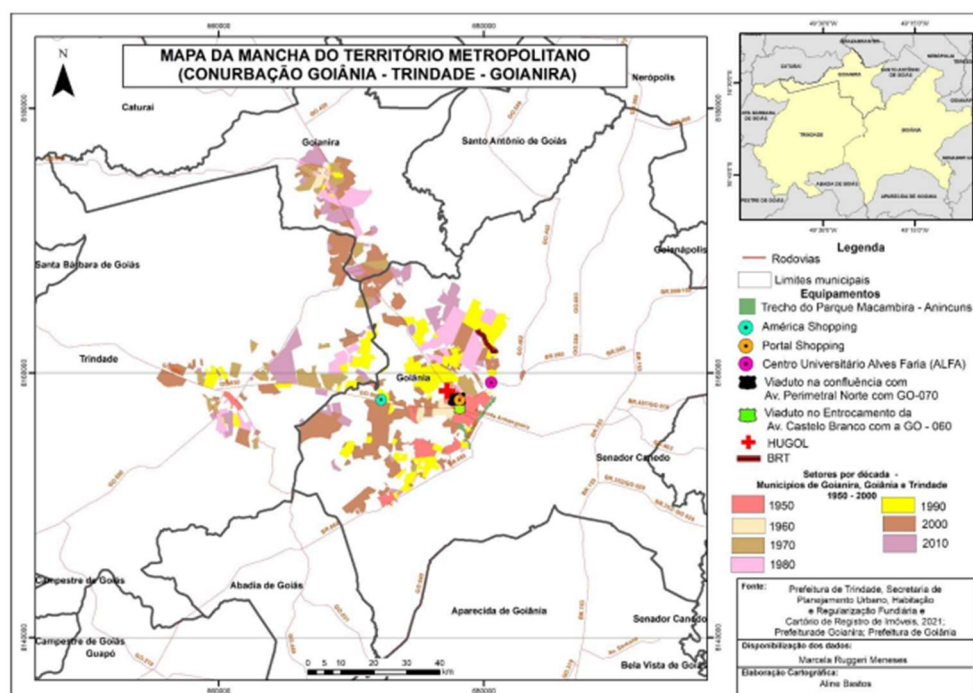
Assumindo a interpretação que a segregação existente na metrópole é resultado dessa operação espacial em que se separa as classes em partes da cidade ou da metrópole, observa-se que Goiânia e os municípios que compõem a RMG, não estão distantes dessa realidade. Visivelmente, a metrópole de Goiânia se expandiu de forma a garantir ao mercado outras possibilidades e ao mesmo tempo garantir a distância física entre as classes sociais.

Neste contexto, a pesquisa de Meneses (2022) estudou o processo de metropolização de Goiânia e a influência dos atores produtores no espaço urbano-metropolitano, notadamente representado pelo mercado imobiliário, focando as regiões Oeste e Noroeste da capital, pontuando que esses espaços confirmam o poder de classes pela indução e articulação para colocar às margens uma população excluída, o que permite e instiga a metropolização, porém segrega a sociedade. Com isso, esta configuração reverbera e transborda para os municípios vizinhos, caso de Trindade e Goianira, que se aproximam da capital tentando costurar um tecido já retalhado, acelerando o processo de conurbação.

Observando a configuração espacial da metrópole é possível perceber a restrição espacial relacionada à integração dos espaços componentes da RMG, pois o capital, por meio de seus atores inseriram novos bairros ou setores, resultado da expansão do complexo urbano imobiliário e seus interesses econômicos em detrimento dos aspectos sociais, urbanísticos e metropolitanos. Representam, sobretudo, o consumo do espaço e uma urbanização-metropolização generalizada, resposta não apenas da especulação imobiliária, igualmente generalizada, que tornou o espaço mais uma mercadoria, o que pode ser visto nos loteamentos gerados nos eixos rodoviários que ligam Goianira-Trindade-Goiânia. A autora observou alhures, que Trindade e Goianira e as regiões Oeste e Noroeste de Goiânia, não apresentam aspectos de espaços planejados e contemplados por políticas públicas equilibradas. Ao contrário, encontra-se nesta porção, um quantitativo considerável da população metropolitana, que foi apartada do aparente crescimento econômico ofertado pela metrópole. Esta conurbação representa este espaço instrumental de dominação do capital que direciona o “desenvolvimento” conforme os interesses dos atores sociais operadores no/do espaço.

Na realidade da RMG, há evidentes aspectos que exemplificam a afirmação acima. No interior da metrópole são evidentes os processos de segregação e escolhas direcionadas. A região Oeste e Noroeste da capital são exemplos claros deste processo de separação institucionalizada via política espacial dos planos diretores. Além disso, os processos de ocupação com invasões, regados à violência, revelam o poder do Estado. Ambas as regiões se tornaram receptáculos de população de baixo poder aquisitivo, houve invasões nas propriedades o que levou às regularizações fundiárias de vários bairros; implantação de vários loteamentos relacionados à habitação de interesse social; implantação de grandes equipamentos urbanos, reforçados pela presença de rodovias e eixos de transporte público, o que aumentou a conexão entre as regiões oeste/noroeste e os municípios de Goianira e Trindade (Imagem a seguir).

Figura 1 – Mapa da Mancha do Território Metropolitano (conurbação Goiânia--Trindade-Goianira)



No município de Trindade, é evidente a ação dos atores sociais relacionados à instituição religiosa, a Igreja Católica. Desde o início da construção do município essa instituição se faz presente. Ainda hoje, direciona alguns processos de ocupação regular no município, por meio de loteamentos do solo urbano e destinação de alguns loteamentos para fins de moradia de baixo poder aquisitivo. Em Goianira, são os atores sociais relacionados à gestão pública, que operam no mercado imobiliário e direcionam o processo de ocupação do território. Na capital, o arranjo é mais abrangente, por envolver o mercado imobiliário, o Estado, os gestores públicos, os atores sociais, ou seja, conforme a complexidade de escala e categoria, expande-se o leque de ação e, obviamente, a complexidade e os interesses se amplificam.

Tanto os decretos de aprovação de loteamentos, quanto os alvarás de construção, revelaram muitas nuances da administração pública municipal. Estas ferramentas poderiam ser utilizadas como dados empíricos capazes de permitir observar e analisar a realidade territorial do município, podendo delinear políticas públicas que direcionasse e auxiliassem as diretrizes dos planos diretores. Na relação entre as cidades pequenas (Trindade e Goianira) e a metrópole é explícita a dependência relacionada ao trabalho, serviço e comércio, pois a maioria das edificações licenciadas para construção trata-se de residências. Este quantitativo majoritário de residências tem um significado importante pois alimenta a relação de dependência com a metrópole, caracterizando esses municípios como cidade-dormitório. Schvarsberg (2019, p. 13) discute aspectos relacionados à autonomia e dependência das cidades em relação à metrópole que se alinham à presente análise, deste modo, apresenta três aspectos que valem ser destacados:

- A) Os padrões de planejamento e planos diretores têm baixa incidência nas formas do crescimento urbano na dinâmica metropolitana; B) Na dinâmica metropolitana, o predomínio de Alvarás de atividades econômicas e institucionais (comércio e serviços, mistos, industriais e instituições) e residências multifamiliares verticais tende a expressar maior dinâmica e autonomia urbana; C) No oposto, o predomínio de Alvarás de residências unifamiliares e multifamiliares horizontais tende a expressar baixo dinamismo e autonomia urbana, reforçando o caráter de cidades dormitórios dependentes da cidade-mãe.

Mesmo que tenham territórios municipais definidos, Trindade e Goianira estão articuladas e caminham no mesmo sentido, pois alimentam a operação do complexo urbano imobiliário, fazem parte do processo de metropolização e são reflexo do processo de metropolização decorrente da ação mútua dos operadores do sistema de poder sobre o território. Nutrem a dialética própria do sistema imposto pelo conjunto entre capital, poder e os atores sociais.

O fato é que estas ferramentas poderiam ser elementos que auxiliassem na compreensão do processo de ocupação regular do município. Deste modo, deveriam alimentar uma base de dados para que a gestão pública municipal definisse necessidades mínimas de seu território. No entanto, o que se percebeu no decorrer da pesquisa, foram simples e meros lançamentos com a finalidade de alimentar os tributos municipais, visando garantir a cobrança do Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU. Quanto aos loteamentos, também é possível destacar o fomento da metropolização que retroalimenta um tecido fragmentado, ora em dispersão, ora concentração. Estes loteamentos regulares, seja por décadas ou períodos, mostram claramente o processo de metropolização direcionado pelos interesses do capital, que não se limitam às imposições determinadas pela legislação urbanística, ocupam o território conforme seus interesses e costuram os retalhos do tecido metropolitano.

A partir dos elementos expostos acima, resgata-se o pensamento de Harvey (2012), que afirma ser o capitalismo a mão que controla a estrutura de poder e direciona o processo de urbanização, sendo, portanto, este o elo que conecta os atores sociais e o poder, ao território usado, que, no caso, representa o território metropolitano. Este mecanismo operado pelo capital viabiliza de modo variado o território, seja pelo rentismo, pela financeirização urbana e pela mercantilização do espaço, alimentado a máquina do crescimento que globalizou ações semelhantes, guardando as peculiaridades em diferentes escalas e categorias espaciais.

Reflexões para identificação do “complexo urbano-imobiliário-financeiro” na metrópole Goiãniense: a influência dos *promoters* e capitais ligados ao agronegócio

Na Região Metropolitana de Goiânia “a força da grana que ergue e destrói coisas belas” tem destruído a cidade planejada, com arquitetura em estilo *art - decó*, barroco, colonial, para erguer altos edifícios com estruturas em vigas metálicas, cobertos, em sua maioria com vidros espelhados, que refletem a forte luz do sol de todos os dias do Planalto Central, aquecendo ainda mais a temperatura das cidades. Mas se “nem tudo o que parece, é”, por trás dessa beleza tem um capital financeiro originário de variadas fontes, sobretudo do agronegócio. Agronegócio este, que para existir, destrói as belezas do Cerrado para ampliar sua área de abrangência das intermináveis lavouras, predominantemente de soja. Assim, cidade e o campo são destruídos pela força desse dinheiro. Na cidade, o processo de “destruição criadora”, ergue os “modernos” prédios. No campo essa destruição gera um vazio sem precedentes e causador de secas, enchentes incêndios, e tantas outras maldades.

Se, por um lado, a pandemia do novo coronavírus, gerou uma massa de população pobre (no Brasil estima-se quase 40 milhões de pessoas em situação de miséria e fome), por outro, gerou uma minoria que ficou mais rica e com esta riqueza tem ampliado seus investimentos para imóveis mais sofisticados ou simplesmente adquirido novas unidades para fins de investimento. Na metrópole Goiânia, a atividade econômica que predomina são os serviços (comércio, saúde, educação, apoio a indústria/agroindústria e franco crescimento do mercado de tecnologia e informática (TI)), com maior escala o comércio, destaque para confecções, atacadistas de alimentos, varejistas de eletrônicos, máquinas e produtos agrícolas, dentre outras.

Conforme o Regic/IBGE (2018), Goiânia é um centro que se espalha em arranjo populacional, exercendo influência em 11,3% do território nacional, alcançando: ao sul abrange até as cidades do Triângulo Mineiro, ao norte, atinge quase todo o estado de Tocantins, penetrando no sudeste do Pará, leste de Mato Grosso, abrangendo cerca de 364 cidades, dentre elas uma capital de estado, Palmas (TO). São destas cidades que chegam os consumidores que vão comprar vestuários, produtos

tecnológicos, farmacêuticos, serviços de educação, saúde, turistas de compras (na Região da Rua 44, localizada na parte central de Goiânia, onde comercializa-se principalmente roupas, estima-se que o público venha de todas as partes do Brasil, turistas religiosos que vão para Trindade e até de outros países (Argentina, Paraguai, Bolívia, Peru etc.).

Quanto ao mercado imobiliário, a realidade aponta para uma dinâmica cada vez mais crescente, até mesmo em momentos de crises, como ocorrido recentemente na pandemia. As construtoras ou incorporadoras, locais ou de outras regiões que vieram atuar em Goiânia, adquirem áreas em regiões que se valorizam, mudando a configuração urbana com suas construções, que em muitos casos, tem promessas de levantar uma nova cidade, com vida mais tranquila e prazerosa. O poder público, por sua vez, colabora com essa dinâmica aprovando os projetos, alterando usos do solo e em diversos casos, construindo parques ambientais como área de lazer para servir os novos empreendimentos.

Com toda essa dinâmica, se vê surgindo em Goiânia altos arranha céus que fazem jus ao nome. São torres que chegam a atingir 40 andares, apartamentos luxuosos, verdadeiras “mansões suspensas”, como diz a propaganda de um desses empreendimentos. O resultado disso, é que tais empreendimentos, além de mudarem a paisagem da cidade, tiram a população tradicional de determinada região, que, ao receber uma proposta de venda de seu imóvel ou permuta por unidades no novo edifício, se vê atenta a ceder. Um exemplo, é o movimento recente no bairro Moinho dos Ventos, localizado em Goiânia, estudado por Anitelli (2015: 169), com uma valorização extraordinária: casas na faixa de 1 milhão de reais, distante de setores mais nobres, onde vão habitar moradores de condomínios fechados que fazem um movimento de volta ao estilo antigo de sua habitação, como mostrou Monteiro (2022).

Mas o que importa é saber de onde vem esse capital que financia as obras e adquire as unidades construídas. Estima-se que a maior parte deste capital seja proveniente da cadeia do agronegócio, seja para a construção de determinados empreendimentos ou para a aquisição de unidades. A renda do agronegócio, para os goianos, vem, em grande parte, via arrendamento de terras para o grande capital mundial que domina o segmento e não propriamente da venda de produtos.

Mas em Goiás a estrutura fundiária é diferente dos demais estados do Centro-Oeste. As fazendas não são tão grandes e não permitem uma produção em larga escala, então, a produção realizada nestas fazendas são, em sua maioria, matéria prima para as agroindústrias, uma vez que Goiás é um dos estados mais industrializados do Brasil. Estas indústrias, não só as agroalimentícias, trouxe para Goiás uma população migrante, constituída por ocupantes de altos postos empresariais, dirigentes nos segmentos da indústria da carne, usinas sucroalcooleiras etc., que acabam por adquirir imóveis na RMG, mesmo se a unidade da indústria não estiver localizada aqui. Ou, ainda, adquirem imóveis para que seus descendentes possam ocupar, com o intuito de estudar, ter mais acesso a serviços culturais, saúde, ou simplesmente ter uma vida mais confortável que no interior. Mas não somente o capital do agronegócio investe ou adquire empreendimentos imobiliários em Goiânia.

Os serviços de saúde, as pequenas indústrias e o comércio, tem produzido uma população capitalizada que acaba por investir na aquisição de unidades habitacionais de médio e alto valor (médicos, médicas, comerciantes de produtos hospitalares, farmacêuticos, segmento, aliás, que lucrou muito com a pandemia), bem como os funcionários dos serviços financeiros, funcionários públicos efetivos ou ocasionais que ocupam cargos de assessoramento superior, empresários e empresarias que atuam no segmento de confecções, cosméticos, complexo da beleza, que está por toda a RMG produzindo mesmo em períodos de crise que, também, demandam as novas moradias. Os negociadores do mercado imobiliário com acesso ao cadastro destes consumidores, mantem estreito contato com o intuito de informar os novos lançamentos, promovendo coffees breaks e noites festivas de lançamentos, regadas a uísques importados, cervejas, patês, canapés e croquetes, onde geralmente a música é sertaneja, e realizam a venda de quase todo o empreendimento nesta única ocasião.

As desigualdades existem e são latentes, mas no capitalismo quando “alguém perde, alguém ganha” e assim esse sistema sobrevive e se reinventa a cada nova crise. Recorrentemente ocorre um movimento de devolução de imóveis em Goiânia, majoritariamente imóveis que foram vendidos durante os anos duros de pandemia, 2020 e 2021, período em que

houve o aumento na procura de imóveis de 2 e 3 dormitórios espalhados nas áreas nobres e periféricas da cidade, atingindo diferentes faixas de renda, a mais afetada pelos distritos: conforme dados da Ademi Goiás, compilados por Alexandria (2022), a média de rescisões de contratos passou de 10% em 2021 para 15% neste ano.

5. Notas conclusivas: recomendações de ações no âmbito da Reforma Urbana e Direito à Cidade

A compreensão do processo de financeirização/urbanização, bem como das consequências de tais mudanças na organização social da metrópole Goiânia e na vida das populações na urbe moderna, impõe gigantescos desafios no sentido de busca de alternativas para construção de propostas factíveis, visando o enfretamento dos problemas e suggestionar novos horizontes para compor uma nova agenda de reforma urbana inclusiva e de direito universal à cidade. Como especificidade local, constatou-se o poder do capital de logística e de valor atrelado ao agronegócio diretamente envolvidos no circuito de extração – o complexo imobiliário-financeiro, portador da renda que movimentam a praça local, movido, *prioristicamente*, pelas estratégias mercantis visando maiores ganhos de acumulação. O alvo da vez é o segmento econômico de imóveis, voltado aos consumidores de rendas medianas, muitas vezes afetados pela perda de rendimentos, implicando a retomada de suas casas por incapacidade de arcar com o financiamento imobiliário, evidenciando a fragilidade e o caráter de espoliação humana consequente do urbanismo financeiro-neoliberal.

Como alternativa de enfretamento a tal situação é fundamental: uma “planificação espacial” que compreenda aspectos superiores ao que se apresenta na atualidade, no sentido proposto por Lefebvre (2020), buscando atenuar o processo de extração de mais-valia que se complexifica em escala de ação; fiscalizar a participação social na gestão democrática da cidade (cooperativas, movimentos por moradia, autogestão coletiva etc); propor novas ações para serem incorporadas ao *Pra Ter Onde Morar - Parcerias*, visando ampliar o investimento e alternativas ao modelo de financeirização em vigor (empréstimos lastreados no FGTS); incentivar o controle social na distribuição de recursos do orçamento público e privado/parcerias, como forma de garantia das suas demandas, sobretudo no que diz respeito ao acesso à terra e a moradia adequada universal, com inserção urbana (contraponto à periferização);

Referências

- AALBERS, Manuel B. O Potencial da Financeirização. *Diálogos em Geografia Humana*. 5 (2): 214-219. 2015.
- ALEXANDRIA, Katherine. Com alta nas vendas, cresce desistência da compra de imóveis na planta em Goiás - O Popular – 27/06/2022. Disponível em: <https://opopular.com.br/noticias/economia/com-alta-nas-vendas-cresce-desist%C3%Aancia-compra-de-im%C3%B3veis-na-planta-em-goi%C3%A1s-1.2480775>. Acesso em: 27 de junho de 2022.
- ADEMIGO/BRAIN. Mercado Imobiliário: Goiânia e Aparecida de Goiânia – PDF. Elaboração: Brain Inteligência Estratégica. Dezembro de 2021.
- ANITELLI, Felipe. [Re] produção?: repercussões de características do desenho de edifício de apartamentos paulistanos em projetos empreendidos no Brasil. Tese de Doutorado. FAU/IAU/USP. São Paulo. 2015.
- ARBOLEDA, Martín. Circuitos de extração: valor em processo e o nexa mineração/cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.). *As metrópoles e o capitalismo financeirizado*. 2ª Edição – Revista e Ampliada. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021.
- BORGES, Elcileni M. Dinâmicas do mercado Imobiliário e metropolização de Goiânia: um balanço de 15 anos pós-retomada da política habitacional. Editora Appris. Curitiba. 2020.

BRENNER, Neil. "Máquinas de crescimento urbano – mas em que escala? In: Luiz César Queiroz Ribeiro (Editor). As metrópoles e o capitalismo financeirizado. 2ª Edição – Revista e Ampliada. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021.

BTG PACTUAL/RESALE. Mapa de imóveis retomados no Brasil. In: <https://datastudio.google.com/embed/u/0/reporting/5fb98a90-e31f-4fa1-ae38-36ae2a6baf8c/page/6Tp8B> Acesso em 10 de julho de 2022.

CASTELLS, M. La urbanización dependiente em América Latina. In: CASTELLS, M. Imperialismo y urbanización em América Latina. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1973, p. 7-26.

CASTELLS, M. A Sociedade em Rede. Ed. Paz & Terra; 23ª edição (1 janeiro 2013).

CBIC/SENAI/BRAIN. Indicadores Imobiliários Nacionais – 1º trimestre 2022. In: http://www.cbicdados.com.br/media/anexos/MERCADO_IMOBILIARIO_NACIONAL_1_TRIMESTRE_2022.pdf. Acesso em: 05 de junho de 2022.

HARVEY, David. O Direito à Cidade. Lutas Sociais, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012.

MENESES, Marcela R. As consequências sociourbanísticas do processo de expansão urbana da capital goiana para a porção Oeste e Noroeste da Região Metropolitana de Goiânia. Teses de Doutorado. FAU/UnB. Ano de obtenção: 2022.

MEZZADRA, Sandro; NEILSON, Brett. The politics of operations: excavating contemporary capitalism. Durham e Londres: Duke University Press, 2019.

MONTEIRO, Lucia. Periferia tem mais casas com padrão de condomínio. O Popular, 21/04/2022. Disponível em: <https://opopular.com.br/noticias/economia/periferia-tem-mais-casas-com-padr%C3%A3o-de-condom%C3%ADnio-1.2442449> Acesso em: 21 de abril de 2022.

MOYSÉS, Aristides. A Produção de Territórios Segregados na Região Noroeste de Goiânia: uma leitura sócio-política. In: II Encontro "Democracia, igualdade e qualidade de vida. O desafio para as cidades do século XXI". Belém – PA, 2001.

LEFEBVRE, H. Espaço e política. Ed. UFMG, Belo Horizonte, 2016.

PAULANI, L. Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo. Rev. Econ. Polit. 36 (3) • Jul-Sep 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-31572016v36n03a04>. Acesso em: 15 de outubro de 2017.

RIBEIRO, 2022. Os caminhos para enfrentar a crise e repensar a reforma urbana. *Le Monde Diplomatique* Brasil – Direito à Cidade: Reforma Urbana e Direito à Cidade: os desafios do desenvolvimento. 04/05/2022. In: Arquivos Direito à Cidade - Le Monde Diplomatique. Acesso em: 03 de junho de 2022.

RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). As metrópoles e o capitalismo financeirizado. 2ª Edição – Revista e Ampliada. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021.

RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). As metrópoles e o direito à cidade na inflexão ultraliberal da urbana brasileira. TD nº 012 [online]. INCT Observatório das Metrópoles. 2020. In: https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2020/01/TD-012-2020_Luiz-Cesar-Ribeiro_Final.pdf. Acesso em: 20 de junho de 2022.

ROLNIK, R. Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

RUFINO, Beatriz; FAUSTINO, Raphael; WEHBA, Cristina (Org.). Infraestrutura na reestruturação do capital e do espaço: análises em uma perspectiva crítica. Letra Capital). 1ª Ed. Rio de Janeiro, 2021.

SCHVARBERG, Benny. Dependência e autonomia na área metropolitana de Brasília. In: Território e Sociedade: as múltiplas faces da Brasília metropolitana. Brasília: ed UnB, 2019.

ANAI S

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

A IDEOLOGIA DA CASA PRÓPRIA NAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL

Monique Bentes Machado Sardo Leão (UFPA/PPGAU)

José Júlio Ferreira Lima (UFPA/PPGAU)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

METRÓPOLES:
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

RESUMO

Neste artigo, o objetivo é realizar uma discussão sobre o papel ideológico da casa própria na política habitacional brasileira, destacando como a propriedade privada é vista como um meio de garantir segurança e estabilidade para a sociedade. Com a ascensão do neoliberalismo, a casa própria passou a ser encarada como uma mercadoria e um ativo financeiro, refletindo uma perspectiva econômica em que a habitação é principalmente um veículo para o crescimento econômico e a acumulação de riqueza. A literatura indica que as transformações no papel da moradia têm acirrado as desigualdades socioespaciais, afetando principalmente as minorias urbanas. A investigação parte do pressuposto de que no Brasil, o sistema patrimonialista na formação urbana, favorece e protege os proprietários de terra, vinculando a propriedade privada a status econômico e social. O artigo examina como a casa própria tem sido utilizada na trajetória habitacional brasileira e como sua função como política social oculta as desigualdades inerentes ao sistema capitalista.

Palavras-chave: ideologia da casa própria; patrimonialismo; política habitacional.

1." INTRODUÇÃO

A casa própria no Brasil possui um significado cultural, econômico e político, sendo componente presente nas políticas habitacionais do país desde a década de 1930 (Bonduki, 2004; 2014). Entende-se casa própria, como um termo que reforça a propriedade privada da terra e a sua associação com a edificação, o imóvel habitacional como benfeitoria, e que o senso comum atrela a uma condição ideal de moradia.

A casa própria é adotada em diversos países, sendo associado a sistemas habitacionais orientados pelo mercado, como os desenvolvidos nos EUA e Reino Unido. Segundo Ronald (2008), a casa própria seria uma característica cultural de países anglo-saxões. Neste sentido, a ideologia da casa própria, segundo o autor, teria enraizamento na filosofia liberal de valorização da individualidade e da propriedade privada de pensadores liberais ingleses. Contudo, o avanço do neoliberalismo, refletiu em uma expansão da abordagem pró-mercado em sistemas habitacionais em vários países, inclusive nos que não seguiam uma tradição de casa própria em suas políticas de provisão habitacional (Ronald, 2008; Rolnik, 2015).

A literatura demonstra que a cultura da casa própria é fundamental e facilitadora para que pessoas adquiram financiamento habitacional, e que é capaz de levar a população a enfrentar riscos financeiros em prol da aquisição de sua casa (Rolnik, 2015; Sassen, 2016). Ou seja, o conceito de casa própria teria um aspecto cultural relevante, que auxiliou a sua mercantilização, o que leva a indagar sobre o papel ideológico da casa própria.

Ao se tratar do contexto brasileiro, as particularidades do país localizado no sul global, que teve um passado de colonização exploratória e sistema escravista, fez emergir grandes centros urbanos marcados por pobreza urbana e incompletude de infraestruturas. De tal modo, que o enfrentamento das desigualdades urbanas, tornam a questão habitacional um dos principais desafios ao se pensar em uma produção urbana mais justa socialmente.

A política habitacional brasileira surge na década de 1930 por pressão de trabalhadores que viviam em condições precárias, nas cidades que estavam se industrializando. Esse primeiro ciclo de produção de habitação social no Brasil possuía forte influência da arquitetura e urbanismo do movimento moderno, que se inspirava em produções europeias, inseridas em contexto de sistema de bem-estar social (Bonduki, 2004). Porém, desde as primeiras ações do poder público em tratar a habitação social, observa-se o emprego da valorização da casa própria, que neste trabalho são relacionadas a fatores históricos do processo de colonização, como o patrimonialismo.

A questão norteadora deste trabalho parte do princípio de investigar o conceito de casa própria no Brasil como uma ideologia. Inicialmente, a ideologia da casa própria sugere uma forte relação com momentos de instabilidade política e

econômica. Sugere-se que a casa própria, teria a intenção de defesa do núcleo familiar dessa instabilidade, serve como um indicador de progresso social, além de permitir a transmissão de patrimônio entre gerações dentro da família e do domicílio.

De tal modo, o objetivo deste trabalho é investigar o conceito de casa própria nos programas de provisão habitacional, com referência ao ajuste neoliberal na condução de programas governamentais do país. Para alcançar o objetivo da pesquisa, utiliza-se como metodologia, uma revisão teórico-conceitual, a partir da investigação do conceito de patrimonialismo na formação urbana das cidades brasileiras, utilizando obras de Faoro (2001) e Holanda (1995), além de autores que discutem as nuances do patrimonialismo no planejamento urbano brasileiro como Bolaffi (1979), Maricato (2006) e Ferreira (2005, 2022).

2." A casa própria: definições e conceitos

No Brasil, entende-se como casa própria a habitação que é propriedade privada. A casa própria brasileira, resulta tanto do mercado formal quanto da autoconstrução, inclusive com muitas casas em áreas informais enfrentando insegurança quanto à posse. Segundo os dados da pesquisa do IBGE, Síntese de Indicadores Sociais de 2023, 64,6% da população brasileira vivia em domicílios próprios quitados. Porém, este dado é emblemático, pelo caráter da autodeclaração, além de estar diminuindo ao longo do tempo, ao passo que ocorre o aumento da moradia em aluguel, que registrou a condição de moradia de 20,2% da população brasileira.

A crise de moradia é uma característica histórica das cidades brasileiras, trazendo à tona discussões sobre a adequação da casa própria para uma moradia digna. Aponta-se como uma problemática, que a desigualdade de renda dificulta o acesso à casa própria formal para a população urbana de baixa e média renda, tornando-a uma questão de política pública e uma grande aspiração da população pobre. A falta de moradia tem sido abordada por programas governamentais que incentivam a produção habitacional. No entanto, os indicadores sociais mostram que as melhorias habitacionais vão além da unidade habitacional, estando intrinsecamente ligadas à urbanização e infraestrutura urbana e às políticas alinhadas às dinâmicas regionais.

Bolaffi (1979), na década de 1970, já argumentava que a ideologia da habitação popular e da casa própria no Brasil estava ligada tanto a uma aspiração consumista e de ascensão social quanto a uma necessidade econômica de reduzir despesas com aluguel, que é uma das maiores do orçamento familiar. A leitura de Bolaffi (1979), ainda é atual, posto, que a relação entre aluguel e orçamento familiar, é evidenciando pelo ônus excessivo do aluguel ser o componente mais expressivo do cálculo do déficit habitacional do país (FJP, 2024). Além, de que custos com habitação representem a maior despesa do orçamento familiar dos brasileiros, correspondente em média a 36,6% do consumo mensal, sendo o aluguel a maior despesa em moradia (IBGE, 2018).

De tal forma, que o discurso de "fugir do aluguel" é frequente nos discursos das propagandas do setor habitacional, além de serem descritas em entrevistas com mutuários de programas governamentais. O ideário da casa própria brasileiro se constituiu a partir do entendimento de que a propriedade privada é o mecanismo para garantir a segurança habitacional, e conforme consolidou-se como estratégia de provisão de moradia pelo poder público, passa a representar a forma ideal ou almejada para a habitação.

O ideário da casa própria brasileiro se constituiu a partir do entendimento de que a propriedade privada é o mecanismo para garantir a segurança habitacional, e conforme consolidou-se como estratégia de provisão de moradia pelo poder público, passa a representar a forma ideal ou almejada para a habitação. O conceito de "ideário da casa própria" é empregado para se referir ao conjunto de ideias relacionadas ao favorecimento da condição de moradia em uma propriedade privada, já consolidada pela sociedade como um ideal. Seria como Bourdieu (2004) explica um condicionamento social, um

habitus que cria um senso comum sobre práticas e objetos de desejos, que justificaria o propósito de adquirir bens, como o imóvel residencial, que leva a pessoa a entender que é evidente, por estar no imaginário coletivo.

Também se emprega o conceito de “ideologia da casa própria”, que é entendida a partir de uma leitura marxista, não apenas como um conjunto de ideias ou crenças, meramente abstrato, mas a partir de um fenômeno com raízes nas estruturas de poder e relações de classe. Para a abordagem marxista, a ideologia é entendida como uma forma de poder de uma classe dominante em uma sociedade, para manter privilégios e controle (Chauí, 2008; Marx; Engels, 2007). A partir do estudo das ideologias pode-se analisar as dinâmicas sociais e políticas e a relação que possuem com as estruturas de poder de uma sociedade (Chauí, 2008).

Assim, se parte do princípio de que o ideário da casa própria é um fenômeno social, ancorado pelo Estado, que sustenta as estruturas sociais e de poder brasileiras, utilizando a ideologia da casa própria como forma de alienação para alcançar os seus objetivos relacionados a propriedade privada.

Neste sentido, Bolaffi (1979) destaca que a casa própria representa mais do que uma solução de moradia, é uma forma de conquistar politicamente o trabalhador ao torná-lo proprietário. E por outro lado, reconhece-se neste trabalho a importância econômica da casa própria, utilizando em momentos de crise no país.

A casa própria interessa a diversos agentes que lutam por poder nas decisões que se referem a política habitacional, construindo um ideário complexo e contraditório. De tal modo, que se pode dizer que o conceito de casa própria no Brasil é contraditório, ora como instrumento de dominação via mercado habitacional, ora como luta por moradia digna para os pobres.

3.” A casa própria e a habitação como mercadoria

Historicamente, a habitação tem desempenhado um papel crucial na economia, destacando-se no setor da construção, no mercado imobiliário e no setor bancário através de hipotecas (Harvey, 2011). Segundo Aalbers e Christophers (2019), a crença na habitação como um veículo essencial para o crescimento econômico justifica a promoção estatal da comercialização da habitação, mesmo em tempos de austeridade.

No final da década de 1970 e início de 1980, diversos países adotaram medidas neoliberais que desmontaram os componentes do bem-estar social estabelecidos no pós-guerra, como solução para a crise do desenvolvimento fordista (Rolnik, 2015; Royer, 2009). O neoliberalismo promoveu o *laissez-faire*, com intervenção estatal limitada e autossuficiência individual. Isso levou, de forma quase generalizada na Europa, ao desmonte das políticas de habitação pública e social, desestabilização da segurança de posse e transformação da habitação em mercadoria e ativo financeiro (Rolnik, 2015).

Ronald (2008) comenta que houve o crescimento de proprietários de habitações em diferentes países e contextos, e que parece haver um discurso hegemônico sobre a casa própria, proveniente da globalização e neoliberalismo, e possuem o Estado como o agente de mudanças dos sistemas habitacionais. Assim, a ideologia da casa própria, transformou sistemas habitacionais e a percepção da população sobre a habitação, e em sociedades que prevaleciam nos seus sistemas, as moradias públicas, arrendamentos, ou locações sociais, aos poucos vão sendo ocupadas pelo ideário da casa própria.

A casa própria torna-se uma forma de acumulação de riqueza, e quando os preços dos imóveis sobem, há maior valorização tanto para o proprietário, como colaborando para o crescimento econômico de países. Com o preço do imóvel em alta, a casa própria pode cumprir o papel de ativo financeiro, assim estimulando a economia (Rolnik, 2015), porém criando barreiras para a aquisição pela população pobre.

Na década de 1980, a securitização das hipotecas ganhou força, permitindo a especulação no mercado imobiliário. Nos EUA, surgiram as *subprimes*, financiamentos de alto risco destinados a mutuários de baixa renda e com histórico de

inadimplência, principalmente entre a população pobre e não branca. Sem políticas habitacionais públicas adequadas, essas populações assumiram financiamentos em mercados imobiliários de risco, resultando em alta vulnerabilidade. Essa "Economia do débito" (Harvey, 2011; 2018) levou à insegurança habitacional, evidenciada pela crise das hipotecas de 2008, que revelou discriminação racial e desigualdades históricas, com despejos afetando bairros de minorias, desvalorizando áreas inteiras e exacerbando o problema.

Segundo Harvey, a habitação é o principal *locus* das múltiplas contradições do capitalismo (apud Aalbers & Christophers, 2019). A mercantilização da moradia, bem como o uso crescente da habitação como um ativo integrado a um mercado financeiro globalizado, afetou profundamente o exercício do direito à moradia adequada pelo mundo. Observou-se um abandono de políticas públicas em que a habitação é considerada um bem social (Rolnik, 2015). E cada vez mais observam-se políticas habitacionais baseadas na necessidade da compra da casa própria por meio de financiamento. Desde a década de 1990, o crescimento do financiamento habitacional em economias desenvolvidas foi tão significativo, que nesses países, como EUA, Reino Unido, Dinamarca, Austrália e Japão, os mercados de hipotecas representam mais de 50% do PIB (Rolnik, 2015).

É importante compreender inclusive o papel da moradia, na resolução de crises econômicas. Como, por exemplo, as recomendações do Banco Mundial no relatório *Housing: Enabling Markets to Work (1993)*, trazia diretrizes que orientam os governos a formularem melhor suas políticas habitacionais, e apontava como o setor habitacional seria importante para a economia (Rolnik, 2015).

A casa própria é comparável a estoque de riqueza, sua valorização ao longo do tempo e possibilidade de monetização: foi comparada a "galinha de ovos de ouro" ou em um "caixa eletrônico" das famílias (Ribeiro, 2017). O termo caixa eletrônico é aqui utilizado por comparar a casa ser capaz de funcionar como garantia de empréstimos e financiar itens de consumo e inclusive, em alguns países, ser utilizada como garantia de aposentadoria (Rolnik, 2015; Harvey, 2011).

A entrada do pobre na economia financeirizada e seus riscos eminentes, discutidos, demonstram a faceta mais cruel da habitação como mercadoria, que é perpetuação da lógica da acumulação via espoliação do pobre. Neste ponto, torna-se relevante o caso brasileiro, onde a casa própria tem sido historicamente incentivada pelas políticas habitacionais.

No Brasil, há uma vasta discussão sobre a financeirização da habitação¹, iniciada na década de 1990, com apoio estatal, o marco legal foi criação do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) em 1997. E que levou nos anos 2000 ao aumento do volume de unidades habitacionais financiadas com participação de grandes incorporadoras, localizadas principalmente em São Paulo, um processo novo ao que se refere aos negócios com a propriedade no urbano e a própria produção do espaço, assim como era nova a integração das incorporadoras imobiliárias à dinâmica da bolsa de valores brasileira (Sanfelice, 2013).

A entrada da financeirização no mercado habitacional enfrentou dificuldades devido ao acesso limitado da população ao sistema financeiro e à necessidade de adaptação do setor da construção civil e do mercado imobiliário. Historicamente dominado por empresas familiares em mercados regionais, houve uma tentativa de adequação com a presença de investidores financeiros, resultando em parcerias entre grandes e pequenas empresas regionais. No entanto, muitas dessas parcerias foram posteriormente desfeitas, demonstrando os desafios significativos em lidar com as variações regionais de mercado (Royer, 2009; Shimbo, 2010, Sanfelice, 2013).

Após o golpe de 2016, ocorre um aceleração de transformações na política habitacional que visam maior aproximação ao modelo financeirizado, no entanto, ainda limitado e com fortes discrepâncias regionais. O financiamento habitacional enquanto instrumento de política pública que busca responder a uma necessidade social, também representa a partir da leitura do Estado patrimonialista, uma ferramenta para dominação das elites. A relação de poder é exercida na produção e mercantilização da moradia, além da própria relação ao solo urbano, determinando as localizações das produções

¹ Tratadas por autores como Royer, (2009), Shimbo (2010), Sanfelice (2013) e Rolnik (2015).

habitacionais. Assim, a financeirização do imobiliário, que é um processo global, de uma economia considerada avançada, irá encontrar no Brasil dinâmicas que versam com o arcaico, parafraseando Oliveira (2003).

4." O patrimonialismo e o ideal da propriedade privada no Brasil.

Para melhor compreensão das raízes culturais da casa própria no Brasil, partiu-se do pressuposto que as heranças do sistema patrimonialista foram responsáveis por criar um ideal em relação a propriedade privada. Portanto, antes das políticas habitacionais no Brasil serem influenciadas pelo neoliberalismo, o país já apresentava programas habitacionais baseados na comercialização da casa própria.

O patrimonialismo² é caracterizado pelo domínio dos interesses da elite política e econômica, por meio do Estado, que atua conforme interesses privados, dificultando uma governança com abordagem de bem comum (Faoro, 2001). No Brasil, o patrimonialismo se amolda e é flexível às mudanças econômicas, sendo a estrutura que protege a ideia de propriedade privada e defende o direito do proprietário, assim como, determina quem serão os proprietários.

A propriedade privada, chegou no país ao longo do processo colonizador. Primeiramente, a Coroa portuguesa, por meio da Lei das Sesmarias, realizou concessões de terras visando a exploração. E, somente no século XIX, quando as sesmarias foram extintas, e partir da primeira constituição brasileira, em 1824, que foi estabelecido o marco legal que formalizou o direito de propriedade "em toda a sua plenitude" como um direito fundamental absoluto (Gaio, 2010; Pereira, 2021).

Em 1850, a Lei de Terras, foi o marco para a consolidação do conceito de propriedade privada no Brasil, sendo a primeira tentativa de estabelecer um ciclo de mercantilização da terra no país, a partir da compra e venda, além de estabelecer um sistema registral para as transações fundiárias no Brasil (Ribeiro, 2021). Porém, a terra urbanizada se torna uma mercadoria cara, tornando-se de difícil acesso, principalmente para a população mais pobre, fato agravado pela especulação.

De tal modo, reforçou-se a desigualdade social pela aquisição da terra, sendo um processo político-econômico que também serviria para transferir o status das elites, que antes era medido pelo número de escravos (Ferreira, 2005). Com o fim da escravidão em 1888, sem reparação alguma, os recém-libertos foram levados a ocuparem terras, sem a legalidade proposta pela Lei de Terras e situadas em localizações desprezadas pelo mercado. Ou seja, estava determinado quem seriam os proprietários de terras, pela classe social e raça, e destinando pessoas negras a territórios as margens da cidade.

No final do século XIX, as reformas urbanas "civilizadoras", trazem a modernidade as cidades brasileiras, por um projeto de cidade exportado, e executado "de cima para baixo" pelo Estado, a fim de conduzir a modernização do país (Gorelik, 1999). O papel da propriedade privada, e da própria noção de moradia digna serão acionados como uma condição de inserção social nessa cidade fabricada com ideias liberais-conservadoras, porém que é excludente e definia quem teria direito a cidade.

No contexto contemporâneo, Maricato (2006) descreve que a ineficácia do planejamento urbano e entrave para o desenvolvimento urbano brasileiro tem origem na matriz patrimonialista, por favorecer a concentração por meio da propriedade privada, que pode ser considerada uma das bases do Estado patrimonialista. Desta forma, por mais que o desenho dos planos urbanísticos caminhe para um viés social, haverá barreiras para sua eficácia. Há excesso de burocracia propositalmente para favorecer os interesses privados, como Ferreira (2022) explana, leis e regulamentos mais confundem

² O patrimonialismo brasileiro foi tratado pela primeira vez por Sérgio Buarque de Holanda em 1936 no seu livro "Raízes do Brasil" (Holanda, 1995), no qual trazia o patrimonialismo como uma característica histórica no Brasil, com heranças do período colonial e imperial. Posteriormente, Raymundo Faoro, no livro "Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro", de 1958 (Faoro, 2001), irá analisar o patrimonialismo no contexto da formação do Estado brasileiro. O patrimonialismo inspirou outros autores que buscam realizar uma interpretação sobre o Brasil, o conceito além de empregado nas análises de ciência política e sociologia, será utilizado no campo do planejamento urbano para relacionar os entraves de gestão urbana.

do que ordenam, e as interpretações ambíguas ou subjetivas não por acaso, estão a serviço das facilitações para os interesses das elites.

Em analogia ao termo “produção social do espaço urbano”, Ferreira (2022) afirma, que a formação das cidades brasileiras se deu pela “produção patrimonialista do espaço urbano”. Segundo o autor, não caberia usar o termo “produção social” no Brasil, já que o termo utilizado por urbanistas marxistas, foi feito a partir de uma leitura de países que viviam o contexto da social-democracia, diferente do Brasil que se perpetua um Estado sob um sistema patrimonialista.

Para Ferreira (2022) o Estado brasileiro é submetido à força patrimonialista desde sua gênese, promove a produção desigual do território, ao mesmo tempo, que garante a manutenção permanente da cidade segregada. Mesmo porque, como Oliveira (2003) relata a moradia do pobre urbano construídas nas favelas foram funcionalizadas pelo capitalismo, permitindo o funcionamento do sistema pelo barateamento da força de trabalho.

O problema da moradia, ou da falta dela em condições dignas, foi agravando-se conforme as cidades passaram por processos de urbanização e crescimento populacional após a década de 1960. A pressão por moradias vinda da classe trabalhadora, levaram o poder público a produzir habitações para enfrentar o problema da habitação, em programas habitacionais desde a década de 1930. Porém, o termo “falso problema”, cunhado por Bolaffi (1979), é pertinente após mais de 40 anos. O autor afirmava que a produção da habitação (da casa própria) mascarava o real problema que era a questão fundiária. Assim, observa-se que os velhos questionamentos ainda são presentes em torno da terra urbana, já que está é disputada pela elite e há o permanente desafio de vencer as estruturas patrimonialistas.

A “produção patrimonialista do espaço urbano” é observada no poder da elite em interferir no parcelamento, urbanização e dotação de infraestrutura de seu território, enquanto terrenos alagadiços e periféricos, que não são de seu interesse, tornam-se ocupação popular (Ferreira, 2022). Os instrumentos do Estatuto da Cidade que buscam garantir a função social da propriedade são entravados nas escalas das gestões municipais, em um ciclo vicioso, o direito à cidade, e, portanto, o direito à moradia, nesta conjuntura continuam sendo grandes desafios a serem concretizados.

Por isso reforça-se, que para além do sentido de moradia, a casa própria é também entendida a partir de um “nó da terra” (Maricato, 2011). Pois a ideologia da propriedade privada de herança colonial, foi reforçada e ainda permanece amparada por instrumentos legais e pelo Estado patrimonialista. Assim, o imbróglgio da terra no Brasil é presente nos processos especulativos, nos vazios urbanos, nos registros em cartórios confusos e cadastros públicos imobiliários incompletos e sem informações rigorosas (Maricato, 2006), dificultando processos de regularização fundiário e acesso a habitação social em localizações centrais.

A “aquisição da casa própria” foi promovida pelo poder público como solução para o problema habitacional, mas a questão fundamental da terra não foi resolvida eficientemente, dificultando o acesso formal à terra. Ferreira (2022) afirma que o patrimonialismo nos municípios se manifesta nas disputas em torno da terra, envolvendo proprietários fundiários e o setor imobiliário. As classes dominantes exercem seu privilégio e direcionam investimentos públicos urbanos para seus interesses, evidenciando o patrimonialismo na escala territorial dos municípios.

5.” O financiamento da casa própria no centro da política habitacional brasileira

Ao longo da trajetória da política habitacional brasileira é possível observar como a casa própria foi acionada como principal modelo de provisão habitacional. Na linha do tempo a seguir (Figura 1), são apontados os principais programas habitacionais geridos pelo poder público, assim como a criação de marcos institucionais, que irão ser chave na consolidação da mercantilização da habitação via política habitacional.

Figura 1 - Linha do tempo da política habitacional brasileira



Fonte: Elaborado por autora, 2023, a partir de Bonduki (2014); Azevedo; Andrade (2011), Royer (2009), Maricato (2011) e Valença (2001).

Observa-se que desde as primeiras políticas, como a dos IAPS, na década de 1930, já ocorre, um favorecimento em torno da ideia de casa própria, voltada a beneficiar os trabalhadores por meio de uma ideia de meritocracia, esse discurso estará presente em outros programas posteriores, que agregam valor moral como propaganda de empreendimentos habitacionais. Outra questão a se levantar, é sobre como os conflitos no mercado de aluguel, desde o início do século XX, levaram a uma imagem negativa dessa condição de moradia (Bonduki, 2004). Uma forma de incentivar a comercialização da casa própria são propagandas que veiculavam os benefícios de sair do aluguel, ideia que perdura até hoje.

Alcançar o status de proprietário de seu imóvel representou um vislumbre para o trabalhador brasileiro. No entanto, não foi, necessariamente um interesse em promover justiça social que levou o Estado a financiar a casa própria para o trabalhador. A casa própria, surge enquanto mercadoria para gerar ganhos em um novo momento da economia capitalista, onde a terra, vista como uma mercadoria, é rentável, assim como, todo o circuito econômico que pode ser beneficiado pelo setor da construção da habitação.

O principal fundo que alimentou os programas habitacionais brasileiros, o FGTS, criado na década de 1960, fez com que o centro da política, que já era voltado ao trabalhador formal pelos IAPs, continuasse seguindo essa estratégia, observado no período do BNH, que estruturou a política habitacional utilizando recursos do FGTS, e pelos agentes promotores de casa própria com organizações que envolviam cooperativas de servidores, institutos previdenciários, clubes militares, entre outros, que destinavam a produção e financiamento para trabalhadores de entidades a quem estavam ligadas (Azevedo; Andrade, 2011; Royer, 2009). Até hoje o FGTS representa o principal fundo para financiamento habitacional, com a diferença que até a década de 1980 foi gerido pelo BNH, e após isso pela Caixa.

O ano de 1986 é um momento chave, nesta linha do tempo, o fim do BNH, marcou o início da Caixa como agente operador, papel que cumpri até hoje, gerindo o FGTS e programas do governo federal. Porém, no período, após 1986 até meados da década de 1990, pode ser abordado como de lacuna em programas habitacionais, pois, como já apresentado, os programas tiveram baixa duração e recursos de fundo estatal.

Dentre os incentivos para financiamento habitacional criados no fim da década de 1990, destacou-se a carta de crédito (PRÓCRED), porém com baixo atendimento. Além do programa de arrendamento residencial (PAR), relatado por Valença (2001) como uma proposta que se diferenciava do padrão de financiamento de casa própria. Apesar de ser interrompido na década de 2000, o fundo FAR, criado para o programa, se manterá, atualmente articulado ao PMCMV. O PMCMV, criado em 2009, por sua vez, consolidou-se como programa de financiamento habitacional, possuindo mais de 10 anos de atuação, com um intervalo de 3 anos de extinção, e operação do PCVA (Programa Casa Verde e Amarela).

Conforme o neoliberalismo e a financeirização vão ganhando espaço na política habitacional, também são observados avanços jurídicos na contratação do financiamento, em direção a facilitar o credor, com a justificativa da segurança jurídica ser essencial para que o mercado abaixe juros e facilite o acesso a casa própria.

Entre as mudanças, as que são mais importantes, está na instituição da Alienação Fiduciária, que surge com a criação do SFI pela Lei nº 9.514/97, mas que logo em seguida foi também veiculada ao financiamento do SFH, em 1998. A forma de negócio por meio da alienação será amplamente utilizada nas operações de créditos das mais variadas instituições financeiras do mercado. E, a hipoteca, que era o principal sistema para a aquisição da casa própria a longo prazo, será cada vez menos utilizada, e chega no século XXI praticamente em desuso pelas principais instituições financeiras do país, já que os bancos credores preferem as garantias de crédito que a alienação fiduciária proporcionará.

Contudo, a alienação fiduciária representa um maior distanciamento do mutuário em relação a propriedade definitiva da casa, que será somente conquistada após a finalização da dívida. O instrumento demonstra que sua importância está mais na segurança jurídica ao credor, pela facilidade de reaver o imóvel em caso de inadimplência em relação a hipoteca. No sistema de hipotecas, o mutuário desde a assinatura do contrato era considerado proprietário. Isso implicava em um processo jurídico mais lento de posse e domínio do imóvel pelo credor e de uma limitação quando o imóvel era utilizado como residência do mutuário, protegendo de despejo que o colocasse em insegurança de moradia. Como Royer (2009) explana, essa segurança a família mutuária era de certa forma criticada por organismo internacionais, como o Banco Mundial, pela morosidade do processo judicial.

A linha do tempo a seguir (Figura 2), evidência as influências do neoliberalismo no campo da habitação no Brasil. Afirma-se que quanto mais neoliberal o programa habitacional for, mais desigual ele se mostrará em seu atendimento, já que pela particularidade brasileira, há necessidade de criar mecanismos de promoção de justiça social.

Figura 2 – Linha do tempo do neoliberalismo no campo do financiamento habitacional no Brasil



Fonte: Autora, 2023

Na fase de experimento neoliberal, da década de 1990, a intervenção estatal a nível federal foi considerada “apática” (Valença, 2001), em relação as políticas habitacionais, porém, observa-se uma atuação energética no sentido de favorecer os interesses do mercado e o consumo da habitação, enquanto produto, dando ênfase para sua dimensão econômica. Contudo, o mercado de habitações e o sistema de financiamento habitacional, não atendem de forma igualitária a população, gerando dificuldade para a aquisição da casa própria. O acesso ao crédito imobiliário é difícil principalmente para as rendas mais baixas, e há contínua informalidade no processo de produção urbana, com autoconstruções habitacionais e processos de ocupações juridicamente irregulares.

No século XXI, o governo de esquerda do partido dos trabalhadores, descrito por Singer (2015) como Lulismo, referindo-se ao nome do presidente Luís Inácio Lula da Silva, será caracterizado por sua ambiguidade, por ora propor uma política social que enfrenta as desigualdades sociais, ao mesmo tempo que incentiva o avanço para um *laissez-faire* do mercado (Ribeiro, 2017). Porém, esse mercado de habitações de casa própria se mostrará amparado pelo Estado, principalmente após a criação do PMCMV.

De tal modo que o Estado a serviço do mercado age em várias frentes para viabilizar a economia do setor habitacional, por meio de recursos para a produção, atendendo as demandas do mercado, e possibilitando a entrada de

mutuários de baixa renda no sistema de financiamento por meio de subsídios e incentivos, tornando-os consumidores do produto habitacional.

Aponta-se que mesmo nos momentos em que houve maior presença de políticas neoliberais, observa-se a máquina do Estado agindo com forte caráter patrimonialista, onde os centros decisivos são a partir de assuntos particulares, beneficiando um determinado grupo. Ou seja, mesmo que represente momentos mais desiguais e de pobreza para maior parte da população, a classe dominante brigará para manter seu favorecimento. Assim, pode-se dizer que houve ao longo desse percurso histórico incentivos a casa própria para favorecer o mercado de habitações, para beneficiar a elite que passa a ver uma possibilidade de concentração de riqueza pela indústria da construção civil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do que foi abordado neste trabalho, considera-se que o conceito de casa própria no Brasil está interligado a aspectos simbólicos, sociais, econômicos e políticos, configurando um campo de estudo multidisciplinar. Apontando-se que os principais componentes desse conceito incluem:

1. Associação com a propriedade privada e segurança jurídica.
2. Ligação ao modelo de financiamento habitacional governamental.
3. É produto da colonialidade apoiada pelo Estado patrimonialista.
4. Identificação como um direito social.

Portanto, enquanto ideologia, a casa própria, é utilizada pelo Estado como instrumento de poder e controle social, especialmente em momentos de crise para criar uma sensação de estabilidade. Essa política, contudo, mascara as desigualdades do sistema capitalista, favorecendo a concentração de riqueza ao invés de sua distribuição.

Comparando com o modelo de casa própria em economias neoliberais como EUA e Reino Unido, onde há uma predominância da ação do mercado. No Brasil há uma intervenção estatal significativa. Neste sentido, a mercantilização da habitação, promovida pelo Estado, se ajusta ao capitalismo financeiro, transformando a propriedade em um ativo financeiro e afastando mutuários da propriedade efetiva.

Quando ocorrem as primeiras iniciativas de inserção das ideias neoliberais no país no final da década de 1980 e início dos anos 1990, considera-se que de certa forma, a estrutura de financiamento habitacional baseada na casa própria, facilitou, no campo da habitação, essa nova estrutura de política habitacional baseada no mercado. Enquanto, países europeus enfrentaram grandes transformações de seus sistemas habitacionais, que passam de modelos de gestão pública para gestão privada, ou de locação social para o incentivo para a compra da habitação, no Brasil, já se adotava o modelo de casa própria, no entanto, incentivado fortemente pelo Estado. Assim, o desafio brasileiro foi no sentido, de incentivar o mercado de habitações e de estruturar um mercado financeiro imobiliário.

A casa própria mais do que nunca, passou a ser vista como uma estratégia econômica, que envolve vários setores da econômica, desde a construção civil ao setor financeiro. Assim, o conceito de casa própria conforme se ajusta ao neoliberalismo, encontra forças para sua permanência enquanto ideário. A casa própria representa um trunfo em relação a seu papel ideológico de controle social, e por isso, ainda possui forte imagética em campanhas midiáticas utilizadas tanto pelo mercado, como pelo setor público.

Portanto, buscou-se trazer para discussão neste artigo, o quanto a casa própria, tem sido empregada pela política habitacional, e pode ser caracterizada como uma ideologia, amparada por um Estado patrimonialista, que tem colaborado

para a manutenção do poder, e concentração de riqueza, a um grupo específico. Logo, esse patrimonialismo é responsável para os desafios de uma aplicação mais justa socialmente dos programas de provisão habitacional. Por fim, este artigo teve o objetivo de contribuir para o debate sobre a ideologia da casa própria no Brasil, como elemento que é fundamental para a compreensão da política habitacional brasileira, e incitar pesquisas futuras em relação as estratégias de provisão habitacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AALBERS Manuel B. e CHRISTOPHERS Brett. **A Habitação no Centro da Economia Política**, Cidades [Online], 38 | 2019, 29 de junho de 2019. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/cidades/1193>> Acesso em 20 de novembro de 2021.
- AZEVEDO, S., and ANDRADE, LAG. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.
- BOLAFFI, G. **Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema**. In: MARICATO, E. A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial. São Paulo, Alfa-omega, 1979.
- BOURDIEU, Pierre. **Coisas ditas**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 2004.
- BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.
- CHAUÍ, Marilena. **O que é ideologia**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 2008.
- ENGELS, F. **A origem da família da propriedade privada e do Estado**. São Paulo: Ed. Boitempo, 2019.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro**. 3ª edição, revista, ed. Globo, 2001.
- FERREIRA, J.S.W. **A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil**. Anais do Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”, UNESP Bauru e SESC Bauru, 21 a 26 de agosto de 2005.
- _____. **A forma urbana patrimonialista: limites da ação estatal na produção do espaço urbano no Brasil**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, [S. l.], v. 24, n. 1, 2022. DOI: 10.22296/2317-1529.rbeur.202228pt. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/7031>. Acesso em: 14 jun. 2023.
- GAIO, Daniel. **A interpretação do direito de propriedade em face da proteção constitucional do meio ambiente urbano**. Tese (doutorado) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito, 2010.
- GORELIK, Adrián. **O moderno em debate: cidade, modernidade, modernização**. In: Wander Melo Miranda (editor), Narrativas da modernidade. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 1999, pp. 55-80.
- HARVEY, David. **Novo imperialismo**. Edições Loyola, São Paulo, 2005.
- _____. **O enigma do capital: E as crises do capitalismo**. Boitempo ed, São Paulo, 2011.
- _____. **A loucura da razão econômica: Marx e o capital no século XXI**. Boitempo ed., São Paulo, 2018.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26ª edição, São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 1995.
- OLIVEIRA, Francisco. **O Ornitórrinco**. In: _____. Crítica À Razão Dualista/O Ornitórrinco. Boitempo Editorial: São Paulo, 2003.
- MARICATO, Ermínia. **O ministério das cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano**. Boletim IPEA,

políticas sociais — acompanhamento e análise nº12, fev. 2006.

Maricato, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Boitempo 2007.

PEREIRA, G. (2021). **Das ordenações ao ordenamento**: a trajetória do direito de propriedade no Brasil. Revista brasileira de estudos urbanos e regionais, v.23, 2021.

RIBEIRO, Luís Cesar. **As metrópoles e o direito à cidade na inflexão ultraliberal da ordem urbana brasileira** (Texto para discussão interna – INCT Observatório das Metrópoles). Observatório das Metrópoles: Rio de Janeiro, 2017.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **A Propriedade Privada no Capitalismo sob Dominância Financeira no Brasil: Uma Análise a Partir do Novo Marco Normativo Nacional de Regularização Fundiária**, p. 241 -260. In: Propriedades em Transformação: Abordagens Multidisciplinares sobre a Propriedade no Brasil. São Paulo: Blucher, 2018.

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

RONALD, Richard. **The Ideology of Home Ownership**: Homeowner Societies and the Role of Housing. Ed. Palgrave Macmillan, 2008.

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

SANFELICI, Daniel. **Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil**: uma contribuição ao debate. EURE (Santiago), Santiago, v. 39, n. 118, p. 27-46, sept. 2013.

SASKIA, Sassen. **Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global**. 1.ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2016.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro**; orientador Cibele Saliba Rizek. — São Carlos, 2010.

SINGER, André. **Cutucando onças com varas curtas**: O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). Novos Estudos, n. 102, jul. 2015.

VALENÇA, Márcio Moraes. **Habitação no contexto da reestruturação econômica**. Análise Social, vol. XXXVI, p. 43-83, 2001.

VALENÇA, Márcio Moraes. **Habitação: notas sobre a natureza de uma mercadoria peculiar**. Cadernos MetrÓpole, n.9, p. 165-171, 2003.

ANAIIS

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

ANÁLISE ESPACIAL DA PRODUÇÃO HABITACIONAL PÚBLICA PELO PMCMV EM JOÃO PESSOA, PARAÍBA: de 2009 até 2018

Renato Régis Pinheiro Medeiros de Araújo (Núcleo Paraíba do Observatório das Metrópoles)

Rebeca Falcão dos Santos Melo França (UFPB)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

METRÓPOLES:
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

RESUMO

No contexto do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), a produção habitacional no Brasil foi significativamente impulsionada na última década, alcançando resultados notáveis tanto pelo volume de investimentos quanto pela estruturação de uma política habitacional abrangente, especialmente em comparação com a atuação do Banco Nacional de Habitação (BNH) no século XX. Embora o Programa tenha contribuído para a redução do déficit habitacional brasileiro, ele também ajudou a impulsionar setores importantes da economia durante os períodos de crise financeira. Esse aspecto influenciou a continuidade do modelo de produção habitacional em áreas periféricas e de baixa densidade, com foco nas camadas mais pobres da população. Este artigo tem como objetivo analisar espacialmente a produção habitacional subsidiada pelo Orçamento Geral da União (OGU) entre 2009 e 2018 na cidade de João Pessoa, sede da Região Metropolitana homônima. Observa-se que grande parte das 10.706 unidades habitacionais construídas, estão majoritariamente situadas em zonas periféricas com baixa cobertura de infraestrutura e serviços urbanos, distantes do centro e em zonas não adensáveis. Essa distribuição revela uma desconformidade em relação à política urbana vigente no período, a transferência do ônus locacional para as camadas sociais mais pobres e a ampliação da segregação socioespacial na capital paraibana.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Habitacionais; Déficit habitacional; Estudos Urbanos; Região Metropolitana de João Pessoa - PB.

1." INTRODUÇÃO

As políticas habitacionais no Brasil têm uma relação estreita com o crescimento e a urbanização das cidades. Segundo Bonates (2007), até 1986, a maior parte da produção de moradias pelo governo foi impulsionada por políticas habitacionais formuladas por instituições federais. Com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em 2009, o Governo Federal gerou um impacto significativo em diversas regiões do país, por meio de uma política habitacional abrangente, quase duas décadas após o fim do Banco Nacional de Habitação (BNH).

Para compreendermos o contexto de fundação do PMCMV, é essencial analisarmos as demandas e circunstâncias do período, especialmente o ano de 2008. Naquele ano, o Brasil, assim como muitos outros países, enfrentava os impactos da crise financeira global desencadeada pelo colapso do mercado de hipotecas subprime nos Estados Unidos. Durante esse período, o cenário brasileiro foi marcado por uma série de acontecimentos significativos, tais como: (i) queda significativa na bolsa de valores e uma desaceleração econômica; (ii) implantação de medidas governamentais, com intuito de estimular a economia, como redução de impostos e expansão de crédito; (iii) crescimento moderado do PIB; e, por fim, (iv) criação de empregos e aumentos salariais, especialmente nos setores da construção civil e serviços (Freitas, 2020; IPEA, 2008)

Diante desse panorama, o Governo Federal começou a planejar a criação do PMCMV, com o objetivo de reduzir o déficit habitacional e impulsionar o setor da construção civil e, conseqüentemente, aquecer setores importantes da economia brasileira (Valença e Bonates, 2010). O Banco Central do Brasil, por sua vez, focava seus esforços no controle da inflação. Esse período de transição exigiu adaptações nas políticas econômicas do país, visando mitigar os efeitos da crise financeira global, enquanto se buscava continuar o crescimento e o desenvolvimento (Banco Central do Brasil, 2008)

Na sua primeira fase, o programa tinha a meta de construir um milhão de moradias, com um orçamento inicial de 34 bilhões de reais, sendo 28 bilhões destinados a subsídios, 5 bilhões para infraestrutura e 1 bilhão para a cadeia produtiva. De acordo com a Cartilha do MCMV (Brasil, 2013), o objetivo era distribuir os recursos proporcionalmente ao déficit habitacional de cada região do Brasil, que se aproximava a 6,5 milhões de unidades habitacionais (UH), segundo a Fundação João Pinheiro (FJP, 2013). A Região Nordeste, que historicamente enfrenta elevados índices de déficit habitacional e vulnerabilidade social, foi uma das principais beneficiadas pelos investimentos. Juntamente com a Região Sudeste, concentrou mais de 70% das moradias anunciadas no período.

De acordo com Maricato (2000), o déficit habitacional é um termo utilizado para descrever a carência de moradias adequadas em um determinado país ou região. Esse conceito engloba a falta de unidades habitacionais suficientes para acomodar a população e as condições inadequadas de muitas das habitações existentes. Podendo ser medido de várias maneiras, incluindo diferentes aspectos, como: quantidade e qualidade das moradias; superlotação e assentamentos informais.

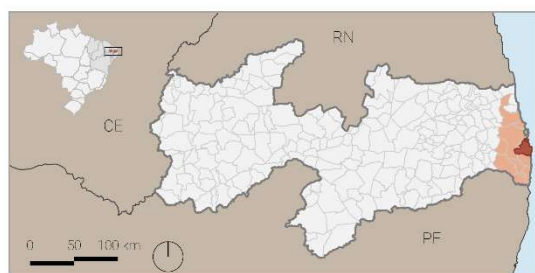
Embora tenha trazido benefícios, a dicotomia entre promover o crescimento econômico e garantir o acesso à moradia resultou na construção em larga escala de habitações sem diretrizes adequadas para integrar a política urbana e habitacional nas cidades brasileiras. Ao longo da última década, a literatura (Rolnik e Nakano, 2009; Rolnik *et al.*, 2015) destacou que o PMCMV incentivou a dispersão urbana e aumentou o ônus locacional sobre as camadas populares, em benefício dos interesses econômicos dos envolvidos, que frequentemente desenvolvem empreendimentos em zonas periféricas, aproveitando o solo urbano barato para obter maiores lucros. Isso contribuiu para a definição de padrões socioespaciais que influenciam a qualidade de vida dos beneficiários, gerando novos desafios no contexto urbano e afetando a percepção da eficácia do programa em cumprir sua função social.

O objetivo deste estudo é analisar espacialmente a localização dos conjuntos habitacionais construídos no âmbito do PMCMV com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) na cidade de João Pessoa, Paraíba, entre 2009 e 2018¹. Fundada em 1585 às margens do rio Sanhauá, a cidade permaneceu com sua expansão urbana relativamente estável ao longo de quatro séculos, inicialmente concentrando-se nos atuais bairros que compõem a região central. O município de João Pessoa está situado na faixa litorânea da Região Nordeste do Brasil, é a capital e maior cidade da Paraíba, abrangendo uma área territorial de aproximadamente 210 km².

O recorte geográfico (Mapa 1) foi definido com base nos dados do Ministério das Cidades (Brasil, 2024), que mostram que a capital paraibana foi a principal beneficiária desses empreendimentos habitacionais no estado, concentrando 10.711 unidades habitacionais.

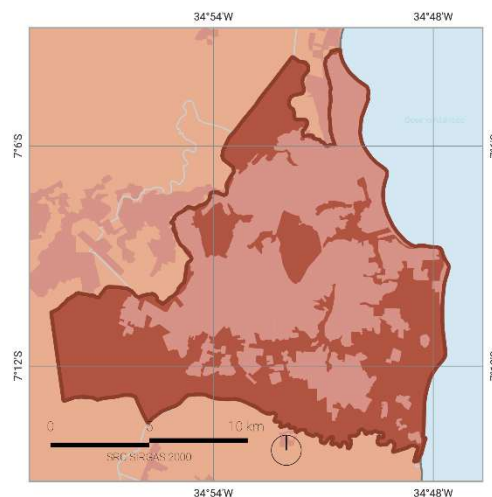
Mapa 1 – Localização de João Pessoa, Paraíba, Brasil

Brasil | Paraíba | João Pessoa



Legenda:

- | | |
|---|--|
|  João Pessoa |  Limites municipais |
|  RMJP |  Paraíba |
|  Mancha urbana |  Estados vizinhos |



Fonte: Autores (2024). Base cartográfica: IBGE (2017; 2023).

¹ Período durante o qual foram destinados recursos do OGU para a construção subsidiada de moradias para as camadas mais pobres da população brasileira.

2." A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

O Sistema Financeiro Habitacional (SFH) inicialmente financiado pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e, a partir de 1967, pela administração do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) foi criado durante o Governo Militar, e tinha como objetivo reduzir o déficit habitacional brasileiro que existia na época, uma vez que o Brasil passava por uma por um elevado nível de desemprego e um aumento na queda de renda. O período de 1964 a 1967 corresponde à primeira fase, de implantação e estruturação do BNH como órgão central do Sistema Financeiro da Habitação (Oliveira, 2014, p. 37).

Além da crise no setor imobiliário, a criação do BNH ocorreu em um contexto de crise econômica e política, exacerbado pelo regime ditatorial instaurado em 1964. O banco enfrentou dificuldades, como reajustes das prestações dos financiamentos superiores aos reajustes salariais. Em 1986, por meio do Decreto-Lei N° 2291, o BNH foi extinto e suas funções foram incorporadas à Caixa Econômica Federal (Zapellini *et al.*, 2017)

Segundo Oliveira (2014, p. 40) "o período de 1990 a 1992 foi marcado por mudanças superficiais no SFH", como implementação de ajustes no mecanismo de correção das prestações e a facilitação na quitação dos imóveis. Algumas ações do Governo Federal desde então foram instauradas, entre elas o PAR (Programa de Arrendamento Residencial). Apesar disso, Valença e Bonates (2010) destacam que não houve de fato a criação de uma política habitacional com o claro objetivo de melhorar as condições de habitação no país.

Gerenciado pelo Ministério das Cidades, o PMCMV, é uma iniciativa habitacional do Governo Federal, criada em 2009, pelo então presidente Luís Inácio Lula da Silva, e oferece subsídios e taxas de juros reduzidas para tornar mais acessível a aquisição de imóveis populares, seja na zona urbana ou na rural, através dos seguintes subprogramas: I - o Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU; e II - o Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR (Brasil, 2009).

De acordo com dados do Governo Federal (Brasil, 2023), o PMCMV evoluiu através de três fases distintas. A primeira fase, lançada em abril de 2009, implementou medidas para aumentar o investimento na construção civil e reduzir o déficit habitacional. A segunda fase, iniciada em 2011, foi caracterizada pelo aumento dos investimentos e crescimento na produção de unidades habitacionais. A terceira fase, começando em 2016, resultou na contratação de mais de 2 milhões de UH, com um significativo aporte financeiro do OGU.

Essa sequência de investimentos utilizando o OGU, que perpassou por três governos (Lula, 2009 - 2010; Dilma Rousseff, 2011 - 2016; Michel Temer, 2016 - 2018), foi interrompida em 2018. Em 2020, o Governo Federal, por meio do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), anuncia a criação do Programa Casa Verde e Amarela. O programa introduziu algumas mudanças, como a ampliação do teto do valor dos imóveis para enquadramento na habitação popular, a redução temporária das taxas de juros para famílias com renda mensal de 4 mil a 7 mil reais e a incluiu políticas voltadas à regularização fundiária e melhorias habitacionais.

Apesar disso, o programa apresentou retrocessos, como aponta o Observatório das Metrópoles (2020), devido à descontinuidade da produção subsidiada com recursos do OGU para famílias de baixa renda, que em 2022 representavam mais de 74,5% do déficit habitacional brasileiro (FJP, 2024). Em 2023, o PMCMV foi oficialmente retomado e integrado ao novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

3." DÉFICIT HABITACIONAL NO NORDESTE

Segundo a FJP (2013; 2023), o déficit habitacional brasileiro passou de 6,4 milhões em 2010 para 6,2 milhões em 2022², permanecendo concentrado nas regiões Sudeste e Nordeste. Embora o déficit nordestino tenha alcançado 1,7 milhões, cerca de um terço ainda está localizado apenas nas nove capitais estaduais e suas respectivas Regiões Metropolitanas (RM)³. A Tabela 1 apresenta o déficit habitacional nesse recorte geográfico para os anos de 2010, 2016, 2019 e 2022, onde observamos uma ligeira variação ao longo do tempo.

Tabela 1 – Evolução do déficit habitacional nas Regiões Metropolitanas do Nordeste (2010, 2019 e 2022)

| Déficit habitacional das Regiões Metropolitanas do Nordeste | | | | | | | | |
|---|-----------|-------|-----------|-------|-----------|-------|-----------|-------|
| Ano | 2010 | | 2016 | | 2019 | | 2022 | |
| RM ou RIDE | Total | % | Total | % | Total | % | Total | % |
| RIDE Grande Teresina | 54.037 | 8,2% | 42.458 | 7,1% | 36.151 | 6,0% | 33.618 | 5,9% |
| RM Aracajú | 34.611 | 5,2% | 31.844 | 5,3% | 36.215 | 6,0% | 36.926 | 6,5% |
| RM Fortaleza | 130.407 | 19,7% | 123.783 | 20,6% | 110.545 | 18,4% | 124.321 | 21,8% |
| RM Grande São Luís | 64.576 | 9,8% | 52.186 | 8,7% | 44.179 | 7,4% | 39.142 | 6,9% |
| RM João Pessoa | 21.550 | 3,3% | 32.176 | 5,4% | 47.285 | 7,9% | 47.123 | 8,3% |
| RM Maceió | 17.092 | 2,6% | 47.849 | 8,0% | 64.037 | 10,7% | 40.737 | 7,1% |
| RM Natal | 53.501 | 8,1% | 38.096 | 6,3% | 36.408 | 6,1% | 46.589 | 8,2% |
| RM Recife | 143.235 | 21,7% | 114.574 | 19,1% | 115.372 | 19,2% | 96.959 | 17,0% |
| RM Salvador | 142.255 | 21,5% | 117.648 | 19,6% | 110.615 | 18,4% | 105.211 | 18,4% |
| RM (Região Nordeste) | 661.264 | 31,3% | 600.614 | 34,5% | 600.807 | 33,3% | 570.626 | 32,4% |
| Brasil | 6.490.691 | 100% | 5.768.482 | 100% | 5.964.993 | 100% | 6.215.313 | 100% |
| Região Nordeste | 2.111.517 | 32,5% | 1.738.490 | 33,1% | 1.806.663 | 30,3% | 1.761.032 | 28,3% |

Fonte: FJP (2013; 2024). Elaborado pelos autores.

De acordo com os dados, algumas regiões apresentaram melhorias significativas ao longo dos anos. A RIDE Grande Teresina, a RM Recife e a RM São Luís, por exemplo, reduziram o déficit habitacional entre 32% e 39% em relação a 2010. Por outro lado, outras regiões metropolitanas enfrentam desafios crescentes. A RM Fortaleza, em 2022, concentrava cerca de 22% do déficit analisado, enquanto nas RMs de João Pessoa e Maceió⁴ o déficit mais que dobrou em valores absolutos (FJP, 2013; 2023).

O relatório da FJP (2023) também apresenta informações que destacam três pontos importantes sobre as demandas por habitação no Nordeste:

² Apesar da redução em números absolutos em relação a 2010, ao analisarmos a série histórica, percebemos uma tendência de crescimento do déficit habitacional brasileiro ao longo da última década, conforme apresentado na Tabela 1 para os anos de 2016, 2019 e 2022.

³ Teresina, capital do Piauí, faz parte da RIDE Grande Teresina, uma Região Integrada de Desenvolvimento que abrange municípios de mais de uma unidade da federação."

⁴ Destacamos que, a partir de 2018, Maceió passou a enfrentar impactos causados pela extração mineral de sal-gema, o que levou à evacuação de alguns bairros da capital alagoana.

- (i) 83% do déficit habitacional está concentrado na Faixa 1 do PMCMV, ou seja, entre famílias com rendimento bruto de até R\$ 2.640, um percentual superior ao do Centro-Oeste e à média nacional, que são 76% e 74%, respectivamente;
- (ii) Dentro da Faixa 1, a componente de precariedade representa 94% desse déficit, destacando-se também a nível nacional;
- (iii) Por fim, a precariedade atinge desproporcionalmente as mulheres, que representam 58% dos responsáveis por domicílios nessas condições na região. Essa composição se repete de maneira similar nas outras regiões brasileiras, sendo a maior no Sudeste, com 69%.

As informações sobre a precariedade e as faixas de renda são componentes importantes para a compreensão do déficit habitacional brasileiro e das desigualdades existentes nas diferentes escalas e recortes geográficos. Reconhecendo que o déficit habitacional é uma questão ainda distante de ser resolvida, o Estado desempenha um papel fundamental na mitigação dos impactos causados. Esse aspecto está relacionado à sua capacidade de: (i) atuar no planejamento e na regulação por meio de políticas públicas e regulamentações que garantam o desenvolvimento urbano e facilitem o acesso à moradia; e (ii) promover investimentos públicos, financiando programas habitacionais e construindo infraestrutura urbana adequada para atender às demandas habitacionais existentes.

4." PMCMV NA REGIÃO METROPOLITANA DE JOÃO PESSOA

Entre 2009 e 2018, o PMCMV subsidiou a construção de aproximadamente 107 mil habitações e construiu outras 37 mil por meio de investimentos do OGU na Paraíba. Fatores como influência, mercado imobiliário e tamanho do déficit habitacional foram essenciais para que a RM João Pessoa⁵ concentrasse cerca de 61% das unidades habitacionais financiadas pelo FGTS e 33% das habitações subsidiadas com recursos do OGU, nas modalidades Oferta Pública, Entidades, FAR e Rural. Quando consideramos apenas as modalidades Oferta Pública e Entidades, que apoiam, respectivamente, o desenvolvimento de ações integradas para o acesso à habitação em municípios com até 50 mil habitantes e as reivindicações populares na solução de problemas habitacionais em diferentes territórios, observamos que somente 656 habitações foram construídas na RMJP seguindo essas modalidades.

Esse cenário pode simbolizar a importância que a dimensão econômica representou dentro do programa ao longo da década passada, reforçando as críticas sobre sua desarticulação com o planejamento urbano e as demandas por provisão de habitações de qualidade, especialmente para as camadas mais pobres da população. Nesse contexto, Rolnik e Nakano (2009) alertavam que o padrão periférico e precário de localização das habitações poderia ser facilmente reproduzido em larga escala nas cidades brasileiras, sem garantir aos moradores os "benefícios da vida urbana".

Na Tabela 2, são destacadas as concentrações das unidades habitacionais produzidas entre 2009 e 2018, considerando diferentes recortes geográficos. Dentro da RM João Pessoa, a sede aparece como o principal destino dos investimentos, concentrando 87,3% da oferta pública habitacional nesse período.

⁵ A Região Metropolitana de João Pessoa, criada pela Lei Complementar nº 59, de 30 de dezembro de 2003, é atualmente composta pelos seguintes municípios: Alhandra, Bayeux, Caaporã, Cabedelo, Conde, Cruz do Espírito Santo, Lucena, Pedras de Fogo, Pitimbu, Rio Tinto e Santa Rita."

Tabela 2 – Unidades produzidas pelo PMCMV na Paraíba entre 2009 e 2018

| Produção Habitacional do PMCMV | | | | |
|--------------------------------|---------|-------|--------|-------|
| Recorte geográfico | FGTS | | OGU | |
| | Total | % | Total | % |
| Paraíba | 107.000 | | 37.028 | |
| RMJP | 65.952 | 61,6% | 12.266 | 33,1% |
| João Pessoa | 49.549 | 75,1% | 10.711 | 87,3% |

Fonte: Brasil (2024). Elaborado pelos autores.

Apesar do fluxo considerável de investimentos do PMCMV, o déficit habitacional da RM João Pessoa apresentou taxas de crescimento acima da média estadual, passando a representar mais de um terço do déficit habitacional da Paraíba (Tabela 3), de acordo com a FJP (2010; 2024). Esse fenômeno reflete a expansão da urbanização e a adoção do “modo de vida urbano”, tornando os polos regionais cidades atrativas, com destaque para um padrão de migração urbana-urbana, em contraste com a dinâmica rural-urbana do século passado (Ojima, 2013).

Tabela 3 – Evolução do déficit habitacional na Paraíba e RMJP

| Déficit habitacional | | | | | | |
|----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Recorte geográfico | 2010 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2022 |
| Paraíba | 120.741 | 103.777 | 109.822 | 122.379 | 133.348 | 135.605 |
| Diferença | | -14,0% | 5,8% | 11,4% | 9,0% | 1,7% |
| RMJP | 21.550 | 32.176 | 38.999 | 45.453 | 47.285 | 47.123 |
| Diferença | | 49,3% | 21,2% | 16,5% | 4,0% | -0,3% |
| RMJP/Paraíba | 17,8% | 31,0% | 35,5% | 37,1% | 35,5% | 34,8% |

Fonte: FJP (2013; 2024). Elaborado pelos autores.

Em 2022, o IBGE apontou que João Pessoa apresentou o maior aumento populacional entre as cidades mais populosas do Brasil, superando os 830 mil habitantes, um crescimento de 15,3% em relação ao Censo Demográfico de 2010. O crescimento geométrico da cidade foi três vezes maior que a média estadual (IBGE, 2023). Enquanto outras capitais nordestinas, como Fortaleza, Salvador, Natal e Recife, registraram redução populacional, o expressivo crescimento de João Pessoa impõe novos desafios para a política habitacional e urbana da cidade. Este fenômeno destaca a necessidade de um planejamento estratégico e medidas proativas que possam ordenar a expansão populacional, e garantir a infraestrutura adequada, assegurando que o crescimento da cidade traga benefícios duradouros para os habitantes.

Atualmente, a expansão urbana da cidade ocorre principalmente na Zona Sul, onde há grandes áreas disponíveis para diversos tipos de empreendimentos habitacionais, como loteamentos urbanos (abertos ou fechados) e condomínios horizontais e verticais. O bairro Gramame, por exemplo, teve um crescimento populacional de 150% em relação a 2010. Essa dinâmica está diretamente relacionada à atuação da produção habitacional (pública ou privada) na região, com o crescimento habitacional alcançando 314% em apenas 12 anos (IBGE, 2012; 2024).

Silva, Silva e Nome (2016) destacam que o padrão periférico de baixa densidade, adotado desde a década de 1950, levanta questões sobre sua sustentabilidade a longo prazo. Isso se deve à necessidade de contrapartidas significativas do poder público para garantir a infraestrutura urbana e os serviços necessários, que afetam diretamente as condições de vida

da população e seu direito à cidade. Maricato (2009, p. 63) afirma que a persistência desse modelo resulta em “deseconomia e insustentabilidade”, contrariando os princípios do urbanismo contemporâneo.

5." MÉTODO

Com o início de uma nova fase do PMCMV após sua retomada em 2023, é crucial avaliar o desenho e o processo de implementação do programa ao longo da última década. Isso é importante não apenas devido à magnitude dos investimentos públicos e seu impacto na economia, mas também pela quantidade de unidades habitacionais construídas e suas repercussões nas dinâmicas urbanas das cidades brasileiras.

Neste contexto, foram analisadas e caracterizadas a inserção urbana dos conjuntos habitacionais construídos pelo PMCMV com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) na cidade de João Pessoa. Notavelmente, João Pessoa concentrou 87,3% dos empreendimentos destinados à sua região metropolitana. Esses dados foram obtidos do Ministério das Cidades (Brasil, 2024) por meio da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011).

Os endereços disponíveis nos dados tabulares foram utilizados para localizar os conjuntos habitacionais construídos. O georreferenciamento dessas informações permitiu a realização de análises em camadas utilizando ferramentas de SIG (Sistema de Informação Geográfica). As informações sistematizadas foram então representadas em mapas e quadros de caracterização.

As camadas de sobreposição utilizadas foram: (i) tipologia intraurbana (IBGE, 2017), que indica os espaços de diferenciação socioeconômica e as condições de vida da população; (ii) macrozoneamento (João Pessoa, 2009), utilizando como referência o Plano Diretor Municipal de 2009, em vigor durante o recorte temporal, para indicar os padrões urbanos permitidos; (iii) integração urbana dos empreendimentos com a área central, reconhecendo a importância dessa região pelo seu valor simbólico e pela concentração de atividades comerciais e serviços essenciais; e (iv) acesso do sítio a infraestrutura básica de esgotamento sanitário, distribuição de água, coleta de lixo e energia elétrica, indicando a taxa de cobertura nos setores censitários do entorno (IBGE, 2012).

Para a análise da integração urbana, utilizamos o Parque Solon de Lucena, conhecido popularmente como Parque da Lagoa, como ponto de referência. Localizado no bairro Centro, o parque é um importante ponto de articulação do transporte coletivo da cidade. A distância entre cada conjunto habitacional e este ponto foi medida utilizando o percurso mais rápido, conforme indicado por aplicativos de trânsito, embora esses percursos não correspondam necessariamente ao itinerário das linhas de ônibus da cidade.

6." RESULTADOS E DISCUSSÕES

O Ministério das Cidades (Brasil, 2024) aponta a construção de 18 conjuntos habitacionais em João Pessoa entre 2009 e 2018, com investimentos provenientes do OGU. Das 10.711 unidades habitacionais construídas, apenas seis estão localizadas fora da área urbana e, portanto, não foram consideradas nas análises por seguirem a modalidade Rural do PMCMV. A caracterização dos empreendimentos pode ser observada no Quadro 1, onde foram sistematizadas informações importantes como ano de contratação, modalidade, valor do investimento⁶, quantidade de unidades habitacionais, zoneamento urbano e infraestrutura existente nos setores censitários.

⁶ Todos os valores foram corrigidos pelo IPCA (IBGE) utilizando a "Calculadora do Cidadão", disponível no site do Banco Central do Brasil. Para isso, foi considerado o período entre dezembro do respectivo ano de contratação até junho de 2024.

No total, foram destinados 1,14 bilhões de reais do OGU para a construção de habitação em João Pessoa através do PMCMV, seguindo as modalidades FAR e Entidades (Brasil, 2024). Durante o período analisado, destacam-se dois anos em particular: 2013 e 2010. Em 2013, observamos um pico na contratação de moradias, com um total de 3.056 unidades, o maior número registrado no recorte temporal. Este ano foi marcado pelo anúncio do maior conjunto habitacional do período, o Condomínio Vista do Verde (I e II), situado no bairro Mumbaba, que compreende 2.016 unidades habitacionais.

A magnitude deste empreendimento sublinha o impacto significativo do PMCMV na oferta de moradias em João Pessoa. O ano de 2010 também foi notável, com a contratação de 2.513 unidades habitacionais. Juntas, as contratações de 2010 e 2013 representam 52% do total de moradias construídas durante o período de análise. Esta concentração de investimentos e construções em dois anos específicos ressalta a importância desses anos para o desenvolvimento habitacional da cidade.

Quadro 1 – Conjuntos habitacionais construídos em João Pessoa (PMCMV – OGU)

| Conjunto | Ano | Valor (R\$/mil.) | UH | Bairro | Dist. (km) | Área (ha) | Água | Esg. | Lixo |
|------------------------------------|------|------------------|------|-----------------------|------------|-----------|--------|-------|--------|
| Res. Mult. Anayde Beriz | 2009 | 45.56 | 584 | Distrito Industrial | 10 | 6,0 | 50,0% | 12,5% | 29,2% |
| Res. Irmã Dulce (A, B e C) | 2010 | 112.75 | 1240 | Gramame | 12,7 | 11,2 | 98,2% | 0,4% | 100,0% |
| Res. Jardim Veneza | 2010 | 52.38 | 576 | Jardim Veneza | 11,1 | 2,0 | 100,0% | 1,7% | 100,0% |
| Res. Jardins das Colinas | 2010 | 26.31 | 288 | Gramame | 12,5 | 1,1 | 100,0% | 2,1% | 100,0% |
| Res. Manaca | 2010 | 20.02 | 244 | Paratibe | 14,5 | 2,14 | 100,0% | 15,9% | 100,0% |
| Cond. Res. Solar das Mangabeiras | 2010 | 13.21 | 165 | Oitizeiro | 6,4 | 3,9 | 100,0% | 1,5% | 99,5% |
| Vieira Diniz (A e B) | 2012 | 121.75 | 992 | Bairro das Indústrias | 11,1 | 4,0 | 98,5% | 9,8% | 98,8% |
| Res. Vista Alegre (1 ao 11) | 2013 | 239.95 | 2016 | Gramame | 11,1 | 9,5 | 99,4% | 1,8% | 99,4% |
| Res. Colinas de Gramame (VI e VII) | 2013 | 55.69 | 432 | Gramame | 11,7 | 1,498 | 97,9% | 14,1% | 98,8% |
| Cond. Vista do Verde (I e II) | 2013 | 67.64 | 384 | Mumbaba | 11,5 | 1,6 | 100,0% | 0,6% | 99,4% |
| Res. Morada dos Hibiscos | 2013 | 24.83 | 224 | Bancários | 8,2 | 1,0 | 99,0% | 97,0% | 99,0% |
| Res. Nice de Oliveira | 2014 | 73.99 | 776 | Paratibe | 14,1 | 3,3 | 76,2% | 0,9% | 96,7% |
| Res. São Rafael (I, II e III) | 2014 | 68.42 | 704 | Mumbaba | 12,8 | 3,9 | 1,0% | 0,0% | 17,0% |

| | | | | | | | | | |
|-------------------------------|------|--------|-----|------------|------|-----|-------|-------|--------|
| Cond. Res. Saturnino de Brito | 2015 | 39.24 | 400 | Trincheira | 3,1 | 3,4 | 96,8% | 59,7% | 98,6% |
| Res. Novo São José | 2015 | 34.61 | 336 | Manaíra | 6,2 | 1,5 | 78,2% | 93,1% | 100,0% |
| Res. Alvorada do Sul | 2017 | 33.05 | 256 | Gramame | 11,7 | 0,9 | 97,9% | 14,1% | 98,8% |
| Cond. Res. Canaã (I e II) | 2018 | 100.05 | 960 | Mumbaba | 13,2 | 4,3 | 1,0% | 0,0% | 17,0% |
| Res. Paque do Sul | 2018 | 16.74 | 128 | Gramame | 11,6 | 0,7 | 97,9% | 14,1% | 98,8% |

Fonte: IBGE (2012); Brasil (2024). Elaborado pelos autores.

Quando comparamos as distâncias dos conjuntos habitacionais até a região central da cidade, utilizada aqui como indicador de integração, observamos que aqueles situados mais próximos foram construídos nas Zonas Norte e Leste. Os conjuntos habitacionais localizados nos bairros Bancários e Oitizeiro, como o Residencial Morada dos Hibiscos e o Condomínio Residencial Solar das Mangabeiras, respectivamente, foram atendidos pela modalidade Entidades, que promove a construção de moradias através da participação comunitária e da autogestão. As distâncias mais longas estão associadas à oferta pública de moradias na Zona Sul da cidade, variando entre 10 e 14,5 quilômetros do Parque da Lagoa. Essas distâncias podem ser ainda maiores quando se consideram as necessidades específicas de cada área em relação ao acesso a transporte público de qualidade.

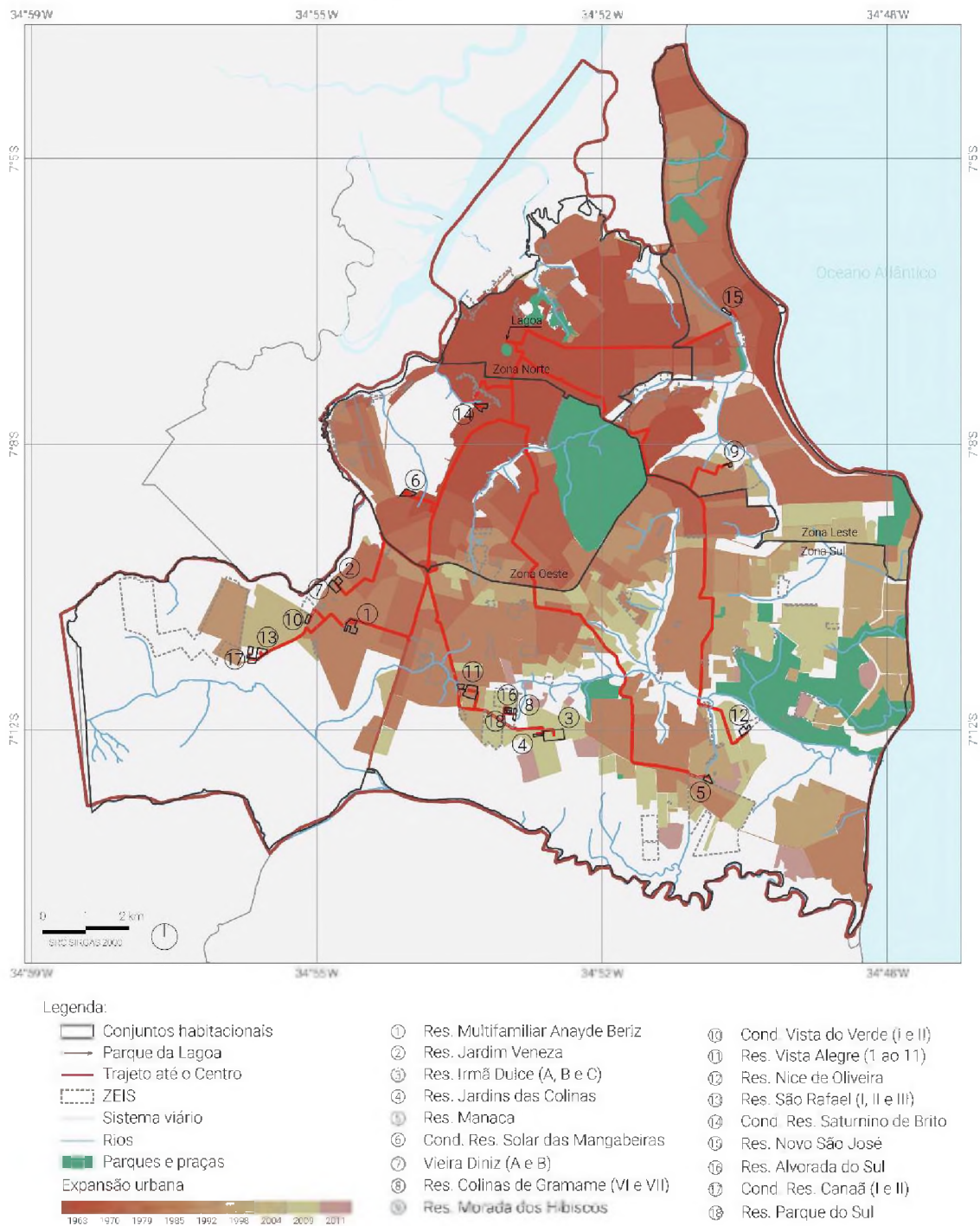
O Mapa 2, além de localizar espacialmente os conjuntos habitacionais construídos e as ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), indica o processo de expansão urbana da cidade entre 1963 e 2011. A partir dele, podemos observar que os bairros da Zona Sul foram os que concentraram a maior quantidade de empreendimentos, especialmente em Gramame e Mumbaba, em áreas de expansão recente e com baixo acesso à infraestrutura urbana. Essa relação não está necessariamente ligada à disponibilidade de grandes terrenos para a construção dos conjuntos habitacionais, que variaram entre 0,7 e 11,2 hectares, mas também é influenciada pelo valor da terra e a existência de ZEIS em vazios urbanos nesses bairros periféricos.

Como reforçado pela literatura, esse processo resulta na transferência do ônus locacional para as camadas mais pobres, que não têm acesso às mesmas oportunidades oferecidas por áreas bem localizadas (Maricato, 2009; Rolnik e Nakano, 2009; Valença e Bonates, 2010). No caso de João Pessoa, podemos refletir sobre a expansão da segregação socioespacial por meio de instrumentos da própria política urbana municipal, que, teoricamente, deveriam garantir um melhor acesso à terra e à cidade, conforme previsto no Estatuto das Cidades.

Quando analisamos o macrozoneamento definido pelo Plano Diretor Municipal de 2009, as contradições entre a política urbana municipal e a implantação dos conjuntos habitacionais na Zona Sul ficam ainda mais evidentes. Como pode ser observado no Mapa 3, 15 conjuntos habitacionais, representando 9.804 UH, estão localizados em "Zonas Não Adensáveis". Estas zonas são descritas como áreas onde a carência de infraestrutura básica, rede viária e as condições de preservação do meio ambiente restringem a intensificação do uso e ocupação do solo (João Pessoa, 2009). Em outros dois casos, a implantação ocorreu em "Zonas de Proteção Ambiental", definidas com o objetivo de controlar o desmatamento, a erosão e outros problemas ambientais decorrentes da ocupação irregular de áreas ambientalmente sensíveis.

Mapa 2 – Expansão Urbana em João Pessoa - PB

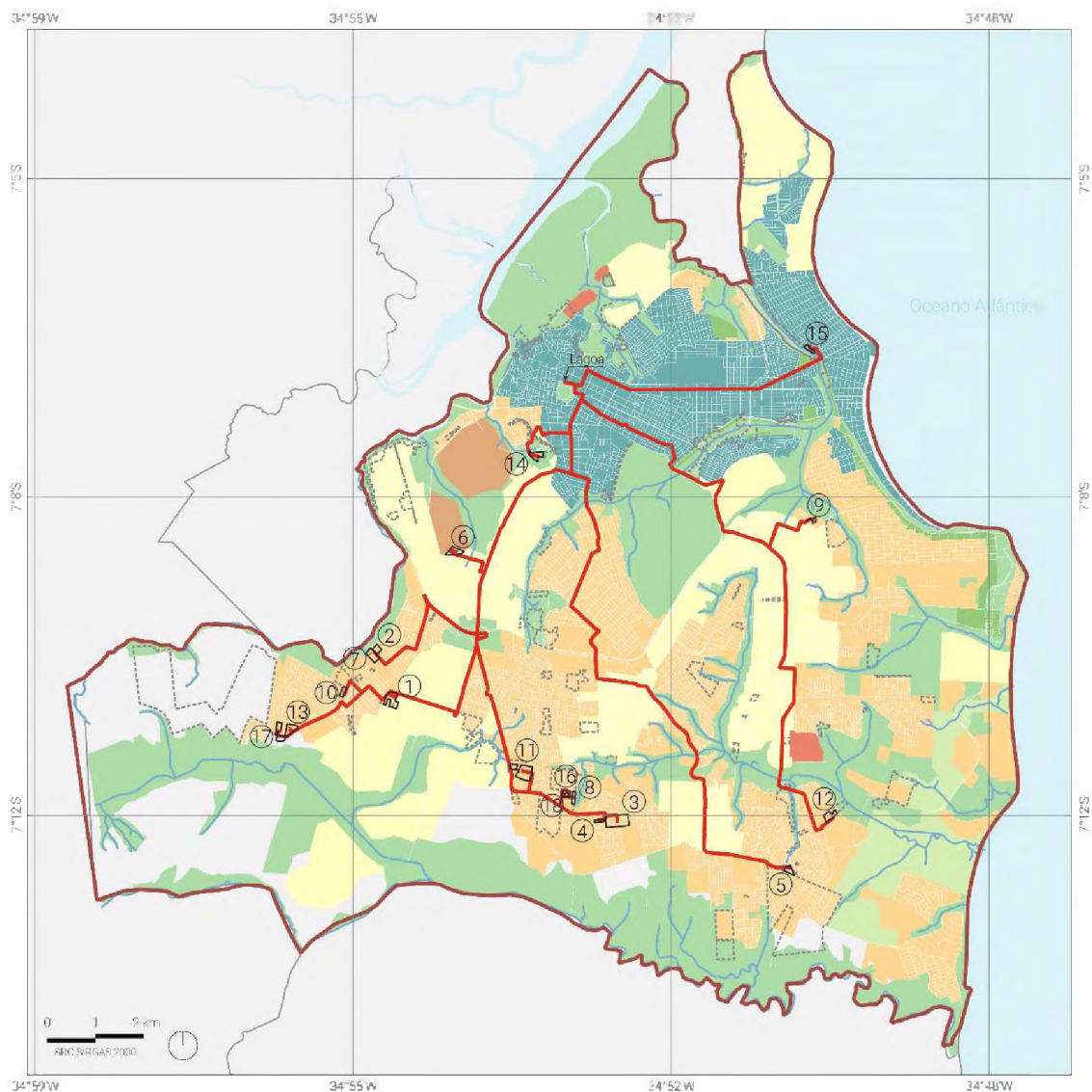
Expansão Urbana - João Pessoa (1963 - 2011)



Fonte: Autores (2024). Base cartográfica: PMJP (2022); IBGE (2023); LAURBE (2015).

Mapa 3 – Macrozoneamento de João Pessoa - PB

Macrozoneamento - João Pessoa (2012)



Legenda:

- | | | |
|---------------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------|
| Conjuntos habitacionais | ① Res. Multifamiliar Anayde Beriz | ⑩ Cond. Vista do Verde (I e II) |
| Parque da Lagoa | ② Res. Jardim Veneza | ⑪ Res. Vista Alegre (1 ao 11) |
| Trajeto até o Centro | ③ Res. Irmã Dulce (A, B e C) | ⑫ Res. Nice de Oliveira |
| ZEIS | ④ Res. Jardins das Colinas | ⑬ Res. São Rafael (I, II e III) |
| Sistema viário | ⑤ Res. Manaca | ⑭ Cond. Res. Saturnino de Brito |
| Rios | ⑥ Cond. Res. Solar das Mangabeiras | ⑮ Res. Novo São José |
| Setor de Amenização Ambiental (SAA) | ⑦ Vieira Diniz (A e B) | ⑯ Res. Alvorada do Sul |
| Setor de Deposição e Tratamento | ⑧ Res. Colinas de Gramame (VI e VII) | ⑰ Cond. Res. Canaã (I e II) |
| Setor de Exploração Mineral | ⑨ Res. Morada dos Hibiscos | ⑱ Res. Parque do Sul |
| Setor de Proteção da Paisagem (SPP) | | |
| Zona Adensável Prioritária (ZAP) | | |
| Zona Adensável Não Prioritária (ZANP) | | |
| Zona Não Adensável (ZNA) | | |
| Zona de Preservação Ambiental (ZPA) | | |

Fonte: Autores (2024). Base cartográfica: PMJP (2022); IBGE (2023).

O estudo "Tipologia Intraurbana: Espaços de Diferenciação Socioeconômica nas Concentrações Urbanas do Brasil", realizado pelo IBGE (2017) a partir de informações do Censo Demográfico de 2010, analisa aspectos demográficos, socioeconômicos e urbanos para identificar os padrões de diferenciação espacial nas cidades brasileiras. O estudo expõe as condições de vida da população dentro de uma escala que varia de A a K, com seus respectivos subtipos.

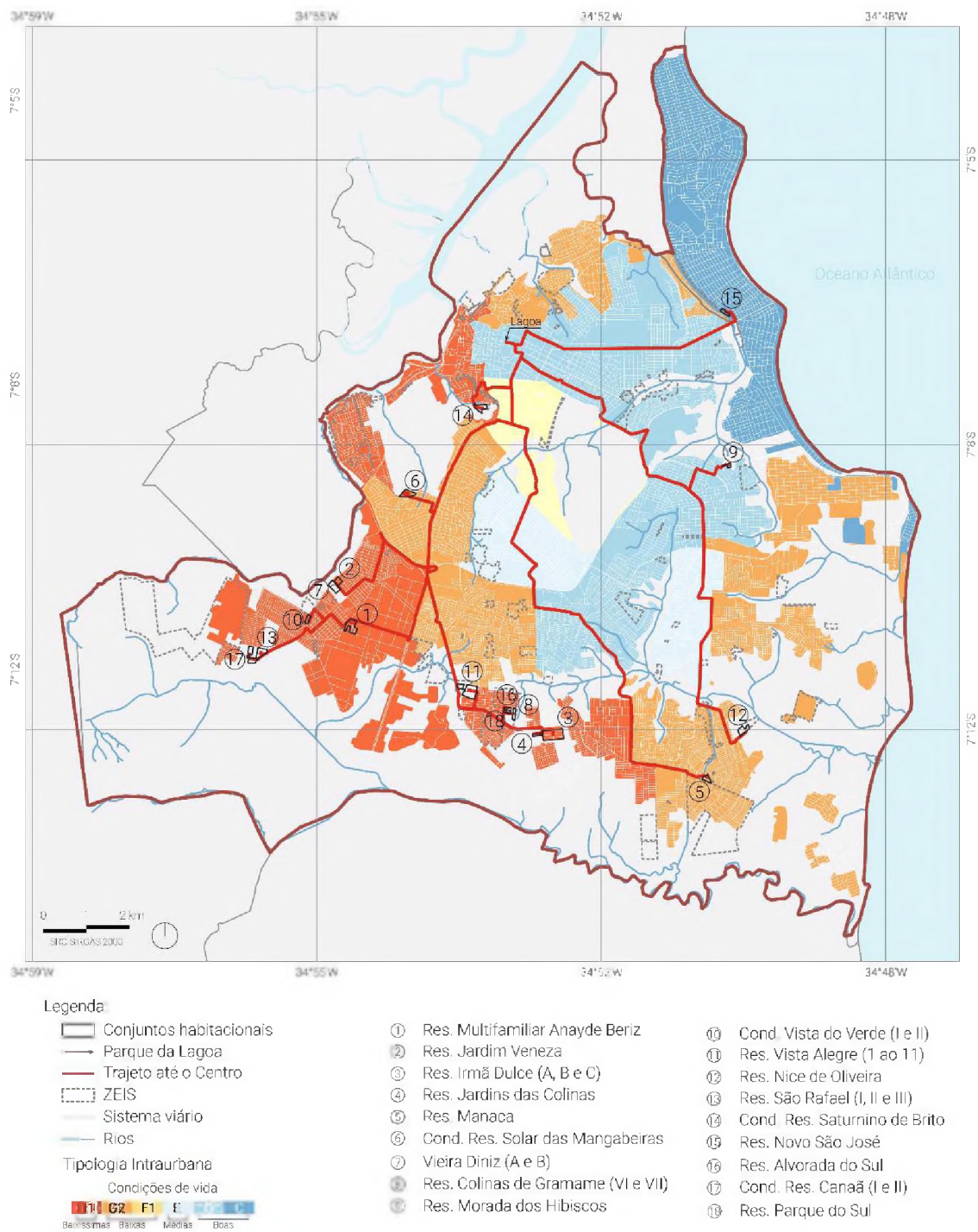
Embora o Governo Federal (Brasil, 2009) destaque a necessidade de adequação ambiental dos projetos, acesso à infraestrutura adequada e inserção em áreas de expansão definidas pela legislação urbana, observamos que apenas metade dos empreendimentos estava inserida na mancha urbana, enquanto a outra metade foi implantada em áreas até então não ocupadas e, conseqüentemente, não recenseadas pelo IBGE (2012). Nesse sentido, a expansão para novas áreas e a ocupação de espaços diferenciados mostram dificuldades na garantia de serviços urbanos essenciais, demandando maiores investimentos para a expansão e consolidação da infraestrutura necessária. Um exemplo é o Residenciais Vista Alegre (1 a 11), que representou cerca de 20% dos recursos do PMCMV em João Pessoa.

Os conjuntos habitacionais localizados na mancha urbana estão em contextos urbanos classificados como C, D, G (subtipo G2) e H (subtipo H1), como indicado no Mapa 4. Os tipos C e D, ambos localizados na Zona Leste, indicam boas condições de vida, com serviços universalizados, como água e coleta de lixo, e rendimento domiciliar per capita entre R\$ 1.750,00 e R\$ 870,00. Enquanto isso, o tipo G se caracteriza por áreas de transição entre boas condições de vida e a borda da mancha urbana, apresentando fortes oscilações nos resultados das variáveis analisadas. Nesses locais, o rendimento domiciliar pode variar entre R\$ 400,00 e R\$ 325,00, e a cobertura da infraestrutura urbana sofre variações.

O tipo H, embora apresente resultados variados conforme o tema avaliado, geralmente compõe grandes parcelas da mancha urbanizada, indicando a presença moderada de infraestrutura urbana. Nesses locais, o acesso à água e ao esgotamento sanitário atinge quase metade da população residente, com rendimento domiciliar entre R\$ 340,00 e R\$ 380,00. Comparando com os primeiros resultados do Censo Demográfico de 2022, os bairros da Zona Sul dentro do tipo H apresentaram as maiores taxas de crescimento no número de domicílios na cidade, com destaque para Gramame (314%), Planalto da Boa Esperança (261%), Mumbaba (244%), Distrito Industrial (150%) e Bairro das Indústrias (117%). Exceto pelo Planalto da Boa Esperança, todos esses bairros receberam investimentos significativos do PMCMV para a construção dos conjuntos habitacionais analisados.

Mapa 4 - Tipologia Intraurbana em João Pessoa - PB

Tipologia Intraurbana - João Pessoa



Fonte: Autores (2024). Base cartográfica: PMJP (2022); IBGE (2017; 2023).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PMCMV se destaca como uma das políticas públicas mais significativas voltadas para a oferta de moradia digna às camadas sociais mais pobres do Brasil. Em João Pessoa - PB, houve uma concentração notável dos investimentos do OGU entre 2009 e 2018, período que foi caracterizado por um esforço governamental para diminuir o déficit habitacional e melhorar as condições de vida das famílias de baixa renda.

No entanto, apesar dos avanços obtidos, surgem desafios importantes, especialmente relacionados à localização dessas moradias. A escolha dos locais para os empreendimentos não apenas afeta diretamente a qualidade de vida das famílias beneficiadas, mas também pode comprometer a eficácia do programa. Localizações inadequadas podem causar problemas no acesso a serviços essenciais, como transporte, educação e saúde, e impactar a integração social e econômica dessas famílias. Isso evidencia a necessidade de um planejamento mais cuidadoso e inclusivo.

Esses problemas ressaltam a necessidade de um planejamento mais criterioso e inclusivo. É essencial que a alocação de recursos e o planejamento urbano considerem não apenas a construção de moradias, mas também o desenvolvimento de comunidades sustentáveis e bem estruturadas. O sucesso do programa depende de uma abordagem que vá além da construção de casas e que busque efetivamente atender às necessidades das famílias de forma holística, garantindo que as moradias sejam situadas em áreas que promovam o desenvolvimento integral dos seus moradores.

Dentre os conjuntos habitacionais analisados, as distâncias até o Parque da Lagoa, usado como referência neste estudo, variam entre 3,1 e 14,5 km. Todos estão localizados em áreas de expansão urbana, conforme as diretrizes do PMCMV, mas de certa forma criaram pontos de pressão sobre os ecossistemas naturais do entorno, conforme observado no macrozoneamento municipal. Essa distribuição geográfica reflete a intenção do programa de aproveitar as zonas de crescimento da cidade para acomodar as novas unidades habitacionais. No entanto, até 2010, essas áreas não possuíam infraestrutura urbana adequada e não eram contíguas à mancha urbana da cidade.

Nesse sentido, a urbanização dessas áreas pode servir como elemento estruturador para novas expansões tanto no entorno quanto ao longo do trajeto até os empreendimentos, alimentando dinâmicas de promotores imobiliários. Essas melhorias, além de incentivarem a dispersão urbana, transferem o ônus da infraestrutura para o poder público, favorecendo lançamentos imobiliários na região e, conseqüentemente, ampliando as margens de lucro desses agentes.

A análise da implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida revela que, apesar de seu propósito de fornecer habitação para as camadas mais vulneráveis da população, a realidade pode acentuar as desigualdades urbanas. Em vez de promover uma integração mais equilibrada e acessível ao tecido urbano da cidade, os empreendimentos habitacionais muitas vezes são localizados em áreas periféricas, longe dos centros de oportunidades econômicas e serviços essenciais. Esse fenômeno reforça a segregação socioespacial, deslocando as populações de baixa renda para regiões com menor infraestrutura e menor valorização imobiliária, em contrariedade ao que é previsto pelo Estatuto das Cidades.

A reflexão sobre a expansão da segregação em João Pessoa destaca a necessidade de revisar e aprimorar as estratégias e políticas urbanas para garantir que os investimentos em habitação também promovam a equidade no acesso ao espaço urbano e às oportunidades que ele oferece. A integração de melhores práticas e o cumprimento mais rigoroso das diretrizes urbanísticas podem ajudar a mitigar esses efeitos adversos e contribuir para um desenvolvimento urbano mais inclusivo e sustentável.

Entretanto, algumas das considerações deste trabalho foram incorporadas nas novas diretrizes do PMCMV de 2023, como a quantidade de unidades habitacionais e os padrões de inserção próximos a áreas urbanizadas, transporte público e serviços. Essas mudanças representam um avanço importante para abordar questões da última década e reforçam a importância de uma revisão contínua das políticas públicas, fatores essenciais para a promoção de habitação pública de qualidade e para assegurar o direito à cidade para todos.

A identificação desses padrões e problemas recorrentes permite não apenas uma análise das diretrizes do PMCMV, mas também observar como e onde esses empreendimentos são localizados e quais as consequências de sua implantação. Isso possibilita aplicar esse método em diferentes realidades urbanas, contribuindo significativamente para a formulação de estratégias mais eficazes e direcionadas às necessidades específicas de cada localidade, analisando políticas habitacionais em contextos variados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, G. **Políticas Habitacionais Brasileiras: Uma Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em suas duas Edições.** Monografia de Graduação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://monografias.poli.ufrj.br/monografias/monopoli10004918.pdf>> Acesso em: 02 de março de 2017.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de Inflação 2008.** Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/publicacoes/ri/2008>>. Acesso em: 19 jul. 2024.

BONATES, M. **Ideologia da casa própria... sem casa própria: O Programa de Arrendamento Residencial na cidade de João Pessoa - PB.** Dissertação (Mestre em Arquitetura e Urbanismo) – UFRN. Natal, 2007.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; [...] e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 08 jul. 2009.

_____. **Cartilha Programa Minha Casa, Minha Vida - FAR.** Caixa Econômica Federal, Brasília, 01 de junho de 2023. Apresentação do PowerPoint. Disponível em: [<https://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/Cartilha-PMCMV-FAR.pdf>]. Acesso em 25 abr. 2024.

_____. **Casa Verde e Amarela: Governo Federal institui medidas para facilitar acesso ao financiamento habitacional.** Cidadania e Assistência Social, Brasília, 18 de outubro de 2021. Habitação Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2021/10/casa-verde-e-amarela-governo-federal-institui-medidas-para-facilitar-acesso-ao-financiamento-habitacional>>. Acesso em 19 jun. 2024

_____. **Conheça o Programa Minha Casa, Minha Vida.** Ministério das Cidades, Brasília, 13 de setembro de 2023. Notícias. Disponível em: [<https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/conheca-o-programa-minha-casa-minha-vida>]. Acesso em: 19 jun. 2024.

_____. Ministério das Cidades. **Dados abertos do Programa Minha Casa, Minha Vida.** Brasília, 22 de abril de 2024.

FREITAS, B. A. **Crise financeira de 2008: o que foi, causas e consequências.** Politize!, 2020. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/crise-financeira-de-2008/#:~:text=0%20que%20foi%20a%20crise,aumento%20de%20renda%20da%20popula%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 20 jul. 2024.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit habitacional no Brasil, 2010.** Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte, 2013. 78 p.

_____. **Déficit habitacional no Brasil, 2022.** Belo Horizonte, 2024. 72 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico Brasileiro de 2010.** Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

_____. **Tipologia Intraurbana:** espaços de diferenciação socioeconômica nas concentrações urbanas do Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

_____. **Censo Demográfico Brasileiro de 2022: População e domicílios, primeiros resultados.** Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

MARICATO, E. (2000). **Habitação e cidade: Desafios contemporâneos.** São Paulo: Ed. USP.

_____. O "Minha Casa" é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. In: **Carta Maior**, 27/05/2009. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-Minha-Casa-e-um-avanco-mas-segregacao-urbana-ficaintocada/4/15160>>. Acesso em: 29 mai. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Impactos da crise financeira internacional sobre a economia brasileira.** Texto para Discussão, no. 1.349, 2008. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/portal/acessoainformacao/diretoriacolegiada/2011/2011.09.20/Documentos/15.09.2011-1.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2024.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Casa Verde e Amarela: pontos críticos do novo programa habitacional do governo federal.** Observatório das Metrópoles, 2024. Disponível em: <<https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/casa-verde-e-amarela-pontos-criticos-do-novo-programa-habitacional-do-governo-federal/>>. Acesso em: 25 jun. 2024.

OLIVEIRA, V. F. de. Do BNH ao Minha Casa Minha Vida: mudanças e permanências na política habitacional. **Caminhos de Geografia.** Uberlândia, Vol. 5, N. 50, pp. 36-53, 2014.

ROLNIK, R.; NAKANO, K. As armadilhas do pacote habitacional. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, 05 de março de 2009. Disponível em: [<https://diplomatique.org.br/as-armadilhas-do-pacote-habitacional/>]. Acesso 07 de mai. 2024.

ROLNIK, R.; PEREIRA, A.; MOREIRA, F.; ROYER, L.; IACOVINI, R.; NISIDA, V. O Programa Minha Casa, Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Caderno Metrópoles.** São Paulo, Vol. 17, N. 33, pp. 127-154, 2015.

SILVA, G.; SILVA, As.; NOME, C. Densidade, dispersão e forma urbana. Dimensões e limites da sustentabilidade habitacional. **Arquitextos** [Vitruvius]. São Paulo, ano 16, N. 189.07, n.p., 2016.

VALENÇA, M.; BONATES, M. The trajectory of social housing policy in Brazil: From the National Housing Bank to the Ministry of the Cities. **Habitat International** [Elsevier]. Vol. 34, N. 2, pp. 165-173, 2010.

ZAPELINI, M. B.; LIMA, J. G.; GUEDES, M. C. **Evolução da Política Habitacional no Brasil (1967 - 2014):** Uma Análise de Equilíbrio Pontuado. Revista Interdisciplinar de Gestão Social, v. 6, n. 3, p. 153-174, 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.21714/2317-2428/2017v6n3p153-174>.

ANAI S

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

ASSESSORIA TÉCNICA EM PRÁTICAS CONTEMPORANEAS: experiências em São Paulo

Thais Velasco (Ambiente Assessoria Técnica e FAUUSP)

Renata Miron de Aguiar (Ambiente Assessoria Técnica e FAUUSP)

Camila D'Ottaviano (FAUUSP)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

METRÓPOLES:
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

Resumo: O artigo busca debater sobre as práticas de assessoria técnica e suas contradições na contemporaneidade. Tem como foco as experiências da Ambiente Assessoria Técnica e sua colaboração com a União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM-SP). A partir da análise de três projetos - Alexios Jafet; José Maria Amaral e Florestan Fernandes (Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades) e Dandara (Programa Pode Entrar/SP) - procura avançar no registro e no estudo crítico das práticas recentes de autogestão habitacional na cidade de São Paulo. Os projetos analisados exemplificam a produção de moradia com participação popular e garantia do direito à cidade, contrastando com a produção mercadológica em larga escala. O artigo explora as dificuldades e soluções nos canteiros autogeridos, considerando entraves normativos e institucionais, e avalia o papel dessas experiências na formulação de novos arranjos políticos para a habitação em um contexto de governo progressista.

Palavras-chave: assessoria técnica; autogestão; moradia; São Paulo

1. Introdução

É histórica a presença de suporte técnico implementado através de uma parceria entre profissionais com conhecimento sobre habitação de interesse social e a sociedade civil, organizada ou não, no intuito de promover melhores condições de moradia. Através de um olhar histórico, Mello (2021) descreve que o tema já ronda o campo da arquitetura e urbanismo desde 1976¹, quando entidades de classe do Rio Grande do Sul criaram o Programa Assistência Técnica à Moradia Econômica (ATME), inicialmente pensado para atender as necessidades econômicas da população, com a justificativa de “não onerar ainda mais os pobres com o pagamento de responsáveis técnicos” (MELLO, 2021, p.4). Poucos anos depois, em outras partes do país, já influenciadas pela reabertura política, outras ações começaram a ser desenvolvidas. É o caso das experiências ligadas aos movimentos de moradia de São Paulo, que se afastaram da perspectiva institucional antes relatada, como resultado da comunhão entre um governo municipal progressista (gestão da Prefeita Luiza Erundina, de 1989 a 1992) e o intercâmbio de uma experiência inovadora trazida do Uruguai, onde cooperativas habitacionais construíam seus projetos por autogestão e mutirão (BONDUKI, 1992).

Os movimentos estavam discutindo, através da autogestão, a questão habitacional de forma ampliada e as assessorias técnicas tiveram um papel fundamental na organização e continuidade no processo, sendo mantidas como elemento inegociável para os movimentos. Essas experiências perduram até os dias de hoje e em várias oportunidades serviu de exemplo para incentivar movimentos sociais de outras regiões a adotarem sistema semelhante, baseado na participação e no controle popular.

Outro marco legal relevante foi a aprovação da Lei 11.888/08 que assegura assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social às famílias de baixa renda. Do ponto de vista normativo a Lei é importante por instituir a assistência técnica para habitações de interesse social (ATHIS) como direito, público e gratuito, às famílias com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos, residentes em áreas urbanas ou rurais. Com isso, a lei de ATHIS deveria garantir o acesso aos serviços dos profissionais de arquitetura, urbanismo e engenharia para a edificação, reforma, ampliação ou regularização fundiária da habitação, porém o que se vê é que sua implantação ainda não foi efetivada (SANTO AMORE, 2016).

Entre 2009 e 2020, o programa habitacional federal Minha Casa Minha Vida (PMCMV) centralizou a produção habitacional de interesse social no Brasil, contratando 5,8 milhões de unidades (D’OTTAVIANO, 2020a). Apesar da produção

¹ Outras experiências de suporte técnico à população de baixa renda aconteceram antes disso de forma mais intermitente, por isso não foram incluídas nesta argumentação.

em larga escala, com o argumento sobre combater o déficit habitacional utilizado pelo governo federal, em seu lançamento, movimentos de moradia e assessorias técnicas impulsionaram a criação da modalidade Entidades (PMCMV-e), um financiamento específico que visa a produção sem fins lucrativos, direcionado aos movimentos sociais. Durante esse ciclo, aproximadamente 78.599 unidades foram contratadas pelo PMCMV-e, 11,8% delas na cidade de São Paulo (D'OTTAVIANO, 2020b). Com a experiência do PMCMV-e, e diante da paralisação dos investimentos federais, iniciadas no governo Temer, o município de São Paulo implementou o Programa Municipal Pode Entrar, em 2021, também para beneficiários organizados, para absorver a demanda dos movimentos de moradia que haviam participado do chamamento público para terrenos públicos, no final da gestão Fernando Haddad (2013-2016), em 2015 e 2016. Com o início do terceiro mandato do presidente Lula, em 2023, prometeu-se a retomada dos investimentos no PMCMV, especialmente na modalidade Entidades. Em 2024 foram liberados os primeiros aportes de verba para finalizar obras do primeiro ciclo (2009-2020), fomentando a dinâmica da prática de assessorias técnicas em São Paulo, em sua configuração mais tradicional: a produção de novas unidades habitacionais autogeridas.

Durante esse período, a prática de assessorias técnicas se ampliou no Brasil. Especialmente, desde 2016, o assunto passou a ocupar espaços acadêmicos e ser destaque em iniciativas promovidas por instituições e entidades de classe, fomentando a posição desses técnicos que, até então, encontravam-se bastante desvinculados da vida profissional convencional. Contraditoriamente, esse período de aumento do fomento da prática de assessoria técnica coincide, de forma inversamente proporcional, com a maior baixa de financiamentos e aporte de recursos dos últimos 20 anos no Brasil em habitação de interesse social e em ações voltadas às práticas de assessorias técnicas. Isso ocorre logo após o declínio de um grande e inédito investimento volumoso, através do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e dos programas Crédito Solidário (PCS - 2004-2009) e PMCMV-e,² onde nominalmente seria possível arcar com as despesas desses assessores técnicos, pelo menos em termos de produção de novas unidades.

Ainda nesse sentido, a movimentação do campo expôs contradições e fissuras que ainda hoje estão sem encaminhamentos devidos. Uma delas foi a popularização do termo ATHIS para nomear essa prática, se sobrepondo às demais terminologias já utilizadas, como consequência de uma plenária do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) (MANAIA; GUERREIRO, 2022).

Muitas das pautas levantadas nesse período, sobre essa temática, tiveram o envolvimento do CAU, que tem investido 2% do seu orçamento em ações de ATHIS, através de editais públicos e iniciativas internas da entidade. Esse viés é importante para entender que as práticas contemporâneas de assessoria técnica estão bastante moldadas pelas orientações de entidades de classes, com seus interesses específicos, e subjugadas ao aval delas, em detrimento das demandas e pautas que existam no campo, a partir da construção coletiva com os movimentos sociais organizados e as questões urbanas relevantes ao direito à cidade.

A abordagem originalmente trazida pelo CAU sobre ATHIS estava voltada para um mercado profissional, invertendo a ordem das coisas. Em geral, a visão do Conselho negligenciava a atuação histórica de arquitetos-militantes³ e suas produções, em geral, consideradas incompatíveis com obras arquitetônicas e urbanísticas dignas de capa de revistas especializadas. Ou seja, o que se observa é que as demandas sociais estão se ajustando aos incentivos financeiros promovidos pela entidade e esse formato de ação tem pautado majoritariamente as discussões e ações.

Também, por isso, a diversidade de práticas de assessoria tem se ampliado, trazendo ao debate quais são esses agentes e como se inserem no campo. Observou-se, por exemplo, a criação de coletivos de jovens profissionais, ligados ao

² Tanto o PCS quanto o PMCMV-e utilizam recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).

³ Conceito trazido por Lara Isa Costa Ferreira (2017) João Marcos Lopes (2018).

assessoramento popular, muito conectados às ações extensionistas. Esses grupos trazem, em geral, o interesse por promover discussões e lutas populares de resistência, denunciando a retirada de direitos. Ao mesmo tempo, é possível perceber que as intervenções no solo urbano estão mais restritas, voltadas para melhoramentos pontuais, alternativas técnicas de permanência, soluções para urgências, se afastando da construção de conjuntos com novas unidades ou grandes intervenções.

Outra vertente no campo que cresceu bastante foram as ações de assistência a reformas de moradias em territórios populares. A diretriz promovida pelo CAU como modelo virtuoso gira em torno de termos como “Negócios Sociais”, “Empreendedorismo Social”, “Modelo de Negócio” e “Kits de reformas” têm sido incorporada ao escopo da ATHIS de maneira impositiva e sem reflexões. Entendemos que essas ações, em geral, trazem contradições e propiciam a abertura para a transformação da assessoria em negócio social.⁴ Essa prática está vinculada à ação exclusiva de arquitetos, sem utilizar da multidisciplinaridade características dos coletivos de assessoria técnica, em projetos autônomos de profissionais ou vinculados aos negócios sociais. Também foram práticas fomentadas por muitos governos municipais e estaduais no período, aproveitando o dinamismo cativado pela temática de ATHIS.

Nesses casos, há uma preocupação especialmente relevante que envolve o endividamento das famílias nas obras de reforma, a partir de créditos e soluções financeiras alternativas oferecidas às famílias para auto financiarem as intervenções e melhorias em suas casas, sob a justificativa de acompanhamento profissional e técnico.

o que nos faz refletir sobre que tipos de atividades exatamente têm sido realizadas sob esse título, e sobre o seu significado e suas consequências, tanto no posicionamento da profissão frente a seus propósitos quanto na construção do espaço social e político resultante, considerando o campo dos direitos e da formação de sujeitos políticos (MANAIA; GUERREIRO, 2022, p.01).

Os negócios sociais estão se expandindo com a proposta de enfrentamento do déficit habitacional, que encobriam falhas do Estado em promover políticas habitacionais efetivas e levando a população mais pobre a solucionar suas emergências através de endividamentos. Essa abertura se dá principalmente pelas lacunas promovidas por políticas habitacionais que geraram uma espécie de oportunidade de negócio, com a criação de um modelo que pudesse expandir o capital financeirizado sobre as desigualdades, visando um suposto impacto social (SANTORO & CHIAVONE, 2020). Assim, percebe-se o incentivo a um outro tipo de autoprodução das cidades, dessa vez utilizando a chancela técnica para justificar sua existência.

A autoprodução das cidades é uma realidade presente no sistema capitalista do sul global, tornando-se um elemento essencial para o funcionamento das estruturas do capital, ao atender de maneira precária às demandas da classe trabalhadora. Através da autoconstrução, o exército industrial de reserva gradualmente se estabeleceu em territórios urbanos situados à “margem” da urbanização formal produzida pelo capital, utilizando rebaixamento do custo de reprodução da força de trabalho urbana para produção desses espaços (DE OLIVEIRA, 2015). Contudo, possuem uma organização própria, fundamentada em dinâmicas coercitivas específicas, entrelaçadas pela vida e trabalho de seus moradores. Embora o Estado pareça ausente, ele se faz presente por meio da mediação de processos legais e administrativos (ROLNIK, 2017).

Ao reforçar essa realidade por práticas validadas como alternativas ao déficit habitacional, corre-se o risco de aprofundar ainda mais as desigualdades urbanas, tendo uma Lei Federal funcionando como aval da ausência do Estado e sobreposição das ações mercadológicas. Uma sobreposição de arranjos é proposta e as delimitações de papéis e objetivos ficam difusas nesse cenário por invocarem a alcunha de “impacto social”. A condição se agrava com a avaliação dessas práticas como virtuosas, trazendo inclusive a expectativa que também possam ser acessados financiamentos via fundo público para

⁴ Não entraremos aqui na questão da baixa remuneração dos profissionais envolvidos nessas práticas, outra das fragilidades do processo em curso.

essas ações (SANTORO & CHIAVONE, 2020). Além disso, o impacto descrito prevê que as reformas sejam algo que irá reverberar na sociedade, modificando estruturas sociais, enquanto, na verdade, só se propõe a realizar pequenas intervenções baseadas na venda de kits, financiados pelos moradores. Há uma confusão de sentidos ao promover uma iniciativa social, sendo que o objetivo central da proposta é estabelecer um modelo de negócios lucrativo.

A motivação empresarial ou de categoria profissional não pode, nem deve, ser a origem da intervenção na questão da moradia. Os problemas habitacionais precisam ser tratados em esfera pública, baseados em dados capazes de construir políticas habitacionais eficazes no combate ao déficit habitacional. A falta ou a insuficiência de tais políticas e programas não podem servir como justificativa para que medidas enviesadas, que não tem como objetivo principal a melhoria da vida da classe trabalhadora e da cidade, sejam reconhecidas como solução viável. É dever do Estado proteger seus cidadãos para que possam ter uma vida digna. Essas não são ações que garantem direitos, mas sim que perpetuam condições de precariedade.

Portanto, percebe-se que as práticas contemporâneas em assessoria técnica encontram-se em disputa e transformação. Se por um lado foi aumentado o número de assessoramento à questões do direito à cidade e à moradia, com aproximação da formação desses profissionais e das pesquisas universitárias; por outro o campo esbarra na limitação propagandista da ATHIS, desenvolvidas por entidades de classes e baseadas em modelos de negócios que vislumbraram na classe popular um mercado em expansão e passível de lucro.

Há, assim, uma nítida transformação das ações de AT (antes muito mais vinculadas a programas públicos e a movimentos populares organizados) em direção a um fomento dirigido por uma entidade de classe, com interesses próprios e regionalizados (MANAIA; GUERREIRO, 2022, p.03).

Se faz necessária a defesa e problematização das práticas contemporâneas em assessoria técnica, para se entender a posição dos agentes e evitar disputas no campo, seja por políticas públicas ou recursos. Os interesses desses assessores devem convergir e estar alinhados com uma luta política por garantia de direitos e cidades mais justas e democráticas.

2. A importância da metodologia e dos processos políticos aliados às práticas contemporâneas de assessoria técnica e ATHIS⁵

Como apresentado anteriormente, o perfil da assessoria técnica tem mudado nos últimos anos. É possível constatar que hoje, e, cada vez mais, a prática não se refere a um único tipo ação, podendo significar modos de atuação bastante distintos em termos de objetivos fundamentais, modos de implementação e agentes envolvidos.

Uma pesquisa sobre o tema, realizada pelo Observatório das Metrópoles (2019), revela que atualmente há grande diversidade de ações em ATHIS, tanto em termos de tempo de atuação no campo, tipos de organização, eixos de atuação, práticas profissionais, tipos de (não) financiamento, entre outros aspectos.

Em uma outra pesquisa feita somente com os editais de ATHIS do CAU, foi possível traçar uma predominância, resguardado o recorte dos participantes desses processos, de interesse em ATHIS na região Nordeste do Brasil. Essa já é uma inflexão interessante, visto que até então, incluindo o período do PMCMV-e, essa centralidade não se concentrava nesta região (MANAIA; GUERREIRO, 2022).

⁵ Ao longo do texto utilizamos de forma distinta as expressões assessoria técnica e ATHIS para designar contextos diferentes. Essa disputa por terminologia não será trabalhada neste artigo e pode ser enunciada em KAPP, 2019; OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2019; CARDOSO & LOPES, 2022; MORADO, 2019.

A região Nordeste agrega uma quantidade importante de coletivos que surgiram recentemente, composto por jovens recém-formados e egressos de universidades que privilegiam a extensão universitária no campo. Um exemplo dessa potência é o Fórum de Assessoria Popular do Nordeste, que se organizou para troca de informações e saberes. Apesar disso, é recorrente a ação de profissionais autônomos em ações de ATHIS financiadas pelos editais, além de conexões com escritórios de arquitetura e urbanismo, no caso de pessoas jurídicas (MANAIA; GUERREIRO, 2022).

Também há grande interesse em iniciativas ligadas aos projetos de extensão universitária por todo o território nacional (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2019), uma questão complexa no entendimento da prática e relação com os movimentos sociais. A extensão, pelo entendimento de Morado (2019), tem por objetivo compartilhar (informações e saberes), num diálogo que desfaça hierarquias entre pesquisadores e a sociedade. São processos coletivos que irão basear os princípios norteadores de um grupo social, protagonista de sua história e seu enredo, através de uma transformação social prática essencialmente política. Nesse sentido, assessoria e extensão possuem seus caminhos cruzados e sobrepostos, já que a ação política também deveria ser objeto da assessoria/ATHIS, com o objetivo de partilhar conhecimentos técnicos através de um diálogo horizontal.

Compartilhar a mesma raiz conceitual coloca essas duas ações na mesma perspectiva, mas é interessante aventar sobre suas particularidades e, talvez, categorizá-las de forma diferente. Neste caso, pensando numa produção de conhecimento acadêmico decolonial (MORADO, 2019), baseada no teste experimental, no erro e na construção, para recriar e fomentar a formação e a educação, diferencia-se da prática profissional de assessorias técnicas, que parece permitir uma menor escala de erros e experimentos.

Embora a ação experimental, principalmente em canteiro, seja uma realidade no histórico de profissionais do campo, ela encontra um espaço de ação diferente na extensão, onde se apresenta como premissa acadêmica, como hipótese metodológica. No caso da assessoria técnica profissional, percebe-se que a experimentação estaria mais vinculada ao produto final, objeto da ação. Assim, os tempos acabam se tornando diferentes, pois seria possível dizer que na extensão o objetivo é a educação/formação, já no trabalho da assessoria a busca é pelo resultado final da ação.

Há também um certo afastamento das ações contemporâneas de ATHIS das políticas públicas. Essa sempre foi uma premissa das assessorias técnicas e que tem mudado recentemente. Há poucas condições de acessar financiamentos públicos por esses novos grupos, como foi percebido no PMCMV-e, por exemplo. A falta de políticas e as burocracias ligadas a elas fazem com que os grupos venham a recorrer a outras formas de financiamento (como os editais do CAU ou fontes difusas, como emendas parlamentares, fundos internacionais, financiamentos via universidades etc) ou a total ausência de financiamento. Na pesquisa do Observatório das Metrópoles (2019), a falta de remuneração para os técnicos envolvidos em ações de assessoria técnica e ATHIS mostram-se como equivalente à metade dos respondentes.

Diante desses fatores, entende-se a importância da valorização das metodologias de trabalho e dos processos políticos das assessorias técnicas. Essas dinâmicas podem ser a chave para estruturar melhores políticas públicas e, principalmente, propor formas alternativas de garantia ao direito à cidade e à moradia que escutem as demandas da população e respeite as trocas com os movimentos sociais.

2.1. A Ambiente Assessoria Técnica: metodologias de ação em mutirão e autogestão em São Paulo

A Ambiente é uma assessoria técnica paulistana consolidada, que tem atuado historicamente no campo da assessoria técnica, contribuindo para a construção de políticas públicas nas três esferas de governo. Tem atuado profissionalmente desde o início da proposta autogestionária brasileira, no final dos anos 1980, passando por experiências

em políticas públicas como o Programa de Mutirões da CDHU/SP, o Programa Federal Crédito Solidário, desde o primeiro ciclo o do PMCMV-e e mais recentemente o programa Pode Entrar COHAB/SP..

Nesse período, a Ambiente Assessoria Técnica já assessorou aproximadamente 7.000 unidades habitacionais em regime de autogestão e mutirão, acumulando experiência em diversos programas habitacionais. Ao longo de seus mais de trinta anos de existência, a Ambiente tem defendido a prática da autogestão como um importante instrumento para a desmercantilização da moradia.

Desde sua fundação, busca envolver-se em projetos na luta pela reforma urbana, pelo direito à cidade e à moradia digna. A assessoria promove a atuação de uma equipe técnica multidisciplinar, composta por arquitetos e urbanistas, engenheiros, assistentes sociais e outros profissionais, entendendo que a luta por moradia digna transcende a simples construção de casas e apartamentos, sendo, antes, uma troca de saberes e práticas.

No âmbito municipal, em São Paulo, no Programa “Pode Entrar”, a experiência da assessoria se desenvolve no tempo presente, no acompanhamento da contratação de um empreendimento de 50 unidades habitacionais em regime de autogestão. Até o momento, os maiores entraves da operacionalização envolvem a morosidade nas liberações financeiras, ignorando, por meio dos regramentos burocráticos, a condição da realidade dos movimentos sociais, repetindo problemas vivenciados em programas anteriores e exaustivamente elencados pelos movimentos sociais e suas assessorias técnicas durante o período de revisão das normativas do programa.

No âmbito federal, o programa PMCMV-e segue como um grande norteador de ajustes e arranjos profissionais dentro da Ambiente Assessoria Técnica, marcando um novo ciclo de trabalho. O acompanhamento técnico simultâneo de empreendimentos em três fases distintas dentro de um mesmo programa, da conclusão de obras paralisadas à contratação de novos empreendimentos, converge para que a assessoria consiga contribuir, a partir da experiência acumulada e do domínio sobre o funcionamento do programa em sua amplitude, com a atuação política dos movimentos sociais na reivindicação por aprimoramentos nas normativas, mediante um novo ciclo progressista.

Essa trajetória, que acumula experiências, pode mostrar percalços e alternativas diante de cada novo contexto político vivido (AGUIAR, 2021; VELASCO, 2018). As nuances de cada gestão pública (seja ela municipal, estadual ou federal) obrigam o corpo técnico da assessoria a restabelecer metodologias, debruçar e se apropriar de milhares de novas burocracias e, por fim, tentar conciliar a experiência pregressa a favor dos ambientes inéditos vividos.

A Ambiente tem construído ao longo dos anos de experiência uma metodologia própria de ação, embora cada novo empreendimento demande tenha suas particularidades. Entre uma de suas principais bandeiras como assessoria técnica é justamente a dedicação profissional de cada técnico à sua expertise, como parte da carreira e de sua composição salarial, sempre aliada a uma construção processual junto aos movimentos de moradia. Ao longo das mais de três décadas de atuação, as oscilações financeiras, mudanças nas políticas públicas e nas gestões governamentais, e os regramentos quase sempre inadequados ao formato dos movimentos sociais organizados e das próprias assessorias fazem com que um dos maiores desafios seja justamente manter as condições financeiras para que os técnicos possam seguir atuando de forma profissional, com dedicação exclusiva e remuneração adequada. Nesse sentido, conseguir garantir a permanência de um corpo técnico ao longo dos anos, permite que o acúmulo de experiência possa ser aplicado dentro da própria assessoria, fortalecendo o potencial de atuação e das conquistas.

O trabalho consistente ao longo dos anos permitiu que a Ambiente pudesse contar com estratégias fortes para enfrentar as adversidades e mudanças colocadas a cada novo ciclo ou programa. A hipótese é que a dedicação exclusiva na constante busca por profissionalismo sob circunstâncias de alinhamento político com os grupos que assessoria tenha sido o

instrumento que manteve a assessoria atuante por todo esse período. Além disso, essa metodologia também criou vínculos políticos importantes junto ao movimento de moradia, criando um espaço de troca muito relevante nos momentos reivindicativos e também de conquistas.

Isso significa dizer que os profissionais envolvidos com a assessoria técnica estabelecem vínculos políticos e territoriais com os movimentos de moradia. É possível dizer que a Ambiente se especializou em um determinado nicho de atuação, mesmo que seu trabalho não fique restrito à essa especialização.

O destaque para essa especialidade se dá, especialmente, no acompanhamento da construção e detalhamento das políticas públicas junto aos movimentos de moradia organizados, identificando suas potencialidades e limitações, atuando a partir da realidade de cada grupo. Desde o lançamento dos programas, os técnicos estão envolvidos com as lideranças para entender, criticar e buscar alternativas para cada etapa de diálogo com o poder público. Essa característica da Ambiente permite que haja o acompanhamento processual, mencionado anteriormente, que cria não somente um vínculo de confiança entre movimento e assessoria, como também expertise para atuação técnica. É possível que a assessoria cruze experiências progressas com novos desafios e recrie formas de trabalho e alternativas para as demandas dos movimentos organizados, a partir de uma leitura crítica e política das condições apresentadas para cada situação.

Essa experiência também permite que, em projetos mais distantes dessa especialidade, a forma de organização interna da assessoria seja um diferencial na condução das etapas projetuais e de execução, aplicando técnicas como as conversas coletivas com os movimentos; incentivo e promoção da organização popular; transparência e autonomia nas decisões; e troca de saberes para buscar melhores soluções técnicas.

3. Casos de assessoria técnica em diferentes formas de financiamento público

Os três casos apresentados a seguir - José Maria Amaral e Florestan Fernandes; Alexios Jafet e Dandara - possuem diferentes etapas e fontes de financiamento. O breve relato de cada um deles pretende contribuir para elucidar certas práticas em assessoria técnica, percebendo a atuação e metodologia de trabalho da assessoria Ambiente como chave de análise para auxiliar no debate dessa prática na contemporaneidade.

3.1. José Maria Amaral e Florestan Fernandes (JMA/FF)

Os mutirões José Maria Amaral e Florestan Fernandes (JMA/FF) foram pioneiros na modalidade Compra Antecipada do programa MCMV-Entidades, em 2010. Localizados no bairro Cidade Tiradentes, São Paulo, são organizados pelo Movimento Sem Terra Leste 1 e consistem em 396 unidades habitacionais de aproximadamente 58m² cada, distribuídas em cerca de 18 mil metros quadrados de terreno. A organização foi liderada por figuras de destaque político que negociaram diretamente com o Governo Federal as normativas do programa.

Os empreendimentos JMA/FF enfrentaram desafios burocráticos significativos ao serem os primeiros a contratar pelo MCMV-Entidades. A localização em Cidade Tiradentes, um bairro com o maior complexo habitacional da América Latina, trouxe complexidades adicionais, incluindo a necessidade de adaptação ao terreno e a verticalização dos edifícios. A participação ativa da comunidade e a metodologia de projeto participativo destacaram-se como elementos cruciais para o sucesso do empreendimento (VELASCO, 2018).

A Ambiente, neste caso, havia vivenciado a operacionalização de 3 empreendimentos no PCS, o que facilitou algumas disputas para ajustes do PMCMV-e. Sua atuação de forma sistemática na fase de pré-obra, desde a avaliação do

terreno pretendido, envolveu negociações com o proprietário do imóvel, articulações com todas as esferas de governo para embasar aporte estaduais e municipais, condução do projeto participativo junto das famílias e investigação de formas de condução das aprovações em órgãos públicos de forma inédita, com detalhamento da composição do investimento. Esse último item merece destaque, já que a elaboração de orçamentos, cronogramas e demais produtos foram cruciais na fase posterior, de obra, uma vez que sua distribuição adequada permitiu um avanço de obra saudável e com acompanhamento técnico constante.

Durante a fase de obras, a atuação da assessoria foi essencial para colaborar com a organização do canteiro e vínculo orgânico com o movimento. Essa troca foi essencial para conduzir o canteiro de forma contínua e coesa, até a interrupção de medições financeiras atingirem o contrato (AGUIAR, 2021).

3.2. Alexios Jafet

O projeto Alexios Jafet, viabilizado pela parceria entre a Ambiente e três movimentos de moradia vinculados à UMM-SP, teve início em 2008. Localizado no bairro Jaraguá (São Paulo) em um terreno de mais de 46 mil metros quadrados, o projeto prevê a construção de 1.104 unidades habitacionais. Após superar diversos desafios burocráticos, a obra começou em 2017 e atualmente está em fase final, com cerca de 76% concluída na média entre os cinco lotes/empreendimentos.

O projeto Alexios Jafet enfrentou desafios burocráticos e financeiros significativos, incluindo a competição com a especulação imobiliária da região para a aquisição do terreno e os longos processos de aprovação municipal. A subdivisão do terreno em cinco lotes, cada um administrado por diferentes associações (Associação por Habitação com Dignidade (AHD), Associação dos Trabalhadores Sem Teto da Zona Noroeste e Associação Anjos da Paz da Vila Santista), introduziu complexidades adicionais na gestão e execução da obra. A pandemia de Covid-19 e a falta de reajustes nos valores da obra exacerbaram os atrasos na execução dos serviços.

Recentemente, em março de 2024, sob a condução técnica da assessoria, o projeto conquistou a suplementação de recursos do Governo Federal, o primeiro do Brasil, em reconhecimento técnico aos impactos financeiros no desenvolvimento das obras sob as últimas gestões presidenciais.

Outro aspecto relevante é que as três associações envolvidas administram suas obras, em regime de autogestão e sem a participação de construtoras, com metodologias distintas, ainda que amparadas pela mesma assessoria. Nesse contexto, cada obra encontra-se com porcentagens diferentes de serviços executados, apontando que o trabalho técnico também se adaptou às necessidades e características de cada grupo, submetendo-se às escolhas de cada associação.

Como estratégia de atuação, a Ambiente organizou uma equipe técnica para cada associação, mas com todos os técnicos concentrados no mesmo espaço de atuação no canteiro, permitindo trocas profissionais, coesão de ação do grupo e fortalecimento de metodologia de trabalho.

3.3. Dandara

Aprovado em 2022 pelo programa municipal Pode Entrar, o projeto Dandara está localizado no bairro Jardim Celeste, São Paulo, e prevê a construção de 50 unidades habitacionais de 56m² cada, num único edifício de 13 andares.

Importante destacar que o Pode Entrar é fruto da mobilização dos movimentos organizados e assessorias técnicas atuantes na cidade de São Paulo que, após a paralisação dos investimentos federais no PMCMV-e, em 2017, se articularam para viabilizar os projetos existentes que haviam sido elaborados para o chamamento da gestão Haddad ainda em 2015/2016. Após alguns anos de mobilização, o novo programa foi aprovado em julho de 2021. Com recursos do Fundo

Municipal de Habitação, o Programa prevê a promoção de alternativas de autogestão coletiva em parceria com organizações da sociedade civil e tem o objetivo de criar mecanismos de incentivo à produção de empreendimentos habitacionais de interesse social, a requalificação de imóveis urbanos ou aquisição de unidades habitacionais, destinadas às famílias de baixa renda, estabelecendo uma política habitacional de financiamento e locação subsidiados.

O projeto inicial do Dandara foi elaborado em 2015 e foi um dos primeiros aprovados pelo novo programa municipal. As obras são administradas em regime de autogestão e mutirão pela Associação Movimento de Moradia da Zona Sudeste (Sudeste). De comum acordo entre assessoria e movimento, foi feita a opção de contratação de uma única empresa para a execução dos principais serviços da obra, o que exige uma mediação técnica eficaz por parte da assessoria. Essa estratégia de viabilidade financeira foi defendida pela Ambiente em função de experiências anteriores, uma vez que o Pode Entrar, ainda que represente uma resposta às demandas por um programa habitacional autogestionário, possui um regramento que não atende às especificidades dos movimentos e das assessorias. Tanto o adiantamento de ao menos duas medições/parcelas quanto o sistema de medição física (de execução da obra) conquistados no PMCMV-es não foram incorporados no programa, resultando em inseguranças para o desenvolvimento da obra.

Já prevendo atrasos nas liberações financeiras como parte das regras do programa, a assessoria entendeu que seria importante ter uma empresa/construtora que tivesse condições de absorver o atraso no repasse financeiro, sem impactar no andamento das obras. Uma obra pequena, como o caso do Dandara, pode estar mais vulnerável a qualquer oscilação de recursos e também por se tratar de um grupo pequeno de famílias, a possibilidade de contrapartida é mínima.

Embora beneficiado por um terreno com poucas complicações ambientais e urbanísticas, e mesmo contando com estratégia específica, as obras têm enfrentado desafios relacionados aos atrasos na liberação dos recursos financeiros, como previsto. Apesar dos atrasos, em junho de 2024, a obra já havia alcançado 75% de execução.

A necessidade de adaptar as regras do programa Pode Entrar às realidades dos movimentos sociais tem sido um desafio constante, demandando ação política contínua para aprimorar as normativas vigentes, em especial no âmbito do Conselho Municipal de Habitação, onde uma das arquitetas da assessoria é membro titular. Em articulação com outros movimentos e assessorias que vivenciam problemas semelhantes, a Ambiente segue reivindicando regras melhores e mais adequadas para a realidade de um programa habitacional autogestionado para famílias de baixa renda.

4. Apontamentos Finais

A análise das práticas contemporâneas de assessoria técnica e ATHIS revela uma transformação significativa no campo, caracterizada pela diversidade de ações e modos de atuação. O perfil da assessoria técnica tem se ampliado para abranger uma gama variada de objetivos, métodos e agentes, conforme indicado pelas pesquisas do Observatório das Metrópoles (2019) e de Manaia e Guerreiro (2022).

Há um interesse crescente na região Nordeste do Brasil, onde coletivos formados por jovens recém-formados têm desempenhado um papel fundamental de resistência e fomento de discussões no campo. A ligação entre a extensão universitária e as ações de assessoria técnica e ATHIS destaca a importância da troca de saberes e da inclusão das universidades com problemas sociais, onde o diálogo horizontal é fundamental. No entanto, essas práticas também apresentam tensões, especialmente quanto à experimentação e ao tempo processual para alcançar objetivos finais, sendo a educação e formação o foco da extensão, enquanto a assessoria técnica se concentra na obtenção de resultados práticos.

Apesar do potencial dessas iniciativas, a desconexão com as políticas públicas e as dificuldades em acessar financiamentos públicos tem se mostrado um problema a ser enfrentado. A falta de políticas públicas efetivas para o campo têm levado os grupos a buscar alternativas de financiamento, como os editais do CAU, emendas parlamentares e fundos internacionais, o que tem trazido experiências interessantes, mas se afasta de mudanças estruturais na sociedade. A ausência de remuneração adequada para os técnicos envolvidos destaca a precariedade ainda presente no campo.

Considerando esses fatores, a valorização das metodologias de trabalho e dos processos políticos das assessorias técnicas se mostra essencial. Essas dinâmicas podem ser fundamentais tanto para a criação de políticas públicas mais eficazes quanto para a proposição de formas alternativas que assegurem o direito à cidade e à moradia, ouvindo as demandas da população e respeitando as lutas dos movimentos sociais.

As assessorias técnicas, portanto, devem atuar na mediação e construção de demandas entre os desejos dos movimentos sociais e as orientações do poder público. No entanto, enfrentam desafios significativos devido à falta de reconhecimento de suas práticas pelas autoridades governamentais, resultando em condições de trabalho precárias e obstáculos burocráticos. Para superar essas dificuldades e fortalecer seu papel, é essencial fomentar o debate sobre os princípios da autogestão em espaços públicos e adaptar políticas habitacionais para melhor atender às necessidades desse segmento. O estabelecimento de mecanismos cooperativos entre assessorias técnicas, movimentos sociais e instâncias governamentais é essencial para desenvolver soluções integradas e sustentáveis para transpor o déficit habitacional e fortalecer a luta por moradia digna.

5. Referências

AGUIAR, Renata Miron de. **O Canteiro autogerido**. Entre a experiência coletiva e a vida cotidiana. Empreendimentos José Maria Amaral e Florestan Fernandes. Dissertação de Mestrado. São Paulo: PUC-SP, 2021.

BONDUKI, N. G. **Habitação & autogestão**: construindo territórios de utopia. Fase, 1992.

CARDOSO, F. S., & LOPES, J. M. D. A. Assessoria e Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social: do discurso à construção da prática profissional. In.: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.24, 2022.

DE OLIVEIRA, Francisco. **Crítica à razão dualista/O ornitorrinco**. Boitempo editorial, 2015.

D'OTTAVIANO, Camila. O Programa Minha Casa Minha Vida Entidades: crítica necessária *versus* consolidação dos avanços. In C. D'Ottaviano. **Habitação, Autogestão e Cidade**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, p. 31-80, 2020a.

D'OTTAVIANO, Camila. O Programa Minha Casa Minha Vida Entidades no Brasil: grandes diferenças regionais. In C. D'Ottaviano. **Habitação, Autogestão e Cidade**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, p. 293-331, 2020b.

FERREIRA, Lara Isa C. Arquitetos militantes em urbanização de favelas: uma exploração a partir de casos de São Paulo e do Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado. São Paulo: FAUUSP, 2017.

KAPP, S. Grupos sócio-espaciais ou a quem serve a assessoria. In.: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.20(2), 221, 2018.

LOPES, João Marcos de Almeida. Nós, os arquitetos dos sem-teto. In.: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 20, p. 237-253, 2018.

MANAIA, D., GUERREIRO, I. A. A assessoria técnica na era da indeterminação: análise do caráter nacional da ATHIS (2015-2020). In: **XIX ENANPUR-Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional: Planejando o Urbano e o Regional, Organizando a Esperança**. 2022.

MELLO, B. C. E. de. **ATMI**: gênese da lei de Assistência Técnica em Habitação Social. In.: **Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online)**, 19, 1-15, 2021.

NASCIMENTO, D. M. O que é extensão? Incertezas e Provocações. In.: **Dimensões do intervir em favelas: desafios e perspectivas**. São Paulo, Peabiru TC/Coletivo Lablaje, 2019.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **ATHIS para a moradia digna**: levantamento nacional de agentes [online]. Disponível em: <https://habitacao.observatoriodasmetrololes.net.br/athis-para-moradia-digna/>. Acesso em 11 de agosto de 2022., 2019.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. Boitempo Editorial, 2017.

SANTO AMORE, C. **Assessoria e Assistência Técnica**: Arquitetura e comunidade na política pública de habitação de interesse social. In.: **Anais do II URBFVELAS**, Rio de Janeiro, 2016.

SANTORO, Paula Freire; CHIAVONE, João de Araújo. Negócios de impacto e habitação social: uma nova fronteira do capital financeirizado?. In.: **Cadernos Metrôpole**, v. 22, p. 683-704, 2020.

VELASCO, Thais. **O Mutirão Habitacional Autogerido**: Trabalho Coletivo em Canteiro e Transformações Sociais, Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IPPUR, 2018.

ANAI S

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

CARACTERIZAÇÃO DA PRECARIIDADE DOS ASSENTAMENTOS POPULARES RIBEIRINHOS DE JOÃO PESSOA - PB

Iale Priscila Rodrigues da Silva (UFCG)

Maico Brendo Cordeiro do Nascimento (UFCG)

Lívia Izabel Bezerra de Miranda (UFCG)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

METRÓPOLES:
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

Resumo

O Artigo apresenta os resultados de pesquisa que é parte do Projeto desenvolvido pelo Núcleo Paraíba do Observatório das Metrópoles denominado “Reconhecendo os assentamentos precários de João Pessoa e de Campina Grande/PB” e objetiva a caracterização dos assentamentos populares situados às margens dos corpos d’água, das bacias hidrográficas dos rios Sanhauá e Jaguaribe em João Pessoa/PB, para posterior realização de mapeamentos participativos. Privilegia a análise das necessidades de infraestruturas, serviços e equipamentos urbanos públicos, com o intuito da sistematização dos dados a serem inseridos em uma plataforma colaborativa *online*, com sua elaboração em andamento. A pesquisa foi executada a partir de uma abordagem crítica e quali-quantitativa, e envolve desde atividades de formação, levantamento, sistematização e análise de informações, mapeamento das infraestruturas e entrevistas com agentes locais. A pesquisa demonstrou que para além da necessidade de provisão de infraestruturas, serviços e equipamentos urbanos nos assentamentos populares, fica evidenciada a maior ou menor disparidade das condições de infraestruturas públicas, em relação ao seu entorno, nem sempre evidenciada nos estudos técnicos, demonstrando a importância da produção de informações para apoiar instituições públicas na elaboração de políticas de urbanização dos assentamentos populares em João Pessoa.

Palavras-chave: Favelas, assentamentos populares, precariedade urbana, áreas urbanas próximas a corpos hídricos, João Pessoa.

1.” Introdução

O desenvolvimento urbano nas últimas décadas deixou parte da população mundial em condições deficientes de habitação, impactando especialmente os mais pobres e vulneráveis. Essas condições habitacionais inadequadas se intensificam no contexto das cidades e influenciam a saúde, educação, acesso ao mercado de trabalho e à infraestrutura básica. A falta de uma política habitacional eficiente em meio às altas taxas no mercado imobiliário, leva a população de baixa renda a autoconstruir sua moradia fora do mercado formal, o que configura grandes transformações nos espaços físicos das cidades (Pasternak e D’ottaviano, 2015; D’ottaviano e Quaglia, 2010).

No Brasil, políticas habitacionais de interesse social evoluíram de erradicação para reconhecimento e regularização, destacando avanços como a institucionalização de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). No entanto, a diversidade e as mudanças constantes nos assentamentos informais dificultam intervenções urbanas eficazes devido à falta de dados abrangentes e detalhados. Esse artigo deriva de uma pesquisa que visa descrever as características das infraestruturas, serviços e equipamentos nos assentamentos urbanos informais nas margens dos rios Jaguaribe e Sanhauá, em João Pessoa, onde haverá a divulgação dos resultados em uma plataforma online. O projeto é parte de um esforço maior para entender e melhorar a habitação popular, coordenado pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Observatório das Metrópoles – Núcleo Paraíba, e se alinha às prioridades do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e às diretrizes da Secretaria das Periferias do Ministério das Cidades.

Atualmente, com cerca de 833.932 habitantes (IBGE, 2022), João Pessoa possui em torno de 165 assentamentos populares, de acordo com a identificação feita pelo Núcleo Paraíba do Observatório das Metrópoles, em 2023. Esse reconhecimento tomou como partida as catalogações já realizadas por outros estudos e posteriormente checados no campo: a) Aglomerados Subnormais (IBGE, 2010 e 2019); b) Assentamentos precários do Brasil Urbano (BRASIL, 2007); c) Áreas de risco (Defesas Cívicas municipais e CPRM); d) ZEIS (leis municipais); e) dados sobre renda (IBGE, 2010); f) dados sobre

pavimentação e esgotamento sanitário (João Pessoa, 2020); forma urbana, traçado e parcelamento (becos e vielas) (Leituras realizadas a partir de Imagem de Satélite).

Grande parte dos assentamentos estudados estão sob ameaça de remoção ou outras formas de insegurança da posse. Tais fragilidades se acentuaram com a execução do Programa João Pessoa Sustentável financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que propõe a reestruturação da cidade, mais especificamente a construção de parques lineares que preveem a relocação de famílias para fora desses locais. Dentre os 165 assentamentos estudados, 69 encontram-se nas margens dos corpos d'água das bacias dos rios Sanhauá e Jaguaribe e apresentam áreas *non aedificandis*, configurando conflitos para a permanência destas comunidades. O discurso do risco socioambiental, na maioria dos casos, legitima a remoções forçadas de parte da população. Tais questões são articuladas no desenvolvimento desta pesquisa, contribuindo com a investigação desses locais para o diagnóstico em busca de afirmar ou não a necessidade da realocação das famílias.

A pesquisa adota uma perspectiva crítica e uma abordagem quali-quantitativa. Entre os procedimentos de pesquisa, pode-se destacar: a criação de uma base de dados sobre as infraestruturas, serviços e equipamentos públicos dos assentamentos populares de João Pessoa, com dados e informações coletadas em órgãos públicos e concessionárias. Bases cartográficas de referência foram elaboradas com o apoio do programa de geoprocessamento QGis. Estão sendo utilizados, além do Qgis, os programas Excel, e as plataformas Google Docs e Google Drive para armazenar as informações sistematizadas. A Prefeitura Municipal de João Pessoa disponibilizou arquivos no formato *Shapefile* de localização georreferenciada com informações da pavimentação, transporte público, equipamentos públicos de educação, saúde, espaços livres públicos de lazer, esportes, estações digitais e outros equipamentos comunitários. Por meios destas informações foi possível chegar a diagnósticos mais precisos sobre as características dos assentamentos populares.

As informações sobre abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem de águas pluviais foram solicitadas à Companhia de Água e Esgotos da Paraíba (CAGEPA) por meio do Portal de Transparência e do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC). No entanto até o momento estas informações não foram disponibilizadas. A primeira negativa feita pela empresa informou que os dados solicitados eram de segurança nacional. Foram então, realizadas gestões junto a Companhia para a realização de convênio de cooperação técnica.

Além das informações técnicas coletadas, foram realizadas, visitas no campo e entrevistas semiestruturadas com moradores, lideranças comunitárias e técnicos municipais sobre as condições dos assentamentos e sobre os resultados do mapeamento da precariedade, de maneira que os dados dos órgãos públicos e das concessionárias puderam ser complementados e aproximados com a realidade.

A seguir, o Quadro 01 descreve as variáveis de infraestrutura, serviços e equipamentos públicos, levados em consideração na pesquisa.

QUADRO 01 - Variáveis de infraestrutura, serviços e equipamentos públicos, levados em consideração na pesquisa.

| Campo | Variáveis | Descritores | Origem da informação |
|---------------------------|--|--|-----------------------------|
| Infraestrutura e serviços | Abastecimento de água | Existência e acesso à rede de água | CAGEPA |
| | | Frequência do acesso | |
| | Esgotamento sanitário | Existência e acesso à rede | CAGEPA |
| | Drenagem superficial de águas pluviais | Existência de rede | CAGEPA |
| | Coleta de lixo | Forma e frequência de coleta de lixo | EMLUR |
| | Iluminação pública | Existência de rede/ serviço | PMJP |
| | Energia elétrica | Presença de postes de energia elétrica | Energisa (2023) |
| | Pavimentação | Pavimentação das vias e escadarias | PMJP (2023) |
| | Transporte público | Paradas de ônibus ativas | SEMOB - PMJP (2023) |
| Linhas de ônibus ativas | | | |
| Equipamentos públicos | Educação | Disponibilidade de equipamentos de educação | IBGE (2023) |
| | Saúde | Disponibilidade de equipamentos de saúde | PMJP (2023) |
| | Espaços livres públicos de lazer | Existência de parques, praças, áreas para contemplação | PMJP (2023) |
| | Esportes | Disponibilidade de Centro de Referência da Juventude, poeirões, ginásios e campos de futebol | PMJP (2023) |
| | Estações Digitais | Presença de Estações Digitais | SECITEC - PMJP (2023) |
| | Outros equipamentos comunitários | Existência de equipamentos de apoio a comunidade | PMJP (2023) |

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

As informações coletadas possibilitaram a criação de cartogramas para cada variável descrita. Esses cartogramas foram utilizados para uma análise preliminar do acesso a infraestruturas, serviços e equipamentos públicos em todos os assentamentos em estudo. Análises mais detalhadas dessas condições específicas para cada assentamento estão sendo realizadas através das Fichas de Identificação. Foram produzidos os seguintes cartogramas: (a) Localização de postes de energia elétrica; (b) Pavimentação; (c) Transporte público; (d) Equipamentos de educação; (e) Equipamentos de saúde; (f) Espaços livres públicos de lazer; (g) Equipamentos de esportes, estações digitais e de apoio a comunidade.

Para analisar a abrangência dos equipamentos de saúde e escolas até o primeiro grau foi levado em consideração um raio de 400 metros de distância confortavelmente acarinhável (PERRY, 1974), ao redor do equipamento e o de 800 m para escolas até o segundo grau (CASTELLO, 2008), por possuir uma maior capacidade de alunos e se adequar a dinâmicas de mobilidade de adolescentes.

Foram desenvolvidas fichas de identificação para cada assentamento, compostas por cartogramas, imagens e textos sobre a caracterização das variáveis da precariedade. Essas fichas farão parte da publicação do Atlas da Precariedade, e da plataforma colaborativa *online* em produção pelo projeto intitulado “Precariedade Habitacional: Mapeamento em rede e ações através de iniciativas de assistência técnica em habitação de interesse social”.

Por fim, durante as entrevistas com os agentes locais e moradores, foram coletadas informações sobre grupos e entidades de apoio à comunidade. O intuito é, assim como os índices de precariedade, integrar um catálogo com a base de dados para a plataforma.

Assentamentos populares objetos de estudo

O Cartograma a seguir, mostra o universo estudado, sendo 69 assentamentos situados às margens d’água nas microbacias dos rios Jaguaribe e Sanhauá (Ver Cartograma 01).

CARTOGRAMA 01- Localização dos Assentamentos Populares às margens de corpos d'água das microbacias dos rios Jaguaribe e Sanhauá, de João Pessoa-PB.

MAPA

LOCALIZAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS POPULARES ÀS MARGENS DE CORPOS D'ÁGUA DAS MICROBACIAS DOS RIOS JAGUARIBE E SANHAUÁ, DE JOÃO PESSOA-PB.

LEGENDA

- Assentamentos populares
- Rios nas microbacias de Jaguaribe e Sanhauá
- Outros rios
- Limite de João Pessoa - PB



OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

Ano: 2024
Projeção: UTM Datum Sirgas 2000
Bases cartográficas: SIEPLAN, 2023
Elaboração: Iale Rodrigues

Fonte: Base cartográfica: PMJP (2023); CPRM (2023); Elaborado pelos autores (2024).

2. Caracterização das condições de precariedade nos assentamentos populares

Os serviços de energia elétrica

Em relação a energia elétrica, a maioria dos assentamentos estudados conta com o acesso a esse serviço fornecido pela Companhia Energisa. A presença do serviço foi mensurada por meio da presença de posteamento e fiação nas vias. No entanto, durante as observações de campo foram encontrados diversos assentamentos em que o acesso à energia é feito de maneira informal, sem a provisão da Companhia. Apesar da ação configurar uma prática ilegal prevista no artigo 155 do Código Penal Brasileiro. Relativiza-se que caberia ao Estado garantir a provisão do serviço para toda a população com taxas justas. Yaccoub (2010), por outro lado, argumenta que é cultural o ato de usarem "gatos" para encobrir os custos de seus consumos. Visto que esta prática não é exclusiva das favelas. Ademais, como esses consumidores geralmente vivem em áreas que não são autorizadas para habitação pela prefeitura, as Concessionárias de Energia Elétrica não fornecem energia para essas regiões de habitações irregulares. O que no contexto dos assentamentos populares, torna-se ainda mais palpável, dada a configuração recorrente de ocupações e da autoconstrução, pelo déficit habitacional tão comum nas cidades brasileiras.

As ligações irregulares proporcionam malefícios à população pelo risco de choques elétricos e incêndios nas residências, dada a falta de orientações técnicas na execução da ligação, além da queda da qualidade do fornecimento


(MARTIN, 1991). Esse fato foi reforçado pelos relatos dos moradores do assentamento visitado, denominado Terra Nova (ver Cartograma 02). Observa-se que o assentamento não possui a provisão da rede de energia, pela ausência de postes. Houve, neste caso, recorrentes relatos de danos aos eletrodomésticos dos moradores da comunidade. Isso evidencia como o direito à energia elétrica ainda não é garantido de forma universal. Todavia, com a previsão de uma tarefa social justa, seria possível diminuir o peso do custo do serviço de energia elétrica para as famílias de baixa renda, associando essa ação à devida urbanização desses assentamentos populares com a implantação da rede oficial e segura.

CARTOGRAMA 02- Localização de postes de energia elétrica no assentamento Terra Nova.

MAPA
ENERGIA ELÉTRICA NO ASSENTAMENTO
E SEU ENTORNO

LEGENDA

● Postes

 Ano: 2024
Projeção: UTM Datum Sirgas 2000
Bases cartográficas: Energisa, 2023
Elaboração: Iale Rodrigues



Fonte: João Pessoa (2023); CPRM (2023); Energisa (2023); Elaborado pelos autores (2024).

As condições de pavimentação das ruas

O serviço de pavimentação das ruas com revestimento adequado, como pedra granítica ou asfáltica, está concentrado principalmente no centro e nas áreas mais ricas da cidade de João Pessoa. Nos assentamentos em estudo, é comum encontrar muitas ruas sem pavimentação, mesmo nas áreas de ocupação mais antigas da cidade. Essa ausência de pavimentação contribui significativamente para o aumento do risco de deslizamentos de terra e acidentes, especialmente durante os períodos mais chuvosos do ano. A falta de um revestimento adequado nas vias pode resultar em solos instáveis que são mais suscetíveis a movimentos de massa, como deslizamentos e quedas de barreiras, colocando os moradores locais em risco. Além disso, durante as chuvas, as ruas não pavimentadas podem ter a presença de lama e poças d'água, que dificulta o tráfego de veículos e pedestres, aumentando os riscos de acidentes e quedas.

Para além dos riscos relacionados a deslizamentos, ruas pavimentadas de forma adequada são essenciais para promover segurança e vitalidade nos assentamentos. Jacobs (2000) argumenta que as ruas não são apenas elementos funcionalistas de passagem de veículos e pedestres, mas elementos sociais que são locais de socialização entre as pessoas, facilitando a convivência e a vitalidade das comunidades. Ruas bem pavimentadas vão contribuir para a segurança e a redução de criminalidade, pois as pessoas vão estar mais presentes e a diversidade de usos criam um ambiente seguro e acolhedor. A falta de pavimentação adequada não apenas prejudica a circulação, mas também compromete a segurança e a vitalidade dos assentamentos.


No cartograma 03, consta o exemplo do assentamento Esperança, que apresenta em todas as vias a ausência de pavimentação. A caracterização das condições de precariedade desse assentamento apontou a pavimentação como uma das necessidades mais urgentes da comunidade. Essa necessidade é observada também em outros assentamentos estudados e se mostra essencial a implementação de pavimentação adequada para garantir segurança e melhoria da qualidade de vida dos moradores.

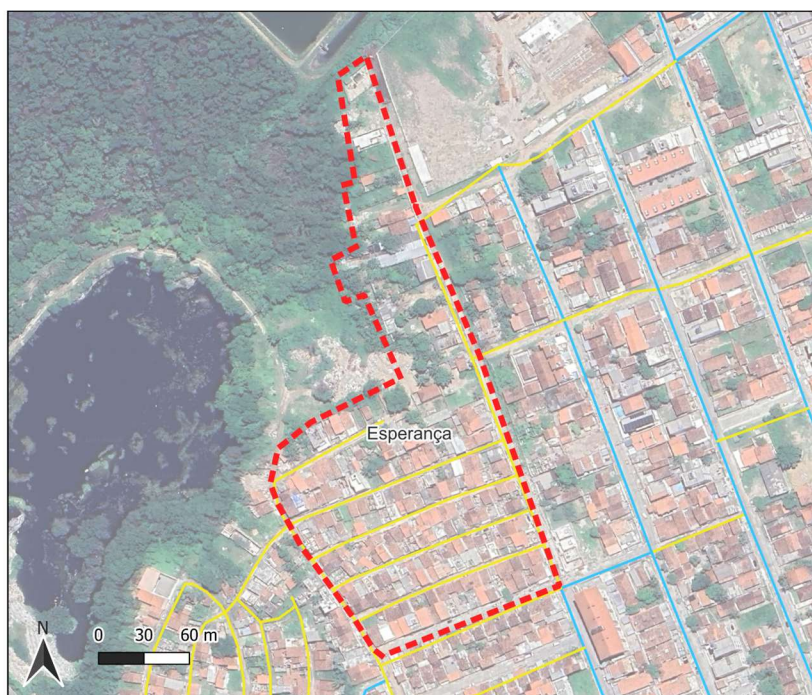
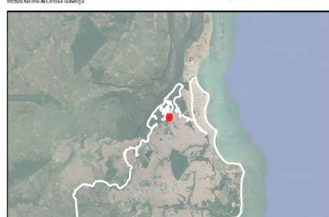
CARTOGRAMA 03- Pavimentação das ruas no assentamento Esperança e seu entorno.

MAPA
PAVIMENTAÇÃO DAS RUAS NO
ASSENTAMENTO E SEU ENTORNO

LEGENDA

- Não pavimentada
- Pedra granítica (paralelepípedo)

 Ano: 2024
Projeção: UTM Datum Sirgas 2000
Bases cartográficas: PMJP, 2023
Elaboração: Iale Rodrigues



Fonte: João Pessoa (2023); CPRM (2023); elaborado pelos autores (2024).

0 acesso ao transporte público

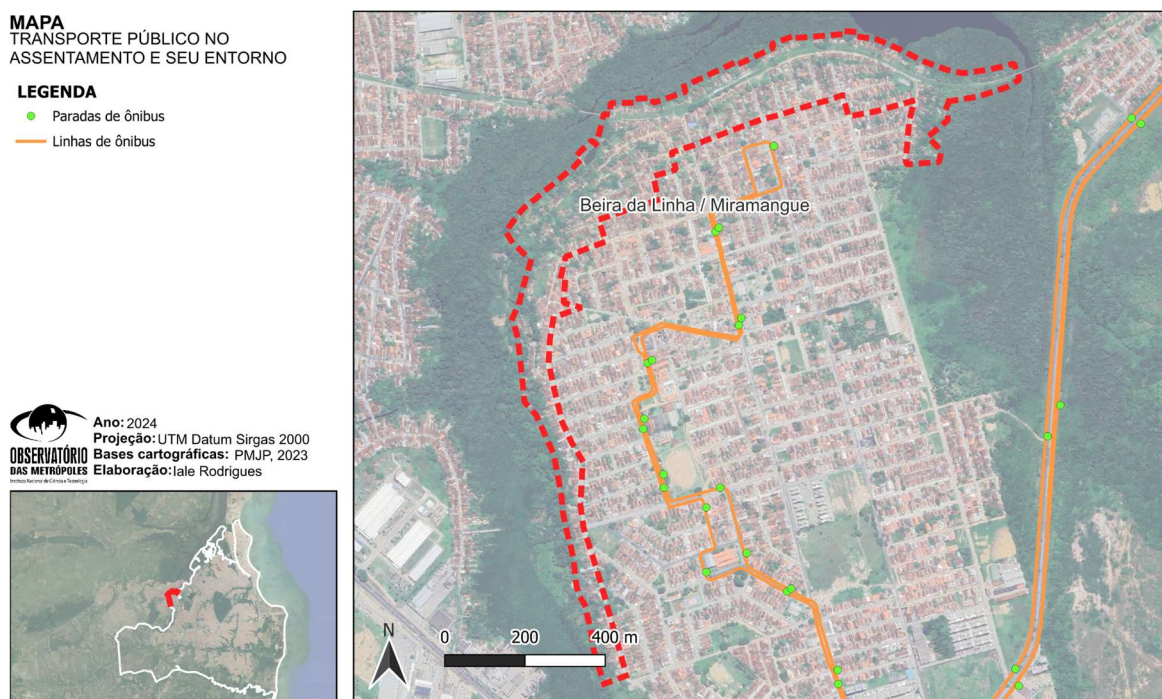
As linhas e pontos de ônibus estão concentrados principalmente nas vias principais da cidade, uma cobertura significativa para o acesso a este serviço. No entanto, para os moradores dos assentamentos populares de João Pessoa, o acesso ao transporte público é limitado, com poucas linhas e pontos localizados dentro ou próximos das comunidades.

Para Lefebvre (2011), o transporte público é um elemento central para a realização do direito à cidade, estando ligado diretamente à acessibilidade, à inclusão social e à qualidade de vida urbana. Os moradores dos assentamentos devem usufruir plenamente dos espaços urbanos e para isso se faz necessário que o transporte público seja eficiente e acessível, não só com mais linhas e pontos próximos aos assentamentos, mas com custo de passagem acessível.

Através da caracterização e análise dessa variável, percebe-se que alguns assentamentos estão segregados, de certo modo, devido à ineficiência do transporte público, fazendo com que os moradores tenham dificuldades de acessar outras partes da cidade e equipamentos de saúde e educação, dificultando também o acesso dos moradores dos assentamentos ao mercado de trabalho. A maioria dos moradores precisa caminhar mais de 400 metros até as vias coletoras ou arteriais da cidade para alcançar uma linha de transporte público, como observado no assentamento Beira da Linha (Cartograma 4).

Para garantir o acesso ao transporte público deve-se aplicar medidas que vão além da acessibilidade física e expansão de linhas e pontos, mas também a viabilidade econômica, adequação das rotas e aumentar sua frequência, com intervalos menos espaçados. É importante incorporar a comunidade no planejamento dos serviços de transporte, assegurando que suas necessidades e sugestões sejam consideradas.

CARTOGRAMA 04- Linhas e pontos de ônibus no entorno do assentamento Beira da Linha.



Fonte: João Pessoa (2023); CPRM (2023); Elaborado pelos autores (2024).

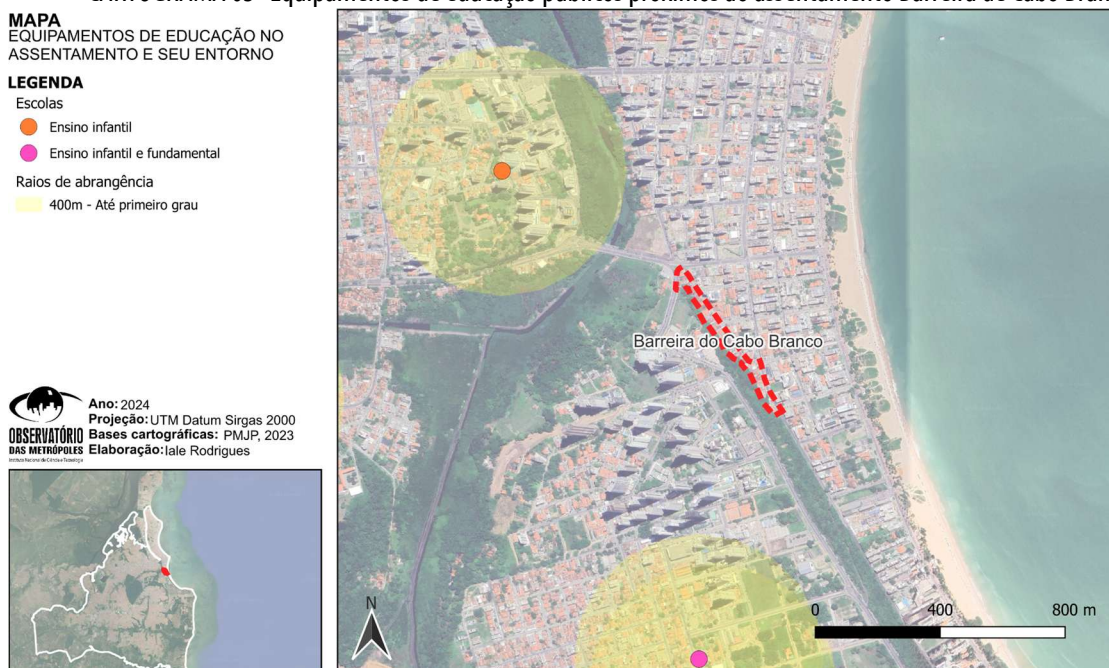
0 acesso aos equipamentos de educação

As instituições educacionais são de extrema importância para a sociedade, e pode ser percebida como um ambiente de socialização e formação, onde os estudantes podem adquirir habilidades e valores que os auxiliem na ascensão social.

Freire (1988), em suas reflexões sobre a "Pedagogia do Oprimido", destacou que a alfabetização significa ser capaz de usar a leitura e a escrita de forma social, como um meio para tomar consciência da realidade e transformá-la. Desse modo, destaca-se a importância de mapear a presença das escolas de nível básico próximas aos assentamentos, para que o direito à educação básica seja assegurado aos moradores. No entanto, somente a presença deste equipamento não garante o acesso ao serviço. É preciso que estes equipamentos sejam adequados, tenham capacidade de atender as demandas e contem com profissionais habilitados em quantidade suficiente.

Até a elaboração deste artigo, foi somente realizada a catalogação das escolas públicas de nível básico. A partir das entrevistas foi possível associar informações complementares sobre a qualidade dos equipamentos, a infraestrutura disponível e a presença de professores e a dinâmica de evasão escolar. Os equipamentos de educação pública fundamental estão bem distribuídos na malha urbana, incluindo proximidade ou localização dentro dos assentamentos populares. No entanto, é possível perceber como em zonas de alta classe social, como no caso do bairro Cabo Branco, há uma maior presença de escolas particulares, não mapeadas para este artigo. Também é possível observar poucas escolas públicas nas imediações dos assentamentos populares (ver Cartograma 05). Isso demonstra uma maior dificuldade dos moradores desse assentamento a acessarem os serviços de educação básica nas proximidades, limitando também as possibilidades de prosseguirem com o ciclo escolar básico futuramente.

CARTOGRAMA 05- Equipamentos de educação públicos próximos ao assentamento Barreira de Cabo Branco.



Fonte: João Pessoa (2023); CPRM (2023); Observatório das Metrópoles (2024)

0 acesso aos equipamentos de saúde

Os equipamentos públicos de saúde, como hospitais, unidades básicas de saúde (UBS), Unidades de Saúde da Família (USF), redes especializadas, entre outros estão distribuídos pelos bairros de João Pessoa, especialmente próximos às áreas residenciais, incluindo as comunidades estudadas conforme o Cartograma 06. Apesar da boa distribuição desses

equipamentos, a presença física não garante um acesso adequado para todos os moradores. Há relatos da ausência de profissionais para todas as áreas da saúde básica, demora no agendamento de consultas e dificuldades de acesso aos serviços, como por exemplo, os de saúde odontológica, alegado pelos moradores da comunidade São Geraldo (Cartograma 06).

CARTOGRAMA 06- Equipamentos de saúde nos assentamentos São Gabriel/ São Marcos, Da Mata/ São Geraldo e seu entorno.

MAPA EQUIPAMENTOS DE SAÚDE NO ASSENTAMENTO E SEU ENTORNO

LEGENDA

- CAPS - Centro de Atenção Psicossocial
- UAI - Unidade de Acolhimento Infantil
- USF - Unidade de Saúde da Família

Raios de Abrangência
 800 m



Ano: 2024
 Projeção: UTM Datum Sirgas 2000
 Bases cartográficas: PMJP, 2023
 Elaboração: Iale Rodrigues



Fonte: João Pessoa (2023); CPRM (2023); Elaborado pelos autores (2024).

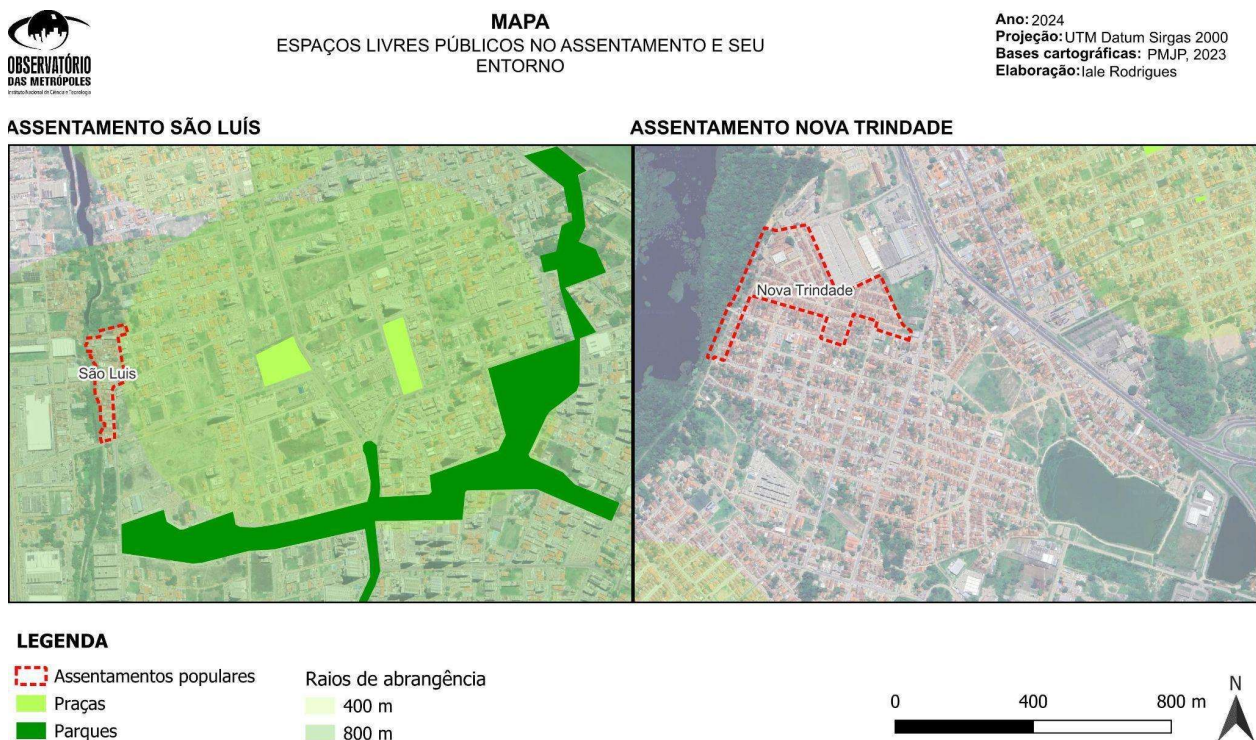
A presença de espaços livres públicos

Nos contextos urbanizados, com altas taxas de densidade demográfica, como na cidade João Pessoa/PB, os espaços livres públicos trazem inúmeros benefícios, entre esses está a chance de ocorrerem práticas sociais, momentos de lazer, encontros ao ar livre e manifestações de vida urbana e comunitária, que promovem o desenvolvimento humano e as relações interpessoais. Além disso, a vegetação frequentemente encontrada nesses locais contribui para o bem-estar psicológico, ajudando a regular o microclima ao reduzir a temperatura, aumentar a umidade relativa do ar e absorver poluentes, além de incrementar a biodiversidade (OLIVEIRA e MASCARÓ, 2007).

No entanto, o acesso a esses locais também é feito de forma desigual na cidade. Foi possível observar como os assentamentos próximos a áreas privilegiadas possuem uma maior diversidade e regularidade desses espaços, como no caso do assentamento São Luís, localizado nos bairros nobres Bessa e Aeroclub, em comparação com o assentamento Nova Trindade, na área periférica da cidade, localizado no bairro Jardim Veneza. Para os moradores de Nova Trindade, os espaços livres públicos estão disponíveis somente a mais de 400 metros de distância confortavelmente acarinhável (PERRY, 1974),

apesar de haver áreas vazias na malha urbana próxima que poderiam ser utilizadas para criar praças e parques. E mesmo no caso de São Luís, a presença desses espaços naturais próximos não é garantia do acesso democrático.

CARTOGRAMA 07- Comparativo da disponibilidade de espaços livres públicos entre assentamentos estudados.



Fonte: João Pessoa (2023); CPRM (2023); Elaborado pelos autores (2024).

A presença de espaços comunitários

No Cartograma 09, estão localizados os equipamentos sociais na malha urbana de João Pessoa, como banco de alimentos, Centro de Referência da Cidadania (CRAS), Conselho Tutelar, cozinha comunitária, restaurante popular, juventude, esporte e recreação, entre outros. Em geral, há pelo menos um desses equipamentos próximos às áreas estudadas. No entanto, os moradores frequentemente enfrentam dificuldades para acessar esses serviços devido à qualidade insuficiente de funcionamento e aos níveis de violência que inibem a aproximação. Muitas mães relataram preferir deixar seus filhos em casa durante os horários fora da escola, o que é controverso dado o potencial desses equipamentos em reduzir a criminalidade ao manter crianças e jovens ocupados com ações positivas (ELKHOLM, 2013). Além disso, há uma escassez de equipamentos de apoio à comunidade em áreas vulneráveis da cidade, como nos bairros Alto do Céu, Padre Zé, Mandacaru e Ipês, onde quatorze assentamentos estão localizados com extensões relativamente grandes, mas apenas três equipamentos estão disponíveis - um CRAS, uma lavanderia e um espaço de Juventude, Esporte e Recreação, visto no cartograma 08.


CARTOGRAMA 08 - Equipamentos comunitários na área dos assentamentos dos bairros Alto Do Céu, Padre Zé, Mandacaru e Ipês.


MAPA EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS NO ASSENTAMENTO E SEU ENTORNO


LEGENDA

 Assentamentos populares

Equipamentos comunitários

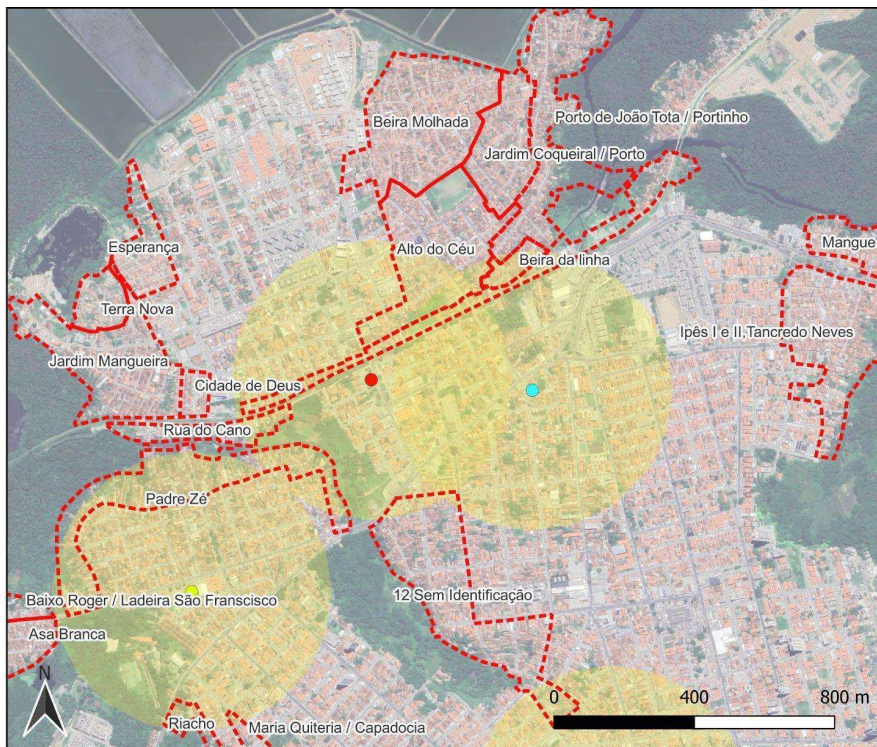
 Centro de Referência da Cidadania - CRAS

 Lavanderia

 Juventude Esporte e Recreação



Ano: 2024
 Projeção: UTM Datum Sirgas 2000
 Bases cartográficas: PMJP, 2023
 Elaboração: Iale Rodrigues



Fonte: João Pessoa (2023); CPRM (2023); Elaborado pelos autores (2024).

Foram ainda, catalogados os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), com um total de apenas nove unidades, apesar de cada uma abranger mais de uma comunidade. Entende-se que esse tipo de equipamento possui uma importância no diálogo entre o poder público e a população e da melhoria de vida, de modo que, a implantação de mais centros poderia proporcionar aprimoramentos nesses serviços.

QUADRO 03 - Lista de unidades do CRAS e territórios e abrangem.

| Grupo | Território que abrange |
|---------------------|--|
| CRAS Alto do Mateus | Alto do Mateus; Mumbaba; Jardim Veneza (Beira Molhada, Bola na Rede e 3 Lagoas); Bairro dos Novais; Bairro das Indústrias e Jardim Planalto- Vieira Diniz; Mussuré; Distrito Industrial |
| CRAS Volante Roger | Alto Roger; Baixo Roger; Porto do Capim; Comunidade do S; Asa Branca; Buraco da Gia; Terra do Nunca |
| CRAS Ilha do Bispo | Ilha do Bispo; Trincheiras; Distrito Mecânico; Comunidade Renascer I e II; Cangote do Urubu; Comunidade Santa Emília de Rodat; Centro; Varadouro; Cordão Encarnado. |
| CRAS Mandacaru | Mandacaru; Alto do Céu (Beira da Linha- Beira Molhada - Jardim Esther - Boa Esperança - Ocupação Terra Nova - Jardim Mangueira; Porto de João Tota)-Pedro Gondim Loteamento Oceania III e Morada Nova - Condomínios: General Antero de Brito (Cidade de Deus)- Bairro dos Ipês |
| CRAS Gervásio Maia | Cruz das Armas (Rua do Rio e Baleado); Jaguaribe; Paulo Afonso; Monte Cassino; Oitizeiro; Funcionários I (Jardim Guaíba) |
| CRAS Grotão | Grotão (Rua do Arame; Comunidade 1º de Abril); João Paulo II (Comunidade Citex; Tieta; Nova República) - Funcionários II, III (Comunidade Maria de Nazaré) e IV - Presidente Médici - Ernesto Geisel - Ernani Sátiro - Costa e Silva (Comunidade do Taipa - Gauchinha) - Esplanada (Jardim Sepol; Comunidade Luzia Maciel) |
| CRAS Padre Zé | Padre Zé (Condomínio Gadain - Rua do Cano)-Expedicionários; Torre; Tito Silva; Treze de Maio (Riachinho; Capadócia); Vila Japonesa; Tambiá; Hildo Bandeira; Bairro dos Estados |
| CRAS São José | São José; Manaíra; Chatuba; Aero clube; Bessa; São Miguel; São Luís; Brisamar; Jardim Oceania; João Agripino; Miramar; Jardim Luna; Tambaú; Cabo Branco Altiplano; Quadramares; Portal do Sol; São Domingos; Rabo da Gata; Tambauzinho |
| CRAS Mangabeira | Mangabeira I a VIII; Cidade Verde; Feirinha Chapéu de Couro; Iraque; Aratu; Sonho Verde; Nárnia; Aspom; Conjunto Mariz I e II; Espep Girassol; Vila Mangueira; Vila União; Balcão; Condomínio Ambulantes; Mangão; Panorâmica; Penha Seixas; Jacarapé; Bancários; Timbó; Anatólia; Jardim São Paulo; Santa Bárbara; Cidade Universitária; Castelo Branco; Santa Clara; São Rafael |

Fonte: João Pessoa (2023); Elaborado pelos autores (2024).

Iniciativas de assessorias técnicas e grupos de referência de apoio à comunidade

Medeiros (2023) identificou os grupos de referência que atuam em alguns assentamentos populares. As

informações foram complementadas por entrevistas com os moradores (Quadro 04).

QUADRO 04 - Lista de Iniciativas de assessorias técnicas e grupos de referência de apoio à comunidade.

| Grupo | Categoria | Território que abrange |
|--|--------------------|--------------------------------|
| Trama Emau (UFPB) | Assessoria técnica | Toda a cidade |
| Instituto Território | Assessoria Técnica | Toda a cidade |
| PPGATAU+E UFPB | Assessoria Técnica | Toda a cidade |
| Escritório Público de Assistência Técnica | Assessoria Técnica | Toda a cidade |
| CAU PB | Assessoria Técnica | Toda a cidade |
| LabRua | Assessoria Técnica | Toda a cidade |
| Associação de Amigos e Moradores de Mandacaru e Adjacência (AMADA) | Iniciativa | Bairros Mandacaru; Alto do Céu |
| Associação de Moradores da Comunidade São Rafael | Iniciativa | São Rafael |
| Instituto Voz Popular | Iniciativa | São Rafael |

Fonte: Medeiros (2023); João Pessoa (2023); Observatórios das Metrópoles (2023); Elaborado pelos autores (2024).

Os grupos de referência e as assessorias técnicas são essenciais para a implementação de políticas públicas de maneira mais participativa, técnica e alinhada com as necessidades reais da comunidade. As iniciativas, movimentos sociais e organizações comunitárias atuam como mediadores entre os implementadores das políticas públicas e a comunidade afetada, ajudando a alinhar os objetivos das políticas com as necessidades reais da população e contribuindo para a construção de uma nova cultura política mais inclusiva e democrática (DE SOUSA SANTOS, 2021).

De forma semelhante, ao trabalhar diretamente com a comunidade, as assessorias técnicas abordam a questão habitacional de forma mais abrangente, considerando aspectos como regularização fundiária, urbanização de favelas e melhorias habitacionais, além da provisão de novas moradias. Esse direito é assegurado pela lei nº 11.888/2008, que garante às pessoas de baixa renda acesso a serviços técnicos para a produção, melhoria e regularização de habitações com qualidade.

3." Considerações finais

A pesquisa abordou a problemática das condições habitacionais precárias em assentamentos populares de João Pessoa, com foco nos assentamentos próximos aos rios Jaguaribe e Sanhauá ao descrever as condições infraestruturais,

serviços e equipamentos urbanos nos assentamentos populares; comparar a disponibilidade e a qualidade desses serviços entre assentamentos próximos a áreas nobres e periféricas; e analisar como essas condições influenciam a vida dos moradores, propondo políticas públicas para melhorar a situação, que impactam diretamente a qualidade de vida dos moradores.

Este estudo pode servir de base para futuras pesquisas e intervenções de diversas formas. Os dados coletados podem ser utilizados para criar uma base de dados mais robusta sobre assentamentos populares, auxiliando na elaboração de políticas públicas específicas, como por exemplo estratégias para apoio com o intuito garantir a permanência dos alunos nas escolas, e evitar a evasão escolar, visto que a existência do equipamento não garante o seu bom funcionamento.

As recomendações fornecidas podem orientar a formulação de políticas habitacionais e urbanísticas, visando a inclusão social e a melhoria das condições de vida nos assentamentos. Organizações comunitárias e ONGs podem utilizar os dados obtidos para desenvolver programas e ações que atendam melhor às necessidades dos moradores. Além disso, a metodologia pode ser replicada em outras cidades para realizar estudos comparativos, identificando padrões e soluções aplicáveis em diferentes contextos urbanos. Assim, este estudo contribui não apenas para a compreensão das condições habitacionais em João Pessoa, mas também para o desenvolvimento de estratégias que possam ser aplicadas em outras regiões, promovendo uma urbanização mais justa e inclusiva.

Referências bibliográficas

BARBOSA, H. K. M; MORAES, D. **Atlas da precariedade habitacional e de práticas de assessorias técnicas em assentamentos populares.** Campina Grande: UFCG, 2021.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 27 de julho de 2001. **Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.** Brasília: julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 05 de junho de 2017.

BRASIL. Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. **Lei ATHIS.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 dez. 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11888.htm. Acesso em: 04 de junho de 2024.

CARDOSO, A.; DENALDI, R. **Urbanização de Favelas no Brasil: um balanço do PAC.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CASTELLO, Iára Regina. **Bairros, loteamentos e condomínios: elementos para o projeto de novos territórios habitacionais.** Editora da UFRGS, 2008.

DEBOULET, Agnès. **Rethinking Precarious Neighborhoods.** Paris: Agência Francesa de Desenvolvimento, 2016. Disponível em: <http://www.afd.fr/en/rethinking-precarious-neighborhoods>. Acesso em: 10/02/2020.

DENALDI, R. (Org.) **Planejamento habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação.** São Paulo: Anabrume, 2013.

DE SOUSA SANTOS, Boaventura. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política.** Autêntica Editora, 2021.

D'OTTAVIANO, C. & QUAGLIA-SILVA, S. L. **Regularização Fundiária no Brasil: velhas e novas questões.** Revista

Planejamento e Políticas Públicas – PPP IPEA, no 34, pp.57-84, 2010.

EKHOLM, David. **Sport and crime prevention: individuality and transferability in research.** Journal of Sport for Development, v. 1, n. 2, 2013.

FILIPEIA. **Atlas Municipal de João Pessoa (PB)**, 2021. Disponível em: <https://filipeia.joaopessoa.pb.gov.br/sigweb/>. Acesso em: 14 de fevereiro de 2024.

FREIRE, P. **A importância do ato de ler: em três artigos que se completam.** 22. ed. São Paulo: Cortez, 1988.

FERREIRA, L.; OLIVEIRA, P.; LACOVINI, V. **Dimensões do Intervir em Favela: desafios e perspectivas.** São Paulo PEABIRU TCA/Coletivo LABLAJE, 2019.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022. **Pesquisa Cidades e Estados.** Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pb/joao-pessoa.html>. Acessado em: 24 de março de 2024.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC).** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html>. Acessado em: 10/06/2019.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades.** São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** 5. ed. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro Editora, 2011.

MARICATO, E. **Metrópole na Periferia do Capitalismo: Ilegalidade, desigualdade e violência.** São Paulo: Hucitec, 1996.

MARTIN, M L.; RAMATI, O. H. **Perdidas de Energia.** Editado pela CIER – Comision de Integracion Electrica Regional, 1991.

MEDEIROS, A. C. V. e **Precariedade habitacional em catalogação: Atlas da precariedade habitacional e práticas de assessorias técnicas em assentamentos precários de João Pessoa/PB.** 2023. (No prelo)

MORAES, D.; MIRANDA, L.; SOUZA, M. A. **Entre Camadas de Intervenção e Urbanizações Integrais: a urbanização recente de assentamentos precários no Recife a partir do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).** In: CARDOSO, A.; DENALDI, R. Urbanização de Favelas no Brasil: um balanço do PAC. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

MORAES, Demóstenes; MIRANDA, Lívia. **Para priorizar é preciso reconhecer o morar periférico. identificação e caracterização de assentamentos populares de João Pessoa e Campina Grande/PB.** Cadernos do CEAS: Revista Crítica de Humanidades. Salvador/Recife, v. 48, n. 260, p. 578-603, set./dez.2023. DOI: <https://doi.org/10.25247/2447-861X.2023.n260.p578-603>.

NASCIMENTO, Ana Caroline Aires Vieira do. **A construção do informal: uma análise morfológica das favelas da cidade de João Pessoa.** 2012. 258f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Engenharia Urbana e Ambiental, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2012.

OLIVEIRA, Lucimara A.; MASCARÓ, Juan J. **Análise da qualidade de vida urbana sob a ótica dos espaços públicos de**

lazer. Ambiente Construído, Revista on-line da ANTAC ISSN 1678-8621, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 59-69, abr./jun. 2007. Disponível em: Acesso em: 24 de março de 2024.

PASTERNAK, S. & D'OTTAVIANO, C. **Favelas: intervention policies and practices regarding precarious dwelling in Brazil.** In ALDRICH, Brian and SANDHU, Ravinder. Low-income household in the urbanizing word: retrospect and prospects. Jaipur: Rawat Publications, 2015.

PEREIRA, Rafael, et al. **Construindo Redes para Políticas de Assistência Técnica em HIS: A Experiência das Oficinas ATHIS em São Paulo.** II Urb Favelas, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <http://www.peabirutca.org.br/wp-content/uploads/athis-2.pdf>.

Perry, C. (1974). **The neighbourhood unit: a scheme of arrangement for the family-life community.** In The regional plan of New York and its environs (vol. 7). Nova York: Arno Press.

QUEIROZ FILHO, A. **As definições de assentamentos precários e favelas e suas implicações nos dados populacionais: abordagem da análise de conteúdo.** Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management), 2015 set./dez., 7(3), 340-353.

YACCOUB, H. (2010). **Atirei o pau no 'gato': Uma análise sobre consumo e furto de energia elétrica (dos 'novos' consumidores) em um bairro popular de São Gonçalo.** Programa de Pós-Graduação em Antropologia, Niterói: Universidade Federal Fluminense.

ANAIS

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES



ENTRE A MODERNIZAÇÃO E A PRECARIEDADE NA METRÓPOLE: o caso da “Nova Belém” na perspectiva da habitação

Michael Cardoso de Souza (UFPA)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

METRÓPOLES:
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

Resumo

Desde o século XVI, a difusão da produção de assentamentos precários e a desigualdade na distribuição de terras e renda permeiam o território brasileiro. Assim, houve um impulsionamento das desigualdades socioespaciais pela falta de acesso à moradia, contribuindo para o aumento das problemáticas habitacionais no Brasil. Um processo marcado pela precariedade e pelas desigualdades como condição, meio e produto das relações capitalistas. Dessa forma, o objetivo principal dessa pesquisa é analisar a relação entre o processo de metropolização de Belém e a produção de habitações precárias na Avenida Augusto Montenegro, principal eixo de expansão metropolitana e corredor da “Nova Belém”. A pesquisa é de natureza qualitativa, e está estruturada a partir dos seguintes eixos metodológicos: em um primeiro momento foi realizada uma pesquisa bibliográfica, posteriormente foi realizada a pesquisa documental no que concerne à Ocupação Tocantins (ocupação escolhida enquanto objeto de análise, localizada na Avenida Augusto Montenegro, no bairro Parque Guajará), com antigas e atuais lideranças comunitárias. Em seguida, foi realizado o trabalho de campo na ocupação. Conclui-se, portanto, que a moradia se apresenta ao cidadão não somente enquanto casa, mas como todos os elementos constituintes que formam a moradia, ou seja, todos os equipamentos urbanos de uso coletivo que precisam estar à disposição das pessoas. Faz-se necessário então, que as políticas públicas para moradia sejam mais favoráveis àqueles que necessitam de melhores condições de vida, pois são décadas convivendo com a contradição entre a metropolização de Belém e a produção de espaços precários de moradia.

PALAVRAS-CHAVE: Ocupação precária; Avenida Augusto Montenegro; Precarização de moradia; Nova Belém.

INTRODUÇÃO

A intensificação do processo de urbanização brasileira acarretou no surgimento de áreas de periferização espalhadas pelo território do país. Esses espaços são, majoritariamente, carentes de infraestrutura, com moradias precárias e falta de acesso a bens e serviços básicos à sobrevivência humana. As precariedades presentes nesses espaços vão além do habitar, se revelam também nas condições (e na qualidade) de vida dos habitantes dos assentamentos precários.

A precarização da vida é um fator marcante no cotidiano de milhares de pessoas que vivem em situação de pobreza no Brasil, isso se revela pela carência de políticas públicas voltadas a essa população que há décadas sofre com a desigualdade e suas interfaces. Portanto, uma das alternativas de moradia para as pessoas de baixa renda é a ocupação de terrenos periféricos de grandes cidades, onde o valor é baixo. Além disso, nas grandes cidades, os imóveis têm alcançado valores extremamente elevados, distantes da realidade de grande parte da população, contribuindo também para a formação dos assentamentos precários no país.

Segundo o IBGE (2010), “os assentamentos precários geralmente possuem uma urbanização fora dos padrões vigentes, como lotes de tamanhos e formas desiguais, construções não regularizadas, vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, além da precariedade de serviços públicos essenciais”. No Brasil, a presença de assentamentos precários é mais visível no Estado do Pará, mais precisamente na sua capital Belém e região metropolitana, de acordo com dados divulgados pelo Ministério das Cidades e pela Secretaria Nacional de Habitação.

Durante o processo de ocupação, a população precisa se mobilizar estrategicamente para garantir os direitos relacionados à habitação, pois o poder público não viabiliza as oportunidades de moradia para aqueles que possuem um nível de renda mais inferior e que participam desse movimento de ocupação. Dessa forma, as ocupações precárias surgem como uma forma de reivindicação e protesto, bem como de resistência na luta pelo direito à moradia que deveria ser

concedido a todos os cidadãos.

Nesse contexto, Gemaque Souza (2010) aponta que:

Diante disso, as ocupações urbanas designam um processo coletivo de mobilização e reivindicação, articulando o local com a (re)produção global da metrópole. Segundo Borges (1992), as ocupações “coletivas” definem-se como canais de expressão das lutas cotidianas [...], ou seja, o movimento de apropriação de áreas públicas e privadas torna-se um instrumento concreto de contestação e de exigência política. (GEMAQUE SOUZA, 2010, p.84)

É a partir do ideal que se estabelece da cidade como mercadoria que o preço da terra se eleva, e os trabalhadores, a classe de mais baixo poder aquisitivo, sente dificuldade em viver o cotidiano da cidade e usufruir dos bens que são produzidos nela, principalmente os bens de uso coletivo como os equipamentos urbanos, até mesmo a luta pela construção de escolas, creches, posto de saúde, transporte coletivo e o direito de permanecer na terra ocupada.

Devido à falta de acesso a esses equipamentos, os grupos sociais precariamente incluídos se mobilizam para reivindicar seus direitos à própria cidade, pois muitas pessoas ainda residem em locais sem infraestrutura adequada à habitação, água encanada, energia elétrica e saneamento básico, com riscos à própria vida. Isso ocorre porque todos possuem o direito de acompanhar e viver a cidade e todos os seus bens, mas nem todos conseguem ter acesso a eles, deixando uma parcela da população excluída ou parcialmente excluída da cidade, negando seu direito a ela.

Os agentes sociais responsáveis por fazer e refazer a cidade, de acordo com Corrêa (1989), são os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos. De acordo com Capel (1974), numa sociedade capitalista, a cidade e o espaço no geral não pertencem a seus habitantes e não são modelados em função de seus interesses, mas sim de acordo com os interesses, às vezes contraditórios, de uma série de agentes.

Neste estudo, daremos ênfase aos grupos sociais excluídos, com uma nova configuração, nomeando-os de grupos sociais precariamente incluídos, pois apesar de existirem diferenças sociais no que se refere ao acesso de bens e serviços produzidos socialmente, há a inclusão dos cidadãos nesses serviços, seja no transporte, coleta de lixo, unidade básica de saúde familiar, saneamento básico, porém de uma forma precária, então seria errôneo afirmar que estes grupos sociais são totalmente excluídos, pois os agentes sociais da produção do espaço estão inseridos na temporalidade e espacialidade de cada formação socioespacial capitalista, como analisa Martins (1997),

O que vocês estão chamando de exclusão é, na verdade, o contrário de exclusão. Vocês chamam de *exclusão* aquilo que constitui o conjunto de dificuldades, dos modos e dos problemas de uma *inclusão precária e instável, marginal*. A inclusão daqueles que estão sendo alcançados pela nova desigualdade social produzida pelas grandes transformações econômicas e para os quais não há senão, na sociedade, lugares residuais. (MARTINS, 1997, p. 26)

Os agentes sociais tidos como excluídos estão, na verdade, sendo reincluídos na sociedade, e essa inclusão se dá de forma precária, pois as novas condições e modos de vida que são oferecidos podem não ser suficientes para atender as necessidades que determinado grupo precisa para se manter dignamente. Nos assentamentos precários, os grupos sociais apresentam muita vulnerabilidade quanto a oferta de bens e serviços, e seus direitos básicos são negligenciados pelo Poder Público, mas não podemos negar a existência de uma inclusão em diversos âmbitos sociais e econômicos, porém de forma precária e talvez ineficaz.

A expansão urbana e a periferização em Belém

A cidade de Belém possui uma população de 1.303.389 habitantes, segundo estimativas do IBGE (2022). O processo de ocupação e urbanização de Belém se deu de forma desordenada no espaço urbano, gerando diversas consequências e problemas habitacionais ao longo do período histórico. O inchaço populacional advindo através das migrações de pessoas em busca de melhores condições de vida e emprego acarretou numa intensa mudança na estrutura organizacional da cidade, provocando o surgimento de áreas precárias de ocupação, em especial as áreas de baixadas.

Com isso, tem-se o início do processo de produção metropolitana, de acordo com a formação das ocupações que se deram durante a primeira légua patrimonial (TRINDADE JR., 1998). Segundo o autor, essas ocupações se deram de forma confinada e dispersa, a primeira caracterizada pelo confinamento da pobreza, tendo como marca a ocupação de palafitas nas áreas alagadiças e de baixadas e pela verticalização nos bairros centrais de Belém. Nessas áreas confinadas, houve por parte da Prefeitura de Belém e Governo do Pará, um processo de melhoramento e inserção de políticas urbanas de saneamento, em que acontecia a remoção dessa população para que obras de saneamento fossem realizadas, principalmente nas áreas mais alagadas. Entretanto, com as ações de melhoramentos, essas áreas tornaram-se atrativas para o capital imobiliário, aumentando o custo de vida nesses espaços e deixando inviáveis para quem não possuía condições financeiras de habitar nesses locais.

Com esse processo de remoção e alocação dessas pessoas para áreas mais distantes da chamada primeira légua patrimonial, houve a formação da segunda légua patrimonial, onde se tem a formação de áreas marcadas por ocupações planejadas e espontâneas. As planejadas são aquelas constituídas através de programas sociais de habitação, no formato de COHAB's, e as espontâneas são caracterizadas pela precariedade das chamadas "invasões" que se consolidaram e ganharam força em Belém a partir da década de 1970, tendo como marca a intensificação da pobreza e a luta por moradia que se estendia em Belém na formação de seu processo inicial de metropolização. (MENDES, 2014).

Dessa forma, as ocupações espontâneas ganharam força na cidade de Belém e se estenderam ao longo de sua região metropolitana. Assim, se estimulou a produção de áreas de periferização, que não podem somente ser entendidas como áreas distantes do núcleo central, mas como áreas que são marcadas pela pobreza, marginalização e variadas precariedades em sua formação e continuidade.

O processo de produção de periferias em Belém são áreas marcadas pela presença relativa de grupos sociais precariamente incluídos, que se caracterizam por serem de baixa renda, possuírem trabalhos informais ou formais com baixos salários, pessoas vindas de outros municípios ou estados, e também aquelas pessoas que estão à margem da sociedade e que não conseguiram acompanhar o desenfreado processo de produção de habitações na cidade de Belém, tendo que lidar com diversos percalços (financeiros, políticos, sociais) para garantirem seus direitos básicos.

Isso gerou problemas socioespaciais nessa área que até hoje é marcada por espaços precários e, de forma selecionada (através do capital), recebem pouco a pouco as melhorias e investimentos, fortalecidos pela ação de outros agentes que se consolidam no entorno da avenida, e que influenciam direta e indiretamente a produção socioespacial das ocupações.

Uso do solo urbano na Avenida Augusto Montenegro

A Avenida Augusto Montenegro, desde seu surgimento em 1906 quando o Governador do estado do Pará, Augusto Montenegro, a inaugurou como braço da antiga Estrada de Ferro de Bragança, sendo conhecido como o Ramal do Pinheiro

(MENDES, 2014), possui um importante papel quanto à ligação de Belém com sua área periférica, bem como ligação entre outros municípios da Região Metropolitana de Belém, por meio de rotas alternativas.

Nas últimas décadas, a avenida vem passando por fortes processos de melhoramentos e 'modernização' com a implementação de redes ligadas ao capitalismo financeiro, bem como a construção de supermercados, condomínios fechados, *shopping center*, entre outros. Com isso, há também uma nova ocupação dos espaços que antes eram preenchidos por pessoas de baixo poder aquisitivo, e que hoje já não podem residir nesses lugares, pois as condições de vida mudam naquele determinado espaço, sem contar com as estratégias que o sistema capitalista impõe para que esses grupos sociais de baixo poder aquisitivo, sejam retirados do espaço que agora é ocupado por grandes incorporações imobiliárias e de comércio.

Segundo Mendes (2014),

É um processo que toda grande cidade passa ao incorporar áreas ao seu eminente crescimento. Geralmente, ocorre por conta de reformas urbanas de saneamento, higienização e embelezamento, propiciando robustos negócios imobiliários a servir de suporte à apropriação desigual do espaço, uma vez que ao longo das avenidas em que se localizam as residências elitizadas, chegam os bancos, os hotéis, os escritórios de empresas, os serviços e comércios mais prestigiados. Sendo demolidas as casas pobres e bairros insalubres, que ameaçam a dita "modernização", criando-se espaço para novas vias e para expansão do setor de comércio e serviços. (MENDES, 2014, p. 19)

A cidade de Belém, devido ao seu grande crescimento urbano e seu processo de metropolização, se constituiu por diversas transformações espaciais marcadas por complexos processos socioespaciais e econômicos.

Inicialmente, tinha-se a presença de ocupações nas chamadas "baixadas" de Belém. Essas áreas possuíam uma altimetria mais baixa, e eram destinadas às pessoas de baixo poder aquisitivo que necessitam de moradia. Por muito tempo, durante a década de 1970 e 1980 essas áreas serviram como o foco para as ocupações que surgiam na cidade de Belém, e a Avenida Augusto Montenegro começou a se tornar o alvo dessas ocupações que começavam se consolidar na cidade.

A luta pela terra e a garantia dos direitos se intensificaram a partir dessas unificações que foram feitas nos bairros. Entretanto, Belém vivenciou outra forma de ocupação que se formou a partir de variados processos econômicos e políticos. As baixadas começaram a ser palco para moradia de pessoas de alto poder aquisitivo, como na Avenida Visconde de Souza Franco e demais bairros de Belém, e as pessoas que antes residiam nesses espaços, começaram a ser "expulsas" para outras áreas da cidade, mais ainda próximas ao centro. Posteriormente, já na década de 90, uma terceira configuração surge em Belém, já com as ocupações distantes do núcleo central de Belém, mais precisamente ocupando áreas periféricas da cidade, dando mais conteúdo à forma metropolitana e a todos os processos de metropolização.

Nessa terceira e atual fase de ocupações em Belém, o processo de metropolização se estende, e enquanto isso, a Avenida Augusto Montenegro vivencia diversos processos de melhoramentos, com a incorporação de equipamentos urbanos que se constituíram a partir de empreendimentos residenciais e comerciais que se instalaram ao longo da avenida, diversas ocupações irregulares surgem ao longo desse território, devido a desigualdade socioespacial que se caracterizavam na Avenida Augusto Montenegro. Dessa forma, Mendes (2014) aponta que

Uma importante forma de ocupação pretérita da Augusto Montenegro, que deve ser mencionada, são as inúmeras "ocupações espontâneas", que surgem por causa das várias glebas livres ao longo da avenida, e também devido a realidade econômica e de crescimento populacional que passava Belém. (MENDES, 2014, p. 74).

Dessa forma, as ocupações precárias começam a constituir os espaços da Avenida Augusto Montenegro, e os processos socioespaciais são notados a partir das diversas problemáticas de moradia que surgem nessas ocupações. A questão de moradia em Belém tornou-se símbolo de resistência na luta pela terra. Os grupos precariamente incluídos somam-se às várias estratégias que as pessoas de baixa renda precisam enfrentar, mediante a luta com outros agentes modeladores do espaço urbano, para terem o direito à moradia digna e para ter acesso às políticas públicas que deveriam ser concedidas à população sem tantas desordens e brigas entre os agentes sociais e o Estado.

A Avenida Augusto Montenegro, enquanto eixo de expansão metropolitana, possui diversas ocupações irregulares que desde a década de 1990 até os dias atuais continuam em evidência ao longo dos 14 quilômetros da avenida. Souza (2016), durante um estudo realizado em nove bairros localizados na Avenida Augusto Montenegro, identificou três tipologias habitacionais que são: conjuntos habitacionais, condomínios fechados e loteamentos informais. Nesse estudo, a autora identificou que 66% desses espaços da avenida são ocupados por loteamentos informais, que abrangem também as ocupações precárias.

Dessa forma, Costa (2021) observa que:

[...] os loteamentos informais, nos quais se inserem as ocupações ou invasões urbanas, representam espaços de luta pelo direito à cidade e principalmente pelo direito à moradia na cidade. Portanto, eles se constituem como elemento fundamental no processo de organização socioespacial da metrópole. (COSTA, 2021, p. 201)

Atualmente, após processos de melhoramentos e projetos urbanísticos e infraestruturais, o Estado já não aceita a presença das novas ocupações que surgem à margem da avenida. Portanto, as ocupações que surgem hoje na Avenida Augusto Montenegro já não possuem a mesma força e dificilmente conseguem se estabelecer no local por muito tempo. Os assentamentos precários em Belém já estão se constituindo em áreas muito mais distantes do espaço metropolitano, como as ocupações que surgem em Santa Bárbara e na Ilha de Mosqueiro, por exemplo.

A Ocupação Tocantins no Parque Guajará e as estratégias de sobrevivência da população

O bairro Parque Guajará pertence ao Distrito Administrativo de Icoaraci, e possui uma população total de 34.788 habitantes, de acordo com os últimos dados do IBGE (2010). Segundo a fonte, o bairro possui um quantitativo de 10.777 Domicílios Particulares Permanentes no último censo realizado. Neste bairro, localiza-se a Ocupação Tocantins, objeto de estudo desta pesquisa.

De acordo com Souza (2020), a ocupação Tocantins, localizada no quilômetro 09 da Avenida Augusto Montenegro, passou por vários processos socioespaciais para se tornar hoje um conjunto residencial. O processo de ocupação se deu de forma organizada, em que um líder realizava a distribuição de lotes às pessoas e planejava a organização espacial do terreno a ser ocupado. Em entrevista realizada com esse líder, que reside na ocupação Tocantins até os dias atuais, pôde-se constatar como a dinâmica de ocupação se deu, desde o primeiro momento de chegada na área ocupada.

A primeira tentativa de ocupação, segundo o autor, se deu no início de agosto de 1994, com aproximadamente duas mil pessoas. Entretanto, essas pessoas rapidamente foram retiradas do local, e dessas pessoas apenas vinte e duas retornaram para mais uma tentativa de ocupação no dia 04 de setembro do mesmo ano.

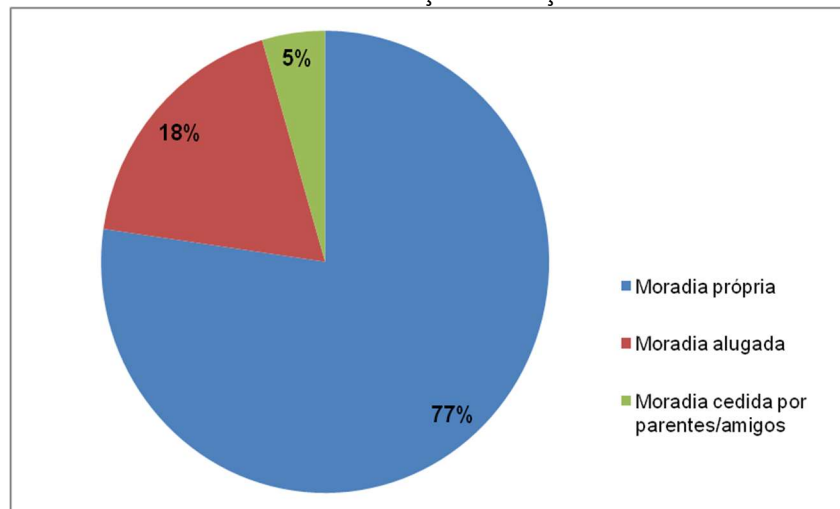
Somente a partir da década de 1970 que as áreas mais distantes do centro começaram a ser ocupadas, não tendo mais a “forma metropolitana compacta”, com uma forte concentração populacional numa área, mas uma “forma

metropolitana dispersa”, como denota Trindade Jr. (1998), devido à intensificação da urbanização em eixos que antes não eram visados. Dessa forma, as ocupações na Avenida Augusto Montenegro estão diretamente ligadas a esses processos de formação metropolitana, e a ocupação do Tocantins se intensificou aliado a esse novo momento.

A resistência na luta pela terra é um fator a ser levado em consideração, pois esses agentes responsáveis pela ocupação inicial são, diversas vezes, coagidos por um agente “superior”, como o Estado, por exemplo, que exerce o seu Poder na luta pelo território. É nesse momento que os agentes sociais irão entrar em conflito na luta pela terra, utilizando técnicas, como a grilagem, numa tentativa de comprovar o real pertencimento ao terreno em questão, tentando ganhar posse nessa briga por interesses diversos pela terra.

Portanto, compreende-se que a luta pela casa própria, a busca de melhores condições de vida e trabalho foram fatores de atração para essas pessoas que hoje residem na ocupação Tocantins. São pessoas, em sua maioria, que precisaram enfrentar muitas lutas cotidianas para se firmarem no espaço, fortalecendo suas alianças um com os outros em busca dos mesmos objetivos de vida que não era somente de ter uma casa para morar, mas de ter condições de permanecer nesses espaços. Através do trabalho de campo e das entrevistas realizadas em 2023, apontou-se que 77% dos entrevistados residem em casa própria, 18% moram de aluguel, e 5% moram em casas cedidas por parentes ou amigos, conforme pode-se observar no gráfico 1.

Gráfico 1: Situação da condição de moradia



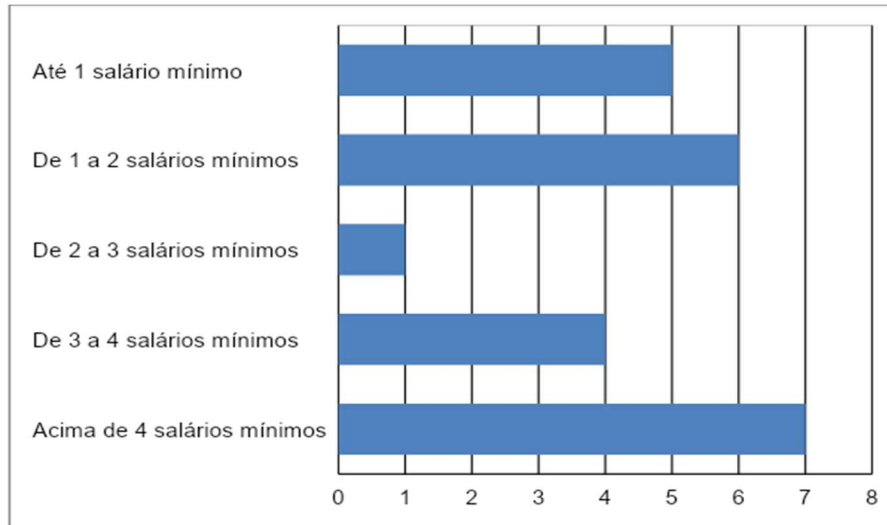
Fonte: Trabalho de campo, 2023.

Um ponto a ser analisado através desse gráfico é que essas “casas próprias” não são formalmente regularizadas na prefeitura ou através dos órgãos competentes, alguns moradores relataram que possuem apenas um documento de “compra e venda” autenticado em cartório, porém a maioria dos moradores não possuem nenhum documento legal que ateste a posse de sua propriedade, portanto, pouquíssimos moradores têm seu imóvel registrado nos órgãos municipais e nem contribuem com o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU. Durante as entrevistas em trabalho de campo, os entrevistados relataram há quanto tempo residem na ocupação Tocantins, e os resultados apontam que o sonho de morar numa casa própria realmente se efetivou, haja vista que 59% dos entrevistados moram na ocupação há quase 30 anos, mesmo período de anos que a ocupação existe.

No que se refere ao quantitativo de moradores por domicílio, a pesquisa apontou que as famílias da ocupação Tocantins são constituídas em média de 3 a 5 pessoas por domicílio, tendo uma renda familiar total descrita no gráfico

abaixo:

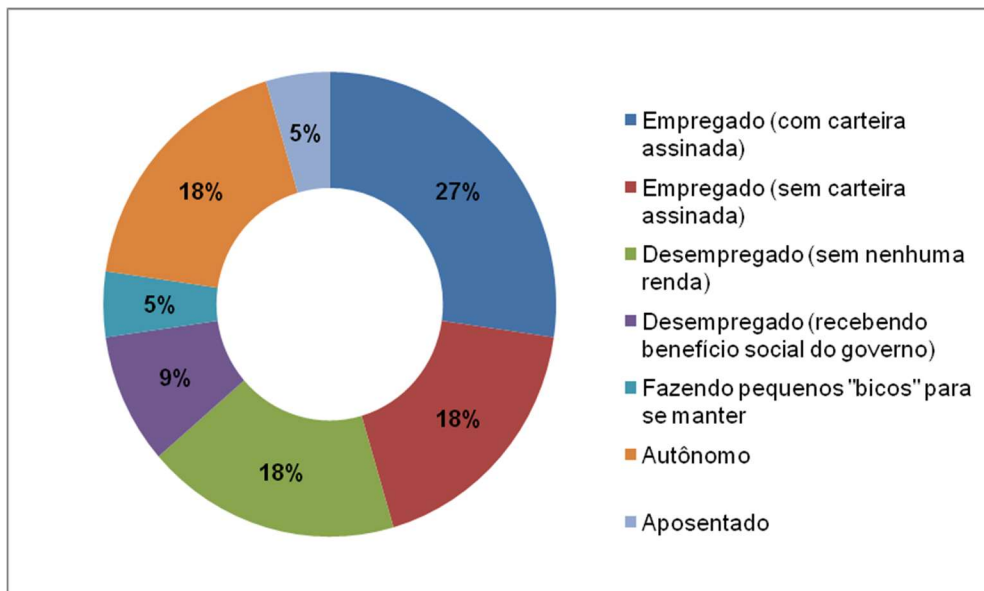
Gráfico 2: Total da renda familiar mensal



Fonte: Trabalho de campo, 2023.

Dessa forma, outro dado socioeconômico obtido através do trabalho de campo e expresso nesta pesquisa é quanto a condição trabalhista dos entrevistados, como pode ser observada no gráfico 3:

Gráfico 3: Condição trabalhista



Fonte: Trabalho de campo, 2023.

A partir disso, denota-se que a condição trabalhista reflete diretamente no total da renda familiar mensal, em que os desempregados (sem nenhuma renda) e os desempregados (que estão recebendo benefício social do governo), juntamente com os trabalhadores informais que fazem pequenos "bicos" para se manter somam 32% dos entrevistados. Isso se deve à

falta de qualificação profissional dessas pessoas, aliado às taxas de desemprego, além da falta de incentivos para essas pessoas ingressarem no mercado de trabalho.

Com isso, elaborou-se um quadro para caracterizar particularmente a ocupação precária Tocantins, localizada em Belém do Pará, metrópole que ainda possui uma grande dificuldade quanto aos estudos e pesquisas relacionadas às ocupações, pois a cidade apresenta uma configuração muito diferente e particular em relação às outras metrópoles e capitais do Brasil, devido sua complexidade que se configurou desde as ocupações surgidas a partir da década de 1980, no eixo da Avenida Augusto Montenegro.

Dessa forma, podemos observar que as variantes como acesso à moradia, terreno, localização, condição da unidade habitacional, traçado urbano e infraestrutura nos dão suporte para caracterizar a ocupação. Portanto, através dos trabalhos de campo e das observações feitas e coleta de dados, o quadro 1 apresenta de que forma se deu e se consolidou cada variante.

Quadro 1: Variáveis para caracterização de ocupações precárias

| VARIANTES | OCUPAÇÃO TOCANTINS |
|----------------------------------|---|
| Acesso à moradia | Ocupação ilegal de área pública, seguida de doação e venda de lotes. |
| Terreno | Dimensões regulares, divididos através da planta feita pela liderança da ocupação |
| Localização | Área de periferia, adequada ou não à urbanização |
| Condição da unidade habitacional | Autoconstrução, problemas estruturais, água e energia precárias e irregulares, construções em madeira e lona |
| Traçado urbano e infraestrutura | Inserido em área sem infraestrutura, traçado desordenado, ausência ou precariedade de outras infraestruturas, forte adensamento |

Fonte: SOUZA, M. C. (2020) – adaptado.

O acesso à moradia na ocupação Tocantins se deu através de ocupação ilegal de área pública, e os terrenos foram doados à população, diferentemente das demais ocupações em que a área era de propriedade particular e os lotes foram vendidos. O terreno da ocupação Tocantins possuiu dimensões regulares, pois foi planejado e dividido através de planta feita pelas lideranças. A ocupação está localizada em área de periferia, adequada ou não à urbanização, onde prevalecem a autoconstrução, problemas estruturais, água e energia precárias e irregulares, construções em madeira e lona e em sua maioria estão inseridos em áreas sem infraestrutura, traçado desordenado, viário com problemas de drenagem e trafegabilidade, predominância de vielas de pedestres, ausência ou precariedade de outras infraestruturas e forte adensamento.

De acordo com uma liderança entrevistada, as condições de vida evidenciavam processos que não eram somente de responsabilidade dos grupos que ocupavam, mas que eram tomadas por eles, em busca de melhorias, condições de moradia e tráfego, e já que se tratava de um terreno de mata fechada, algumas infraestruturas tiveram que ser realizadas pelos próprios moradores. Muitas travessas e passagens que existem hoje na Ocupação Tocantins, são resultados de mutirões que eram feitos para abertura de vias.

Diferenciação socioespacial e divisão geográfica da ocupação: a “Nova” e a “Velha” Tocantins

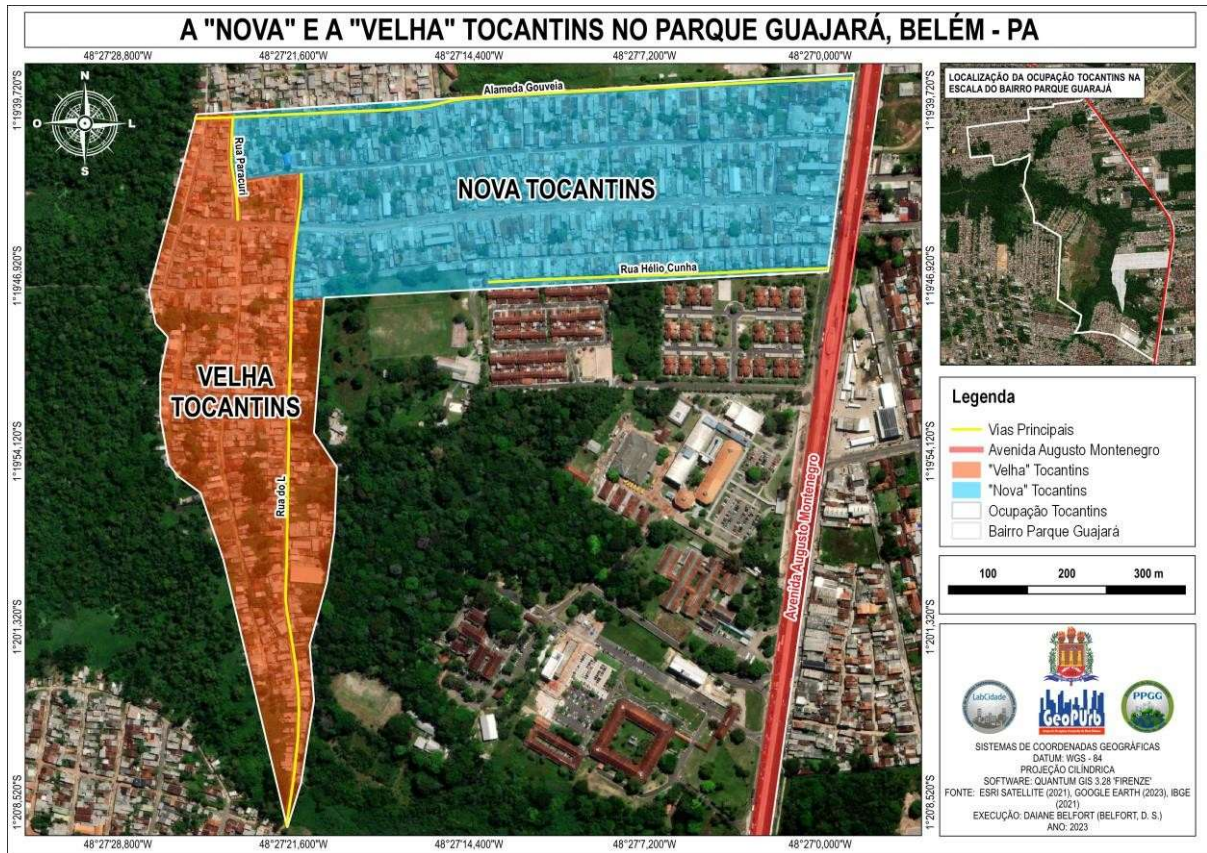
A lógica de crescimento das cidades enquanto capital, vista numa lógica de mercado, produz alguns espaços diferenciados e com características próprias desse tipo de produção. Algumas áreas da cidade recebem mais investimentos urbanísticos e são mais valorizadas que outras, ou são produzidas de forma desigual, ocasionando em diferenciações socioespaciais, quando se tem espaços diferentes não apenas no aspecto físico, mas também em aspectos socioeconômicos da população.

Esse processo também se dá em bairros com áreas mais valorizadas que outras, ou também em ocupações, geralmente motivadas por um eixo específico de expansão que regulamenta essas melhorias e investimentos às vezes para mascarar as problemáticas enfrentadas nas ocupações, numa perspectiva de que numa visão mais limitada e parcial, as precariedades fiquem mais “escondidas” ou até mesmo sejam imperceptíveis.

Tal processo ocorre na Ocupação Tocantins, haja vista que com o passar dos anos, algumas áreas receberam mais investimentos e melhorias através do estado e da PMB, com ênfase nas áreas mais próximas à Avenida Augusto Montenegro, deixando as áreas mais afastadas com menos investimentos e enfrentando diversos problemas ligados à moradia. É comum que esse tipo de situação ocorra, pois o Poder Público muitas vezes invisibiliza os grupos precariamente incluídos e os deixa suscetíveis à marginalização e precarização de sua moradia e de seu entorno, bem como seu alcance e acesso aos equipamentos urbanos.

A área de “baixada” da ocupação foi aqui entendida como “Velha Tocantins”, pois a ocupação iniciou no sentido inverso, ou seja, de trás para frente em relação à Avenida Augusto Montenegro, e mesmo sendo mais antiga, essa área ainda não recebeu os mesmos investimentos que aqueles espaços mais próximos da avenida. Observe o mapa 1:

Mapa 1: A “Nova” e a “Velha” Tocantins no Parque Guajará



Fonte: Elaboração própria a partir de análise documental.

No mapa 1, elaborado a partir das análises em trabalho de campo, observa-se a divisão entre a “Nova” e a “Velha” Tocantins, tendo dois eixos a serem analisados. O primeiro refere-se à Avenida Augusto Montenegro, vetor de expansão metropolitana, diretamente alinhada com a “Nova” Tocantins (fazendo alusão a uma Nova Belém), em azul. Essa área compreende todo o espaço da Ocupação Tocantins, que foi ocupado posteriormente, e constantemente muda e recebe melhorias por parte do Poder Público, onde se localizam os principais equipamentos urbanos de uso coletivo como escola, posto de saúde, toda a área comercial (inclusive a feira encontra-se à margem da Avenida Augusto Montenegro), o acesso ao transporte público é mais facilitado e as precariedades não são tão evidentes, pois o que se coloca é justamente esse processo de mascarar as precariedades, ou de realmente melhorar e engrandecer os espaços mais próximos do atual eixo de expansão metropolitana de Belém nos últimos anos, principalmente com campanhas do mercado imobiliário tendo uma “Nova Belém” ou uma “Nova Augusto Montenegro”, fortalecendo a ideia de que a avenida é moderna, nova, bonita, com poucas irregularidades, mas que se apresentam apenas como uma “capa”, porque basta entrar cerca de 200 metros em uma ocupação para que as precariedades logo sejam reveladas. Posteriormente, é possível notar que a divisão entre a “Nova” e a “Velha” Tocantins é caracterizada pela delimitação da “baixada”, e que possui a rua do “L” como principal eixo. Evidenciada na cor laranja no mapa 1, nota-se que a rua do “L” perpassa por toda a “Velha” Tocantins, por onde a ocupação se iniciou em 1994. Essa área está mais afastada da Avenida Augusto Montenegro ficando por trás do Residencial Anísio Teixeira, SEDUC, PRODEPA e Comando Geral da Polícia Militar do Pará. Sendo assim, as precariedades se apresentam com mais intensidade, as políticas públicas não são as mesmas para todos os moradores, se comparado com as políticas públicas para os moradores da “Nova” Tocantins.

Durante o trabalho de campo, os moradores relataram sentir essa diferenciação entre quem mora na “baixada” e quem mora “lá pra cima”, como eles denominam quem reside na área em azul do mapa. Os entrevistados disseram que os serviços chegam mais dificuldade, a coleta de lixo é irregular e que constantemente sofrem com a infestação de ratos e baratas, além de todos os transtornos causados pelos alagamentos em tempos de muita chuva.

É importante salientar que essa diferenciação socioespacial está diretamente relacionada com a Avenida Augusto Montenegro, pois são realidades muito distintas entre quem está mais próximo e quem está mais afastado da Avenida. Sendo assim, adotou-se o termo nessa pesquisa como “Nova” e “Velha” Tocantins para expressar essa diferenciação e evidenciar esses processos, tendo a precariedade como análise.

Ensaio para uma nova perspectiva de habitar e de morar na metrópole de Belém

A moradia se apresenta ao cidadão não somente enquanto casa, mas como todos os elementos constituintes que formam a moradia, ou seja, todos os equipamentos urbanos de uso coletivo que precisam estar à disposição das pessoas. Estar mal inserido nesse contexto, ou havendo falha nessa relação próxima entre casa - equipamentos urbanos, tem-se a produção de espaços precários de moradia, além da ausência do exercício do direito à cidade.

Nesse contexto de diferenciação entre moradia e habitação, Souza (2004, p. 45), definiu a moradia enquanto “elemento essencial do ser humano e um bem extrapatrimonial”, onde o cidadão irá manter suas relações sociais, enquanto a habitação é o exercício efetivo da moradia sobre determinado bem imóvel. O autor justifica que tal distinção se dá em razão do parâmetro que é utilizado para reconhecer as duas situações, assim:

(...) No caso da habitação, o enfoque é o local, o bem imóvel, ou seja, o objeto *verbigratia*, porque se exerce a habitação numa hotelaria, numa casa de praia, em flats etc. E, no caso do conceito de moradia, concebemo-la sob o enfoque subjetivo, pois pertence à pessoa o exercício da moradia, sendo-lhe inerente (SOUZA, 2004, p. 46).

Segundo Harvey (2014, p. 15), na contemporaneidade, o direito à cidade “surge basicamente das ruas, dos bairros, como um grito de socorro e amparo de pessoas oprimidas em tempos de desespero”. Portanto, o direito à cidade é fundamental na vida dos cidadãos que lutam pela garantia desse direito que constantemente vem sendo ameaçado, comercializado, financiado, tratado como mercadoria na construção desse cenário habitacional brasileiro.

A ausência do direito à cidade acarreta numa quebra na efetivação da cidadania, pois a moradia deve ser tratada enquanto direito e não como negócio, logo, a busca pela garantia desse direito leva os cidadãos a buscarem uma nova forma de assegurar sua cidadania que está sendo ameaçada, buscando espaços para ocupar, assim como “formas de utilizar espaços que garantam de certa forma o seu direito de habitação e inserção urbana e, além disso, uma reconstrução de sua cidadania e de suas relações socioespaciais” (GOMES, 2022, p. 4).

Assim, as políticas públicas habitacionais e de moradia devem assegurar o exercício dos direitos fundamentais de moradia e de direito à cidade, para que esses grupos sejam menos marginalizados e tenham acesso mais facilitado ao meio urbano. Garantir esses direitos contribui diretamente para que a cidadania em sua forma mais justa seja garantida a essas pessoas que não estão inseridas no contexto de habitação e moradia digna no país.

Portanto, espera-se que esses espaços de moradias precárias, especialmente no eixo de expansão metropolitana de Belém, ganhem mais atenção por parte do Poder Público e que possam entrar nas pautas de políticas públicas voltadas

para essa população que se encontra envolvida nesse contexto socioespacial há quase três décadas, convivendo diariamente com asprecariedades, e tendo que cotidianamente observar as mudanças e melhorias na Avenida Augusto Montenegro sem assistir essas mudanças no seu próprio lugar de moradia. Quanto ao Poder Público, cabe a tarefa e a responsabilidade pela adoção de medidas para promover, proteger e assegurar a realização do direito à moradia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão da habitação ainda é um fator a ser muito debatido nas pautas sobre moradia no Brasil, em especial em Belém e sua região metropolitana. Para além disso, é possível notar como o Poder Público vem tratando o assunto nas últimas décadas, tendo a habitação como foco central e deixando a moradia de “escanteio”, produzindo novas desigualdades. Isso ocorre quando o Poder Público favorece as políticas públicas voltadas para atender o mercado imobiliário, ou quando cria condições apenas de habitação, mas deixa as pessoas distantes dos serviços e equipamentos urbanos, à margem de vários outros problemas como a diferenciação, segregação e a inclusão precária ou marginal.

Conclui-se, portanto, que as precariedades são reveladas a partir do olhar da moradia enquanto capital/mercadoria, e que as desigualdades se revelam como condição, meio e produto das relações capitalistas. O direito à cidade deveria ser concedido a esses grupos sociais, para que sua cidadania fosse expressa de forma mais efetiva, ou seja, a cidadania deve ser exercida da forma como ela é verdadeiramente constituída e não da forma como puder ser exercida, pois quando se normaliza essas ações, banaliza a noção de cidadania e tipifica as pessoas a se organizarem e se contentarem com o que têm, e não com o que devem de fato ter. A Avenida Augusto Montenegro exerce forte influência nos processos socioespaciais presentes na Ocupação Tocantins, onde as relações que ocorrem na “Nova Tocantins” são determinadas a princípio, pelas mudanças e melhorias que são colocadas na Avenida Augusto Montenegro, palco de variados processos nessa fase de reestruturação enquanto eixo de expansão metropolitana de Belém.

Faz-se necessário então, que as políticas públicas para moradia sejam mais favoráveis àqueles que necessitam de melhores condições de vida, pois são décadas convivendo com a contradição entre a metropolização de Belém e a produção de espaços precários de moradia, tendo a modernidade como centro das discussões, numa perspectiva onde o “novo” já nasce “velho”.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários. **Ministério das Cidades**. Brasília-DF, 2010. 82 p.

CAPEL, Horacio. Agentes y estrategias en la producción de espacio urbano español. **Revista de Geografía**, Barcelona, v. VIII, n. 1-2, ene/dic. 1974, p. 19-56.

CARDOSO, Aduino Lúcio. Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos. In: MORAIS, Maria da Piedade; KRAUSE, Cleandro, LIMA NETO, Vicente Correia (editores). **Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros**. Brasília: Ipea, 2016. CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Editora Ática, 1989.

COSTA, Léa Maria Gomes da. **Metropolização e produção da moradia: uma análise das novas (velhas) condições do habitar e do morar na metrópole Belém. Tese de doutorado**. Universidade Federal do Pará. Programa de Pós-graduação

em Geografia – PPGE0. Belém, 2021.

GEMAQUE SOUZA, C. B. **Identidades e Conflitos nas Ocupações Urbanas da Amazônia.** Belém: NAEA/UFPA, 2010.

GOMES, Tatiana Monteiro. A construção da ação dos agentes sociais não hegemônicos na luta pela moradia e pelo direito à cidade nas cidades médias de Ribeirão Preto–SP e Maringá–PR. XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. Blumenau – SC, 2022.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana.** São Paulo: Martins Fontes, 2014.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (2010). **Censo demográfico 2010 - aglomerados subnormais: primeiros resultados.** Rio de Janeiro: IBGE. https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/552/cd_2010_agrn_if.pdf.

MARTINS, José de Souza. **Exclusão social e a nova desigualdade.** São Paulo: Paulus, 1997.

MENDES, L. A. S. **Espaços elitizados de Moradia e Consumo: a reestruturação urbana da Avenida Augusto Montenegro no quadro das centralidades da Região Metropolitana de Belém.** (Dissertação de Mestrado). Belém: PPGE0/UFPA, 2014.

SOUZA, Michael Cardoso de. **Processos socioespaciais e grupos sociais precariamente incluídos: as ocupações precárias do Tocantins, 26 de Outubro e Ranário nas adjacências da Avenida Augusto Montenegro em Belém-PA.** 2020.

SOUZA, R. D. P. **A área de expansão de Belém: um espaço de múltiplas vivências.** Dissertação. Universidade Federal do Pará. Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. Belém, 2016.

SOUZA, Sérgio Iglesias de. **Direito à Moradia e de Habitação.** São Paulo: RT, 2004.

TRINDADE JÚNIOR, Saint-Clair Cordeiro. **A Cidade Dispersa: os novos espaços de assentamentos em Belém e a reestruturação metropolitana.** (Tese de Doutorado) São Paulo: FFLCH/USP, 1998.

ANAIS

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

EXISTEM "FAVELAS" NA REGIÃO METROPOLITANA DE ARACAJU? INVISIBILIDADES E NUANCES SOCIOESPACIAIS DA HABITAÇÃO SOCIAL

Viviane Luise de Jesus Almeida (USP)

Antonio Francisco do Santos Neto (Núcleo Aracaju do Observatório das Metrôpoles)

Sarah Lúcia Alves França (UFS)

Catharina Nunes Cruz (Núcleo Aracaju do Observatório das Metrôpoles)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

METRÓPOLES:
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

Resumo

A Região Metropolitana de Aracaju (RMA), situada no estado de Sergipe, Brasil, é um núcleo urbano cuja formação começou na segunda metade do século XX, especialmente com a chegada do Banco Nacional de Habitação, que subsidiou a construção de conjuntos habitacionais e a formação de ocupações precárias nas áreas periféricas, como forma de pressionar o poder público para aquisição da moradia própria. Essa região apresenta características únicas no que tange ao surgimento das "favelas e comunidades urbanas", devido à sua geografia natural, com grande parte do território cercado por manguezais, se diferenciando das favelas cariocas, situadas nos morros e misturadas no espaço urbano entre condomínios fechados da cidade "regular". Por estarem localizadas em áreas afastadas, discute-se a existência de favelas, especialmente pela população de renda mais elevada, que não acessa esses locais. Assim, este artigo tem como objetivo caracterizar a localização das favelas e comunidades urbanas da RMA, de forma a demonstrar características da periferação dessa habitação precária e o afastamento das oportunidades urbanas desses moradores, apontando por fim, possíveis caminhos para o enfrentamento da crise urbana e habitacional e a necessidade de reforma urbana para efetivação do direito à cidade e à moradia. Para isso, foram realizados levantamento de referencial teórico e de informações e dados, com base no mapeamento das áreas precárias realizado periodicamente pelo IBGE.

Palavras-chave: Favelas e comunidades urbanas; periferação da moradia; precariedade habitacional.

Introdução

A urbanização no Brasil desencadeou desequilíbrios no acesso às oportunidades urbanas, marcados por exclusão social e segregação espacial, evidenciados nos espaços periféricos, onde vivem famílias carentes, que não ingressaram no mercado formal de moradia e ocupam áreas ambientais, de risco ou terrenos públicos, formando áreas de precariedade habitacional, denominados por diversos conceitos, como favelas, assentamentos precários, aglomerados subnormais etc.

Esses espaços, caracterizados pela informalidade, precariedade e carências urbanísticas e habitacionais, afastam milhares de pessoas do direito de ocupar um espaço na cidade, que, enquanto fenômeno urbano (Kowarick 1979), demanda estudos que detalham a identificação e caracterização deste cenário, especialmente nas regiões metropolitanas, capitais brasileiras e municípios de grande e médio porte.

Nesse contexto, a Região Metropolitana de Aracaju (RMA), formada pelos municípios de Aracaju, Barra dos Coqueiros, Nossa Senhora do Socorro e São Cristóvão, e institucionalizada há quase 40 anos pela Lei nº 25/1995, concentra cerca de 1 milhão de habitantes, que vivem em cerca de 400 mil domicílios (IBGE, 2022) apresentados de diversas formas e tipologias, inclusive em palafitas, barracos etc.

Enquanto núcleo urbano em processo de formação desde a segunda metade do século XX, a RMA apresenta características especiais referente ao surgimento de favelas e comunidades, em virtude da geografia natural, com território majoritariamente cercado por manguezais. Nesse sentido, a identificação, mapeamento e caracterização dessas áreas de precariedade habitacional na escala metropolitana, é urgente, face à ampliação desse problema nas últimas décadas e na ausência de soluções efetivas.

Diante disso, este artigo tem como objetivo caracterizar a localização das favelas e comunidades urbanas da RMA, de forma a demonstrar características da periferação dessa habitação precária e o afastamento das oportunidades urbanas desses moradores, apontando possíveis caminhos para o enfrentamento da crise urbana e habitacional e a necessidade de reforma urbana para efetivação do direito à cidade e à moradia.

Para isso, reconhecendo a problemática metodológica e de acesso às informações produzidas pelos municípios, nessa pesquisa foram utilizados os dados sobre favelas e comunidades urbanas (ou os antigos aglomerados subnormais) definidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), além de levantamentos bibliográficos em estudiosos sobre favelas no país e em Sergipe.

Favelas e comunidades urbanas: breve contextualização teórica...

O Brasil é um país plural e as cidades são expressões claras das desigualdades socioeconômicas que a sociedade tem atravessado, decorrentes do aprofundamento da divisão social do trabalho e entre as parcelas do espaço, principalmente, a partir dos anos 1960, quando o país se tornou, predominantemente urbano. A urbanização capitalista excludente, desencadeou desordem nas metrópoles, denominada por Kowarick (1979) como fenômeno da espoliação urbana, afetando a qualidade de vida da população, especialmente trabalhadora. Problemas como trânsito caótico e exaustivo deslocamento, ausência de saneamento básico, especulação imobiliária, crise do desemprego e informalidade, precariedade habitacional, foram desencadeados, demandando olhar profundo sobre a resolução desses entraves (Kowarick, 1979; Carlos, 1994).

No bojo desse cenário, a luta por um espaço de moradia na cidade teve como conquista, a inclusão desta como um direito social fundamental na Constituição Federal de 1988 (artigo 6º), figurando no rol das necessidades básicas do ser humano, cuja garantia é de competência da União, dos Estados e dos Municípios, na promoção de construção de moradias e de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (artigo 23, inciso IX) (Brasil, 1988).

Nas últimas décadas diversos foram os termos para tratar de periferia no Brasil. “Favelas”, “cortiços”, “barracos”, “invasões”, “assentamentos informais”, “ocupação precária” apontam, no imaginário da população, um cenário de extrema pobreza e precariedade de recursos, presença da violência e do tráfico de drogas (França, Almeida e Santos Neto, 2022). Todavia, esse espaço, geralmente localizado em áreas periféricas e distantes dos centros, cresce, sedimenta-se, estrutura-se de forma segregada, abrigando milhares de famílias trabalhadoras, que não tem condições de acessar o mercado formal da moradia, devido à explosão do preço dos terrenos (Perlman, 2002; Valladares, 1983).

Ainda que sem garantia de dignidade e de oportunidades, que dependem de ter um endereço oficial, ou o direito do ir e vir, sem que para isso, demande tempo e gastos excessivos com transporte público, Perlman (2002), Kowarick (1979) e Valladares (1983) garantem que, por trás da miséria, a comunidade se organiza, usando técnicas de autoconstrução de moradias em encostas, representando nas edificações, os esforços braçais e escassos recursos de sua família, que contam com a ajuda gratuita de parentes e vizinhos. Assim, “favelas, casas precárias e cortiços abrigam a classe trabalhadora, cujas condições de alojamento expressam a precariedade dos salários” (Kowarick, 1979, p.41), seguindo a lógica perversa da exploração do trabalho, que contribuem para a deterioração das condições de vida desse grupo.

Em outro texto, sobre precariedade habitacional, França, Almeida e Santos Neto (2022), exploram Perlman (2002), para trazer questões conceituais e, portanto, quebrar paradigmas. Conceitos como “carência de tudo” ou “terra de ninguém”, são utilizados para caracterizar um espaço, onde vive uma população vulnerável, vistos, na maioria das vezes, como marginais, no sentido pejorativo da palavra. É comum, os noticiários evidenciarem situações trágicas de violência e precariedade do cotidiano dessas famílias, mas essa visibilidade negativa, exclui o sentimento de pertencimento e de comunidade, a riqueza cultural, estabelecendo pré-conceitos sedimentos.

Nesse intuito, é relevante retomar o pensamento de Bueno (2003 apud CARDOSO, 2016) sobre a necessidade de diferenciar irregularidade, precariedade e carência/vulnerabilidade social, que muito se confundem. A irregularidade refere-se às questões fundiárias, ou seja, a propriedade da terra; a precariedade, na ausência de serviços públicos, infraestrutura, acessibilidade e exposição ao risco à segurança da vida, atrelado à condição da moradia; e por fim, a carência, através da posição inferior na hierarquia social, e a vulnerabilidade, por meio da existência de grupos sociais com dificuldades de acesso a recursos que os habilitem a participar ativamente da sociedade. Entretanto, nem todas as áreas de habitação social discorrem de todas as características.

Embora tenham nascido no final do século XIX, no Rio de Janeiro, nas últimas décadas as favelas se fizeram presente na maior parte das cidades brasileiras, especialmente nas regiões metropolitanas, embora até 1960 não houvesse um dimensionamento e caracterização da realidade na escala nacional. Entretanto, em 1980, o IBGE decidiu incluir dados específicos sobre favelas na contagem da população, adotando a denominação de setor especial de aglomerado urbano, como um espaço de apropriação indevida de terrenos de terceiros (público ou privado), com precariedade habitacional e urbanística, em termos de acesso à infraestrutura e serviços urbanos (Cardoso, 2016).

Em 1991, essa nomenclatura foi modificada para aglomerado subnormal (AGS), substituindo o conceito de favela, correspondendo às áreas “constituídas por um mínimo de 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostos em geral de forma desordenada e densa e carente, em sua maioria, de serviços públicos essenciais” (Cardoso, 2016, p.40), abrangendo favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, mocambos, palafitas e outros. Assim, as favelas que “correspondem a assentamentos caracterizados pela ocupação irregular do solo, público ou privado, frequentemente com tipologia desordenada e com padrões urbanísticos inferiores aos mínimos exigidos pela legislação” (Cardoso, 2009, p.36), passaram a ser mensuradas pelo Censo Demográfico do IBGE.

Entretanto, ao longo dos últimos anos, após diversos debates com o objetivo de discutir sobre o conceito do termo aglomerado subnormal, de modo a revisar a nomenclatura, buscando superar o paradigma da carência e incorporar a potência destes territórios, em 2024, o IBGE divulgou, em nota, a alteração do termo para Favelas e Comunidades Urbanas. A nomenclatura define os “territórios populares originados das diversas estratégias utilizadas pela população para atender, geralmente de forma autônoma e coletiva, às suas necessidades de moradia e usos associados (comércio, serviços, lazer, cultura, entre outros), diante da insuficiência e inadequação das políticas públicas e investimentos privados dirigidos à garantia do direito à cidade” (IBGE, 2024, p.52).

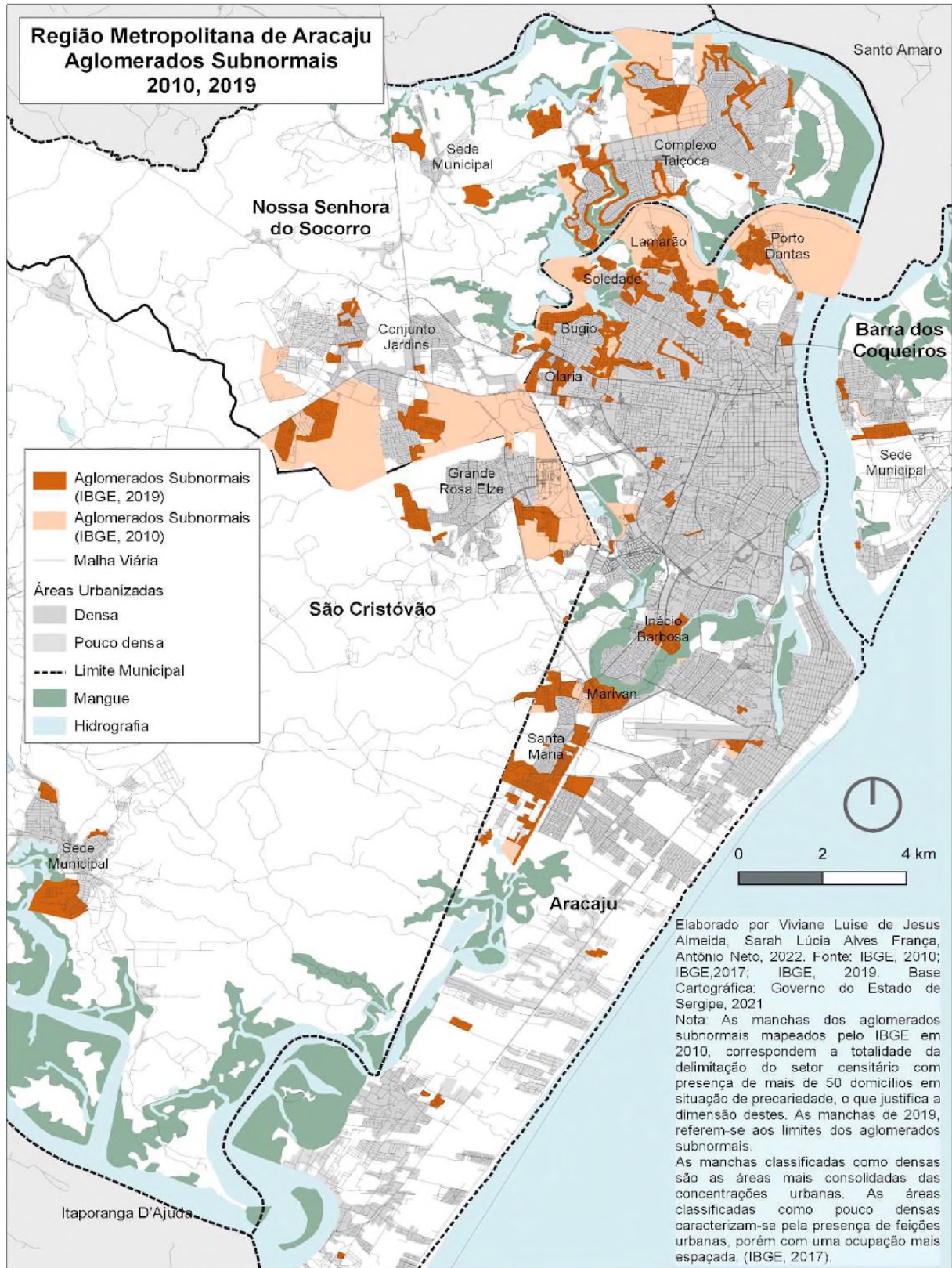
O novo termo propõe o fortalecimento da sua identidade, humanizando esses espaços, ao evidenciar uma de suas maiores características: o senso de coletividade. Essa mudança constitui um grande passo, não apenas na maneira de apresentação, mas na forma de compreender esses espaços, uma vez que o termo subnormal sugere condição de anormalidade e depreciação, reforçando estigmas de preconceitos com os moradores.

Onde e como estão caracterizadas as "favelas" da Região Metropolitana de Aracaju?

As primeiras identificações de ocupações precárias no tecido urbano da RMA, foram constatadas na década de 1950, nomeadas Ilha das Cobras e Curral do Bonfim, localizadas nas bordas periféricas do bairro Centro de Aracaju (Porto, 2003; Melins, 2007). Com o passar dos anos, essas ocupações se multiplicaram rapidamente, então, na década de 1980, foram contabilizadas por Ribeiro (1989) 11 favelas e 13 áreas de baixa renda, “caracterizadas pela autoconstrução da moradia, baixa densidade de ocupação, rápida expansão residencial, serviços precários” (França, Almeida, Santos Neto, 2022).

Na virada do século XXI, nos anos 2000, foi realizada na RMA a primeira contagem do Censo Demográfico referente às ocupações precárias, que apontou a existência de 3.250 moradias em AGS. Na época, essas moradias representavam apenas 1,9% dos domicílios metropolitanos, ainda reduzido, passível de intervenções e soluções. Na contagem seguinte, de 2010, o IBGE definiu os “aglomerados subnormais” e novos critérios metodológicos, sendo contabilizadas 46 ocupações, com 23.225 domicílios, o que representa 9,49% do total dos domicílios na RMA (Figura 1) (França, Almeida, Santos Neto, 2022).

Figura 1 - Região Metropolitana de Aracaju, Aglomerados Subnormais (2010-2019)



Fonte: França, Almeida e Santos Neto, 2022.

França, Almeida, Santos Neto (2022) alertam que, embora as metodologias adotadas pelo IBGE para as contagens de 2000 e 2010 apresentem diferenças (complementações), é necessário investigar, de forma detalhada, a ampliação em mais de 7 vezes o número de domicílios em situação de precariedade, e em 5 vezes a relação entre domicílio, alertando assim, a necessidade de compreender e mapear esse cenário e propor soluções para o enfrentamento e reversão desse problema (Tabela 1).

Tabela 1: Região Metropolitana de Aracaju (RMA) Domicílios Particulares, Aglomerados subnormais (AGS) e domicílios em aglomerados subnormais, 2000-2010

| Município | 2000 | | | 2010 | | |
|--------------------------|----------------|-------------------|-----------|----------------|-------------------|-----------|
| | Domicílios | Domicílios em AGS | AGS | Domicílios | Domicílios em AGS | AGS |
| Aracaju | 116.917 | 2.990 | 15 | 169.835 | 17.538 | 28 |
| Barra dos Coqueiros | 4.488 | - | | 6.858 | 210 | 1 |
| Nossa Senhora do Socorro | 32.785 | 260 | 2 | 45.398 | 4.944 | 14 |
| São Cristóvão | 15.965 | - | | 22.429 | 533 | 3 |
| Total RMA | 170.155 | 3.250 | 17 | 244.520 | 23.225 | 46 |

Fonte: IBGE, 2000; 2010.

Em mapeamento preliminar recente, o IBGE (2019) contabilizou a existência de 161 *Favelas e Comunidades Urbanas* na Região Metropolitana de Aracaju, com 49.364 domicílios (Tabela 2). Somente a capital, contabiliza 95 aglomerados com 33.871 domicílios, seguida de Nossa Senhora do Socorro, com 10.845 domicílios em 46 aglomerados. Dentre essas, é possível reconhecer as ocupações do Porto do Gringo no bairro Soledade, a Ponta da Asa no Japãozinho, Ocupação Estrela do Oriente no Bugio na capital sergipana, as Ocupações da Taiçoca em Nossa Senhora do Socorro, o Complexo Andorinha na Barra dos Coqueiros, e a Ocupação Maria do Carmo em São Cristóvão.

Conforme o censo demográfico de 2022, essas moradias representam 11,95% do total de domicílios permanentes na RMA. Proporcionalmente, embora Aracaju tenha o maior número de moradias em comunidades (33.817), Nossa Senhora do Socorro concentra a maior proporção de unidades em relação ao seu total de domicílios, com 13,10%. Entretanto, São Cristóvão e Barra dos Coqueiros, apresentam números menores: respectivamente, 3.240 domicílios em 14 aglomerados (na Grande Rosa Elze) e 1.462 domicílios em 6 aglomerados na sede da Barra. Esses números refletem a carência de moradias efetivamente distribuídas para diminuição do déficit habitacional da população metropolitana, que enfrenta condições inadequadas, carência de urbanização, e em alguns casos, falta de saneamento básico.

Tabela 2: Região Metropolitana de Aracaju, Domicílios Particulares, Domicílios em Favelas e Comunidades Urbanas, 2019.

| Município | Favelas e Comunidades Urbanas (IBGE, 2019) | % | Domicílios em Favelas e Comunidades Urbanas (IBGE, 2019) | % | Domicílios Particulares Permanentes (IBGE, 2022) | % em relação ao total de domicílios |
|--------------------------|--|-------|--|-------|--|-------------------------------------|
| Aracaju | 95 | 59,01 | 33.817 | 68,51 | 266.598 | 12,68 |
| Barra dos Coqueiros | 6 | 3,73 | 1.462 | 2,96 | 20.158 | 7,25 |
| Nossa Senhora do Socorro | 46 | 28,57 | 10.845 | 21,97 | 82.732 | 13,10 |

| | | | | | | |
|----------------------|------------|------------|---------------|------------|------------------|--------------|
| São Cristóvão | 14 | 8,70 | 3.240 | 6,56 | 43.538 | 7,44 |
| Total RMA | 161 | 100 | 49.364 | 100 | 413.026 | 11,95 |
| Total Sergipe | 202 | - | 53.203 | - | 1.005.883 | - |

Fonte: IBGE, 2019, 2024; IBGE, 2022.

É interessante destacar que 68,51% dessas moradias concentram-se em Aracaju, majoritariamente nas franjas periféricas, entre os limites com os demais municípios da RMA, o que por muito tempo colaborou para um mito de inexistência de favelas na capital sergipana, comparada à configuração diferente do modelo de "favelas" mais populares. Isso também provém do processo de evolução urbana de Aracaju ter subordinado esses espaços a localizações sem acesso à infraestrutura e serviços, e contraditoriamente, a paisagem hegemônica de grande apelo estético e turístico, que atrelada principalmente à geografia plana da cidade, mascaram a pobreza da cidade (Santos Neto, 2023).

Em termos de localização, as áreas de precariedade habitacional na capital, se caracterizam como periféricas, face à concentração nos bairros da zona norte, como Porto D'Antas, Japãozinho, Lamarão, Soledade, Palestina, 18 do Forte, Bugio, Cidade Nova, Jardim Centenário, Olaria, Santos Dumont, José Conrado de Araújo, e bairros da zona sul, como São Conrado, Santa Maria e 17 de março, no entorno de conjuntos habitacionais e de áreas ambientalmente frágeis. França, Almeida e Santos Neto (2022, p. 67) enfatizam que

apesar de se caracterizar como moradia informal, em algumas situações, esses aglomerados se misturam no tecido periférico, tornando o espaço mais homogêneo, reduzindo diferenças entre as formas de moradia para famílias carentes. Assim, se tornam contínuos ao bairro, passando, com o tempo, a se conectar com os conjuntos habitacionais, estabelecendo realizações com a vizinhança e usufruindo dos espaços públicos, como o caso dos bairros Orlando Dantas e Bugio.

Vale lembrar que a capital, desde as primeiras décadas após sua fundação, em 1855, demonstrava a expulsão da população pobre para áreas de fragilidade ambiental de manguezais e dunas, munidos inclusive pela Lei do Código de Posturas que normatizava o padrão das construções na área projetada, resguardando o espaço para apropriação de uma população de maior poder aquisitivo (Sergipe, 1858)

Assim, a visão local sobre favelas fica turva quando se trata apenas de Aracaju, mas se enfatiza ao ampliar a escala para metropolitana, onde é preciso observar que, nos demais municípios, as comunidades urbanas também ficam em grande parte na periferia, como o caso dos Complexo Taiçoca e Conjunto Jardim em Nossa Senhora do Socorro e na Grande Rosa Elze em São Cristóvão. Esse aspecto, se conecta ao processo de espoliação da pobreza (Kowarick, 1979), tendo em vista que o valor da terra é cada vez menor, ao se distanciar das áreas centrais e urbanizadas. Assim, a população carente ocupa espaços residuais, localizados na franja limítrofe desses municípios circunvizinhos.

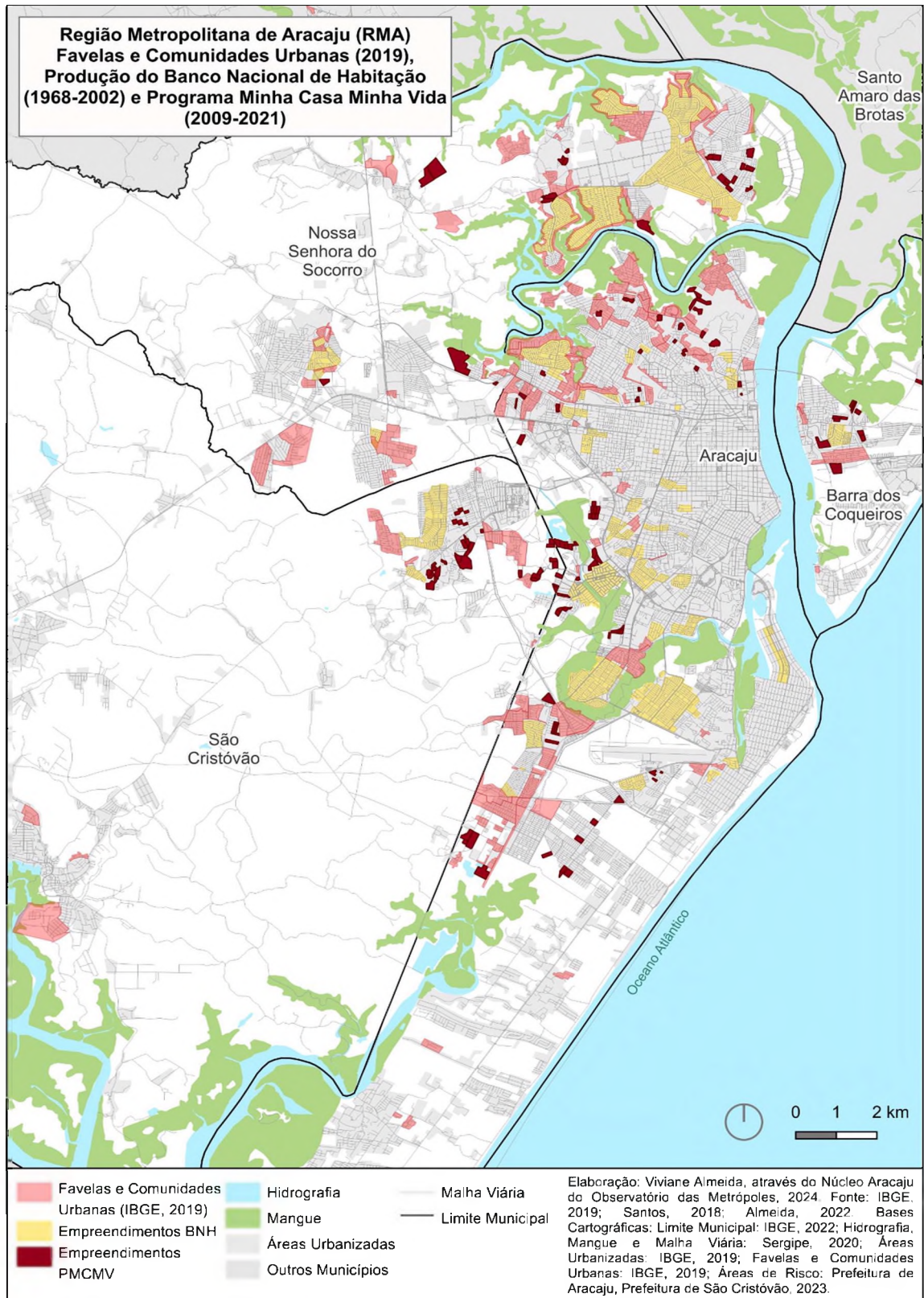
Diante da produção urbana do século passado, mais precisamente aquelas financiadas pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), que subsidiou a construção, entre os anos de 1968 a 2002 na RMA, de 86 conjuntos habitacionais com mais de 50 mil moradias em áreas não ocupadas às margens da mancha urbanizada, nas porções noroeste e sudoeste no caso de Aracaju, em direção a São Cristóvão e Nossa Senhora do Socorro, fomentando o processo de metropolização (Almeida, 2022; França, 1999).

Com isso, esses municípios também foram alvo desse programa, formando assim novos núcleos urbanos como a Grande Rosa Elze, com a construção dos conjuntos Brigadeiro Eduardo Gomes, Lafaiete Coutinho e Luiz Alves (somando 4.117 unidades habitacionais), e o Complexo Taiçoca, com os conjuntos Célia Cabral, Jardim I e II, Mutirão I, Gov. João Alves, Siri I, Taiçoca, Marcos Freire I, II e III, Fernando Collor I, II, e III, Albano Franco e Siri II (totalizando 17.433 novas moradias) (França, 1999; Santos, 2018). Esse processo desencadeou a formação de novos eixos de expansão metropolitana, provocando os efeitos urbanos observados hoje: um espaço fragmentado e diversificado em termos de uso e condições socioeconômicas (França, 1999).

O rompimento da malha urbana foi o principal fator para o surgimento de um novo modelo de construção de ocupações na RMA, que a princípio estavam localizadas mais ao centro da capital (Santos Neto, 2023), e em virtude do

crescimento urbano, foram expulsas para as áreas periféricas, principalmente nas franjas dos conjuntos habitacionais, como forma de pressionar o poder público pela obtenção da casa própria, aproximando-se daquelas entregues aos moradores contemplados (França, 1999). Esse processo também pode ser verificado no entorno dos conjuntos nos bairros Bugio, Santa Maria, São Conrado em Aracaju, no Complexo Taiçoca em Nossa Senhora do Socorro e Tijuquinha em São Cristóvão, que, sendo expulsas das áreas urbanizadas, aproximam-se de áreas de preservação permanente (APP's), caracterizadas por mangues e rios (Figura 3).

Figura 3 - Favelas e Comunidades Urbanas, e produção do BNH e PMCMV



Fonte: Elaboração própria, 2024.

A partir disso, pesquisas recentes, ao estudarem a produção do Programa Minha Casa Minha Vida na RMA, identificaram sua proximidade às favelas e comunidades. Durante os anos de 2009 a 2021, foram contratados pelo PMCMV 147 empreendimentos com 33.469 unidades habitacionais, sendo que apenas 20,58% do total das habitações foram destinadas à população carente (Almeida, 2022).

Apesar do programa se destinar majoritariamente à serviço do mercado da moradia, um fator interessante ocorre em Aracaju, uma vez que os condomínios foram inseridos entre as áreas de assentamentos já existentes ou em continuidade aos seus perímetros, preenchendo os vazios urbanos existentes. Isso fica evidente especialmente na região norte e sudoeste da capital, onde a maioria dos empreendimentos para as faixas de até 3 salários mínimos estão implementados (Almeida, 2022). A autora (2022) destaca que os empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foram implantados após a ocupação de moradias precárias nos assentamentos informais que já existiam, estivessem estes consolidados ou em processo de formação, evidenciando assim um claro processo de segregação socioespacial.

França, Almeida e Santos Neto (2022, p. 66) argumentam, que após os anos 2000, com as intervenções urbanas e também com a construção de empreendimentos habitacionais financiados pelo Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e o PMCMV,

muitos aglomerados ganharam novas dimensões, como a ampliação da quantidade de domicílios e de espaços, nos bairros Santa Maria e Olaria em Aracaju, no Conjunto Jardim em Nossa Senhora do Socorro, e na Grande Rosa Elze em São Cristóvão, próximo ao bairro Jabotiana.

Diante disso, percebe-se assim que

empresas e governo mantém o processo de periferização, manipulam espaço urbano através do mercado imobiliário. O Estado parece mais comprometido com o privado do que com o público, isto é, o social. Na medida em que a terra é ocupada e o valor dos terrenos aumenta, fica difícil as populações pobres ocuparem seu espaço. A própria segregação expulsa a população carente para pontos distantes da cidade onde os terrenos não possuem maior valor” (Santos Neto, 2023, p. 151)

Dados do extinto Observatório Social de Aracaju, órgão de pesquisa vinculado à Prefeitura, identificaram em 2018 que os bairros Santa Maria (sudoeste), Porto D’Antas e Japãozinho (norte), abrigam o maior número de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, concentrando também grande número de favelas. Isso reafirma as marcas históricas aracajuanas, pautadas pela desigualdade socioespacial extrema das porções norte e sudoeste em relação à ocupação a leste e sul (Almeida, 2022). Essas favelas são sob a forma de “assentamentos espontâneos”, loteamentos clandestinos e irregulares, ou conjuntos habitacionais degradados, de acordo com a classificação sugerida pelo Ministério das Cidades, para a elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social, obrigatório para os municípios acima de 20 mil habitantes.

Entretanto é preciso pontuar a diferença das favelas e comunidades da RMA à grandes metrópoles, não só evidenciada pela escala, pois a RMA tem dimensão pequena, com apenas quatro municípios, ainda que estudos do IBGE sobre as Regiões de Influência (2018) sugerem uma nova formação associada a outros municípios vizinhos, crescendo sua zona de influência, como também por um fator morfológico determinado pela horizontalidade da geografia sergipana, que se contrapõe à representação imagética que se popularizou a partir das favelas dos morros cariocas (Santos Neto, 2023).

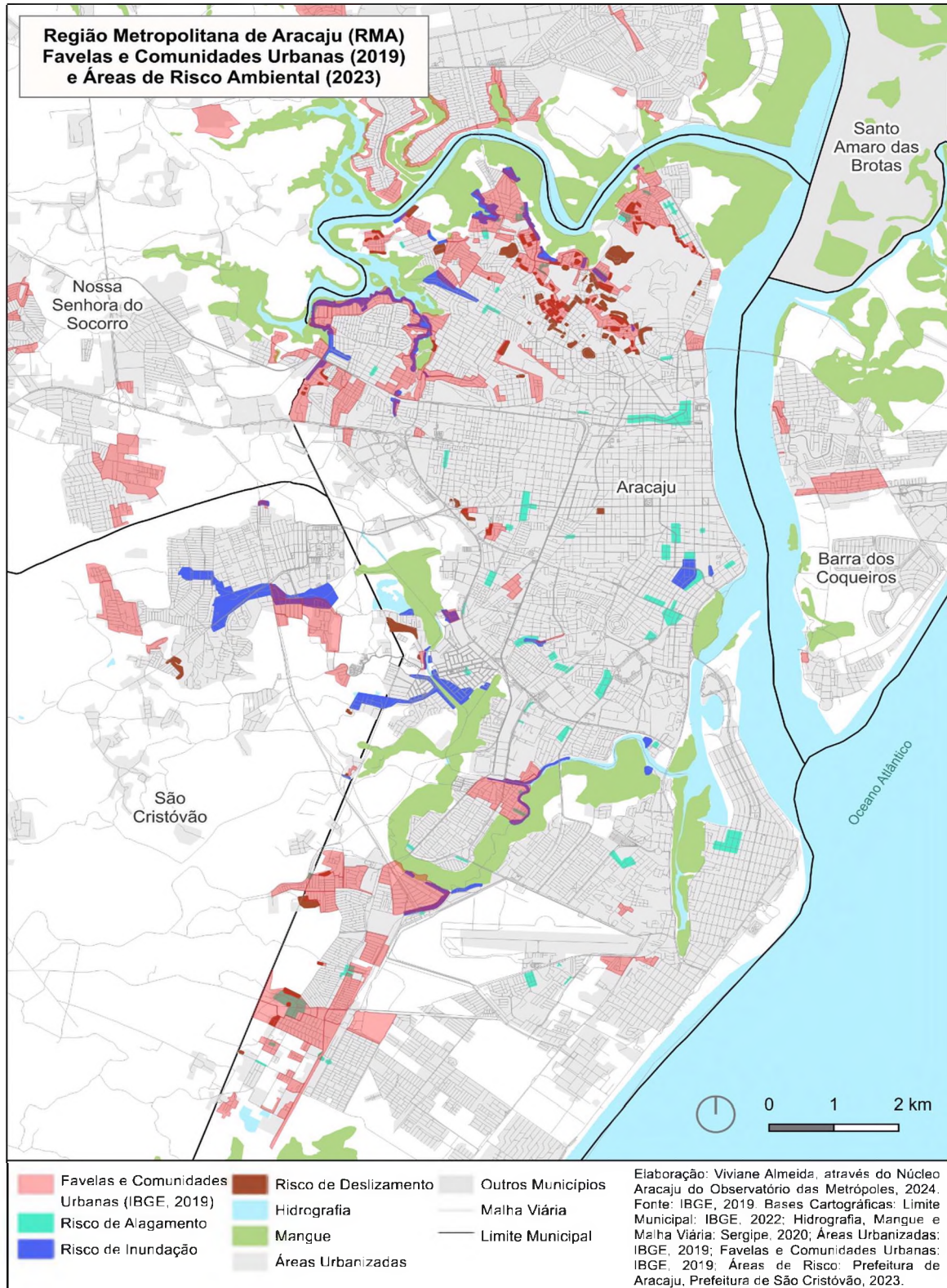
Por outro lado, a periferização da população carente tem semelhanças, atreladas a terrenos sem valor para o mercado imobiliário, distantes das oportunidades urbanas e às áreas com oferta de infraestrutura, e alta incidência com áreas de riscos ambientais. Isso porque, tal como Corrêa (1995) explica, a lógica de inserção de pessoas na cidade é indissociável da produção e consumo de bens e serviços, ou seja, a maneira como se hierarquiza o tecido urbano junto ao fator de localização evidencia ainda a condição da produção e divisão social do trabalho, revelando elementos de distinção social e desigualdade espacial. Assim, discute-se que

É sob essa perspectiva que a cidade espacializa não só as classes sociais como os serviços e os índices sociais, subordinados ao valor de localização da área. Isso quer dizer que os pontos mais violentos da cidade, com índices de desemprego,

analfabetismo, carências de equipamentos públicos de saúde, segurança e lazer, comumente coincidem com aqueles onde a terra é desvalorizada e por isso concentra um nicho de baixo poder aquisitivo (Santos Neto, 2023, p.56)

Retomando o mapeamento do IBGE, a metodologia não considera um fator relevante e que caracteriza as ocupações precárias da RMA, que é a incidência das habitações com as áreas de preservação ambiental (APP's), especialmente classificadas como áreas de risco pelos Planos de Contingência de Desastres Naturais, realizados pelos municípios. São diversos exemplares de ocupações precárias em mangues (áreas de risco de inundação) ou ainda mesmo em encostas (áreas de risco geotécnico), como no caso da zona norte da capital, que demonstram a precarização do acesso à moradia formal e em áreas urbanizadas. No caso de Aracaju e São Cristóvão, utilizando-se os dados das Secretarias de Defesa Civil das Prefeituras (2023), é possível sobrepor os perímetros dos assentamentos (favelas do IBGE) e as áreas de risco, fica evidenciado que, das 95 favelas na capital, 58 incidem em pelo menos uma área de risco, seja de inundação, alagamento e deslizamento. Em São Cristóvão, dentre as 14 comunidades mapeadas, contabilizou-se 5, destas, em 4 há incidência periódica de inundação (Figura 3).

Figura 3 - Favelas e Comunidades Urbanas e Áreas de Risco na RMA



Fonte: Elaboração própria, 2024.

Cabe ainda apontar que em muitos casos, como nos bairros Japãozinho, Cidade Nova e Santo Antônio e Bugio em Aracaju, e a Invasão do Maria do Carmo III no Rosa Elze em São Cristóvão, as manchas de riscos correspondem quase à totalidade do limite das favelas, trazendo alerta urgente para fiscalização e acompanhamento constante dos órgãos competentes municipais. Além disso, há necessidade de uma atuação eficiente no problema do déficit habitacional, que atue com um olhar aguçado para as características e necessidades únicas de cada comunidade.

As particularidades apresentadas acima, incitam um grande desafio aos gestores públicos, em especial municipais, sendo urgente que a atuação seja focada nos reais problemas da habitação social e em soluções viáveis para atender a realidade local, observando, ainda, semelhanças e rupturas marcantes com outras referências de favelas e comunidades urbanas consolidadas no imaginário social da população.

É possível propor soluções para a crise habitacional na Região Metropolitana de Aracaju?

É relevante apontar que a ideia local de favelas e comunidades urbanas precisa desmistificar o imaginário de outras metrópoles brasileiras, pois ainda que hajam semelhanças, o arranjo urbano e social não se estruturam da mesma maneira daquela que habitualmente se difunde na mídia nacional e se consolidou no imaginário da população. Apesar da nova terminologia abraçar melhor o tema na escala nacional, o termo ocupações precárias ou assentamentos precários é mais evidente na população sergipana.

Além disso, é extremamente relevante a atualização dos planos diretores municipais com foco na inserção na escala metropolitana, sendo importante destacar que a capital sergipana, que encabeça a RMA, tem o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano vigente datado de 2000, ou seja, antes do Estatuto da Cidade (2001), estando extremamente defasado, não correspondendo com a realidade atual. Esse PDDU (Lei Complementar nº 43) apresenta seis Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), instrumento que garante a democratização do acesso à terra e à moradia digna para a população de baixa renda. Essa defasagem torna-se um entrave para efetivação de intervenções prioritárias nas áreas de precariedade habitacional e na garantia da segurança da propriedade fundiária das famílias residentes dessas moradias precárias, especialmente aquelas existentes e que não estão demarcadas como AEIS. No entanto, é válido pontuar que a Prefeitura Municipal de Aracaju tentou revisar o plano três vezes (2005, 2015 e 2021), embora nenhuma dessas propostas tenha sido aprovada, gerando documentos provenientes de estudos, envolvimento da população em audiências públicas, com propostas não executadas.

Ainda sobre a potência dos instrumentos de planejamento, destaca-se a urgência de atualização e elaboração dos Planos de Habitação de Interesse Social nos municípios de Nossa Senhora do Socorro e Barra dos Coqueiros respectivamente, além de um olhar metropolitano integrado aos já revisados planos de habitação de Aracaju e São Cristóvão. Nesse sentido, elaborar um Plano Metropolitano de Habitação de Interesse Social, de maneira mais amplificada, atinge a escala metropolitana, justificando pela interseção da localização dessas moradias nas franjas e periferias, especialmente na região dos bairros Santa Maria, Jabotiana e Capucho, na capital, com a Grande Rosa Elze em São Cristóvão, que compartilham o território de mais de um município, e assim se tornando uma questão a ser debatida entre municípios. Sem dúvida, a partir do reconhecimento, identificação, caracterização e mapeamento das áreas de precariedade habitacional, as intervenções urbanas necessárias para melhorar a condição urbana, ambiental, social e econômica desses assentamentos seriam facilitadas de forma planejada e atendendo aos interesses populares e à integridade das famílias nessas moradias a serem objeto de melhorias.

Além da esfera do planejamento, faz-se necessário superar a afirmação de que o problema da moradia precária se resolve apenas com construções de novas habitações, apesar de alguns casos, como incidência em áreas de risco, ser necessária a remoção destas (reposição de estoque), para garantir a segurança da família, com acompanhamento da assistência social. Ainda assim, essas novas moradias devem ser construídas em áreas urbanizadas, próximas às oportunidades urbanas, como postos de emprego, com escolas, postos de saúde e praças no entorno para facilitar seu cotidiano. Também vale ser posto nas proposições, a recuperação de áreas centrais, como carece o Centro Histórico da capital

e os bairros São José e Industrial, com inúmeros imóveis abandonados, inclusive patrimônio histórico-arquitetônico, que carecem de revitalização e poderiam ser utilizados como moradia popular, articulados à outros tipos de usos, como comércios e serviços aproveitando a disponibilidade de infraestrutura.

Deve-se considerar, que as metodologias de identificação e caracterização de assentamentos precários devem dividir as necessidades habitacionais e urbanísticas e definir intervenções pontuais para cada área, como obras de urbanização, ou seja, rede de esgoto e/ou água, drenagem urbana, pavimentação, contenção de riscos (geotécnicos e hidrológicos), regularização fundiária, ou mesmo melhorias habitacionais como reforma de piso e/ou cobertura, construção de cômodos e/ou de banheiros.

Esses últimos, podem ser sanados através da implantação de programas de oferta de cesta de materiais de construção e também de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS), garantindo serviços de arquitetura e engenharia para a população de baixa renda, com formulação de projetos de reforma e/ou de cadastros do imóvel para titulação fundiária. Nesse sentido, de forma articulada pelos municípios, ou proposto pelo Governo do Estado, no âmbito de uma "Secretaria Metropolitana", um escritório público de arquitetura, engenharia e direito, através da parceria com os respectivos conselhos profissionais para oferta de serviços para atender essa classe. O apoio institucional e financeiro da gestão pública para atuação profissional nessas áreas, promovido também por meio de editais e concursos de projeto, este último, inédito na RMA, pode trazer excelentes resultados, como experimentou outras metrópoles como São Paulo e Rio de Janeiro.

Nesse sentido, ainda outra vertente pode ser a autoconstrução da moradia de forma assistida pode ser uma estratégia interessante para superar o déficit habitacional, podendo se dar através da oferta de lotes urbanizados pela gestão, ou mesmo pela articulação de movimentos sociais com o Programa Minha Casa Minha Vida, através da modalidade Entidades. Sua dinâmica se dá por meio da concessão de financiamentos a grupos organizados sem fins lucrativos, como associações, sindicatos e outras formas, a partir do uso de recursos públicos, beneficiando famílias com renda mensal de 2 salários mínimos (Portaria MCid nº 725/2023). Cabe aqui reforçar o papel da ATHIS junto ao PMCMV Entidades, para prestar serviço para o desenvolvimento e execução do projeto.

Face a tudo isso, propõe-se a aproximação com a universidade, produtora de conhecimento. Além de projetos de pesquisa, projetos e ações de extensão, bem como de inovação tecnológica, convênios para realização de cursos de capacitação de gestores e de movimentos sociais, e de articulação em projetos de intervenção nessas áreas, entre profissionais capacitados, os futuros egressos e as comunidades urbanas.

Considerações Finais

A evolução histórica das ocupações precárias na Região Metropolitana de Aracaju revela um quadro complexo de desafios e necessidades urgentes. Desde as primeiras identificações nos anos 1950 até os dados mais recentes em 2019, observa-se um crescimento significativo no número de favelas e comunidades urbanas, refletindo a carência de habitações adequadas e a insuficiência de políticas públicas eficazes para a gestão desta problemática.

A formação e expansão dessas ocupações, muitas vezes em áreas de risco e sem acesso à infraestrutura básica, evidenciam a segregação socioespacial e a marginalização das populações de baixa renda. A falta de um planejamento urbano adequado, somada à ausência de atualizações nos planos diretores municipais, agrava a situação, perpetuando a precariedade das moradias e a exclusão social.

Além disso, a produção habitacional subsidiada pelo Banco Nacional de Habitação e, mais recentemente, pelo Programa Minha Casa Minha Vida, embora tenha contribuído para a criação de novas moradias, não tem sido suficiente para resolver o déficit habitacional. A proximidade dessas habitações com assentamentos precários já existentes indica um processo contínuo de periferização e segregação, dificultando a integração urbana dessas comunidades.

Referências

- ALMEIDA, Viviane Luise de Jesus. **A produção da habitação na região metropolitana de Aracaju: entre semelhanças e contradições**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal de Sergipe, Laranjeiras, 2022.
- CARDOSO, Adauto Lúcio. Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos. In: MORAIS, M. P.; KRAUSE, C.; LIMA NETO, V. C. **Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros**. – Brasília: Ipea, 2016.
- _____. Necessidades habitacionais. In: BRASIL. **Planos locais de habitação de interesse social (EAD-PLHIS)**. – Brasília: MCidades, 2009.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A (re) produção do espaço urbano**. São Paulo: Edusp, 1994.
- CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. – 3. ed. São Paulo: Ática, 1995.
- FRANÇA, Sarah Lúcia Alves. **Vetores de Expansão Urbana: Estado e Mercado na produção da habitação em Aracaju-SE**. – São Cristóvão: Editora UFS, 2019.
- FRANÇA, Sarah Lúcia Alves; ALMEIDA, Viviane Luise de Jesus. SANTOS NETO, Antônio Francisco dos. Dinâmicas da produção da moradia precária e desigualdades sociais na Região Metropolitana de Aracaju. In **Reforma Urbana e Direito à Cidade: Aracaju**. – 1. Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.
- FRANÇA, Vera Lúcia Alves. **Aracaju: Estado e Metropolização**. São Cristóvão: UFS, 1999.
- IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Agglomerados Subnormais: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19**. – Rio de Janeiro, IBGE: 2020.
- _____. **Favelas e Comunidades Urbanas**. – Rio de Janeiro: IBGE, 2024.
- KOWARICK, Lúcio. A espoliação urbana. – São Paulo: Paz e Terra, 1979.
- MELINS, Murilo. **Aracaju romântica que vi e vivi**. 3. ed. 380 p. Aracaju: Gráfica J. Andrade/ Universidade Tiradentes (Unit). 2007.
- PERLMAN, Janice E. **O Mito da Marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro**. (Tradução de Waldívia Marchiori Portinho) – 3. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- PORTO, Fernando de F.. **“A cidade do Aracajú. 1855-1865”**, Ensaios da evolução urbana, Estudos Sergipanos II, Aracaju, 1945.
- RIBEIRO, Neuza Maria de Góis. **Transformações do Espaço Urbano: o Caso de Aracaju**. Recife: FUNDAJ, Massangana, 1989
- SANTOS, Aldeci. Invasões, Favelas e desfavelamentos em Aracaju. In: DINIZ, José; FRANÇA, Vera. **Capítulos de Geografia Nordestina**. Aracaju: NPGEU/UFS, 1998. P. 143-166
- SERGIPE. **Resolução n. 537, de 12 de julho de 1858 Aprova diversos Artigos de posturas da Câmara Municipal da Capital**. Collecção de leis, e resoluções da Assembleia provincial de Sergipe. 1853-1858. Aracaju: Typ. Provincial de Sergipe. 1850-1859.
- SANTOS NETO, Antônio Francisco dos. **Segregação na expansão urbana: uma cronologia dos assentamentos precários de Aracaju/SE**. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – FAU, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2023.
- VALLADARES, Lícia do Prado. (org.). **Repensando a habitação no Brasil**. – Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

ANAIS

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

EXTENSÃO URBANA NA ESCALA METROPOLITANA: um estudo dos empreendimentos do PMCMV na RMNatal

Erociano Vitor Freitas Morais (PPEUR-IPP/UFRN)

Maria Ritha Galvão de Figueiredo (PPEUR-IPP/UFRN)

Yan de Oliveira Machado (PPEUR-IPP/UFRN)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

METRÓPOLES:
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

RESUMO

A presente pesquisa explora a aplicação do conceito de extensor metropolitano, por meio de estudo de caso dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) Faixa-1 inseridos na Região Metropolitana de Natal (RMN). No contexto urbano, um extensor é um equipamento que conecta diferentes áreas, facilitando a ocupação e expansão do território e estabelecendo princípios de ordenamento e regulação urbana. Esses equipamentos ajudam a transmitir a organização espacial de uma região para outra (Silva Neto, 1990). Para análise de como os conjuntos habitacionais do PMCMV funcionam como extensores urbanos, foram adotados os seguintes procedimentos metodológicos: revisão bibliográfica; análises espaciais através do *Google Earth*; obtenção de dados do PMCMV via Lei de Acesso à Informação; e utilização da base de dados do Grupo de Pesquisa Estúdio Conceito, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. A partir das análises promovidas, identificou-se que alguns empreendimentos atuam como extensores urbanos e metropolitanos, promovendo a ocupação, adensamento e expansão das áreas urbanas. Entretanto, outros conjuntos habitacionais não conseguem consolidar infraestrutura adequada e enfrentam desafios relacionados à baixa qualidade dos projetos e às dificuldades socioeconômicas dos moradores.

Palavras-Chave: Habitação; Metrópole; Exensores Urbanos.

INTRODUÇÃO

A discussão sobre extensores metropolitanos pauta-se na aproximação com o conceito de extensores urbanos (Silva Neto, 1990) e de frente de expansão de Rufino (2015; 2016). Os extensores urbanos, segundo Silva Neto (1990), são os equipamentos que promovem a urbanização de determinada área. Rufino (2015; 2016) amplia essa discussão com o conceito de frente de expansão, que se caracteriza pela criação de novas áreas urbanas desconectadas do tecido urbano consolidado. Ambos os processos ampliam o que se define como urbano na cidade.

No âmbito das áreas definidas como metrópoles, os investimentos públicos e privados no território expandem as conexões e criam contornos urbano-metropolitanos. Sendo assim, este artigo tem por objetivo explorar como os conceitos de extensor urbano (Silva Neto, 1990) e de frentes de expansão (Rufino 2015; 2016), podem ser aplicados para a escala metropolitana. Para tanto, utiliza-se como estudo de caso os empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) Faixa-1 da Região Metropolitana de Natal (RMN) e seu papel como extensor urbano e metropolitano na região estudada.

Com vistas ao alcance do objetivo proposto, os procedimentos metodológicos adotados foram: revisão bibliográfica; análises espaciais por meio de imagens de satélite, observando a condução da mancha urbana do entorno dos empreendimentos do PMCMV na RMN; dados do PMCMV fornecidos via Lei de Acesso à Informação pela Secretaria Nacional de Habitação (SNH); e a base de dados do Grupo de Pesquisa Estúdio Conceito, do Instituto de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, a qual contribuiu para a espacialização dos empreendimentos do PMCMV.

O artigo está estruturado em quatro seções: a primeira aborda o conceito de extensor urbano e de frentes pioneiras de expansão, como também discute a influência dos programas de habitação no processo de urbanização das cidades brasileiras, especialmente no que se refere ao PMCMV; a terceira trata da institucionalização das metrópoles brasileiras, como também apresenta a RMN, abordando pontos relevantes acerca da região; e, por fim, a quarta seção apresenta o estudo de caso ora explorado, neste ponto, serão apresentados dados referentes aos conjuntos do PMCMV na região estudada, como

também as análises espaciais do entorno dos conjuntos selecionados e as inferências e considerações dos autores acerca do caso investigado.

1." Dos extensores urbanos às frentes de expansão

Um extensor permite ampliar o tamanho de um objeto/área. No contexto urbano, os extensores urbanos são desencadeados por processos de ocupação, adensamento e expansão do território relacionados à urbanização. Sendo identificados como equipamentos que viabilizam a conexão do tecido urbano consolidado com um novo urbano, influenciam nos ordenamento e regulação urbana. Nesse sentido, "os equipamentos extensores podem ser considerados elementos retransmissores de uma dada organização espacial" (Silva Neto, 1990, p. 13). Silva Neto (1990, p. 13) estabelece, ainda, que, quando este fenômeno ocorre, um ponto do território serve como um potencializador da atração urbana, tendo em vista que "a área interpolada apresenta a tendência de ser ocupada". O autor destaca que, não apenas os equipamentos são extensores, mas a cidade, em nível regional, também pode ser identificada como um extensor.

O exercício realizado por Silva Neto (1990) para compreender o processo de crescimento da cidade identifica os extensores urbanos como acumuladores morfológicos da paisagem, utilizando uma metodologia de decomposição baseada nos objetivos dos equipamentos e sua periodização. Assim, os extensores urbanos também datam o território de acordo com suas escalas e técnicas construtivas. Os objetivos dos extensores urbanos são, os já citados fenômenos de ocupação, principalmente vistos nos primórdios da cidade; de adensamento, "complementares aos primeiros, relacionam-se às infraestruturas, equipamentos; e serviços que consolidaram a estrutura urbana" (Silva Neto, 1990, p. 18) e extensores de expansão, voltados à estratégia de aumento das áreas urbanas e do processo de metropolização. Contudo, isso não significa que os extensores urbanos tenham apenas um único objetivo. Conforme o autor, eles compartilham todos os objetivos em diferentes momentos, e a sua função pode ser predominantemente uma ou outra, dependendo das circunstâncias históricas circunscritas em sua territorialização (Silva Neto, 1990).

Rufino (2015), por sua vez, traz a discussão sobre frentes pioneiras de expansão a partir do olhar urbano. Ao investigar os empreendimentos do PMCMV, a autora identificou dois padrões principais na inserção urbana dos conjuntos: no primeiro, alguns conjuntos foram construídos em periferias consolidadas; e no segundo, os empreendimentos foram construídos em áreas não urbanizadas, as quais acabaram por originar "frentes pioneiras" de expansão.

Na análise de Rufino (2015), o primeiro padrão de inserção urbana revela que o Programa tende a induzir transformações nas periferias já consolidadas, ao implantar conjuntos habitacionais em espaços residuais. A partir disso, preenche vazios urbanos e intensifica a fragmentação territorial por meio da disseminação do modelo de grandes condomínios murados. Contudo, embora as periferias contemporâneas sejam territórios significativamente mais dinâmicos e mais bem equipados, elas ainda sofrem com a falta de atividades econômicas e, principalmente, de oportunidades de empregos formais.

O segundo padrão de inserção urbana envolve a produção habitacional em novas fronteiras periféricas, denominadas pela autora de "frentes pioneiras". Essas áreas são constituídas pela implantação de novos conjuntos habitacionais em franjas periurbanas descontínuas, muitas vezes localizadas fora do perímetro urbano preexistente. Nesse contexto, os empreendimentos do PMCMV desempenham um papel significativo na expansão das periferias, frequentemente em territórios marcados por fragilidades ambientais e próximos a setores de maior vulnerabilidade social, gerando clássicas

operações de criação de vazios para valorização imobiliária. Esse processo se mostra especialmente evidente nos municípios mais periféricos das regiões metropolitanas, que apresentam menor nível de integração metropolitana (Rufino, 2015).

Quanto ao acesso à cidade, serviços e infraestruturas, a inserção urbana tanto em periferias consolidadas quanto em "frentes pioneiras" tende a aumentar o distanciamento da chamada cidade consolidada, mais bem dotada de infraestrutura, equipamentos urbanos, comércio e serviços diversificados, e, fundamentalmente, oferta de emprego. A situação nas "frentes pioneiras", para a autora, é ainda mais crítica em termos de monofuncionalidade e segregação, devido à precária articulação dos conjuntos com o entorno (Rufino, 2015).

A construção de empreendimentos dessa natureza tem promovido o surgimento de um setor terciário informal no entorno dos empreendimentos, ou improvisado nas próprias unidades. Assim, mesmo não sendo regulamentado no uso da unidade, há um processo de transformações das unidades com um circuito inferior residencial (Medeiros, Barbosa e Fontenele, 2023). Inicialmente, isso se dá com o surgimento de comércios informais e serviços básicos, atendendo às necessidades imediatas dos novos moradores. Gradualmente, no médio/longo prazo, essa dinâmica impulsiona o desenvolvimento econômico e social local, integrando essas áreas ao tecido urbano consolidado.

Na escala geral do território brasileiro, no exercício de periodização, empiricamente, se observa que no auge da urbanização brasileira, entre os anos 1950 e 1990 (com forte atuação de produção de moradia pelo Banco Nacional da Habitação), houve um processo de expansão e consolidação do urbano das grandes cidades. No século XXI, por sua vez, conforme o Censo de 2022 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a urbanização se dá com o fenômeno de transbordamento das cidades polos das regiões metropolitanas brasileiras, dentre os 10 municípios que mais cresceram, sete estão em regiões metropolitanas e possuem menos de 65 mil habitantes. Na produção do Minha Casa Minha Vida, tanto os médios e pequenos municípios, quanto às extensões periféricas das grandes cidades participam ativamente desse fenômeno pelo baixo valor da terra. Assim, os extensores urbanos passaram a atuar como extensores metropolitanos.

2." Um breve histórico das RMs no Brasil

Firkowski (2012), aponta que o fenômeno metropolitano é dotado de diversos fatores importantes para a sua análise, entre eles estão a presença de uma grande população, da inter-relação com outras cidades, através das dimensões da centralidade, e da região de influência. Nesse sentido, a autora estabelece que os critérios para a definição de metrópoles são essenciais e seguem uma mesma máxima a nível global: a de que existe uma necessidade de haver integração social e econômica, contiguidade espacial e critérios que façam sentido para a realidade daquela região metropolitana. Lefebvre (2008) destaca que a população sempre estará concentrada onde estão instalados os meios de produção. No território brasileiro, estes meios, historicamente, se instalaram nas metrópoles.

Sendo assim, os primeiros recortes metropolitanos brasileiros surgiram em 1973, por meio da Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, com a União criando as primeiras oito¹ Regiões Metropolitanas (RMs) do país. No período, estas eram algumas das concentrações urbanas de maior contingente populacional do Brasil. A política de institucionalização das metrópoles atendia aos interesses do governo militar de estabelecer uma integração do território brasileiro com o intuito de inter-relacionar a sociedade com a unidade política administrativa. A explosão demográfica dos grandes centros urbanos era uma preocupação dos militares e a concepção de uma RM era a de fomentar uma sociedade centrada no meio urbano. Tal

¹Belém/PA, Belo Horizonte/MG, Curitiba/PR, Fortaleza/CE, Porto Alegre/RS, Recife/PE, Salvador/BA, São Paulo/SP.

modelo foi marcado por uma administração centralizadora – assim como a maioria das políticas implementadas na ditadura – e sem poder decisório nos municípios (Firkowski e Moura, 2001).

Com a Constituição Federal de 1988, o estabelecimento das RMs passou a ser por Lei Complementar Estadual, podendo os Estados da federação instituírem RMs e outros tipos de aglomerações urbanas compostas por agrupamentos de municípios limítrofes, de forma a integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum² (artigo 25, § 3º, da Constituição). Isso faz com que, muitas vezes, municípios sejam inseridos em territórios metropolitanos sem nenhum critério claro para a inserção (Firkowski, 2012). Tendo em vista que a Constituição de 1988 não estabeleceu critérios legais determinantes, nem normas específicas que instruísem os estados a criar RMs, instigou-se a institucionalização, de forma banal, de muitas regiões metropolitanas em diversos estados do país, em que os municípios não apresentavam o fenômeno funcional de urbanização, logo, se observa municípios metropolitanos sem integração com o núcleo (Moura et al., 2007).

Ao permitir que estados da federação organizassem os seus planejamentos territoriais, as constituições estaduais, no geral, destacaram o termo RM, mas repetindo o que estava na Constituição Federal de 1988. Já os estados que possuíam RMs, trouxeram um marco regulatório mais elaborado, com capítulos específicos sobre a organização regional (Firkowski e Moura, 2001). Isso corrobora com o que Azevedo e Guia (2015, p. 101) levantam como possibilidade de que “teoricamente, o texto da Constituição de 1988 permitiria, portanto, o surgimento de formatos institucionais flexíveis, mais condizentes com as diferentes realidades regionais.” Com isso, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 73 regiões metropolitanas foram criadas por leis estaduais desde 1995, totalizando em 2022, 82 regiões metropolitanas em todo o país.

Houve um hiato na institucionalização das RMs de 1974 a 1995, tendo o regime militar criado as nove primeiras, sendo seguido pela criação de 12 RMs entre 1995 e 2000 (período pós-Constituição). Entre 2010 e 2015 houve um *boom* de RMs criadas, principalmente pelo fato dos estados da Paraíba e de Santa Catarina terem institucionalizado muitas de suas RMs nesse período. O fato de a Constituição de 1988 não ter atribuído um papel de poder às regiões metropolitanas no âmbito da federação brasileira, fez com que fosse inviabilizado a execução de ações para o planejamento e a gestão de uma região metropolitana integrada e de uma perspectiva intermunicipal (Souza, 2006). Esta questão faz com que as regiões metropolitanas brasileiras sempre sigam na fragilidade de não ter o poder decisório, isso também traz uma grande dificuldade para a gestão metropolitana, sobretudo no que diz respeito à política habitacional.

Diante desta contextualização sobre os caminhos das regiões metropolitanas brasileiras, tem-se como principal componente de análise na pesquisa a existência de equipamentos que surgem como extensores metropolitanos. Desse modo, utiliza-se neste artigo o caso da RMN.

2.1 A Região Metropolitana de Natal

O movimento de formação do espaço metropolitano da RMN se iniciou a partir de 1970, com a área sendo reconhecida pelo governo estadual como Aglomeração Urbana não Metropolitana e a elaboração de diversos planos de desenvolvimento regional e urbano para Natal e Grande Natal, entre as décadas de 1970 e 1980 (Clementino, 2008). Nesse

² Ainda ficou a cargo da União a competência de institucionalizar aglomerações que envolvessem municípios de mais de uma unidade da federação, através das Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs).

período, foram identificados interesses comuns entre os municípios com os fenômenos metropolitanos da conurbação e do transbordamento (Clementino *et al.*, 2019).

A RMN foi instituída em 1997, pela Lei Complementar Estadual (LCE) nº 152 de 16 de janeiro. O projeto inicial da RMN contava com cinco municípios: Natal (polo da região), Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Extremoz e Macaíba. Contudo, o projeto só avançou após uma articulação de deputados estaduais para inserção do município de Ceará-Mirim como parte da RMN. (Clementino *et al.*, 2021). A RMN não difere da institucionalização das demais RMs pós Constituição de 1988, onde a maioria sofreu com interferência política, com adoção de critérios políticos prevalecendo sobre os técnicos. Ainda assim, preservou-se na LCE nº 152 algumas questões técnicas, como o estabelecimento do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano da RMN, com técnicos nomeados pelo governador e gerido pela Secretaria de Estado de Planejamento e Finanças (SEPLAN).

Com o passar dos anos, diversos municípios foram integrados à RMN e a questão técnica foi deixada de lado. Em 2024, a Metrópole Institucional é composta por 15 municípios, mas a Metrópole Funcional, que possui integração territorial, com escala de produção, acumulação e distribuição de riqueza é formada apenas por Natal (Polo), Extremoz, Macaíba, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante. Dentre esses municípios, Macaíba é o único que não possui alto nível de integração com a dinâmica de metropolização (Ferreira, 2016).

Clementino e Ferreira (2015) indicam que o processo de metropolização de Natal se expressa como um aglomerado urbano, não propriamente metropolitano, mas com sinais de metropolização, através de dois processos: 1) um processo físico, com a expansão da malha urbana, com interligação entre as cidades e partindo de um núcleo próprio que é Natal, ainda com vazios; e 2) um processo socioeconômico e político-administrativo, com atividades articuladas entre Natal e os municípios do entorno. No segundo processo, as autoras afirmam que as atividades de turismo, comércio e serviços se destacam em comparação às demais atividades. Nesse sentido, Clementino e Pessoa (2009) destacam que, em 2009, a RMN se encontrava como uma metrópole em formação.

A RMN possui pouco mais de um milhão e meio de habitantes, distribuídos em um território de mais de 3.500 km, com os municípios de Natal (751.300), Parnamirim (252.716) e São Gonçalo do Amarante (115.838) com maior população e Bom Jesus (9.952), Maxaranguape (10.255) e Vera Cruz (10.735) com menor população (IBGE, 2022). Do ponto de vista econômico, os municípios Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante possuem os maiores Produto Interno Bruto (PIB) da região e Bom Jesus, Vera Cruz e Maxaranguape com os menores PIBs. (IBGE, 2024). Dentre os municípios da RMN, a taxa de urbanização é destaque em Natal (100%), Parnamirim (100%) e São Gonçalo do Amarante (84,52%), na outra esteira, os municípios com menor taxa são Ielmo Marinho (12,70%), Maxaranguape (37,25%) e Nísia Floresta (39,44%) (IBGE, 2010).

Os investimentos do PMCMV no estado do Rio Grande do Norte foram concentrados na RMN. Medeiros *et al.* (2023), ao analisar a produção do PMCMV no Rio Grande do Norte, demonstra que a RMN teve uma maior representatividade numérica no estado, sobretudo na modalidade executada com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), modalidade destinada à produção do Faixa-1 (faixa para população de menor rendimento), destacando que as únicas cidades não metropolitanas a receberem grandes empreendimentos do Faixa-1 no estado foram os municípios de Assú e Mossoró. Na próxima seção, serão apresentados os dados do PMCMV na RMN bem como as análises espaciais dos conjuntos do PMCMV Faixa 1 na RMN.

3." O PMCMV na RMN

Em se tratando da questão habitacional relacionada à provisão estatal, dois programas se destacam no processo de urbanização e expansão da RMN: o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o PMCMV. Com relação ao primeiro, embora tenha realizado construções em outros municípios da RMN, concentrou sua produção principalmente em Natal, com a construção de 63 conjuntos habitacionais. Essa concentração levou à expansão periférica da cidade, tanto ao norte quanto ao sul (Medeiros, 2015).

Na construção dos conjuntos habitacionais, predominou uma expansão horizontal da cidade, gerando vazios urbanos devido à localização dos conjuntos distantes do núcleo central e fora da continuidade imediata da malha urbana, o que acarretou altos custos para a provisão de infraestrutura. A estratégia de atuação do BNH em Natal foi a de transformar terras rurais em urbanas, assim, as granjas foram convertidas em conjuntos habitacionais e muitos bairros da cidade surgiram em função desses conjuntos, os quais, frequentemente, deram nome aos bairros, consolidando a inserção urbana dos conjuntos na cidade (Medeiros, 2015). Os conjuntos do BNH serviram, segundo Medeiros (2015), como extensores urbanos da cidade. Eles trouxeram a base para o transbordamento do Natal visto a partir da década de 1990.

A respeito do PMCMV, este foi implementado na RMN ainda em sua primeira fase, no ano de 2009. Desde então, nove municípios da RMN aderiram ao programa em suas diferentes fases, quais sejam: Ceará-Mirim, Extremoz, Macaíba, Monte Alegre, Natal (Pólo da RMN), Nísia Floresta, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e São José de Mipibu. Em se tratando da produção de conjuntos habitacionais Faixa-1, foram construídos, até o ano de 2024, 52 empreendimentos verticais e horizontais de médio e grande porte, totalizando 15.021 unidades habitacionais (SNH, 2024).

No que se refere à inserção urbana desses empreendimentos, ao contrário do que se observa nas grandes metrópoles brasileiras, as distâncias entre os centros das cidades da RMN e os conjuntos do PMCMV Faixa-1, não são expressivas, segundo Medeiros, Barbosa, Fontenele (2023), essa distância, no geral, é de até 5 km - considerando 19 de 23 empreendimentos analisados pelas autoras. Todavia, apesar disso, tais localidades se inserem em áreas de expansão urbana na RMN, locais em que as terras são mais baratas e menos ocupadas. Para mais, as condições urbanas da maioria dessas áreas revelam uma situação de precariedade, caracterizada pela ausência de infraestrutura adequada, especialmente no que se refere à mobilidade, além da carência de estabelecimentos comerciais e de serviços públicos e privados (Medeiros, 2017).

Nesse contexto, sobretudo nas regiões em que os conjuntos habitacionais se encontram desconectados da malha urbana, a ausência de estruturas básicas gera a oportunidade de desenvolvimento de uma nova dinâmica econômica. Isso porque, a demanda por produtos do dia a dia passa a estimular o surgimento e estabelecimento de um circuito inferior da economia urbana, bem como age como suporte à reprodução social dos trabalhadores que atuam no circuito superior (Medeiros, Barbosa, Fontenele, 2023).

Desse modo, considerando que a RMN se constitui ainda como uma área metropolitana em formação, é relevante compreender que parte da expansão urbana da região é naturalmente influenciada pelo mercado imobiliário privado e estatal. Assim, depreende-se que a atuação do PMCMV Faixa-1 na RMN cria uma nova fase no mercado habitacional para a faixa de interesse social, o que vem gerando uma nova frente de expansão urbana municipal e metropolitana, a qual verticaliza algumas periferias, transforma terras rurais em urbanas e cria espaços periurbanos (Ferreira, 2016).

3.1 Análises da Mancha Urbana a partir dos conjuntos do PMCMV

Na RMN, coexistem tipologias verticais e horizontais do PMCMV. Os conjuntos habitacionais verticais estão localizados em Macaíba, Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante, enquanto os condomínios horizontais estão localizados nos demais municípios, como Ceará-Mirim, Extremoz, Macaíba, Monte Alegre, Nísia Floresta, São Gonçalo do Amarante e São José de Mipibu. Essa distribuição indica a busca das gestões municipais por terrenos mais baratos, em periferias não consolidadas, criando frentes pioneiras de expansão, como já abordado por Rufino (2015). Portanto, ambas tipologias podem ser analisadas sob a perspectiva de extensor metropolitano, podendo adensar e expandir o território urbano.

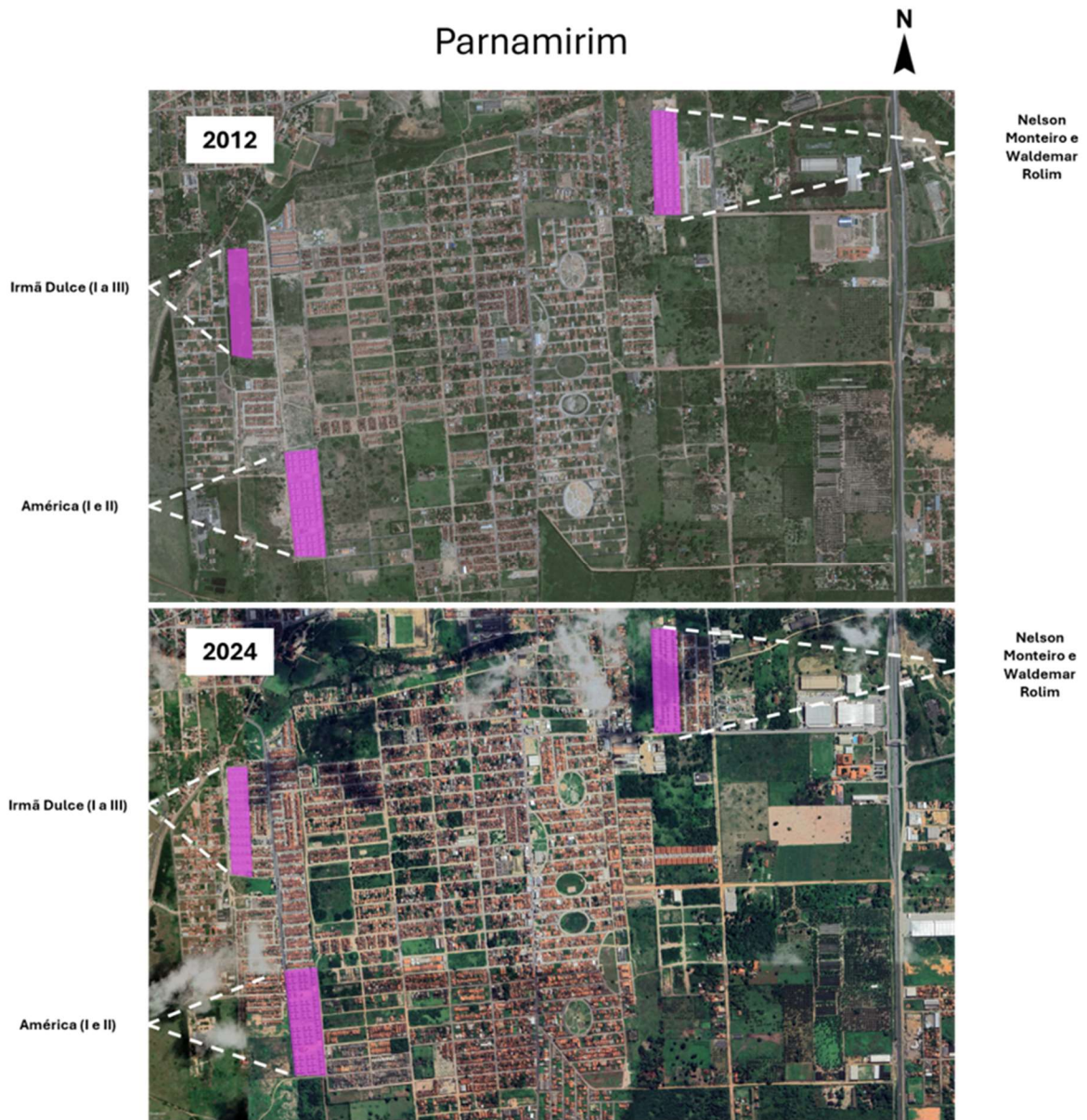
Tais conjuntos, ao serem inseridos em periferias não consolidadas ou áreas não urbanizadas, funcionam como elementos que potencializam a atração urbana. Isso se dá tanto pelo adensamento populacional, como pela consolidação de infraestruturas em seu entorno, ainda que de forma precária. A localização dos conjuntos em um tecido urbano fragilizado demonstra a função desses empreendimentos como retransmissores de uma organização espacial que, muitas vezes, está desconectada das necessidades e da realidade das famílias beneficiadas.

De igual modo, a inserção dos conjuntos em áreas periféricas, sem infraestrutura adequada e com acessibilidade limitada evidencia a expansão urbana desordenada e o papel desses empreendimentos como extensores, consoante Silva Neto (1990). No caso da RMN, conforme exemplos a seguir, entende-se que os conjuntos funcionam como extensores urbanos e metropolitanos, pois ampliam o tecido urbano das cidades e servem para auxiliar no processo de transbordamento das cidades, consolidando o recorte metropolitano.

Esta pesquisa identificou quatro situações distintas para os conjuntos da RMN: 1) conjuntos inseridos em áreas consolidadas e que reforçaram uma expansão urbana/metropolitana; 2) conjuntos que serviram para ampliar o tecido urbano e reforçar a questão metropolitana das cidades; 3) conjuntos inseridos em áreas consolidadas que não impactaram na expansão da cidade; 4) conjuntos que não funcionaram nem como extensores urbanos nem como extensores metropolitanos, pois foram inseridos em áreas desconectadas e/ou marginalizadas da RMN. Há, ainda, os conjuntos Terras de Engenho I e II, no município de Parnamirim, e Dr. Ruy Pereira (etapas I a VI), no município de São Gonçalo do Amarante, estes poderiam ser inseridos tanto na primeira situação quanto na segunda, mas ao olhar para a mancha urbana eles estabelecem um movimento diferente, estes são da tipologia apartamento e foram inseridos em espaços urbanos dispersos e fragmentados, ao mesmo tempo em que parece que eles estão conduzindo a urbanização até eles, também parece que eles não dialogam com as dinâmicas imobiliárias dos seus entornos, por serem condomínios fechados, neste caso outros fatores poderiam explicar melhor esta urbanização como a questão da infraestrutura viária e os equipamentos públicos de uso coletivo instalados próximo, nesses dois seria necessário uma pesquisa mais detalhada observando vias e equipamentos para identificar os efeitos de suas instalações a partir de 2013.

Com relação à primeira situação, têm-se como exemplo os conjuntos Campinas e Minha Santa, no município de Macaíba, e os conjuntos Nelson Monteiro, Waldemar Rolim, América (I e II) e o conjunto Irmã Dulce (I, II e III), todos no município de Parnamirim. Em menor grau, pode ser inserido nesta categoria o conjunto Vivendas do Planalto (etapas I a IV). Como exemplo, foram escolhidos os três conjuntos do município de Parnamirim (Figura 1) que demonstram a inserção em áreas mais consolidadas do município.

Figura 1 - Expansão Urbana no município de Parnamirim entre 2012 e 2024



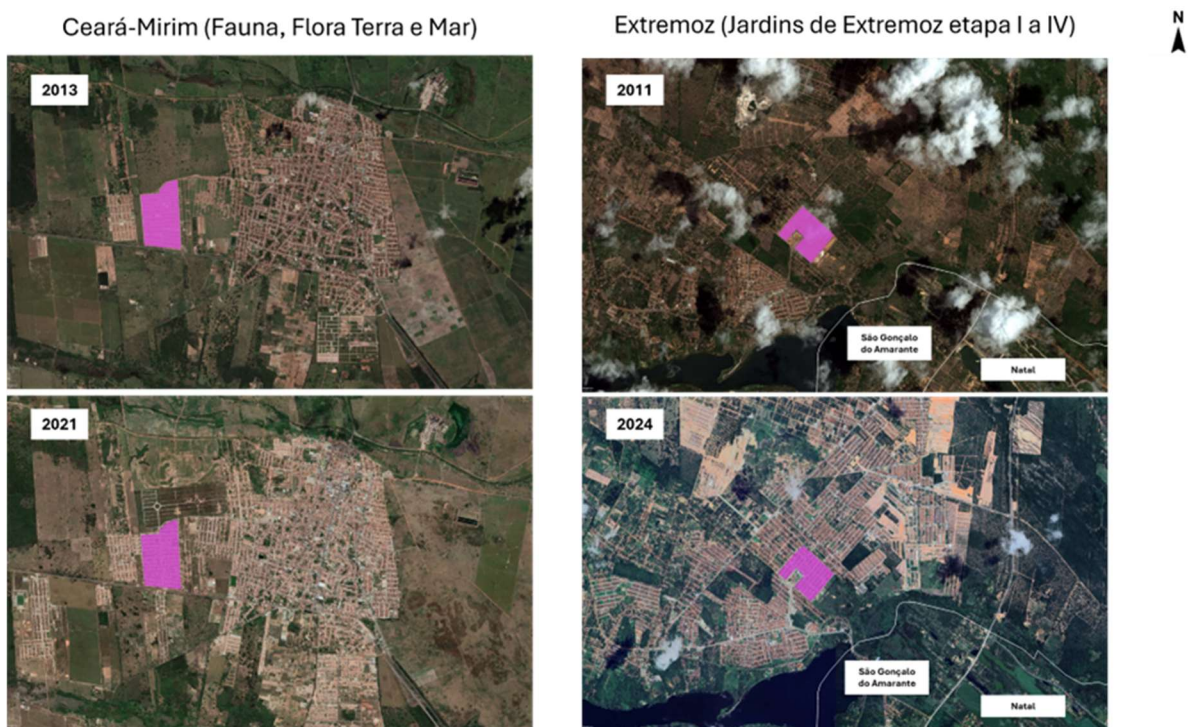
Fonte: Google Earth Pro, 2024

Todos os conjuntos apresentados na Figura 1 são de tipologia apartamento e com a característica de serem condomínios fechados. Os conjuntos Nelson Monteiro e Waldemar Rolim foram entregues com 848 unidades habitacionais, em 2011; os conjuntos América I e II foram entregues em 2012, com 996 unidades; e os conjuntos Irmã Dulce I, II e III foram entregues com 768 unidades, em 2021. Percebe-se, a partir da imagem de satélite, que os três conjuntos foram inseridos em uma área do município de Parnamirim que estava em processo de expansão, com diversos loteamentos já presentes em 2012, na entrega dos conjuntos Nelson Monteiro, Waldemar Rolim e América I e II. Na pesquisa de Rodrigues (2018), esses três conjuntos eram considerados com aspectos regulares em relação à distância para o centro de Parnamirim e a conectividade com outros bairros da cidade. Em 2024 se percebe um adensamento da área e uma maior interação dos conjuntos com seus

entornos. O fato de existir investimentos do PMCMV Faixa-1 na área pode indicar a vinda de nova infraestrutura nos últimos anos, por exemplo, o acesso ao residencial América, em 2012, se dava por meio de rua calçada, em contrapartida, em 2024, esse acesso se encontra asfaltado. Portanto, constata-se que a instalação dos empreendimentos na área serviu para adensar o tecido urbano e reforçar a expansão de Parnamirim em direção a Macaíba (porção a oeste dos conjuntos), podendo ocasionar, em um futuro próximo, no transbordamento de Parnamirim para Macaíba.

Com relação à segunda situação, em que os conjuntos serviram para ampliar o tecido urbano e reforçar a questão metropolitana das cidades, destaca-se: a) os conjuntos Jardins de Extremoz (etapa I a IV), no município de Extremoz; b) os conjuntos Fauna, Flora, Terra e Mar, no município de Ceará-Mirim; c) os conjuntos Novo Monte e Esperança, no município de Monte Alegre; e, em menor grau, d) nos conjuntos Jomar Alecrim, no município de São Gonçalo do Amarante, e e) o conjunto Clóvis Ferreira, no município de Nísia Floresta. A título de exemplo, foram representados, na Figura 2, os municípios de Ceará-Mirim e Extremoz, a figura demonstra, através de imagem de satélite, a expansão urbana dessas cidades.

Figura 2 - Expansão Urbana nos municípios de Ceará-Mirim e Extremoz entre 2011 e 2024



Fonte: Google Earth Pro, 2024

Os conjuntos Fauna, Flora, Terra e Mar foram entregues em 2013 e possuem, ao todo, 1.132 unidades, todas as etapas são compostas por unidades da tipologia casa. Percebe-se que o conjunto serviu como um extensor urbano da cidade, o loteamento visto ao seu lado oeste foi construído concomitante à instalação do empreendimento, assim como é possível notar que a imagem de 2024 mostra uma condução da cidade em direção ao conjunto, com novas casas sendo construídas em todas as direções a partir do conjunto.

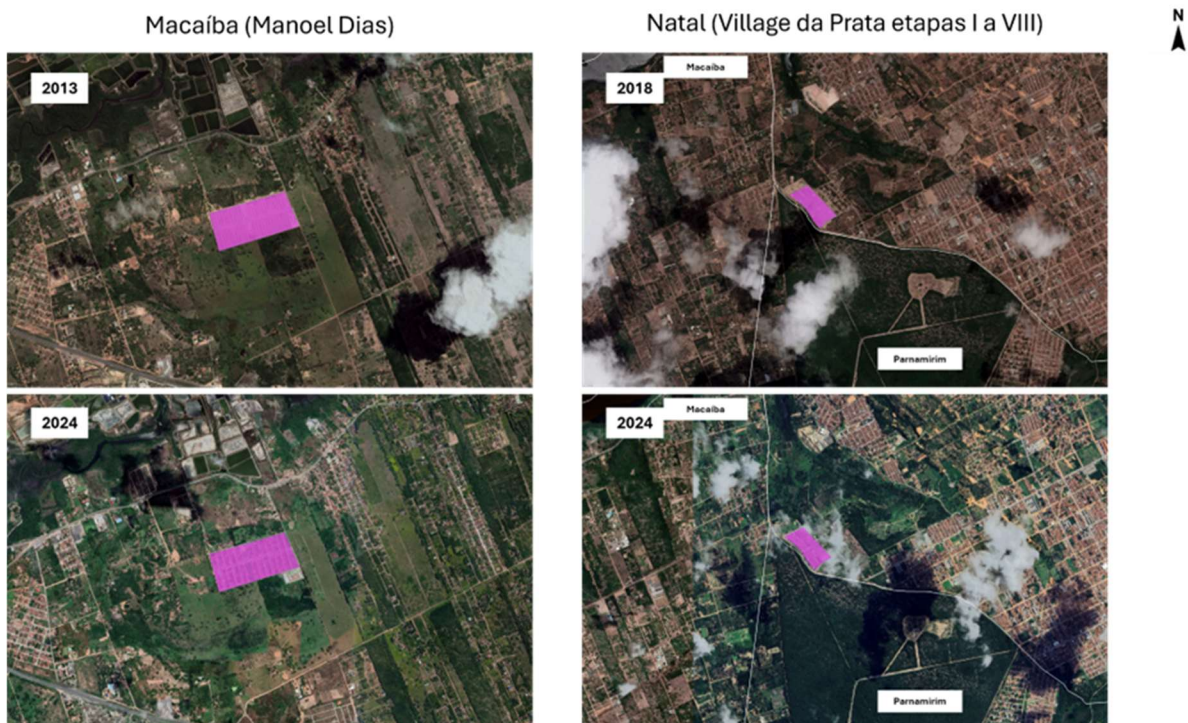
O conjunto Jardins de Extremoz foi entregue em 2011, com 790 unidades habitacionais, sendo um empreendimento da tipologia casa, o qual foi dividido em quatro etapas. Em pesquisa realizada por Medeiros, Barbosa e Fontenele (2023) esse

conjunto foi apontado como o que mais passou por transformações de uso do solo, atraindo um dinâmico circuito residencial inferior. Nota-se, a partir da Figura 2, que ele foi um vetor importante para a expansão urbana de Extremoz, tendo em vista que atraiu o tecido urbano para si, como também impulsionou um massivo investimento imobiliário para o seu entorno, em todas as direções.

Com relação à terceira situação, onde os conjuntos foram inseridos em áreas consolidadas e não impactaram na expansão da cidade, tem-se como referência o conjunto São Pedro (200 unidades, inaugurado em 2016), no município de Natal e os conjuntos Ilhas do Pacífico (432 unidades) e Vida Nova (464 unidades), no município de Parnamirim, ambos inaugurados em 2012. Em se tratando do conjunto São Pedro, esse é referência no que compete a realocação das famílias buscando diminuir os impactos de reterritorialização (Silva Filho, 2020). Em monitoramento realizado por Medeiros, Chaves e Freitas (2022) esse é o único empreendimento em Natal em que não foi identificado anúncio, nem denúncia de comercialização.

Sobre a quarta situação observada, reconhece-se a existência de conjuntos que não funcionam nem como extensores urbanos nem com extensores metropolitanos, pois foram inseridos em áreas desconectadas e/ou marginalizadas da RMN. Tal situação se assemelha ao que apresenta grande parte da literatura já estabelecida sobre os conjuntos do PMCMV no Brasil, a exemplo do que foi discutido por Rufino (2015; 2016). Nessa situação se encontram os conjuntos Manoel Dias, no município de Macaíba, os conjuntos do Village da Prata (etapas I a VIII), no município de Natal, o conjunto Alto da Floresta, no município de Nísia Floresta, os conjuntos Ilhas do Atlântico e Ilhas do Caribe, no município de Parnamirim e o conjunto Monte Pascoal, no município de São José de Mipibu. A Figura 3 apresenta como exemplo de conjuntos nesta situação os conjuntos Village da Prata (etapas I a VIII) e o conjunto Manoel Dias.

Figura 3 - Conjuntos Village da Prata (Natal) e Manoel Dias (Macaíba) entre 2012 e 2024



Fonte: Google Earth Pro, 2024

O conjunto Manoel Dias, entregue em 2013 com 540 unidades, foi indicado por Rodrigues (2018) como um dos empreendimentos do PMCMV mais desconectados da RMN. O acesso a esse conjunto, em 2018, se dava apenas por uma via que se ligava à BR-226, distante de qualquer equipamento coletivo quando colocado um raio de 500 metros (distância de análise utilizada pela autora). Observando a imagem de satélite, é possível identificar que, atualmente, o empreendimento possui duas vias de acesso, assim como foi inaugurado um Centro Estadual de Educação Profissional (CEEP) nas proximidades, é possível que, com a instalação deste equipamento, ocorra uma expansão do entorno do conjunto. Entretanto, no geral, mesmo após 11 anos, o empreendimento continua desconectado do tecido urbano de Macaíba. Um fator importante de ser destacado é o fato de que o residencial Manoel Dias é de tipologia casa, acerca disso, Rolnik *et al* (2015) apontam que tal tipologia facilita a expansão do terreno da residência e a mudança de uso para comercialização de produtos ou serviços, todavia, mesmo com essa característica o conjunto não conseguiu conduzir a mancha urbana em sua direção.

Referente ao conjunto Village da Prata, sua primeira torre foi inaugurada em 2018 e a última em 2021, os oito blocos de apartamento construídos possuíam, no total, 1.792 unidades habitacionais. Foi edificado no limite do município de Natal, fazendo divisa com os municípios de Macaíba e Parnamirim. Segundo Barbosa (2008), o bairro Guarapes, no qual o empreendimento está localizado, foi criado em 1994 para abrigar famílias advindas de três favelas de Natal (Fio, Detran e Alta Tensão), é um dos menos adensados da capital. O bairro, segundo Guilherme (2023), possui uma heterogeneidade de classes, o que faz com que ocorra uma desagregação do valor dos imóveis na região, nele está localizada a comunidade Leningrado, que possui, segundo a autora, um índice de violência altíssimo. De acordo com um entrevistado da autora, o Guarapes é responsável por frear o desenvolvimento do capital imobiliário do bairro vizinho, Planalto. Silva (2014, p. 78), aponta que outro empreendimento do PMCMV, o conjunto Vivendas do Planalto, também localizado no bairro, teve, por marketing, o nome planalto vinculado a ele para “agregar valor e prestígio”. Esta também pode ser uma resposta para o empreendimento após seis anos de sua inauguração não ter atraído a oferta de novas moradias ou de comércio para o seu entorno.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho objetivou explorar como os conceitos de extensor urbano (Silva Neto, 1990) e de frentes de expansão (Rufino 2015; 2016) podem ser aplicados para a escala metropolitana, observando os empreendimentos Faixa-1 do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Natal. Foi possível identificar que, em alguns casos, esses empreendimentos atuam como extensores urbanos e metropolitanos, promovendo a ocupação, adensamento e expansão das áreas urbanas, consolidando o recorte metropolitano. No entanto, é importante frisar que nem todos os conjuntos habitacionais conseguem consolidar, em seu torno, infraestrutura adequada, assim como enfrentam desafios inerentes à baixa qualidade dos projetos, especialmente no que se refere ao acesso a tais empreendimentos e os desafios socioeconômicos enfrentados pelos moradores.

A partir das análises verificou-se quatro situações distintas para os conjuntos da RMN, fundamentada principalmente nos esforços teóricos de Silva Neto (1990) e Rufino (2015): 1) Conjuntos inseridos em áreas consolidadas e que reforçaram uma expansão urbana/metropolitana; 2) os conjuntos que serviram para ampliar o tecido urbano e reforçar a questão metropolitana das cidades; 3) Os conjuntos foram inseridos em áreas consolidadas e não impactaram na expansão da cidade e, IV) Os conjuntos não funcionaram nem como extensores urbanos nem com extensores metropolitanos, pois foram inseridos em áreas desconectadas e/ou marginalizadas da RMN.

Com relação à primeira situação, os conjuntos Nelson Monteiro, Waldemar Rolim, América I e II, Irmã Dulce I, II e III (Parnamirim) foram inseridos em áreas urbanas em consolidação e ajudaram a adensar e expandir o tecido urbano. Em Parnamirim, esses conjuntos contribuíram para a expansão em direção a Macaíba, reforçando o crescimento urbano e metropolitano com infraestrutura adicional e melhorias urbanísticas. Sobre a segunda situação, evidencia-se que os conjuntos abordados serviram como extensores urbanos das cidades pertencentes, atraindo tecido urbano para seu entorno, impulsionando investimentos imobiliários.

Por fim, conjuntos como Village da Prata (Natal), Ilhas do Atlântico, Ilhas do Caribe (Parnamirim), Manoel Dias (Macaíba), Alto da Floresta (Nísia Floresta) e Monte Pascoal (São José de Mipibu) não funcionaram como extensores urbanos ou metropolitanos devido à sua localização em áreas desconectadas ou marginalizadas. O residencial Village da Prata, localizado no bairro do Planalto, tem seu desenvolvimento imobiliário enfraquecido pelo bairro vizinho, Guarapes, enquanto o conjunto Manoel Dias permanece desconectado do tecido urbano de Macaíba. Mesmo sendo de tipologia casa, o conjunto não conseguiu atrair nem conduzir a mancha urbana.

Abre-se como agenda de pesquisa, a partir desse estudo, a necessidade de visualizar o que ocorre, de forma detalhada, com os conjuntos Terras de Engenho I e II (Parnamirim) e Dr. Ruy Pereira (São Gonçalo do Amarante), de modo a analisar se o comportamento é o mesmo, ou se a consolidação da área se dá em menor ou maior grau. Outra frente de pesquisa pode ser estabelecida a partir da investigação da provisão e qualidade da infraestrutura e dos serviços nas áreas onde os conjuntos foram implantados, com foco na mobilidade, saúde, educação e comércio. Por fim, abre-se margem para análises aplicadas às outras regiões do país, como também em locais não metropolitanos, de modo a verificar se os conjuntos funcionam como extensores urbanos ou extensores metropolitanos nesses contextos.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Sergio de; GUIA, Virgínia Rennó dos Mares. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.); LAGO, Luciana Corrêa; AZEVEDO, Sergio de; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves (colaboradores). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

BARBOSA, Jane Roberta de Assis. **Organização espacial e processo saúde-doença no bairro Guarapes**, Natal/RN. 2008. 118 f. Dissertação (Mestrado em Dinâmica e Reestruturação do Território) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2008.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. Como Anda Natal. In: CUNHA, Egláisa Micheline Pontes (org); PEDREIRA, Roberto Sampaio (org). **Como andam as Regiões Metropolitanas**. Ministério das Cidades, 2008.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; PESSOA, Zoraide Souza. **Natal: uma metrópole em formação**. São Paulo, EDUC, 2009

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda, FERREIRA, Angela Lúcia. Caminhos para se pensar a metropolização de Natal: questões, hipóteses e referências. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Angela Lúcia (org.). **Natal: Transformações na Ordem Urbana**. Letra Capital, Rio de Janeiro, 2015

CLEMENTINO, Maria do Livramento; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento; MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de; SILVEIRA, Raquel Maria da Costa; SILVA, Brunno Costa do Nascimento. As Dificuldades de governança na região metropolitana de Natal/RN. **IPEA, relatório de pesquisa**. Brasília, 2021.

FERREIRA, Glenda Dantas. **Produção habitacional, agentes e território: uma análise do programa minha casa, minha vida na região metropolitana de Natal (2009-2014)**. 2016. 294f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

FIRKOWSKI, Olga Lúcia Castreghini de Freitas; MOURA, Rosa. Regiões metropolitanas e metrópoles. Reflexões acerca das espacialidades e institucionalidades no Sul do Brasil. **RAEGA - O Espaço Geográfico em Análise**, v. 5, p. 27-46, 2001.

FIRKOWSKI, Olga Lucia Castreghini de Freitas. Porque as regiões metropolitanas no Brasil são regiões mas não são metropolitanas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento - RPD**, [S. l.], n. 122, p. 19-38, 2012.

GUILHERME, Elisabete Ferreira da Silveira. **O papel das periferias em processo de capitalização na ordem e convenção urbana da produção do espaço do Natal/RN (2000-2020)**. 2023. 304 f. Orientadora: Profª Drª Rita de Cássia da C. Gomes. Tese (doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Programa de Pós-graduação em Geografia. Natal, RN, 2023.

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. **Segregação e gentrificação: os conjuntos habitacionais em Natal**. 2015.

MEDEIROS, Sara R. F. Q. É periferia?: reflexões sobre a localização dos empreendimentos do MCMV na Região Metropolitana de Natal/RN. In: Teresa Sá Marques, José Alberto Rio Fernandes, José Teixeira, Patrícia Abrantes, Fátima Matos, Laura Soares. (Org.). **As Dimensões e a Responsabilidade Social da Geografia**. 1ed.Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Associação Portuguesa de Geógrafos, 2017, v. 1, p. 91-94.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. **Segregação e gentrificação: os conjuntos habitacionais em Natal**. Natal: EDUFRN, 2018. 384 p.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de; FREITAS, Mariana Fernandes; CRUZ, Flavia Duarte de Oliveira; BARBOSA, Jane Roberta de Assis. A MUNICIPALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO: QUANDO O PEQUENO SE TORNA GRANDE. **Informe GEPEC**, v. 27, n. 2, p. 330-349, 2023.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Q.; CHAVES, Carina; FREITAS, Mariana Fernandes. **Um sonho à venda: a comercialização dos imóveis do PMCMV-faixa 1**. Cadernos Metrópole, v. 24, n. 55, p. 1187-1213, 2022.

MEDEIROS, Sara; BARBOSA, Jane Roberta de Assis; FONTENELE, Beatriz Medeiros. O CIRCUITO INFERIOR RESIDENCIAL EM HABITAÇÃO SOCIAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL, RN. **Revista Contexto Geográfico**, [S. l.], v. 7, n. 15, p. 1-14, 2023. DOI: 10.28998/contegeo.7i15.14180. Disponível em: <https://www.seer.ufal.br/index.php/contextogeografico/article/view/14180>. Acesso em: 12 jun. 2024.

MOURA, Rosa; DELGADO, Paulo Roberto; DESCHAMPS, Marley Vanice; BRANCO, Maria Luisa Castello. O Metropolitano no Urbano Brasileiro: identificação e fronteiras. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (org.). **As Metrópoles e a Questão Social Brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2007.

RODRIGUES, Diana Araújo. **Casa nova, vida nova?** Mobilidade urbana nos empreendimentos minha casa minha vida (faixa 1) na região metropolitana de Natal. 2018. 163f. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

ROLNIK, R. et al. "O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação". **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 17, n. 33, 2015.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Transformação da periferia e novas formas de desigualdades nas metrópoles brasileiras: um olhar sobre as mudanças na produção habitacional. **Cadernos Metrôpole**, v. 18, p. 217-236, 2016.

SILVA, João Henrique Gomes da. **Bairro Planalto, Natal-RN: agentes, usos e conflitos**. 2014. 98 f. Dissertação (Mestrado em Cidades e dinâmica urbana; Estado e políticas públicas) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

SILVA FILHO, Cledilson Alves da. **Os mesmos moradores em novas moradias?** Da comunidade do Maruim ao Residencial São Pedro. 2020. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

SILVA NETO, Manoel Lemes da. **Extensores urbanos: o caso da cidade de São Paulo**. 1990. Dissertação (Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1990.

SOUZA, M. A. Reconstituo a História das Regiões Metropolitanas. In: SILVA, Cátia Antônia; FREIRE, Désirée Guichard; OLIVEIRA, Floriano José Godinho (org.). **Metrópoles: governo, sociedade e território**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2006.

ANAI S

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

FAVELAS NA MACROMETRÓPOLE PAULISTA: tendências atuais

Suzana Pasternak (FAU-USP)

Lucia Maria Machado Bógus (PUCSP)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

METRÓPOLES:
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

O artigo parte de duas inquietações: a percepção que várias das dinâmicas identificadas historicamente como típicas da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) ultrapassaram seus limites físicos e são perceptíveis em municípios e regiões contíguas, e a necessidade de um olhar para além da metrópole tradicional, para a compreensão de novas dinâmicas que devem estar se formando. Diversos autores, com Soja (2000, 2013), insistem em dizer que a era da metrópole chegou ao fim: o processo de dispersão das atividades econômicas, da população e da mancha urbana implode o urbano e a região metropolitana, conformando uma vasta região policêntrica (LENCIONE, 2020). Esta ideia de metropolização regional policêntrica se vincula aos conceitos de cidade-região, megalópole, megaregião, metápole. O texto de Lencione (2020) historia a discussão entre cidade e região, desde Guedes (Cidades em Evolução), Lefebvre, (1970), Gottmann (1961), Scott et al (2010), De Mattos (1999), entre outros. Este último trabalha com o conceito de metrópole-região: a incontrolável tendência à suburbanização, a estrutura metropolitana segregada ou polarizada e novos artefatos urbanos com capacidade de estruturar o espaço.

A Emplasa (2009) - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano - elaborou um “Estudo sobre a morfologia e hierarquia funcional da rede urbana paulista e para a regionalização do Estado de São Paulo para fins de planejamento”, propondo um recorte regional, onde colocou o nome de macrometrópole para denominar uma cidade-região, um aglomerado de cerca de 150 quilômetros de raio a partir do centro geográfico da cidade de São Paulo (ABDAL, 2009). Para a Emplasa, a macrometrópole paulista “abriga a Região Metropolitana de São Paulo (...) além das RMS da Baixada Santista, de Campinas, de Sorocaba e do Vale do Paraíba e Litoral Norte, as Aglomerações Urbanas de Jundiaí e de Piracicaba e a Unidade Regional Bragantina, num total de 174 municípios, com população de mais de 33 milhões de pessoas em 2022, representando 74,59% da população do Estado de São Paulo (nas tabelas no decorrer do texto vão se encontrar as populações de 2000, 2010 e 2022 de cada município, por unidade territorial da macrometropole), 83,4% do Produto Interno Bruto estadual e 27,6% do PIB brasileiro, abrigando 50% da área urbanizada do Estado.

Em artigo anterior (PASTERNAK e BOGUS, 2019), as pesquisadoras colocaram uma série de questões sobre a macrometropole: a primeira se referia se seria aplicável à macrometropole o conceito de cidade-região. Esta questão já foi respondida pelo texto de Lencione (2020). A segunda questão referia-se às formas de organização econômica e social presentes na cidade-região paulista e como têm mudado? O artigo de 2019, que especializa as categorias sócio-ocupacionais na macrometropole, esboça alguma resposta. Por fim a terceira, que envolve as espacialidades criadas na macrometropole paulista, ou seja, como se alocam plantas industriais, moradia e demais equipamentos, tem parte de sua resposta no presente artigo, que trata da espacialização e caracterização da moradia precária neste novo espaço. Outro trabalho já tentou olhar a precariedade habitacional na macrometrópole, com um olhar a partir do nível de integração dos municípios em cada unidade territorial (D’OTTAVIANO, PASTERNAK e BARBON, 2019)

A precariedade habitacional, que estruturava o espaço na metrópole periférica de São Paulo, continua sendo estruturante na macrometropole que se formata atualmente? Está havendo um processo de interiorização das favelas, antes majoritariamente localizadas em áreas metropolitanas, e que agora se perceberam em cidades menores, tanto dentro como fora das áreas metropolitanas tradicionais? A partir destas inquietações, propõe-se aqui uma descrição e análise inicial da precariedade de moradia, expressa pelas favelas, nesta macrometropole.

As perguntas que se pretende responder neste artigo são:

- É ” As favelas têm aumentado nesta porção do território?
- É ” Apresentam alguma localização específica?
- É ” Espacialmente se concentram nos polos das regiões metropolitanas ou tem se espalhado por outros municípios da macrometrópole?
- É ” Suas características mudaram em relação às áreas precárias da metrópole tradicional?

É " A taxa de crescimento da população favelada continua maior nas áreas metropolitanas tradicionais?

Palavras chave: Macrometropole; Favelas; Urbanização precária

2. Evolução das favelas entre 2000, 2010 e 2019

2.1 Macrometropole total

Neste artigo estamos usando dados do IBGE dos Censos de 2000, 2010 e de 2022. Para os domicílios favelados, usamos informações da pesquisa preliminar feita pelo IBGE em 2019, para o pré censo. Embora preliminares, são os dados mais atuais disponíveis. É provável que, entre 2019 e 2022, domicílios e população moradora em favelas tenha aumentado, sobretudo devido à pandemia e à crise econômica então vigente.

A favela é um fenômeno macrometropolitano: em 2010, entre os 55 municípios com favelas no estado de São Paulo, 44 eram municípios no que se convencionou chamar de macrometropole paulista. Em 2019, o número de municípios da MMP entre os municípios com favelas aumentou para 77, entre 98 municípios estaduais com presença de favelas em seu território. Nota-se um aumento grande no estado, de 55 para 98 municípios onde aparecem favelas...Dados de 2019 mostram um aumento da proporção de municípios com favelas na região Sudeste, de 6,38% das cidades em 2010 para 8,10% das cidades na região em 2019. Para o Estado de São Paulo, em 2010, 5,84% dos seus municípios apresentavam favelas. Em 2019 este percentual sobe para 7,09%. E na MMP, a proporção de municípios com favelas subiu de 25% para 44 %, entre seus 174 municípios.

Nota-se aumento de cidade com favelas tanto no estado de São Paulo (de 55 para 98) com no MMP (de 44 para 77). As favelas se espalham no território paulista.

Tabela 1 _ Macrometropole paulista: municípios com favelas, 2010 e 2019, por unidade territorial

| Unidades Territoriais da MMP | municípios com favelas | | total de municípios | % com favelas | |
|--|------------------------|-----------|---------------------|---------------|---------------|
| | 2010 | 2019 | | 2010 | 2019 |
| Região Metropolitana de São Paulo | 20 | 31 | 39 | 51,28% | 64,52% |
| Região Metropolitana da Baixada Santista | 4 | 8 | 9 | 44,44% | 50,00% |
| Região Metropolitana de Campinas | 6 | 5 | 20 | 30,00% | 25,00% |
| Região Metropolitana Vale do Paraíba Litoral Norte | 3 | 14 | 39 | 7,69% | 21,43% |
| Região Metropolitana de Sorocaba | 1 | 8 | 27 | 3,70% | 12,50% |
| Aglomeracão Urbana de Jundiá | 2 | 4 | 7 | 28,57% | 50,00% |
| Aglomeracão Urbana de Piracicaba | 3 | 5 | 23 | 13,04% | 60,00% |
| Unidade Regional Bragantina | 1 | 2 | 10 | 10,00% | 50,00% |
| Macrometropole Paulista | 40 | 77 | 174 | 22,99% | 51,95% |

Fonte: Censo Demográfico de 2010; IBGE, 2020

Existiam mais de 2000 aglomerados favelados na macrometropole em 2010, com 742.998 domicílios, com 2.691.127 moradores. Isto representava um percentual de 7,93% do total de domicílios e 8,95% da população macrometropolitana. Em 2019, O IBGE publicou apenas a estimativa de domicílios em favelas: eram 1.054.147, numa proporção de 9,37% do total de domicílios estimados em 2019. Um crescimento estimado de 3,96% ao ano entre 2010 e 2019, comparado ao crescimento de domicílios totais entre 2000 e 2022, de 2,14% ao ano. Domicílios em favela estão crescendo a um ritmo 1,85 de vezes os domicílios totais. No Brasil o crescimento dos domicílios favelados está se dando a uma taxa ainda superior, de 5,29% anuais. No Estado de São Paulo a taxa entre 2000 e 2019 atinge, para os domicílios favelados, 4,01% ao ano.

Tabela 2 Macrometropole Paulista: Domicílios totais e favelados, 2010,2019 e 2022

| região | domicílios totais | | | domicílios em favela | | % domicílios em favela | |
|---------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|----------------------|------------------|------------------------|--------------|
| | 2010 | 2019 | 2022 | 2010 | 2019 | 2010 | 2019 |
| RMSP | 6.048.199 | 7.071.321 | 7.605.023 | 596.479 | 955.252 | 9,86% | 13,51% |
| BAIXADA SANTISTA | 526.841 | 571.738 | 667.945 | 83.543 | 95.809 | 15,86% | 16,76% |
| RM CAMPINAS | 861.632 | 1.085.846 | 1.157.706 | 43.508 | 49.913 | 5,05% | 4,60% |
| RM VPLN | 648.375 | 927.515 | 890.665 | 5.019 | 22.780 | 0,77% | 2,46% |
| RM SOROCABA | 563.678 | 656.005 | 767.636 | 1.126 | 6.285 | 0,20% | 0,96% |
| AU JUNDIAÍ | 205.797 | 280.464 | 300.441 | 6.176 | 9.995 | 3,00% | 3,56% |
| AU PIRACICABA | 396.774 | 489.667 | 532.307 | 4.963 | 2.790 | 1,25% | 0,57% |
| UR BRAGANTINA | 116.738 | 161.933 | 162.871 | 353 | 951 | 0,30% | 0,59% |
| Brasil | 57.324.167 | 65.557.130 | 72.446.745 | 3.224.529 | 5.127.747 | 5,63% | 7,82% |
| São Paulo - Estado | 12.827.153 | 15.056.590 | 16.244.606 | 748.801 | 1.066.813 | 5,84% | 7,09% |
| MMP | 9.368.034 | 11.244.489 | 12.084.594 | 742.998 | 1.054.147 | 7,93% | 9,37% |

Fonte: Censos de 2010 e 2022; IBGE, 2020

A maior proporção de domicílios favelados situa-se na Região Metropolitana da Baixada Santista, seguida da Região Metropolitana de São Paulo e a de Campinas. Nas outras unidades territoriais o fenômeno não é tão marcante, a não ser em Jundiaí, onde a percentagem de domicílios favelados alcança 3,56%. Mas o que se nota é- com exceção da Região Metropolitana de Campinas - o forte aumento da proporção de domicílios favelados na década, de 7,94% do total de domicílios para 9,39%, num aumento do número absoluto de 311.149 unidades de moradia.

2.2 Região Metropolitana de São Paulo

Na Região Metropolitana de São Paulo se observa uma piora em relação à precariedade habitacional. Seus 1.703 aglomerados em 2010 comportavam quase 600 mil domicílios e mais de 2 milhões de favelados. Em 2019, o total de domicílios favelados na RMSP subiu para 955.252, com taxa de crescimento entre 2010 e 2019 de 4,79% ao ano, 2,5 maior que a taxa de crescimento domiciliar no período intercensitário e superior à taxa de crescimento no período anterior, de 2000 a 2010, de 3,70% anuais. Com isso, a proporção de domicílios favelados na metrópole aumentou continuamente: se, em 1991, era de 5,72% dos domicílios totais, em 2000 já alcançava 8,44% dos domicílios, em 2010 aumentou para 9,89% e para 13,52% em 2019.



Tabela 3- Região Metropolitana de São Paulo: domicílios totais e favelados, 2000 a 2019

| municípios | domicílios | | | | | | taxas de crescimento | | | | |
|------------------------|--------------------|------------------|------------------|------------------|----------------|----------------|----------------------|--------------|----------------------|--------------|--------------|
| | permanentes totais | | | | favelados | | domicílios totais | | domicílios favelados | | |
| | 2000 | 2010 | 2019 | 2022 | 2000 | 2010 | 2019 | 2000-2010 | 2010-2022 | 2000-2010 | 2010-2019 |
| Arujá | 14.517 | 20.608 | 22.821 | 29.348 | 0 | 0 | 88 | 3,57% | 2,99% | 0,00% | 100,00% |
| Barueri | 55.395 | 71.790 | 89.807 | 109.460 | 2.958 | 704 | 1.732 | 2,63% | 3,58% | -13,37% | 9,42% |
| Biritiba Mirim | 5.384 | 7.204 | 8.753 | 10.435 | 0 | 0 | 466 | 2,95% | 3,14% | 0,00% | 100,00% |
| Caieiras | 18.324 | 24.833 | 26.257 | 32.684 | 0 | 670 | 1.501 | 3,09% | 2,32% | 0,00% | 8,40% |
| Cajamar | 13.045 | 18.894 | 30.146 | 32.640 | 382 | 786 | 3.263 | 3,77% | 4,66% | 7,48% | 15,30% |
| Carapicuíba | 90.903 | 108.592 | 143.648 | 136.883 | 9.170 | 7.800 | 19.299 | 1,79% | 1,95% | -1,61% | 9,48% |
| Cotia | 38.380 | 59.038 | 79.807 | 95.672 | 293 | 352 | 2.600 | 4,40% | 4,10% | 1,85% | 22,14% |
| Diadema | 98.139 | 117.344 | 129.500 | 144.824 | 21.977 | 24.728 | 26.606 | 1,80% | 1,77% | 1,19% | 0,73% |
| Embu | 52.925 | 68.225 | 73.242 | 87.994 | 5.274 | 8.966 | 10.929 | 2,57% | 2,14% | 5,45% | 2,00% |
| Embu Guaçu | 14.052 | 17.611 | 18.724 | 23.396 | 0 | 0 | 222 | 2,28% | 2,40% | 0,00% | 100,00% |
| Ferraz de Vasconcelos | 36.335 | 47.218 | 51.049 | 61.301 | 406 | 3.100 | 7.154 | 2,65% | 2,20% | 22,54% | 8,72% |
| Francisco Morato | 33.944 | 43.858 | 48.548 | 57.668 | 0 | 2.470 | 6.128 | 2,60% | 2,31% | 0,00% | 9,51% |
| Franco da Rocha | 25.845 | 35.464 | 48.778 | 49.319 | 723 | 2.559 | 4.804 | 3,21% | 2,79% | 13,47% | 6,50% |
| Guararema | 4.746 | 6.642 | 8.177 | 11.086 | 0 | 0 | 0 | 3,42% | 4,36% | 0,00% | 0,00% |
| Guarulhos | 284.036 | 360.540 | 421.297 | 450.563 | 41.124 | 57.906 | 60.038 | 2,41% | 1,87% | 3,48% | 0,36% |
| Itapeerica da Serra | 33.366 | 42.388 | 42.442 | 54.563 | 755 | 387 | 1.966 | 2,42% | 2,13% | -6,46% | 17,65% |
| Itapevi | 41.778 | 57.604 | 63.396 | 81.821 | 806 | 848 | 3.177 | 3,26% | 2,97% | 0,51% | 14,12% |
| Itaquaquecetuba | 68.831 | 89.670 | 95.449 | 122.134 | 144 | 7.410 | 21.025 | 2,68% | 2,61% | 48,30% | 10,99% |
| Jandira | 24.443 | 32.536 | 36.898 | 42.009 | 0 | 578 | 1.320 | 2,90% | 2,15% | 0,00% | 8,61% |
| Juquitiba | 4.481 | 6.702 | 8.991 | 10.005 | 0 | 0 | 0 | 4,11% | 3,40% | 0,00% | 0,00% |
| Mairiporã | 12.887 | 20.616 | 37.881 | 32.971 | 0 | 0 | 1.192 | 4,81% | 3,99% | 0,00% | 100,00% |
| Mauá | 98.965 | 125.348 | 157.056 | 152.619 | 17.167 | 22.884 | 35.881 | 2,39% | 1,65% | 2,92% | 4,60% |
| Mog das Cruzes | 84.035 | 111.066 | 135.564 | 158.172 | 0 | 0 | 3.063 | 2,83% | 2,99% | 0,00% | 100,00% |
| Osasco | 181.012 | 201.894 | 245.057 | 262.977 | 28.463 | 21.630 | 24.423 | 1,10% | 2,23% | -2,71% | 1,22% |
| Pirapora do Bom Jesus | 3.248 | 4.384 | 5.416 | 6.100 | 0 | 0 | 0 | 3,04% | 2,79% | 0,00% | 0,00% |
| Poá | 24.898 | 30.268 | 30.664 | 35.377 | 0 | 0 | 623 | 1,97% | 1,31% | 0,00% | 0,00% |
| Ribeirão Pires | 28.264 | 33.844 | 37.199 | 41.451 | 364 | 891 | 1.190 | 1,82% | 1,70% | 9,36% | 2,94% |
| Rio Grande da Serra | 9.722 | 13.191 | 14.270 | 15.740 | 0 | 0 | 1.520 | 3,10% | 1,48% | 0,00% | 100,00% |
| Salesópolis | 2.411 | 2.969 | 5.271 | 5.397 | 0 | 0 | 0 | 2,10% | 5,11% | 0,00% | 0,00% |
| Santa Isabel | 9.003 | 11.995 | 15.881 | 18.733 | 0 | 0 | 0 | 2,91% | 3,78% | 0,00% | 0,00% |
| Santana do Panaíba | 18.598 | 31.610 | 35.576 | 52.312 | 94 | 1.172 | 1.020 | 5,45% | 4,29% | 28,70% | -1,38% |
| Santo André | 185.461 | 215.617 | 254.216 | 280.389 | 17.090 | 23.855 | 28.546 | 1,52% | 2,21% | 3,39% | 1,81% |
| São Bernardo do Campo | 194.478 | 235.509 | 278.056 | 300.683 | 37.368 | 43.052 | 50.465 | 1,93% | 2,06% | 1,43% | 1,60% |
| São Caetano do Sul | 43.415 | 50.492 | 66.495 | 61.995 | 0 | 0 | 0 | 1,52% | 1,73% | 0,00% | 0,00% |
| São Lourenço da Serra | 2.723 | 3.905 | 4.580 | 5.798 | 0 | 0 | 0 | 3,67% | 3,35% | 0,00% | 0,00% |
| São Paulo | 2.954.732 | 3.561.505 | 4.104.611 | 4.307.693 | 227.234 | 356.692 | 529.921 | 1,89% | 1,60% | 0,00% | 4,04% |
| Suzano | 57.713 | 72.370 | 87.105 | 105.760 | 0 | 1.523 | 4.323 | 2,29% | 3,21% | 0,00% | 11,00% |
| Taboão da Serra | 52.378 | 72.314 | 90.116 | 99.423 | 4.351 | 7.351 | 10.767 | 3,28% | 2,69% | 5,38% | 3,89% |
| Vargem Grande Paulista | 8.464 | 12.541 | 14.703 | 17.628 | 0 | 0 | 0 | 4,01% | 2,88% | 0,00% | 0,00% |
| total RMSP | 4.931.276 | 6.048.199 | 7.067.447 | 7.605.023 | 416.143 | 598.324 | 955.252 | 2,06% | 1,93% | 3,70% | 4,79% |

Fonte: Censos Demográficos de 2000, 2010 e 2022: IGE, 2020

Na sua distribuição pelo tecido metropolitano nota-se uma diferença proporcional: se, em 1991, 61% dos domicílios favelados localizavam-se no município de São Paulo, em 2000 esta proporção cai para 54%, tornando a subir em 2010 para 59% e caindo em 2019 para 44,5%. As favelas se espalham pela metrópole.

Em 2000, 18 municípios metropolitanos não apresentavam favelas; em 2010, este número cai para 14, já que Caieiras, Francisco Morato, Jandira e Suzano mostravam um início de favelização. Em 2019, apenas Guararema, Juquitiba, Pirapora do Bom Jesus, Salesópolis, Santa Isabel, São Caetano do Sul, São Lourenço e Vargem Grande não tinham favelas. Na sub região Norte, surpreende o favelamento de Caieiras, de Francisco Morato e de Mairiporã, onde as taxas de crescimento dos favelados eram nulas na década de 2000.

Alguns municípios, com Mauá (22,85%), Itaquaquecetuba (22,03%), Diadema (20,55%) mostram proporções maiores que 20% de unidades residenciais em favela em 2019. Outros, como São Bernardo do Campo (18,15%), Embu (14,92%), Guarulhos (14,25%), Ferraz de Vasconcelos (14,01%), Carapicuíba (13,43%), São Paulo (12,91%), Francisco Morato (12,62%), Taboão da Serra (11,95%), Santo André (11,23%), Cajamar (10,82%) e Rio Grande da Serra (10,65%) apresentam proporção de casas faveladas maiores que 10% do total de casas no município. (Tabela 4)

Nalguns municípios, com Barueri, uma anterior redução de casas favelas entre 2000 e 2010 foi anulada pelo incremento notado entre 2010 e 2019. No ABC, o crescimento do parque domiciliar total é maior que o de casas faveladas.

Vale a pena notar, também, o crescimento fora do padrão dos domicílios em Santana do Parnaíba, onde a estimativa de 2019 fornecia a cifra de 35.576, bastante condizente com a de 31.610 de 2010, e o Censo de 2022 apurou um total de 52.312 domicílios, numa taxa de crescimento de 4,29% anuais. O município já acusava crescimento intenso entre 2000 e 2010, quando passou de 18.598 unidades habitacionais para 31.610. Sabe-se, por fontes indiretas, que o município, além de condomínios horizontais para rendas médias, teve muitos empreendimentos de Minha Casa, Minha Vida, o que talvez possa explicar este forte. Aumento. O número de casas faveladas também subiu bastante no município, de 94 para 1.172 entre 2000 e 2010 e para 1.020 em 2019.

Tabela 4: Região Metropolitana de São Paulo: proporção de domicílios em favelas, 2000, 2010 e 2019

| municípios | percentual domicílios favelados | | |
|------------------------|---------------------------------|--------------|---------------|
| | 2000 | 2010 | 2019 |
| Arujá | 0,00% | 0,00% | 0,39% |
| Barueri | 5,34% | 0,98% | 1,93% |
| Biritiba Mirim | 0,00% | 0,00% | 5,32% |
| Caieiras | 0,00% | 2,70% | 5,72% |
| Cajamar | 2,93% | 4,16% | 10,82% |
| Carapicuíba | 10,09% | 7,18% | 13,43% |
| Cotia | 0,76% | 0,60% | 3,26% |
| Diadema | 22,39% | 21,07% | 20,55% |
| Embu | 9,97% | 13,14% | 14,92% |
| Embu Guaçu | 0,00% | 0,00% | 1,19% |
| Ferraz de Vasconcelos | 1,12% | 6,57% | 14,01% |
| Francisco Morato | 0,00% | 5,63% | 12,62% |
| Franco da Rocha | 2,80% | 7,22% | 9,85% |
| Guararema | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Guarulhos | 14,48% | 16,06% | 14,25% |
| Itapeçerica da Serra | 2,26% | 0,91% | 4,63% |
| Itapevi | 1,93% | 1,47% | 5,01% |
| Itaquaquecetuba | 0,21% | 8,26% | 22,03% |
| Jandira | 0,00% | 1,78% | 3,58% |
| Juquitiba | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Mairiporã | 0,00% | 0,00% | 3,15% |
| Mauá | 17,35% | 18,26% | 22,85% |
| Mogi das Cruzes | 0,00% | 0,00% | 2,26% |
| Osasco | 15,72% | 10,71% | 9,97% |
| Pirapora do Bom Jesus | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Poá | 0,00% | 0,00% | 2,03% |
| Ribeirão Pires | 1,29% | 2,63% | 3,20% |
| Rio Grande da Serra | 0,00% | 0,00% | 10,65% |
| Salesópolis | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Santa Isabel | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Santana do Panaíba | 0,51% | 3,71% | 2,87% |
| Santo André | 9,21% | 11,06% | 11,23% |
| São Bernardo do Campo | 19,21% | 18,28% | 18,15% |
| São Caetano do Sul | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| São Lourenço da Serra | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| São Paulo | 7,69% | 10,02% | 12,91% |
| Suzano | 0,00% | 2,10% | 4,96% |
| Taboão da Serra | 8,31% | 10,17% | 11,95% |
| Vargem Grande Paulista | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| total RMSP | 8,44% | 9,89% | 13,52% |

Fonte: Censos Demográficos de 2000 e 2010; IBGE, 2020

2.3 Região Metropolitana da Baixada Santista

Embora a proporção de domicílios favelados tenha crescido em praticamente todas as unidades territoriais da macrometropole, é na Região Administrativa da Baixada Santista onde sua proporção, já a mais alta em 2000 e 2010, aumenta para mais de 16,76% dos domicílios em 2019. No incremento de 44.897 domicílios entre 2010 e 2019, 12.317, ou seja, 27,43% se deram por aumento dos domicílios favelados. O censo de 2022 forneceu um número bem maior de domicílios para a região, de 667.945, mais que 96 mil casas. Seria importante aferir o número de domicílios favelados após a publicação do Censo de 2022.

Tabela 5 Região Metropolitana da Baixada Santista - Domicílios totais e favelados, 2000 a 2019

| municípios | domicílios totais | | | | domicílios favelados | | | % domicílios favelados | | |
|----------------------|-------------------|----------------|----------------|----------------|----------------------|---------------|---------------|------------------------|---------------|---------------|
| | 2000 | 2010 | 2019 | 2022 | 2000 | 2010 | 2019 | 2000 | 2010 | 2019 |
| Bertioga | 8.425 | 14.468 | 16.047 | 22.728 | 1.552 | 2.917 | 4.187 | 18,42% | 20,16% | 26,09% |
| Mongaguá | 9.770 | 14.512 | 15.070 | 21.512 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Itanhaém | 20.259 | 27.974 | 27.312 | 41.964 | 0 | 0 | 135 | 0,00% | 0,00% | 0,49% |
| Peruibe | 14.035 | 19.027 | 20.642 | 20.012 | 0 | 0 | 120 | 0,00% | 0,00% | 0,58% |
| Cubatão | 29.993 | 36.464 | 39.420 | 40.089 | 9.116 | 14.834 | 13.693 | 30,39% | 40,68% | 34,74% |
| Guarujá | 72.008 | 84.955 | 83.686 | 99.388 | 21.889 | 26.082 | 29.081 | 30,40% | 30,70% | 34,75% |
| Praia Grande | 55.018 | 83.445 | 99.168 | 130.046 | 755 | 4.841 | 6.554 | 1,37% | 5,80% | 6,61% |
| São Vicente | 83.431 | 101.495 | 105.946 | 119.668 | 9.690 | 24.054 | 27.664 | 11,61% | 23,70% | 26,11% |
| Santos | 130.478 | 144.501 | 162.428 | 167.478 | 5.998 | 10.764 | 14.375 | 4,60% | 7,45% | 8,85% |
| total Baixada | 423.417 | 526.841 | 571.738 | 667.945 | 49.000 | 83.492 | 95.809 | 11,57% | 15,85% | 16,76% |

Fonte: Censos de 2000,2010 e 2022; IBGE, 2020

Entre os 9 municípios da Baixada Santista, apenas Mongaguá não apresenta favela no seu tecido urbano. Até 2010, 3 municípios da Baixada não tinham favelas: Mongaguá, Itanhaém e Peruibe. Já em 2019, nota-se um favelamento incipiente nestes dois últimos municípios. Entre os outros, em Cubatão há uma redução de mais de 1000 unidades habitacionais em favelas, o que se reflete num percentual, em 2019, menor que o de 2010.

Tabela 6 - Região Metropolitana da Baixada Santista: taxas de crescimento dos domicílios totais e favelados

| municípios | taxas de crescimento | | | |
|----------------------|----------------------|--------------|----------------------|--------------|
| | domicílios totais | | domicílios favelados | |
| | 2000-2010 | 2010-2022 | 2000-2010 | 2010-2019 |
| Bertioga | 5,56% | 3,84% | 6,51% | 4,10% |
| Mongaguá | 4,04% | 3,33% | 0,00% | 0,00% |
| Itanhaém | 3,28% | 3,44% | 0,00% | 100,00% |
| Peruibe | 3,09% | 0,42% | 0,00% | 100,00% |
| Cubatão | 1,97% | 0,79% | 4,99% | -0,89% |
| Guarujá | 1,67% | 1,32% | 1,77% | 1,22% |
| Praia Grande | 4,25% | 3,77% | 20,42% | 3,42% |
| São Vicente | 1,98% | 1,38% | 9,52% | 1,57% |
| Santos | 1,03% | 1,24% | 6,02% | 3,27% |
| total Baixada | 2,21% | 2,00% | 5,47% | 1,54% |

Fonte: Censos Demográficos de 200,2010 e 2022; IBGE, 2020

Nota-se, pela Tabela 6, que as taxas de crescimento dos domicílios favelados eram mais altas que a dos domicílios totais na década de 2000, mas nos anos 2010, embora a proporção de favelados tenha aumentado, a taxa de crescimento das casas em favela é de 1,54% anuais, enquanto a dos domicílios totais é de 2% ao ano. O aumento de favelas na Praia Grande na década de 2000-2010 foi impressionante, com taxa anual de mais de 20%, atingindo uma proporção de 30,40% dos

domicílios totais. Este aumento decresceu muito entre 2010 e 2019, com taxa ainda alta, de 3,42% ao ano, menor que a taxa dos domicílios totais, de 3,77% ao ano. De certa forma, as favelas estão crescendo bem menos na Praia Grande.

Mesmo no Guarujá, onde a percentagem de domicílios favelados é alta (quase 35% do total de casas em 2019) as taxas se reduziram. Santos, o polo da Região Metropolitana da Baixada Santista, ainda apresenta taxas elevadas (2,64 vezes a taxa total), chegando a uma proporção de quase 9% de suas moradias em favelas. E Bertioga, Cubatão, Guarujá e São Vicente apresentam mais de 25% de seus domicílios em favelas.

2.4 Região Metropolitana de Campinas

Na Região Metropolitana de Campinas a proporção de moradias faveladas vem diminuindo desde os anos 2000: era 5,44% dos domicílios, passando a 5,08% em 2010 e a 4,33% em 2019, embora em números absolutos tenha aumentado 8.448 unidades habitacionais entre 2000 e 2010 e 6.377 entre 2010 e 2019.

Nesta unidade territorial apresentam favelas os municípios de Americana, Campinas, Cosmópolis, Hortolândia e Sumaré, ou seja, 5 municípios entre os 20 (25% dos municípios). A cidade polo, Campinas, tem visto sua proporção de domicílios favelados diminuir a cada década, embora o número absoluto cresça, de 31 mil, para 40 mil em 2010 e para 44,6 mil em 2019. As cidades com favelas são as maiores da região, Campinas, Hortolândia, Sumaré e agora, nesta década, Americana. A exceção é Cosmópolis, com apenas pouco mais de 20 mil moradores, e com 2,73% dos seus domicílios em favela.

Tabela 7 Região Metropolitana de Campinas: domicílios totais e favelados, 2000 a 2022

| municípios | domicílios totais | | | | domicílios favelados | | | proporção de domicílios favelados | | |
|-------------------------|-------------------|----------------|------------------|------------------|----------------------|---------------|---------------|-----------------------------------|--------------|--------------|
| | 2000 | 2010 | 2019 | 2022 | 2000 | 2010 | 2019 | 2000 | 2010 | 2019 |
| Americana | 52.394 | 67.373 | 98.938 | 89.207 | 0 | 0 | 120 | 0,00% | 0,00% | 0,13% |
| Artur Nogueira | 8.272 | 12.249 | 14.624 | 18.150 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Campinas | 280.359 | 345.311 | 410.559 | 429.384 | 31.883 | 40.097 | 44.676 | 11,37% | 11,61% | 10,40% |
| Cosmópolis | 11.886 | 17.212 | 20.185 | 21.683 | 122 | 219 | 592 | 1,03% | 1,27% | 2,73% |
| Engenheiro Coelho | 1.828 | 3.318 | 5.668 | 6.884 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Holambra | 1.082 | 2.453 | 3.896 | 5.171 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Hortolândia | 40.381 | 55.393 | 69.173 | 80.803 | 724 | 771 | 1.125 | 1,79% | 1,39% | 1,39% |
| Indaiatuba | 39.755 | 60.732 | 79.305 | 90.752 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Itatiba | 19.625 | 29.307 | 40.080 | 43.931 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Jaguariuna | 6.994 | 13.182 | 18.614 | 21.443 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Monte Mor | 9.043 | 13.808 | 17.839 | 22.385 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Morumbaga | 3.349 | 4.230 | 3.957 | 5.600 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Nova Odessa | 11.520 | 15.563 | 22.709 | 22.197 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Paulínia | 13.745 | 24.222 | 32.170 | 37.896 | 0 | 98 | 0 | 0,00% | 0,40% | 0,00% |
| Pedreira | 9.381 | 12.625 | 14.065 | 15.759 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Santa Bárbara d'Oeste | 46.302 | 54.522 | 66.993 | 66.074 | 333 | 155 | 0 | 0,72% | 0,28% | 0,00% |
| Santo Antônio da Posse | 4.057 | 5.755 | 6.648 | 7.986 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Sumaré | 53.332 | 73.026 | 91.204 | 98.548 | 2.026 | 2.196 | 3.400 | 3,80% | 3,01% | 3,45% |
| Valinhos | 22.247 | 32.109 | 43.864 | 46.372 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Vinhedo | 12.595 | 19.242 | 25.355 | 27.481 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| RMCampinas total | 648.147 | 861.632 | 1.085.846 | 1.157.706 | 35.088 | 43.536 | 49.913 | 5,41% | 5,05% | 4,31% |

Fonte: Censos Demográficos de 2000, 2010, 2022 e IBGE, 2020

2.5 Região Metropolitana Vale do Paraíba Litoral Norte

Na Região Metropolitana do Vale do Paraíba /Litoral Norte a proporção de domicílios favelados era pequena em 2000 (0,34%), continuava pequena em 2010 (1,11%), mas aumenta fortemente em 2019 (2,46%). O número de domicílios favelados aumentou 3 vezes entre 2000 e 2010 e 4,5 vezes entre 2010 e 2019. Apenas 3 municípios 2020 tinham favelas

(Caçapava, Jacareí e São José dos Campos.) Em 2010, além destes 3, surgiram domicílios favelados em Taubaté. Em 2019, entre os 39 municípios da unidade territorial, 14 mostram favela no seu tecido urbano.

São Sebastião aparece com um total alto de domicílios favelados, de mais de 6 mil, mostrando um tecido urbano com mais de ¼ das moradias em favelas. Deve ser lembrado que o município foi um dos mais castigados pelas enchentes e deslizamentos de terra nos últimos anos. No Litoral Norte, Caraguatatuba, com 1.376 casas favelas, Ubatuba, com 3.029 e Ilha Bela, com 1.612 (dados de 2019) mostram que estâncias turísticas são exemplo claro de segregação, com casas de veraneio bastante luxuosas e moradias em favelas vizinhas.

Até 2010, de alguma forma, a favelização se concentrava nos municípios mais industrializados, sobretudo no polo industrial e maior município da região. Na última década, percebe-se uma favelização nas cidades ligadas ao lazer, tanto nas montanhas (como Campos do Jordão) como no litoral (Caraguatatuba, Ubatuba e Ilha Bela)

Tabela 8. Região Metropolitana Vale do Paraíba/Litoral Norte: domicílios totais e favelados, 2000 a 2022

| municípios | domicílios totais | | | | domicílios favelados | | | % de domicílios favelados | | |
|-------------------------|-------------------|----------------|----------------|----------------|----------------------|--------------|---------------|---------------------------|--------------|--------------|
| | 2000 | 2010 | 2019 | 2022 | 2000 | 2010 | 2019 | 2000 | 2010 | 2019 |
| Aparecida | 8.906 | 10.180 | 10.808 | 11.364 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Arapeí | 526 | 608 | 858 | 885 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Areias | 615 | 726 | 1.174 | 1.231 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Bananal | 2.001 | 2.639 | 3.528 | 3.710 | 0 | 0 | 178 | 0,00% | 0,00% | 5,05% |
| Caçapava | 18.848 | 23.434 | 28.169 | 33.656 | 261 | 263 | 110 | 1,38% | 1,12% | 0,39% |
| Cachoeira Paulista | 5.770 | 7.415 | 10.280 | 10.905 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Campos do Jordão | 11.320 | 14.216 | 138.911 | 16.144 | 0 | 0 | 3.149 | 0,00% | 0,00% | 2,27% |
| Canas | 762 | 1.127 | 1.305 | 1.575 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Caraguatatuba | 21.215 | 30.696 | 37.919 | 48.634 | 0 | 0 | 1.376 | 0,00% | 0,00% | 3,63% |
| Cruzeiro | 18.883 | 22.531 | 26.462 | 26.776 | 0 | 0 | 361 | 0,00% | 0,00% | 1,36% |
| Cunha | 3.112 | 3.949 | 7.789 | 8.574 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Guaratinguetá | 26.759 | 32.576 | 36.214 | 41.905 | 0 | 0 | 310 | 0,00% | 0,00% | 0,86% |
| Igaratá | 1.631 | 2.233 | 3.040 | 3.926 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Ilhabela | 5.667 | 8.956 | 9.146 | 12.710 | 0 | 0 | 1.612 | 0,00% | 0,00% | 17,63% |
| Jacareí | 49.530 | 63.313 | 83.530 | 85.076 | 150 | 2766 | 2.230 | 0,30% | 4,37% | 2,67% |
| Jambeiro | 535 | 792 | 1.958 | 2.297 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Lagoinha | 842 | 1.083 | 1.973 | 2.079 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Lavrinhas | 1.314 | 1.709 | 2.023 | 2.392 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Lorena | 20.267 | 24.403 | 28.155 | 30.025 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Monteiro Lobato | 403 | 554 | 1.267 | 1.568 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Natividade da Serra | 861 | 1.010 | 2.306 | 2.838 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Paraibuna | 1.920 | 2.206 | 5.645 | 6.628 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Pindamonhangaba | 30.632 | 41.417 | 50.375 | 57.994 | 0 | 0 | 30 | 0,00% | 0,00% | 0,06% |
| Píquete | 3.848 | 4.127 | 4.448 | 4.570 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Potim | 3.325 | 4.589 | 4.665 | 5.742 | 0 | 0 | 600 | 0,00% | 0,00% | 12,86% |
| Queluz | 2.000 | 2.552 | 3.091 | 3.249 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Redenção da Serra | 454 | 704 | 1.964 | 1.680 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Roseira | 2.062 | 2.713 | 3.161 | 3.637 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Santa Branca | 3.183 | 3.698 | 4.412 | 5.161 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Santo Antônio do Pinhal | 821 | 1.195 | 2.381 | 2.606 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| São Bento do Sapucaí | 1.365 | 1.640 | 3.480 | 4.289 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| São José do Barreiro | 715 | 940 | 1.316 | 1.446 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| São José dos Campos | 142.789 | 185.640 | 233.815 | 248.026 | 1277 | 2.015 | 2.395 | 0,89% | 1,09% | 1,02% |
| São Luís do Paraitinga | 1.796 | 2.030 | 3.451 | 4.165 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| São Sebastião | 16.125 | 23.503 | 23.735 | 28.961 | 0 | 0 | 6.268 | 0,00% | 0,00% | 26,41% |
| Silveiras | 652 | 848 | 1.817 | 2.230 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Taubaté | 64.114 | 82.047 | 99.611 | 112.842 | 0 | 123 | 0 | 0,00% | 0,15% | 0,00% |
| Tremembé | 7.505 | 9.883 | 14.145 | 15.160 | 0 | 0 | 1.132 | 0,00% | 0,00% | 8,00% |
| Ubatuba | 17.745 | 24.493 | 29.188 | 34.009 | 0 | 0 | 3.029 | 0,00% | 0,00% | 10,38% |
| VPLN total | 500.818 | 648.375 | 927.515 | 890.665 | 1688 | 7.177 | 22.780 | 0,34% | 1,11% | 2,46% |

Fonte: Censos Demográficos de 2000, 2010 e 2022; IBGE, 2020

2.6 Região Metropolitana de Sorocaba

A Região Metropolitana de Sorocaba também apresentava proporção pequena de domicílios favelados em 2000 (0,12% e 2010 (0,20%). Mas já acusava aumento entre 2000 e 2010, de 500 domicílios para 1.126 casas faveladas. Este aumento se acentuou entre 2010 e 2019, para um total, em 2019, de 6.285 casas faveladas, que perfazem 0,96% do total de domicílios da região. Assim o número de unidades faveladas aumentou 2,25 vezes entre 2000 e 2010 e 5,6 vezes entre 2010 e 2019. Vale a pena observar que o fenômeno favela está se estendendo pelas regiões metropolitanas da MMP. Em 2000, apenas Votorantim apresentava favelas no teu tecido urbano; em 2010, já apareciam em Itu, além de Votorantim e em 2019, surgem em Cesário Lange, Ibiúna, Itu, Salto, São Roque, Sorocaba e Tatuí, De um município em 2000, para 7 municípios, 20 anos depois.

Tabela 9– Região Metropolitana de Sorocaba: domicílios totais e favelados, 2000 a 2022

| municípios | domicílios totais | | | | domicílios favelados | | | % domicílios favelados | | |
|--------------------|-------------------|----------------|----------------|----------------|----------------------|-------------|--------------|------------------------|--------------|--------------|
| | 2000 | 2010 | 2019 | 2022 | 2000 | 2010 | 2019 | 2000 | 2010 | 2019 |
| Alambari | 973 | 1526 | 1.714 | 2.139 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Alumínio | 4045 | 4990 | 4.732 | 5.944 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Araçariguama | 2885 | 4940 | 5.221 | 7.399 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Araçoiaba da Serra | 5551 | 8572 | 13.491 | 11.778 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Boituva | 9282 | 14743 | 16.389 | 21.719 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Capela do Alto | 3851 | 5245 | 5.194 | 7.119 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Cerquilha | 8275 | 12206 | 13.191 | 15.904 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Cesário Lange | 3371 | 4471 | 4.594 | 6.140 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Ibiúna | 16637 | 21441 | 24.025 | 26.134 | 0 | 0 | 272 | 0,00% | 0,00% | 1,13% |
| Iperó | 4606 | 7796 | 7.966 | 11.765 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Itapetininga | 33424 | 42816 | 46.634 | 54.547 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Itu | 36260 | 46545 | 53.542 | 59.545 | 0 | 323 | 755 | 0,00% | 0,69% | 1,41% |
| Jumirim | 587 | 885 | 987 | 1.002 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Mairinque | 10736 | 12986 | 12.880 | 17.003 | 0 | 0 | 45 | 0,00% | 0,00% | 0,35% |
| Piedade | 12899 | 15438 | 19.181 | 19.056 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Pilar do Sul | 6223 | 7808 | 8.728 | 9.571 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Porto Feliz | 12252 | 14566 | 15.809 | 18.661 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Salto | 25463 | 31883 | 39.804 | 46.795 | 0 | 0 | 30 | 0,00% | 0,00% | 0,08% |
| Salto de Pirapora | 8948 | 11495 | 13.060 | 15.302 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| São Miguel Arcanjo | 7772 | 9485 | 10.401 | 11.243 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| São Roque | 18333 | 23766 | 24.186 | 28.469 | 0 | 0 | 823 | 0,00% | 0,00% | 3,40% |
| Sarapuá | 2166 | 2835 | 3.132 | 3.710 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Sorocaba | 135214 | 178871 | 216.764 | 261.509 | 0 | 0 | 3.146 | 0,00% | 0,00% | 1,45% |
| Tapirá | 2261 | 2353 | 2.393 | 2.812 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Tatuí | 25580 | 32529 | 38.520 | 44.201 | 0 | 0 | 120 | 0,00% | 0,00% | 0,31% |
| Tietê | 8849 | 11493 | 11.510 | 13.834 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Votorantim | 25384 | 31994 | 41.957 | 44.335 | 500 | 803 | 1.094 | 1,97% | 2,51% | 2,61% |
| RM Sorocaba | 431827 | 563.678 | 656.005 | 767.636 | 500 | 1126 | 6.285 | 0,12% | 0,20% | 0,96% |

Fonte: Censos Demográficos de 2000, 2020 e 2022; IBGE, 2020

2.7 Aglomeração Urbana de Jundiaí

A aglomeração Urbana de Jundiaí apresenta a maior taxa decréscimo domiciliar entre as unidades territoriais da macrometrópole entre 2000 e 2010, de 3,79% ao ano. Esta taxa se mantém alta entre 2010 e 2022, com valor de 3,20% anuais. A unidade territorial com taxa imediatamente inferior é a Unidade Regional Bragantina, com taxa no período 2010-2022 de 2,81% anuais. A macrometrópole como um todo tem seu crescimento domiciliar em 2,14% ao ano.

Trata-se de unidade territorial com crescimento forte, tanto populacional como econômico. Trabalho anterior das Autoras (PASTERNAK E BOGUS, 2019), já comentava a mudança no perfil ocupacional de Jundiaí. A proximidade com o município de São Paulo e os preços menores de seu parque imobiliário tem atraído camadas altas e médias. De outro lado, estes fortes aumentos do número de moradias, sobretudo na década de 2000-2010 (quase 75 mil na década) atraiu também camadas populacionais ligadas a serviços pessoais, com pouco poder aquisitivo, que vão se localizar em terrenos invadidos por falta total de opção de moradias públicas no mercado privado. Nas favelas, o aumento de domicílios nos anos 2010 foi de mais de 3.800.

A proporção dos domicílios favelados no total de casas aumente de 2,32% em 2000, para 3,98% em 2010, alcançando 3,56% em 2019. Se, até o ano 200, só se percebiam favelas em Jundiaí e em Várzea Paulista, em 2019 elas já aparecem em Cabreúva e em Campo Limpo Paulista. Nesta unidade regional também, além do aumento da proporção de domicílios favelados, vão existir mais municípios com a presença desse tipo de assentamento

Tabela 10- Aglomeração Urbana de Jundiaí: domicílios totais e favelados, 2000 a 2022

| municípios | domicílios totais | | | | domicílios favelados | | | % de domicílios favelados | | |
|-------------------------|-------------------|----------------|----------------|----------------|----------------------|--------------|--------------|---------------------------|--------------|--------------|
| | 2000 | 2010 | 2019 | 2022 | 2000 | 2010 | 2019 | 2000 | 2010 | 2019 |
| Cabreúva | 7.319 | 10.852 | 12.470 | 15.550 | 0 | 0 | 260 | 0,00% | 0,00% | 1,67% |
| Campo Limpo Paulista | 16.303 | 21.958 | 28.102 | 26.667 | 0 | 0 | 293 | 0,00% | 0,00% | 1,10% |
| Itupeva | 5.178 | 11.621 | 19.938 | 23.690 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Jarinu | 2.963 | 5.507 | 12.686 | 12.965 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Jundiaí | 86.263 | 113.581 | 157.848 | 163.147 | 4.102 | 4.972 | 5.956 | 4,76% | 4,38% | 3,65% |
| Louveira | 5.805 | 10.666 | 15.159 | 17.930 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Várzea Paulista | 24.466 | 31.612 | 34.261 | 40.492 | 298 | 1.155 | 3.486 | 1,22% | 3,65% | 8,61% |
| total AU Jundiaí | 148.297 | 205.797 | 280.464 | 300.441 | 3.440 | 6.127 | 9.995 | 2,32% | 2,98% | 3,33% |

Fonte: Censos Demográficos de 2000, 2010 e 2022; IBGE, 2020

2.8 Aglomeração Urbana de Piracicaba

A aglomeração urbana de Piracicaba também apresenta percentual reduzido de favelados, de 1,06% do total de domicílios em 2000, subindo para 1,25% em 2010 e tornando a descer para 0,57% em 2019. Na década de 2010 nota-se inclusive uma diminuição do número absoluto de domicílios favelados, que desaparecem em Laranjal Paulista, diminuem em Capivari e em Piracicaba, embora surjam em Cordeirópolis, Rio Claro e São Pedro. Mas, sintetizando o fenômeno favela na Aglomeração Urbana Piracicaba, ele surge como expressão quantitativa maior só no polo da unidade territorial, o município de Piracicaba, com 1,65% dos seus domicílios, ou seja, uma proporção ainda pequena.

Tabela 10- Aglomeração Urbana de Piracicaba: domicílios totais e favelados, 2000 a 2022

| município | domicílios totais | | | | domicílios favelados | | |
|----------------------|-------------------|---------|---------|---------|----------------------|------|-------|
| | 2000 | 2010 | 2019 | 2022 | 2000 | 2010 | 2019 |
| Águas de S Pedro | 611 | 990 | 988 | 1.153 | 0 | 0 | 0 |
| Analândia | 983 | 1.375 | 1.429 | 1.679 | 0 | 0 | 0 |
| Araras | 28.426 | 36.330 | 48.262 | 47.974 | 0 | 0 | 0 |
| Capivari | 10.898 | 984 | 15.715 | 17.193 | 0 | 729 | 160 |
| Charqueada | 3.437 | 4.413 | 4.401 | 5.340 | 0 | 0 | 0 |
| Conchal | 5.958 | 7.147 | 7.095 | 9.455 | 0 | 0 | 0 |
| Cordeirópolis | 4.867 | 6.421 | 7.552 | 8.530 | 0 | 0 | 125 |
| Corumbataí | 1.054 | 1.214 | 1.395 | 1.458 | 0 | 0 | 0 |
| Elias Fausto | 3.585 | 4.416 | 4.539 | 5.967 | 0 | 0 | 0 |
| Ipeúna | 1.186 | 1.776 | 1.992 | 2.392 | 0 | 0 | 0 |
| Iracemópolis | 4.255 | 5.948 | 7.139 | 7.543 | 0 | 0 | 0 |
| Laranjal Paulista | 6.200 | 7.940 | 7.942 | 12.077 | 0 | 466 | 0 |
| Leme | 21.863 | 27.920 | 32.758 | 35.750 | 0 | 0 | 0 |
| Limeira | 69.218 | 84.414 | 101.206 | 104.444 | 0 | 0 | 0 |
| Mombuca | 790 | 941 | 947 | 1.232 | 0 | 0 | 0 |
| Piracicaba | 92.674 | 112.724 | 136.319 | 155.428 | 3479 | 3768 | 2.249 |
| Rafard | 2.228 | 2.524 | 2.835 | 3.101 | 0 | 0 | 0 |
| Rio Claro | 47.269 | 59.727 | 75.364 | 74.084 | 0 | 0 | 30 |
| Rio das Pedras | 6.110 | 8.690 | 8.701 | 10.674 | 0 | 0 | 0 |
| Saltinho | 1.620 | 2.163 | 2.401 | 2.915 | 0 | 0 | 0 |
| Santa Gertrudes | 4.376 | 6.650 | 7.224 | 8.141 | 0 | 0 | 0 |
| Santa Maria da Serra | 1.290 | 1.682 | 1.680 | 1.854 | 0 | 0 | 0 |
| S Pedro | 8.097 | 10.385 | 11.783 | 13.923 | 0 | 0 | 226 |
| AU Piracicaba total | 326.995 | 396.774 | 489.667 | 532.307 | 3479 | 4963 | 2.790 |

Fonte: Censos Demográficos de 2000, 2010 e 2022; IBGE, 2020

2.9 Unidade Regional Bragantina

Na Unidade Regional Bragantina, até 2020, apenas o município de Atibaia apresentava favelas, com 295 domicílios em 2000 e 354 em 2010. Em 2019 este número de domicílios praticamente triplicou. Além disso, em Bom Jesus dos Perdões, onde não havia favelas até 2010, surgem 30 unidades domiciliares faveladas. De qualquer forma, a proporção de unidades faveladas no total de domicílios da Unidade Regional Bragantina é pequena: 0,33% em 2000, 0,30% em 2010 e 0,59% em 2019.

Tabela 12 Unidade Regional Bragantina - Domicílios totais e favelados, 2000 a 2022

| municípios | domicílios totais | | | | domicílios favelados | | |
|-----------------------|-------------------|--------|---------|---------|----------------------|------|------|
| | 2000 | 2010 | 2019 | 2022 | 2000 | 2010 | 2019 |
| Atibaia | 30315 | 38353 | 52.510 | 56.521 | 295 | 354 | 921 |
| Bragança Paulista | 34359 | 44635 | 65.614 | 63.444 | 0 | 0 | 0 |
| Bom Jesus dos Perdões | 3513 | 6120 | 7.999 | 7.695 | 0 | 0 | 30 |
| Joanópolis | 3115 | 3891 | 5.106 | 4.663 | 0 | 0 | 0 |
| Nazare Paulista | 3983 | 5190 | 7.258 | 6.724 | 0 | 0 | 0 |
| Pedra Bela | 1579 | 1831 | 2.585 | 2.462 | 0 | 0 | 0 |
| Pinhalzinho | 3189 | 4219 | 5.407 | 5.651 | 0 | 0 | 0 |
| Piracaia | 6307 | 7825 | 9.811 | 9.524 | 0 | 0 | 0 |
| Tuiuti | 1402 | 1895 | 2.335 | 2.527 | 0 | 0 | 0 |
| Vargem | 1990 | 2779 | 3.308 | 3.660 | 0 | 0 | 0 |
| UR Bragantina | 89752 | 116738 | 161.933 | 162.871 | 295 | 354 | 951 |

Fonte: Censos Demográficos de 2000, 2010 e 2022; IBGE, 2020

Sumarizando:

- É " As taxas de crescimento domiciliar na macrometropole aumentaram entre a década de 2000 e o intervalo 2010-2022, de 2,08% ao ano para 2,14% ao ano, um aumento de 2,63%. No Brasil, neste mesmo intervalo, a taxa de crescimento domiciliar caiu -0,21% e no estado de São Paulo a taxa diminuiu 0,08%.
- É " De outro lado, as taxas de crescimento dos domicílios favelados apresentam valores grandes: no Brasil, entre 2000 e 2010, foi de 6,93% ao ano; entre 2010 e 2019, manteve-se elevado, no valor de 5,29% anuais. Para o estado de São Paulo, a taxa de incremento dos domicílios favelados entre 2010 e 2019 atingiu 4,01% ao ano, enquanto na macrometropole elevou-se de 3,84% anuais entre 2000 e 2010, para 3,96% ao ano entre 2010 e 2019. Percebe-se que as taxas de crescimento dos domicílios favelados têm ultrapassado as taxas dos domicílios totais.
- É " A população da macrometropole paulista atingiu 33.132.100 pessoas em 2022, quando o estado de São Paulo teve 44.420.459 residentes (74,59% na macrometropole). Em relação aos domicílios, o estado de São Paulo, em 2022, apresentou 19.605.375 domicílios particulares permanentes, e a MMP, 14.499.585 (73,98% dos domicílios). Como já foi colocado, entre estes domicílios, 7,93% eram favelados em 2019.
- É " Repetindo, a maior proporção de domicílios em favela na MMP está na Região Metropolitana da Baixada Santista (16,76%). Logo após computa-se a Região Metropolitana de São Paulo, com 13,51% das unidades habitacionais em favelas. Na Região Metropolitana de Campinas a proporção diminui para 4,60%, acima do percentual de 3,56% da Aglomeração Urbana de Jundiaí. Percebe-se também um crescimento do percentual de unidades faveladas na Região Metropolitana de Vale da Paraíba/Litoral Norte, que atinge 2,46% em 2019. Nas outras unidades regionais, embora crescente em relação a 2010, a proporção de domicílios favelados é pequena. Mas vale a pena notar que o número de municípios com favela em 2019 (77) é bem superior ao de 2010 (40).
- É " Uma questão se coloca com clareza: o quanto deste aumento de domicílios dos chamados assentamentos subnormais se deveu à melhoria e atualização das bases do IBGE em 2010, quando este instituto contou com fotos de satélite para apurar a coleta de dados, e quanto foi devido a um real aumento de favelados? Em 2019 a contagem preliminar foi feita dentro da grade de 2010. Segundo técnicos, na região Sudeste o levantamento de 2000 era bastante satisfatório, sendo que as bases de 2010 não acusaram grande diferença. De qualquer forma, para 2022, é mais prudente aguardar os resultados do Censo de 2022.

3. Aspectos urbanísticos das favelas metropolitanas

O Censo de 2010 fez um levantamento urbanístico com questões sobre capacidade de circulação da via, equipamentos, calçadas, pavimentação e arborização. das favelas brasileiras, através de questionário específico, publicando a chamada Leitura Territorial. Não há dados mais recentes sobre estes aspectos. O Censo de 2022 realizou uma pesquisa urbanística do entorno dos domicílios, com questões sobre capacidade de circulação e equipamentos das vias, calçadas e arborização. Não foi repetida a pesquisa urbanística específica das favelas.

Como é o único levantamento urbanísticos do tecido favelado disponível até agora, para toda a região da macrometrópole, achamos conveniente sumariá-lo, a fim de fornecer um retrato das favelas em cada unidade regional, ao menos até 2010

A tabela 13 mostra que 23,73% dos domicílios favelados na macrometrópole alocavam-se, em 2010, em terrenos com declive acentuado, ou seja, são 176 mil unidades habitacionais sujeitas a deslizamentos (cerca de 550 mil pessoas). Em termos proporcionais, a situação mais grave se dá na Região Metropolitana de Sorocaba (onde metade dos domicílios favelados encontram-se nesta situação) e na Aglomeração Urbana de Jundiaí, com 30% das moradias faveladas sujeitas a deslizamentos. Mas é na Região Metropolitana de São Paulo onde 166 mil unidades de habitação, que abrigam mais de 530 mil pessoas, quase 3% da população da metrópole paulista em 2010, devem ser retiradas por se situarem em terrenos de alta declividade que apresentam perigo de escorregamento

Tabela 13. Macrometrópole paulista: declividade dos terrenos das favelas, 2010

| unidades territoriais | domicílios ocupados em aglomerados subnormais | | | | | | |
|----------------------------------|---|---------------|------------------|---------------|-------------------|---------------|------------------------|
| | Plano | | declive moderado | | declive acentuado | | total de domicílios |
| RM São Paulo | 205 156 | 34,39% | 225 293 | 37,77% | 166 030 | 27,84% | 596 479 100,00% |
| RM Baixada Santista | 71 971 | 36,15% | 9 568 | 11,45% | 2 004 | 2,40% | 83 543 100,00% |
| RM Campinas | 15 036 | 34,56% | 24 170 | 55,55% | 4 302 | 9,89% | 43 508 100,00% |
| RM Vale do Paraíba e LM | 2 391 | 77,73% | 326 | 10,60% | 359 | 11,67% | 3 076 100,00% |
| RM Sorocaba | 247 | 21,94% | 322 | 28,60% | 557 | 49,47% | 1 126 100,00% |
| AU Jundiaí | 2 728 | 44,18% | 1 577 | 25,54% | 1 870 | 30,28% | 6 175 100,00% |
| AU Piracicaba | 919 | 18,52% | 3 723 | 75,02% | 321 | 6,47% | 4 963 100,00% |
| Unidade Regional Bragantina | | 0,00% | 354 | 100,00% | | 0,00% | 354 100,00% |
| total MMF | 298 448 | 40,37% | 265 333 | 35,89% | 175 443 | 23,73% | 739 224 100,00% |
| total Estado de São Paulo | 304 403 | 40,65% | 268 467 | 35,85% | 175 931 | 23,50% | 748 801 100,00% |

Fonte Censo Demográfico de 2010- Leitura Territorial

Tabela 14- Macrometropole paulista: localização das favelas, 2010

| unidades territoriais | margens de córregos rios ou lagos/lagoas | sobre córregos, lagos ou mar (palafitas | prais/dunas | manguezal | unidades de conservação | aterros anitários, lixões áreas contaminadas | | | | |
|------------------------|---|---|-------------|-----------|----------------------------|---|--|--|--|--|
| RM São Paulo | 24,91% | 1,53% | 0,00% | 0,00% | | 1,71% | | | | |
| RM Baixada Santista | 6,63% | 6,26% | 1,30% | 6,32% | | 1,95% | | | | |
| RM Campinas | 41,75% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | | | | |
| RM Sorocaba | 56,31% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | | | | |
| AU Jundiaí | 49,54% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | | | | |
| AU Piracicaba | 33,79% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 50,13% | 0,00% | | | | |
| UR Bragantina | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 100,00% | | | | |
| total MMP | 24,13% | 1,95% | 0,15% | 0,72% | 1,95% | 0,36% | | | | |
| total Estado São Paulo | 24,11% | 1,92% | 0,15% | 0,70% | 1,96% | 0,35% | | | | |

| unidades territoriais | rodovia | ferrovia | gasodutos e oleodutos | linhas de alta tensão | encosta | colina suave | plano | outros | total |
|------------------------|---------|----------|--------------------------|--------------------------|---------|--------------|--------|--------|---------|
| RM São Paulo | 0,85% | 0,76% | 0,38% | 1,81% | 24,78% | 52,56% | 19,60% | 3,06% | 100,00% |
| RM Baixada Santista | 4,49% | 1,29% | 0,40% | 0,55% | 3,07% | 37,75% | 58,07% | 1,11% | 100,00% |
| RM Campinas | 0,00% | 4,49% | 0,00% | 0,00% | 9,34% | 48,39% | 25,29% | 16,98% | 100,00% |
| RM Sorocaba | 6,22% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 62,52% | 21,94% | 15,54% | 100,00% |
| AU Jundiaí | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 19,74% | 69,81% | 0,00% | 10,45% | 100,00% |
| AU Piracicaba | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 13,16% | 83,92% | 0,00% | 2,92% | 100,00% |
| UR Bragantina | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 100,00% | 0,00% | 0,00% | 100,00% |
| total MMP | 1,22% | 1,03% | 0,36% | 1,53% | 21,23% | 51,03% | 24,00% | 3,74% | 100,00% |
| total Estado São Paulo | 1,22% | 1,08% | 0,35% | 1,51% | 21,18% | 50,80% | 24,31% | 3,71% | 100,00% |

Fonte: Censo Demográfico de 2010- Leitura Territorial

Cerca de 178 mil domicílios favelados, ou quase 700 mil pessoas, em 2010, moravam em margens de cursos d'água, sujeitos a alagamentos e solapamentos, além da contaminação provável destes córregos/rios/lagos. Nas unidades territoriais de Campinas, Sorocaba, Jundiaí e Piracicaba esta proporção era superior a 30%, mostrando um grande risco à saúde pública. Na metrópole de São Paulo o percentual de 25% de casas margeando cursos d'água alcança 25%, o que representam 177.600 casas, 562 mil pessoas em situação de perigo.

Para a macrometropole como um todo, fatores locacionais como declividade acentuada e localização às margens de córregos/rios/lagos colocavam em perigo cerca de 1,25 milhão de pessoas. A ocupação de terras inadequadas pela população pobre em busca de moradia gerou risco forte à saúde e sobrevivência deste grupo populacional, o que demandaria atuação imediata do poder público.

Outro risco à saúde pública estava nos 2.600 domicílios localizados em áreas contaminadas: lixões, aterros, terra contaminada, a maior parte deles na metrópole de São Paulo. Mas chama a atenção que as 354 unidades de moradia faveladas em Atibaia estavam em área contaminada.

A Tabela 15 mostra a grande verticalização das moradias faveladas, onde mais de 50% das unidades da macrometropole apresentavam mais de um pavimento. Este fenômeno, entretanto, se dava basicamente na Região Metropolitana de São Paulo, onde 62,29% (mais de 371 mil moradias faveladas) tinham mais de um andar em 2010. Esta proporção foi influenciada pelas unidades alocadas no polo, onde apenas 30,5% eram térreas. Nas outras unidades territoriais, dominavam as moradias térreas, Na Baixada Santista aparecia uma ligeira verticalização, com 1869 casas com mais de um andar, e na Região Metropolitana de Campinas 307 habitações tinham dois andares. Pela observação atual, a verticalização continua forte nas favelas da metrópole paulistana, sobretudo no seu polo.

A mudança nos materiais de construção, com a introdução de lajes de concreto e alvenaria de bloco, aliada à falta de espaços vagos mesmo nas favelas, resultou num tecido verticalizado, bem distinto das favelas dos anos 1960, horizontais e em madeira. Este fenômeno intensificou-se na década seguinte, sobretudo na cidade de São Paulo, onde se enxergam pequenos prédios, não raro para alugar. Na Baixada Santista isso começa a ser visto, assim como em Campinas. É provável que nas outras unidades territoriais a favela clássica, horizontal, domine, mas provavelmente já com o uso de alvenaria.

Tabela 15- Macrometropole paulista - domicílios em favela, por número de pavimentos

| unidades territoriais | um pavimento | | dois pavimentos | | três pavimentos ou mais | | total | |
|-------------------------------|----------------|---------------|-----------------|---------------|-------------------------|--------------|----------------|----------------|
| RM São Paulo | 224.928 | 37,71% | 345.794 | 57,97% | 25.757 | 4,32% | 596.479 | 100,00% |
| RM Baixada Santista | 81.674 | 97,76% | 1.624 | 1,94% | 245 | 0,29% | 83.543 | 100,00% |
| RM Campinas | 43.201 | 99,29% | 307 | 0,71% | 0 | 0,00% | 43.508 | 100,00% |
| Rm Vale Paraíba L Norte | 3.076 | 100,00% | 0 | 0,00% | 0 | 0,00% | 3.076 | 100,00% |
| RM Sorocaba | 1.126 | 100,00% | 0 | 0,00% | 0 | 0,00% | 1.126 | 100,00% |
| AU Jundiá | 5.228 | 84,66% | 947 | 15,34% | 0 | 0,00% | 6.176 | 100,00% |
| AU Piracicaba | 4.747 | 95,65% | 216 | 4,35% | 0 | 0,00% | 4.963 | 100,00% |
| UR Bragantina | 354 | 100,00% | 0 | 0,00% | 0 | 0,00% | 354 | 100,00% |
| total MMP | 364.334 | 49,29% | 348.888 | 47,20% | 26.002 | 3,52% | 739.224 | 100,00% |
| total Estado São Paulo | 373.822 | 49,92% | 348.977 | 46,60% | 26.002 | 3,47% | 748.801 | 100,00% |

Fonte:

Censo Demográfico de 2010- Leitura Territorial

A falta de espaço entre as unidades domiciliares é evidenciada pela Tabela 16: em 82,80% dos domicílios não há nenhum espaço entre eles. As grandes exceções são a Região Metropolitana de Sorocaba e a Aglomeração Urbana de Piracicaba, onde a existência de espaçamento entre domicílios vai facilitar os trabalhos de urbanização e arruamento. Na Região Metropolitana de Campinas também existiam, em 2010, quase 20 mil domicílios favelados, entre o total de 43,5, que também apresentam espaçamento. Já nas favelas do Vale do Paraíba/Litoral Norte a densidade de construção era grande, assim como na metrópole de São Paulo e Baixada Santista. A favela do município de Atibaia, além de se localizar em aterro sanitário, era extremamente densa. Esta densidade se refletia na existência de vias de circulação (Tabela 16). Na Unidade Regional de Bragantina a favela não tem ruas, apenas becos. Nas favelas do Vale do Paraíba/Litoral Norte, embora haja pouco espaçamento, a presença de ruas permitia a circulação. Nas favelas de São Paulo e da Baixada Santista, predominavam os becos e travessas. Na capital de São Paulo, a situação era ainda mais precária, com 64% dos domicílios se abrindo para becos e 3,3% para escadarias. E os 13 mil domicílios da Grande São Paulo e os 1400 da Região Metropolitana de Campinas que não tem nenhum acesso à via de circulação com certeza deveriam ter sido realocados.

Tabela 16- Macrometropole paulista. Existência de tipos de acesso

| unidades territoriais | rua | | beco/ travessa | | escadaria | | rampa | | passarela/pinguela | | trilha | | sem circulação | | total | |
|-------------------------------|----------------|---------------|----------------|---------------|---------------|--------------|------------|--------------|--------------------|--------------|---------------|--------------|----------------|--------------|----------------|----------------|
| RM São Paulo | 201.629 | 33,80% | 348.914 | 58,50% | 19.683 | 3,30% | 797 | 0,13% | 1.432 | 0,24% | 10.742 | 1,80% | 13.282 | 2,23% | 596.479 | 100,00% |
| RM Baixada Santista | 29.552 | 35,37% | 48.584 | 58,15% | 936 | 1,12% | 0 | 0,00% | 1.574 | 1,88% | 2.153 | 2,58% | 744 | 0,89% | 83.543 | 100,00% |
| RM Campinas | 27.664 | 63,58% | 12.611 | 28,99% | 0 | 0,00% | 0 | 0,00% | 0 | 0,00% | 1.761 | 4,05% | 1.472 | 3,38% | 43.508 | 100,00% |
| Rm Vale Paraíba L Norte | 2.329 | 82,79% | 484 | 17,21% | 0 | 0,00% | 0 | 0,00% | 0 | 0,00% | 0 | 0,00% | 0 | 0,00% | 2.813 | 100,00% |
| RM Sorocaba | 252 | 22,38% | 874 | 77,62% | 0 | 0,00% | 0 | 0,00% | 0 | 0,00% | 0 | 0,00% | 0 | 0,00% | 1.126 | 100,00% |
| AU Jundiá | 545 | 8,83% | 5.560 | 90,04% | 0 | 0,00% | 0 | 0,00% | 0 | 0,00% | 0 | 0,00% | 70 | 1,13% | 6.175 | 100,00% |
| AU Piracicaba | 4.484 | 90,35% | 330 | 6,65% | 0 | 0,00% | 0 | 0,00% | 0 | 0,00% | 149 | 3,00% | 0 | 0,00% | 4.963 | 100,00% |
| UR Bragantina | 0 | 0,00% | 354 | 100,00% | 0 | 0,00% | 0 | 0,00% | 0 | 0,00% | 0 | 0,00% | 0 | 0,00% | 354 | 100,00% |
| total MMP | 266.455 | 36,06% | 417.711 | 56,53% | 20.619 | 2,79% | 797 | 0,11% | 3.006 | 0,41% | 14.805 | 2,00% | 15.568 | 2,11% | 738.961 | 100,00% |
| total Estado São Paulo | 269.899 | 36,04% | 422.873 | 56,47% | 20.619 | 2,75% | 848 | 0,11% | 3.006 | 0,40% | 15.479 | 2,07% | 16.077 | 2,15% | 748.801 | 100,00% |

Fonte Censo demográfico de 2010- Leitura Territorial

O arruamento deficiente leva a problemas de acessibilidade: na macrometropole, apenas 35,79% podiam ser acessados por caminhão ou automóvel. Na Baixada Santista, Sorocaba e Jundiá a situação torna-se calamitosa, dado que mais de 60% das unidades domiciliares só podiam ser acessadas a pé ou com bicicleta. Na Região Metropolitana de São Paulo o cenário mais precário vai existir na capital, onde 61% dos domicílios só conseguiram ser acessados a pé ou com bicicleta. Isto gerava problemas para o transporte de mercadorias e de pessoas doentes ou com dificuldade de locomoção, além de dificultar passagem de carros de polícia, bombeiros, ambulâncias

4. Considerações finais

A necessidade de olhar para além da metrópole, dado o momento atual de dispersão urbana, trouxe junto a questão inicial: como seria a precariedade habitacional neste novo espaço analítico? Esta precariedade, expressa pelas favelas, aumentou na década? E onde aumentou?

A leitura dos dados dos assentamentos subnormais- d mostrou um forte aumento dos domicílios favelados entre 2000 e 2010, com o número de domicílios em favelas aumentando mais de 233 mil unidades domiciliares na década. Dados preliminares de 2019 mostram que o aumento continua forte, sendo que nos 9 anos de intervalo o incremento de unidades faveladas foi de 311 mil domicílios, cerca de 37 % do incremento domiciliar na macrometropole. A macrometropole concentrava 98,81% das casas faveladas da MMP em 2019. A favela é, assim, um fenômeno macrometropolitano.

As taxas de crescimento dos domicílios favelados têm sido maiores que as taxas de crescimento dos domicílios totais: entre 2000 e 2010, ela foi 1,6 vezes maior que a dos domicílios totais. Entre 2010 e 2019, foi de 1,34 vezes a dos domicílios totais.

Este crescimento não se deu de maneira uniforme em todo o tecido urbano metropolitano. Na Região Metropolitana de São Paulo é onde se concentram a maior parte dos domicílios favelados (80,28% em 2010 e 90,62% em 2019). Assim, apesar das favelas estarem se espalhando pela macrometropole, a proporção de domicílios favelados aumenta na Região Metropolitana de São Paulo. A pobreza se concentra no antigo polo industrial.

A taxa de crescimento dos domicílios favelados na RMSP entre 2010 e 2019 alcança 5,37% anuais. Na Região Metropolitana da Baixada Santista, ela era 5,48% ao ano na década de 2000, e entre 2010 e 2019 se reduz para 1,53% anuais, embora a Baixada continue com grande proporção de domicílios em favela. As taxas de crescimento dos domicílios favelados entre 2010 e 2019 nas Regiões Metropolitanas do Vale do Paraíba, Sorocaba e Na UR Bragantina atingem valores altos (18,30%, 21,05% e 11,64%, respectivamente), mas como o número absoluto inicial nestes locais é ainda baixo, isso não se reflete num crescimento absoluto tangível. A única taxa notável de crescimento das unidades residenciais faveladas se dá na Aglomeração Urbana de Jundiaí, com 5,59% anuais entre 2000 e 2019. Nota-se também, no Vale do Paraíba/Litoral Norte, cidades turísticas tanto do litoral como da Mantiqueira se favelizando.

Em relação aos aspectos urbanísticos, dados de 2010 mostram que a maior parte dos assentamentos favelados se situavam em terrenos planos ou de declividade reduzida, embora naquela data percebia-se que cerca de 550 mil pessoas estavam sujeitas a deslizamentos e quase 700 mil pessoas moravam às margens de cursos d'água, sujeitas a inundações e solapamentos, além do problema da contaminação hídrica.

A verticalização era, em 2010, uma característica da metrópole de São Paulo. E parece continuar a ser, ao menos na cidade polo e no ABCD.

Em relação aos aspectos urbanísticos, a verticalização talvez seja a maior diferença entre os assentamentos da metrópole paulistana e a das outras unidades territoriais. Mas a precariedade é o fator comum a todos os assentamentos. E, embora a pobreza esteja se concentrando na RMSP, o número de municípios com favelas na MMP traz um ponto de reflexão: estão as favelas se repetindo nas cidades menores, numa situação em que a precariedade está se mimetizando?

5. Referências bibliográficas

ABDAL, Alexandre (2009) São Paulo, desenvolvimento e espaço: a formação da macrometrópole paulista. São Paulo, Papagaio

EMPLASA. Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (2009) Estudo sobre a morfologia e hierarquia funcional da rede urbana paulista e para a regionalização do Estado de São Paulo para fins de planejamento. São Paulo

DE MATTOS, Carlos (1999) Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existia sigue existiendo. EURE Revista latino-americana de Estudios Urbanos y Regionales 77, p 29-56

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA IBGE. Diretoria de Geociências. Coordenação de Geografia e Meio Ambiente. (2020) Aglomerados subnormais 2019. Classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID- 19. Maio de 2020 (acesso em novembro de 2020)

D'OTTAVIANO, Camila e PASTERNAK, Suzana (2015) Políticas recentes de melhoria urbana: municípios pequenos e médios e favelas. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais v 17, nº 1, p 77-85

D'OTTAVIANO, Camila; PASTERNAK, Suzana e BARBON, Angela Luppi (2019) Precariedade habitacional na macrometropole paulista: um primeiro olhar a partir dos Níveis de Integração. Trabalho apresentado na XVII ENANPUR, Natal

GUEDES, Peter (1994) Cidades em evolução. Campinas, Papirus

GOTTMANN, Jean (1961) Megalopolis. The urban northeastern seaboard of the United States. New York, The Twentieth Century Fund

LEFEBVRE, Henri (1970) La révolution urbaine. Paris, Gallimard

LENCIONE, Sandra (2020) Concepções da metamorfose metropolitana In BOGUS, L, PASTERNAK, S e MAGALHÃES, L. F. Aires (org) Metropolização, governança e direito à cidade: dinâmicas, escalas e estratégias. São Paulo, EDUC, no prelo

PASTERNAK, Suzana e BOGUS, Lucia (2019) Macrometropole paulista: estrutura sócio-ocupacional e tipologias dos municípios. Mudanças na primeira década dos anos 2000. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais vol 21, nº 2, p 431-450

SCOTT, Allen John; AGNEW, John; SOJA, Edward William e STORPER, Michel (2001) Global city-regions: an overview In SCLTT, Allen John (ed) Global city-regions: trends, Theory, Policy. New York, Oxford University Press, p 11-32

SOJA, Edward Willian (2000) Critical Studies of Cities and Regions. Oxford, Blackwell

SOJA, Edward Willian (2013) Para além da postmetropolis. Revista UFMG, nº 20, p 137-167

ANAIS

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

MINHA CASA MINHA VIDA E O CASA VERDE E AMARELA: evolução e desafios dos programas habitacionais na RMN

Ana Emília da Silva Couto (UFRN)

Sarah Juliane Nascimento Marreiros (UFRN)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

METRÓPOLES:
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

Resumo: O escasso acesso à moradia é um dos principais entraves sociais urbanos, exigindo do poder público a atuação via políticas habitacionais. Cada ação traz sua complexidade, envolvendo trama de interesses, instituições, atores, metas e estruturas que configuram sua identidade. No Brasil, os governos ao longo dos anos criaram e conduziram seus programas habitacionais com base em uma forte ideologia política sustentada no ideal da casa própria, difundindo suas ações e reafirmando sua marca. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que atuou durante 11 anos, substituído pelo Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), agora volta com diferentes arranjos. Este artigo objetiva analisar brevemente o impacto dos programas habitacionais Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e Casa Verde e Amarela (PCVA) na RMN, com foco na população de baixa renda (faixa 1). A metodologia adotada inclui a metodologia mista, com levantamento bibliográfico inerente ao campo teórico-conceitual de habitação social, procedimento de pesquisa documental em plataformas governamentais e legislações. O artigo expõe as complexidades e desafios das políticas habitacionais no Brasil, especialmente na Região Metropolitana de Natal, a análise dos programas Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e Casa Verde e Amarela (PCVA) revela tanto os progressos quanto as limitações dessas iniciativas. E a superação desses obstáculos é crucial para garantir o direito a uma moradia digna.

Palavras-Chave: Política Habitacional. Programa Minha Casa Minha Vida. Programa Casa Verde e Amarela. Região Metropolitana de Natal (RMN).

Introdução

O déficit habitacional é uma realidade nas cidades brasileiras e as dificuldades de acesso à moradia refletem consequências desastrosas no cenário urbano. Com o propósito de solucionar esse problema, várias saídas são pensadas pela máquina pública e seus agentes, programas são criados e implementados ao longo dos anos, mas a realidade ainda reflete um vasto caminho, o qual os governos precisarão percorrer (BONDUKI, 2008). Com o fim da República Velha, as questões sociais, especialmente voltadas à habitação, ganharam destaque nas agendas governamentais para aumentar a legitimidade do Estado. No entanto, as primeiras iniciativas, a exemplo dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) e a Fundação Casa Popular (FCP), fracassaram devido a problemas operacionais e financeiros. Em 1964, foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro Habitacional (SFH), que utilizavam recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para financiar obras para a população de baixa renda e do SBPE para a classe média e alta, porém, a estagnação e a crise econômica global que atingiu a década de 70 (do século XX) afetou severamente a economia nacional e o setor habitacional.

Em 1986, a política habitacional foi dissolvida, com o Sistema Financeiro Habitacional (SFH) revelando suas fragilidades e levando ao fim do Banco Nacional de Habitação (BNH). A estrutura habitacional em vigor à época concentrava a renda nas unidades subsidiadas para as classes médias e altas, com recursos direcionados aos setores empresariais, e a crise e os discursos neoliberais a partir de 1990 acabaram provocando mudanças no modelo do SFH. Entre 1985 e 1994, a política habitacional enfrentou apatia e confusão (VALENÇA, 2001), resultando em instabilidade política e institucional até a criação do Ministério das Cidades em 2003. Este ministério, por meio da Secretaria Nacional de Habitação - SNH, desenvolveu normas e estruturas para a política de habitação, incluindo conselhos, medidas fiscais e projetos de lei para criarem programas habitacionais com o intuito de promover o crescimento habitacional e econômico.

Com base neste aspecto, concomitantemente à nova conjuntura habitacional que se instalava no país, também se dava o desenvolvimento urbano nas cidades, principalmente por meio do processo de metropolização, vinculado ao crescimento da economia capitalista e, por conseguinte, à urbanização, suscitando questões econômicas, sociais e espaciais (GOMES et al., 2015). Com base neste contexto habitacional no país após a redemocratização e trazendo esta dinâmica para a realidade da Região Metropolitana de Natal (RMN), o presente artigo objetiva fomentar uma discussão sobre as repercussões que os dois programas habitacionais de destaque no país, o Minha Casa Minha Vida e o Casa Verde e Amarela

trazem, analisando a atuação dos programas no território da RMN, concentrando suas análises predominantemente na população de baixa renda, faixa 1. Para a elaboração deste artigo, adotamos a metodologia mista, com levantamento bibliográfico inerente ao campo teórico-conceitual de habitação social, procedimento de pesquisa documental em plataformas governamentais e legislações.

Buscando trazer elementos para este debate, o presente artigo se estrutura em três seções, incluindo esta introdução que aborda o contexto do tema e a proposta de análise. A segunda seção discute uma breve trajetória dos dois programas habitacionais e suas estruturas. A terceira seção traz a análise sobre a atuação dos programas dentro da Região Metropolitana de Natal, no qual discutem-se as repercussões positivas e negativas que os programas trouxeram aos municípios da Região Metropolitana de Natal (RMN).

2. MCMC e PCVA: Uma Trajetória de Desafios e Mudanças

Em março de 2009, o governo brasileiro lançou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), uma iniciativa ambiciosa destinada a enfrentar o déficit habitacional significativo do país. Voltado para famílias de baixa renda, tinha como incentivo à produção e aquisição de unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda familiar bruta de até R\$ 9 mil por mês e compreendeu sua atuação em quatro faixas de renda: Faixa 1 - renda familiar bruta (sem descontos) de até R\$ 1.800; Faixa 1,5 - renda familiar bruta de até R\$ 2.600; Faixa 2 - renda familiar bruta de até R\$ 4.000; e Faixa 3 - renda familiar bruta de até R\$ 9.000. O programa foi estruturado em três fases distintas ao longo de quase uma década: de 2009 a 2011, de 2011 a 2014 e de 2014 a 2018, e com o tempo as funções atribuídas a alguns envolvidos foram alterando-se ou transferindo-se na execução do programa. Mas ainda assim, o programa revelou-se incapaz de resolver a crise habitacional, e acabou por evidenciar desafios e questões políticas mais complexas, muitas vezes desviando-se de seu propósito original para atender a agendas políticas e eleitorais.¹

Fix e Arantes (2009) destacam que o programa foi uma estratégia para alcançar a base eleitoral predominante. O PMCMV, semelhante ao BNH, comprometeu-se com o problema habitacional, mas também reforçou interesses do circuito imobiliário e do sistema político. Embora o BNH tivesse uma visão mais complexa e capitalista, focando na mercantilização e expansão urbana, o PMCMV reproduziu a mesma política habitacional, mantendo a racionalidade mercantil e a segregação social. Assim, o poder ajusta os problemas reais a uma visão que mantém as estruturas e a produção mercantil (FIX; ARANTES, 2009; BOLAFFI, 1982). Porém, ainda que o PMCMV tivesse um forte viés econômico, nas palavras de Amore (2015) houve uma boa repercussão na opinião pública que fez o Programa se consolidar na política urbana em nível nacional, com grande relevância nas cidades grandes, médias e pequenas.

Alguns aspectos positivos da política foram importantes para se fazer compreender essa positiva repercussão, como a adoção de critérios sociais importantes para seleção das famílias que compõem o “faixa 1”, grupo que concentra a maior parte do déficit habitacional no país. A exemplo de critérios como a mulher na condição de responsável familiar, a família que tivesse o benefício do Bolsa Família ou do Benefício de Prestação Continuada (BPC), famílias com pessoa portadora de necessidade especial, dependente de até 6 anos ou de 6 a 12 anos, ter idoso na família, dentre outros criados por cada região do Brasil atendendo seus problemas locais. Além da questão primordial, sendo a concessão do subsídio para a faixa 1, para atender grande parte da população que necessita de uma moradia.

¹ Grande parte da discussão deste tópico foi desenvolvida em dissertação de (-). Com fins de manter o anonimato nesta submissão, será acrescentada a informação na versão final do artigo.

No entanto, ainda que o programa tenha sido criado para resolver o problema habitacional e funcionado como uma política de inclusão social, gerando empregos, fomentando a economia e melhorando a qualidade de vida das famílias beneficiadas, ele também apresentou várias falhas. Segundo Cardoso e Aragão (2013), essas falhas incluem: (i) falta de articulação com a política urbana, (ii) ausência de instrumentos para enfrentar a questão fundiária, (iii) problemas de localização dos empreendimentos, (iv) privilégios excessivos aos setores privados, (v) grande escala dos empreendimentos, (vi) baixa qualidade arquitetônica e construtiva, (vii) descontinuidade em relação ao SNHIS e perda de controle social sobre a implementação, e (viii) desigualdade na distribuição dos recursos devido ao modelo institucional adotado. Essas falhas, somadas às mudanças políticas e sociais, inviabilizaram a execução completa das propostas do PMCMV, resultando em uma dinâmica desacelerada até o seu fim.

2.1. Novos arranjos, velhas práticas

No ano de 2020, a nova conjuntura política junto a um realinhamento de medidas e soluções aos problemas do país, sinalizaram a criação de um programa de habitação nacional, chamado Casa Verde e Amarela - PCVA, deixando para trás 11 anos de atuação do PMCMV com todas as suas estruturas e trazendo inquietações sobre os rumos das políticas habitacionais. O PCVA lançado pela Medida Provisória nº 996/2020 e sancionado pela Lei nº 14.118/2021, integrou o plano Pró-Brasil, um pacote de planos e projetos para a retomada da economia, reunindo iniciativas habitacionais com o objetivo de ampliar o provimento de moradias e atender as necessidades habitacionais da população. O programa apresentou-se com o objetivo de estimular a modernização do setor da construção e a inovação tecnológica. Definindo-se como inovador ao propor a inclusão da regularização fundiária e de melhorias habitacionais.

Trouxe sua categorização a partir de três grupos de renda, o grupo 1 no qual recepcionou as famílias com renda mensal de até R\$ 2.400,00, o grupo 2 que recepcionou as famílias que possuem renda mensal de R\$ 2.400,00 a R\$ 4.400,00 e por fim, aqueles que possuíam renda mensal de R\$ 4.400,00 a R\$ 8.000,00. Essa mudança afetou diretamente a maior parte da população que sofre com o déficit habitacional, tornando incerta a concessão do subsídio que era oferecido pelo programa habitacional anterior à essa classe.

Ao longo de sua implementação, o PCVA face à produção social de moradia funcionou com base em uma dinâmica puramente individual e mercantilista, no qual o protagonismo se deu às empresas privadas, bancos ou grandes companhias de habitação estadual (BALBIM, 2022). A política oferecida não abrangeu o desenvolvimento urbano que deveria ser introduzido aos assentamentos presentes na cidade, não assumiu as responsabilidades sobre a manutenção futura das áreas e serviços públicos (GUERREIRO; ROLNIK, 2020) e muito menos na produção efetiva de moradias.

Com o PCVA, observou-se a retomada de uma estratégia político-habitacional antiga pautada em uma proposta neoliberal, seguindo caminhos que ainda fugiam da necessidade de redução do déficit habitacional. Essa iniciativa é clara na Lei nº 14.118/2021 ao passo que promoveu a exclusão das faixas de menor renda no acesso à habitação, não apenas pela cobrança de juros, como também pela paralisação da construção de empreendimentos novos para o Grupo 1. O PCVA foi um programa que se apropriou de algo que existia, alterando o desenho da política habitacional anterior, bem como as vertentes de atuação dos agentes envolvidos, mas herdando antigas estratégias governamentais, enveredando por caminhos duvidosos quanto ao real propósito de suas medidas. Desse modo, sob as mesmas nuances que sempre acompanharam o histórico de políticas habitacionais, o programa ofereceu apenas um “novo layout”.

2.2 A nova fase do PMCMV

Após as eleições de 2022, o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV foi reintegrado à agenda pública nacional. Em 14 de fevereiro de 2023, foi publicada a Medida Provisória nº 1.162/2023. Após discussões e emendas propostas pelo Congresso Nacional, a nova lei do programa, Lei nº 14.620/2023, foi sancionada em 13 de julho de 2023, extinguindo de vez a curta ação do Programa Casa Verde e Amarela.

A promulgação da chamada “PEC da Transição” (EC nº 126/2022) ampliou em R\$145 bilhões o orçamento federal para o ano de 2023. Com isso, o governo recém-eleito destinou o montante de R\$9,7 bilhões para o PMCMV em 2023, frente à quantia de cerca de R\$80 milhões previstos para o PCVA na peça orçamentária de 2022. Ainda assim, desses R\$9,7 bilhões, a maior parcela, de R\$7,8 bilhões, foi destinada para a modalidade FAR, que atende o grupo de renda da faixa 1. Ademais, para o ano de 2024, o orçamento anual aprovado (Lei nº 14.822/2024) para ações habitacionais foi de R\$ R\$11,5 bilhões. A “versão” do Minha Casa Minha Vida iniciado em 2023, trouxe algumas alterações ao desenho original do programa, incluindo a requalificação de unidades habitacionais, a promoção da locação social de imóveis em áreas urbanas, bem como o apoio à regularização fundiária (BRASIL, 2023). Em termos de fontes de recursos, permaneceram as mesmas do primeiro ciclo: FAR, FDS e FGTS. Neste novo ciclo, foram incorporadas melhorias apontadas por críticas acadêmicas (BALBIM et al., 2015) e observadas pelos gestores e técnicos do Poder Executivo Federal e da Caixa como passíveis de aprimoramento (BRASIL, 2023). As mudanças que trouxe o PMCMV 2023 serviram também para enraizar a percepção de que a política habitacional precisa englobar diversas medidas complementares, visando não apenas abordar o déficit quantitativo, mas também garantir condições de qualidade de vida.

O Programa atenderá famílias residentes em áreas urbanas com renda bruta familiar mensal de até R\$ 8.000,00 (oito mil reais) e famílias residentes em áreas rurais com renda bruta familiar anual de até R\$ 96.000,00 (noventa e seis mil reais), consideradas as famílias residentes em áreas urbanas, a Faixa Urbano 1 - renda bruta familiar mensal até R\$ 2.640,00 (dois mil, seiscentos e quarenta reais); Faixa Urbano 2 - renda bruta familiar mensal de R\$ 2.640,01 (dois mil, seiscentos e quarenta reais e um centavo) até R\$ 4.400,00 (quatro mil e quatrocentos reais) e a Faixa Urbano 3 - renda bruta familiar mensal de R\$ 4.400,01 (quatro mil e quatrocentos reais e um centavo) até R\$ 8.000,00 (oito mil reais). Já no grupo das famílias residentes em áreas rurais tem-se a Faixa Rural 1 - renda bruta familiar anual até R\$ 31.680,00 (trinta e um mil, seiscentos e oitenta reais), a Faixa Rural 2 - renda bruta familiar anual de R\$ 31.680,01 (trinta e um mil, seiscentos e oitenta reais e um centavo) até R\$ 52.800,00 (cinquenta e dois mil e oitocentos reais) e a Faixa Rural 3 - renda bruta familiar anual de R\$ 52.800,01 (cinquenta e dois mil e oitocentos reais e um centavo) até R\$ 96.000,00 (noventa e seis mil reais).

Para além do da nova categorização que traz o PMCMV, novas medidas também se destacam como i) obrigatoriedade dos empreendimentos serem mais próximos dos centros urbanos com acesso a serviços públicos essenciais; ii) incorporação de varanda, biblioteca, bicicletário e equipamentos comunitários; iii) limitação da quantidade máxima de UH por empreendimento; iv) medidas de sustentabilidade ambiental e aproveitamento pluvial e energético nos empreendimentos; v) isenção de participação financeira e quitação de prestações para famílias que sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família, do Benefício de Prestação Continuada e outros casos especificados em portaria; e, por fim, vi) a volta do Conselho das Cidades enquanto instância de participação e controle social das políticas urbanas.

Neste aspecto, de acordo com o quadro 01, é possível observar a sistematização das faixas, teto, juros, recursos e modalidades do Programa Minha Casa Minha Vida e o Programa Casa Verde e Amarela.

Quadro 01 - Comparativo faixa, teto, juros, recursos e modalidades: PMCMV1, PMCMV2 e PCVA

| Programa | Faixa/Grupo | Teto | Juros | Recurso | Modalidade de atendimento |
|---|-------------|-----------------------------------|--|-------------------------------------|--|
| Minha Casa Minha Vida | 1 | Até R\$1.800,00 | Isento | FAR/OGU | Produção Subsidiada |
| | 1,5 | Até R\$ 2.600,00 | 5% ao ano | OGU/FGTS | |
| | 2 | Até R\$ 4.000,00 | 5,5% a 7% ao ano | OGU/FGTS | Produção Financiada |
| | 3 | Até R\$ 9.000,00 | 8,16% a 9,16% ao ano | FGTS | |
| Casa Verde e Amarela | 1 | Até R\$ 2.400,00 | 4,25% para N e NE; e 4,5 % para as demais regiões | FAR | " Produção subsidiada; " Regularização fundiária; " Melhoria habitacional e regularização fundiária; Produção financiada |
| | 2 | R\$ 2.400,00 a R\$ 4.400,00 | 5,25% a 7% para N e NE; e 5,5% a 7% para as demais regiões | FDS | |
| | 3 | R\$ 4.400,00 a R\$ 8.000,00 | 8,16% | FGTS | |
| Minha Casa Minha Vida - 2023 | Urbano 1 | Até R\$ 2.000,00 | 4% para N e NE; e 4,25 % para as demais regiões | Dotações orçamentárias da União; | Produção Subsidiada; Produção Financiada |
| | | De R\$ 2.000,01 a R\$ 2.640,00 | 4,25% para N e NE; e 4,5 % para as demais regiões | FNHIS | |

| | | | | | |
|--|----------|--|--|--|--|
| | Urbano 2 | De R\$ 2.640,01 a R\$ 3.200,00 | 4,75% para N e NE; e 5% para as demais regiões | FAR | |
| | | De R\$ 3.200,01 a R\$ 3.800,00 | 5,50% | FDS | |
| | | De R\$ 3.800,01 a R\$ 4.400,00 | 6,50% | FGTS | |
| | Urbano 3 | R\$ 4.400,01 até R\$ 8.000,00 | 7,66% | FGHab | |
| | Rural 1 | anual até R\$ 31.680,00 | | Emendas parlamentares; | |
| | Rural 2 | anual de R\$ 31.680,01 até R\$ 52.800,00 | | | |
| | Rural 3 | de R\$ 52.800,01 até R\$ 96.000,00 | | | |
| | | | | Operações de crédito de iniciativa da União firmadas com organismos multilaterais de crédito | |
| | | | | Contrapartidas financeiras, físicas ou de serviços de origem pública ou privada; | |
| | | | | Doações públicas ou privadas | |
| | | | | Recursos do Programa oriundos de fontes nacionais e internacionais; | |
| | | | | Doações ou alienação gratuita ou onerosa de bens imóveis da União | |
| | | | | Funcap | |

Fonte: Elaboração própria (2024) com base na IN nº 02 de 21 de janeiro de 2020, Lei nº 11977/2009 e Lei nº 14.620/2023 que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida.

3. Transformações Habitacionais na RMN: Do Minha Casa Minha Vida ao Casa Verde e Amarela

A Região Metropolitana de Natal (RMN) remonta à década de 1990, criada por interesses políticos, não havendo predominantemente uma identidade metropolitana por parte de todos os municípios que a compõem (CLEMENTINO, 2007). A RMN foi instituída pela Lei Complementar Estadual (LCE) nº 152, de 16 de janeiro de 1997, inicialmente composta por seis municípios, sendo eles: Natal, Parnamirim, Macaíba, São Gonçalo do Amarante, Extremoz e Ceará-Mirim. A justificativa da sua criação se deu em virtude da expectativa de superar os problemas da região de forma pertinente, através da institucionalização da “Grande Natal”, de modo a integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (CLEMENTINO, 2021), assim ainda no final do século XX, a RMN se expressava como uma “metrópole em formação” (CLEMENTINO E PESSOA, 2009).

A partir dessa perspectiva, dois são os movimentos indicadores de um processo de metropolização, sendo um físico e outro socioeconômico e político-administrativo. O primeiro, caracterizado pela expansão da malha urbana, com os municípios interligados e possuindo Natal como núcleo, ainda com muitos vazios, e o segundo, devido a articulação das atividades de produção, consumo, habitação, serviços, turismo e comunicações, como fatores determinantes para vincular Natal aos municípios do entorno (CLEMENTINO E FERREIRA, 2015).

Ao longo do tempo, sua configuração inicial foi sofrendo alterações a partir da integração de novos municípios. Com isso, em 2002, através da LCE nº 221, São José de Mipibu e Nísia Floresta passaram a fazer parte da RMN. Posterior a isso, no ano de 2005, o município de Monte Alegre foi integrado, mediante a LCE nº 315. Em 2015, ocorreu também a integração dos municípios de Vera Cruz, Maxaranguape e Ielmo Marinho, assim como os municípios de Arês e Goianinha, subsequentemente, contudo no mesmo ano. Ambas as alterações foram realizadas por meio das Leis Complementares Estaduais nº 540 e nº 559, respectivamente. Por fim, no ano de 2019, acrescenta-se à RMN o município de Bom Jesus, atendendo à LCE nº 648 (Rio Grande do Norte, 1997).

Neste sentido, a RMN é atualmente composta por 15 municípios com variados graus de urbanização e integração. Municípios como Natal, Parnamirim, Macaíba, São Gonçalo do Amarante e Extremoz, são mais conectados, enquanto outros, como Ceará-Mirim, São José do Mipibu, Nísia Floresta, Monte Alegre, Vera Cruz, Maxaranguape, Ielmo Marinho, Arês, Goianinha e Bom Jesus, possuem dinâmicas metropolitanas menores (BENTES SOBRINHA, TINÔCO e CLEMENTINO, 2009). Neste aspecto, os municípios com maior nível de integração com a cidade polo formam a metrópole funcional, demonstrando a fragilidade da metrópole institucionalizada, correspondente aos municípios com baixo e baixíssimo nível de integração (FERREIRA, 2016).

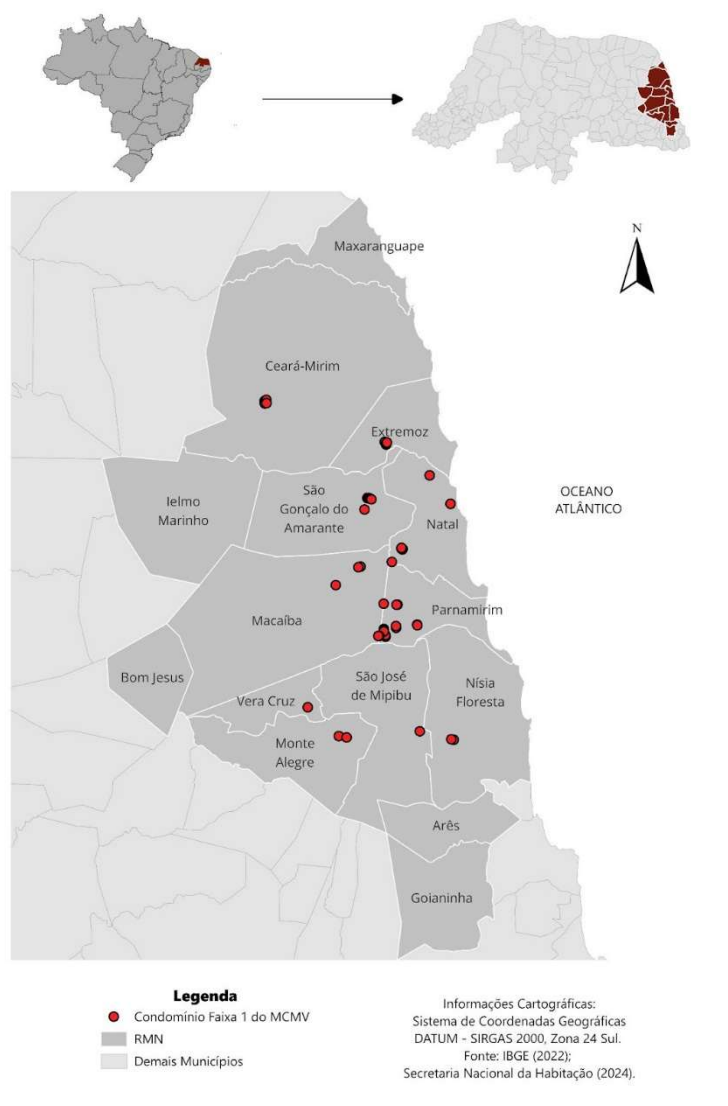
No contexto da atuação dos programas habitacionais na produção de conjuntos habitacionais na RMN ao longo das últimas décadas, estes representam um esforço significativo para atender à crescente demanda por moradia, especialmente entre as famílias de baixa renda. Os Programas governamentais de habitação desempenharam papéis cruciais na oferta de moradias acessíveis e na promoção da inclusão social. De acordo com o último censo populacional do IBGE (2022), a RMN possui 1.527.661 habitantes, ou seja, aproximadamente 46,2% da população do território estadual, de modo que a atuação no campo habitacional nesta região proporciona acesso à moradia a uma parte substancial da população estadual.

3.1 Uma breve análise comparada do PMCMV E PCVA na RMN.

A definição do Programa Minha Casa, Minha Vida e seu processo de implementação na Região Metropolitana de Natal (RMNatal) reintroduziram questões de investigação sobre habitação de interesse social, em um contexto de intensa transformação da área de expansão urbana e metropolitana, relacionada à produção habitacional no período recente

(FERREIRA,2019). O programa proporcionou a construção de milhares de moradias, especialmente voltadas para famílias de baixa renda (Faixa 1), com subsídios significativos que chegaram a até 95% do valor do imóvel. Os empreendimentos Faixa 1 estiveram predominantemente concentrados nos municípios da RMN (MEDEIROS, 2023), em especial nas cidades de Natal e Parnamirim onde se agrupa um maior número de conjuntos e condomínios. Como bem exemplifica a figura 01, abaixo.

Figura 01 – Empreendimentos faixa 1 implementados na RMN.



Fonte: elaboração do Grupo de Pesquisa Estudo Conceito, 2024.

De acordo com os dados da Secretaria Nacional de Habitação - SNH (2024), na modalidade Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, são 52 empreendimentos habitacionais localizados na RMN, desses, 13 é o número de empreendimentos em Natal, cidade polo da RM. Em Parnamirim, município com maior nível de integração com a cidade polo, são 12, 6 empreendimentos em São Gonçalo do Amarante, 4 em Macaíba e 4 em Extremoz, compreendendo 39 empreendimentos nos municípios que formam a RM Funcional de Natal, o que corresponde a 75% da produção habitacional na RMN.

Dos municípios com menor nível de integração, Ceará-Mirim, considerado um município com dinâmica metropolitana de nível médio, possui 5 empreendimentos; Nísia Floresta, São José de Mipibu e Monte Alegre com 3, 2 e 2,

respectivamente; e Vera Cruz com apenas 1 empreendimento. Já nos municípios de Maxaranguape, Ielmo Marinho, Arês, Goianinha e Bom Jesus, a atuação do MCMV se deu através de ofertas públicas e MCMV rural, sendo 2 empreendimentos de oferta pública em Maxaranguape; em Ielmo Marinho, 2 de oferta pública e 2 na modalidade rural; 2 de oferta pública em Arês e 1 rural; em Goianinha 1 de oferta pública e 1 rural; e Bom Jesus, neste último sendo 2 de oferta pública e 3 rural. A seguir, o Quadro 02 sistematiza a quantidade de empreendimentos, unidades habitacionais e ano de execução dos empreendimentos todos na modalidade FAR.

Quadro 02 – Quantidade de empreendimentos e unidades Habitacionais pelo PMCMV nos municípios da RMN na modalidade FAR.

| Municípios | Quantidade de empreendimentos | Unidades habitacionais | Ano de assinatura de execução dos empreendimentos |
|-------------------------|-------------------------------|------------------------|---|
| Natal | 13 | 2.888 | Entre 2011 e 2013 |
| Parnamirim | 12 | 4.992 | Entre 2009 e 2012 |
| São Gonçalo do Amarante | 6 | 1.849 | Entre 2010 e 2013 |
| Macaíba | 4 | 1.143 | Entre 2010 e 2012 |
| Extremoz | 4 | 790 | 2009 |
| Ceará-Mirim | 5 | 1.507 | Entre 2009 e 2014 |
| Nísia Floresta | 3 | 618 | Entre 2010 e 2013 |
| São José de Mipibu | 2 | 315 | 2013 |
| Monte Alegre | 2 | 519 | Entre 2011 e 2013 |
| Vera Cruz | 1 | 100 | 2012 |
| Maxaranguape | - | - | - |
| Ielmo Marinho | - | - | - |
| Arês | - | - | - |

| | | | |
|-----------|---|---|---|
| Goiânia | - | - | - |
| Bom Jesus | - | - | - |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Sistema Nacional de Habitação (2024)

De acordo com Ferreira (2016), no que se refere à distribuição dos empreendimentos de interesse social na Região Metropolitana de Natal, é possível compreender que ocorre para além da cidade polo, a formação de uma zona de concentração em Parnamirim, em uma porção do território que permite uma influência na expansão desse município em direção aos de São José do Mipibu e Nísia Floresta, assim como reforça os níveis de integração entre eles. Além disso, a integração funcional entre os municípios de Natal e Macaíba, na porção oeste da capital, permanece mantida, inclusive com reforço dessa integração em decorrência da concentração em empreendimentos nesta porção. Por fim, observa-se que essas zonas de concentração da produção habitacional de interesse social, resultantes dos investimentos do PMCMV, podem ser utilizadas como referência socioterritorial para o desenvolvimento de novas ações pelos municípios. Isso deve considerar a adoção de um planejamento urbano integrado, essencial para a efetivação de habitações adequadas a partir de uma perspectiva metropolitana (FERREIRA, 2016).

Vale destacar também que das unidades citadas no Quadro 02, nos municípios de Natal, Parnamirim e São Gonçalo há unidades habitacionais que não foram entregues categorizados em quatro empreendimentos, a saber Morar Bem Pajuçara em Natal, Ilhas Caribe em Parnamirim e São Gonçalo II e III, em São Gonçalo totalizando 1.272 unidades não entregues. Além disso, é possível compreender que estas unidades tiveram suas execuções iniciadas até 2014 não havendo lançamento de nenhum empreendimento após este ano. A partir desses dados, conclui-se que embora haja atuação do PMCMV na cidade polo e nos municípios de entorno de alto nível de integração e expansão para os demais municípios da RMN, a produção habitacional na região para a faixa 1, no qual concentra o maior índice de déficit habitacional, encontra-se congelada.

É certo que o PMCMV promoveu mudanças significativas para o campo habitacional na RMN, como um programa que trouxe um pacote de medidas efetivas e que impulsionou a economia, principalmente nos municípios fora da metrópole funcional. As mudanças realizadas na Lei do Programa Minha Casa Minha Vida em sua segunda fase, no qual impuseram a construção de empreendimentos em áreas urbanas ou de expansão urbana no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana, resultaram na transformação forçada de terras rurais em urbanas. Dessa forma, o programa contribuiu para um processo de expansão urbana metropolitana na RMNatal, por meio da atuação do mercado imobiliário, com o respaldo do Estado. Cujo processo levou a uma urbanização forçada, uma vez que os arredores dos conjuntos habitacionais, associados a projetos de baixa qualidade (monofuncionalidade, padronização, grande escala, etc.), obrigaram os moradores a adaptarem suas residências, criando novos arranjos para suprir suas necessidades cotidianas (MEDEIROS, FONTENELE, 2019).

Porém para Ferreira (2016), apesar da relevância do PMCMV a questão da habitação em escala metropolitana permanece inalterada, enquanto o processo de metropolização apresenta desafios cada vez mais complexos para a efetivação da moradia adequada. Contudo, a autora destaca que a habitação de interesse social adquiriu contornos mais explícitos de mercadoria especial, ocupando um lugar de destaque no setor econômico. Atraindo novos agentes imobiliários que, tradicionalmente, não ofertavam produtos para famílias de rendimentos inferiores nem atuavam fora do Polo da RMNatal.

O fato é que ao pensar numa perspectiva de produção habitacional pós PMCMV, a atenção voltou-se novamente apenas ao mercado imobiliário e a grande atuação das empreiteiras com o advento do PCVA na escala metropolitana, no qual se observou a pouca atuação do programa como um todo na RMN, mas direcionando grande parte de sua execução ao grupo 2 e 3. Segundo os dados abertos do FGTS no ano de 2023, o financiamento com base neste mesmo recurso no CVA para o

grupo 2 e 3 foi em média de 5.867 unidades habitacionais (UH) por ano, sendo aproximadamente 17.603 UH em 3 anos de atuação entre os anos de 2020 e 2022.

Na RMN a distribuição de UH para estes dois grupos se deu em proporções desequilibradas. Em Bom Jesus com 89 UH, Ceará-Mirim com 611 UH, Extremoz com 3.908 UH, Goianinha com 347 UH, Macaíba com 722 UH, Monte Alegre com 48 UH, Natal com 1.953 UH, Nísia Floresta com 169 UH, Parnamirim com 1.751 UH, Vera Cruz com 8 UH, Maxaranguape com 3 UH, São Gonçalo do Amarante com 2.673 UH, São José de Mipibu, com 246 UH, já Arês e Ilmo Marinho sem unidades financiadas. A partir desse ponto compreende-se que a concentração de financiamento se dá na RMN funcional, no qual se vê a atuação preponderante do mercado privado, deixando de lado o objetivo a que se destina o Programa habitacional, a provisão de moradias para a classe baixa, grupo/faixa 1, que não tem recursos para financiar uma casa.

O PCVA não atuou para o grupo 1 durante sua vigência, enquanto entregava números baixos de unidades até para os grupos que financiavam moradia (grupo 2 e 3), o PMCMV de 2009 a 2019 chegou a financiar em média 9.250 unidades por ano o que resulta em 101.752 unidades em 10 anos de atuação, mais do quádruplo do que o CVA executou. A percepção é de que o PCVA se apropriou do que se consolidou no PMCMV, aderindo as vertentes de atuação dos agentes envolvidos, insistindo nas mesmas estratégias governamentais e enveredando por uma política econômica que ultrapassou demasiadamente o propósito social.

O resultado dessa dinâmica mostra que a atuação do poder público em prol dos interesses sociais foi reduzida frente aos programas habitacionais, fortalecendo a atuação privada. O Programa Minha Casa Minha Vida não solucionou os problemas habitacionais, e após 11 anos, as soluções esperadas não foram implementadas. O Programa Casa Verde e Amarela, que deveria ter combatido esses problemas, revelou-se apenas como uma estratégia de marketing do governo, retomando obras inacabadas do PMCMV sem alcançar resultados significativos. Em resumo, o PCVA foi um "experimento fracassado desde sua criação".

Considerações finais

O artigo detém como tema principal a habitação de interesse social e suas particularidades sob o prisma de dois programas habitacionais, o Programa Minha Casa Minha Vida e o Casa Verde e Amarela inserido no contexto da Região Metropolitana de Natal. Buscou-se conduzir uma breve discussão crítica ao longo de toda a análise, pautada em referências teóricas e conceituais que abordam a habitação de interesse social, o direito à moradia digna, o acesso a urbanização, o direito a reivindicação e principalmente a compreensão de que o direito não se encerra nas diretrizes que são impostas pelos programas lançados à sociedade.

A análise versou sobre a trajetória do PMCMV e do PCVA dentro da RMN, trazendo uma breve análise do desenho de cada política e principalmente sobre o impacto dos empreendimentos na Região. Neste sentido, ao longo das análises feitas, permitiu-se compreender que o PMCMV promoveu mudanças significativas para o campo habitacional no país, como um programa que trouxe um pacote de medidas efetivas e que impulsionou a economia, mas que pecou em sua execução, não sendo aproveitado integralmente diante do que se idealizou. Há críticas sobre o programa, quanto a estrutura dos empreendimentos, localização, a falta de estrutura urbana acompanhada da habitacional oferecida, a questão do solo urbano e a disputa de interesses.

Por outro lado o PCVA se apropriou do que se consolidou no PMCMV, aderindo as vertentes de atuação dos agentes envolvidos, insistindo nas mesmas estratégias governamentais e enveredando por uma política econômica que ultrapassou demasiadamente o propósito social. Houve uma tentativa do PCVA em tentar trazer a sensação do novo para a política

habitacional, uma insistência em trazer a “marca” do governo vigente, renomeando o programa e aplicando-o sob os moldes de uma série de subprogramas, modalidades, alterações das linhas de financiamento, redistribuição de competências a agentes operadores e formas de acesso ao que se pode afirmar, crédito “casa própria”, que não se consolidou, com uma produção baixa de unidades e pouco avanço no combate ao déficit habitacional.

Com a volta do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), novos avanços tendem a se consolidar, e as saídas para minorar o problema habitacional parecem tomar rumos positivos. A implementação de políticas habitacionais mais robustas e integradas promete enfrentar de maneira mais eficaz os desafios de infraestrutura e inserção urbana, promovendo um desenvolvimento urbano mais equitativo e sustentável. Dessa forma, espera-se que o PMCMV não apenas melhore o acesso à moradia, mas também contribua para uma reorganização socioespacial mais justa, proporcionando melhores condições de vida para as famílias em todo o território.

Porém, para além das diretrizes e avanços destacados da nova versão do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no reestabelecimento dos investimentos habitacionais, a questão da habitação em escala metropolitana caminha a passos lentos. Esse cenário é agravado pelo processo de metropolização, que impõe desafios cada vez mais complexos aos municípios. Adicionalmente, observa-se que a produção habitacional ainda concentra sua atuação, em grande maioria, nas áreas periféricas, carentes de infraestrutura e equipamentos de uso coletivo. Um fenômeno propício a regiões onde o preço do solo urbano é inferior, porém as condições de inserção urbana são inadequadas. Todavia, a nova versão do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) busca superar essa barreira, visando proporcionar melhores condições para os investimentos habitacionais.

Bem como, também é necessário superar os problemas inerentes às questões fundiárias, que, no território, geram a desarticulação entre as políticas urbanas e habitacionais. Como o poder público ainda não conseguiu avançar no enfrentamento dessas questões fundiárias, a disputa de capitais pelos efeitos úteis de aglomeração e pelos sobrelucros de localização continuará a influenciar decisivamente o mercado habitacional, a organização socioespacial do território, e, especificamente, a forma como as famílias acessam a cidade e as condições desse acesso (FERREIRA, 2016).

Em suma, este artigo revela as complexidades e desafios enfrentados pelas políticas habitacionais no Brasil, especialmente no contexto da Região Metropolitana de Natal. A análise dos programas Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e Casa Verde e Amarela (PCVA) destaca tanto os avanços quanto as limitações dessas iniciativas e a superação desses desafios é essencial para garantir o direito à moradia digna.

REFERÊNCIAS

AMORE, Caio Santo. "Minha Casa Minha Vida" para iniciantes. In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Orgs.). *Minha casa . . . e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 11-27.

ANDRADE, I. A. L.; CLEMENTINO, M. L. M. Descentralização e impasses da governança. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. (Org.). *As metrópoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Revan: Fase, 2007.

ARANTES, P. F.; FIX, M. *Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação*. São Paulo, Brasil de fato, 2009.

BALBIM, R.; KRAUSE, C.; LIMA NETO, V. *Para além do Minha Casa Minha Vida: uma política de habitação de interesse social*. IPEA, relatório de pesquisa. Brasília, 2015.

BALBIM, R. Do Casa Verde e Amarela ao Banco Nacional da Habitação, passando pelo Minha Casa Minha Vida: Uma avaliação da velha nova política de desenvolvimento urbano. Texto para Discussão 2751. Brasília: IPEA, 2022.

BENTES SOBRINHA, Maria Dulce Picanço; TINÔCO, Marcelo Bezerra de Melo; CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. Articulações e contradições da estrutura urbana e metropolitana no turismo internacional de sol e mar em Natal. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; PESSOA, Zoraide Souza. (Org.). Natal: uma metrópole em formação. 1 ed. São Paulo (SP): EDUC - Editora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009, v. 1, p. 143-166.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia (Org.). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. Prefácio de Francisco de Oliveira. 2.ed. São Paulo: Alfa-omega, 1982. 116 p., cap. 2, p. 37-70.

BONATES, Mariana Fialho. Ideologia da casa própria sem casa própria: o Programa de Arrendamento Residencial na cidade de João Pessoa-PB. 2007. 291 f. Dissertação (Mestrado em Conforto no Ambiente Construído; Forma Urbana e Habitação) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2007.

BONDUKI, N. G. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. TD.

Teoria e Debate, v. 82, p. 1, 2008

BRASIL. Lei 14.620 de 13 de julho de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm. Acesso em julho de 2024.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos de política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 17-66.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; PESSOA, Zoraide Souza. Natal: uma metrópole em formação. São Paulo, EDUC, 2009.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda, FERREIRA, Angela Lúcia. Caminhos para se pensar a metropolização de Natal: questões, hipóteses e referências. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Angela Lúcia (org.). Natal: Transformações na Ordem Urbana. Letra Capital, Rio de Janeiro, 2015.

CLEMENTINO, M. L. M. et al. As Dificuldades de governança na região metropolitana de Natal/RN. IPEA, relatório de pesquisa. Brasília, 2021.

COUTO, Ana Emília da Silva. Qual é a cor da minha casa? Velhos ou novos paradigmas na provisão de moradia. 2022. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2022.

FERREIRA, Glenda Dantas. Produção habitacional, agentes e território: uma análise do programa minha casa, minha vida na região metropolitana de Natal (2009-2014). 2016. 294f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

FERREIRA, Glenda Dantas. Produção habitacional de interesse social e agentes: um olhar sobre a implementação do PMCMV na Região Metropolitana de Natal/RN. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda (org.). Duas décadas da Região Metropolitana de Natal. Letra Capital, Rio de Janeiro, 2019.

FONTENELE, Beatriz Medeiros; MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. Na periferia da periferia: o Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1 nos municípios de menor integração da Região Metropolitana de Natal. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda (org.). Duas décadas da Região Metropolitana de Natal. Letra Capital, Rio de Janeiro, 2019.

GOMES, Rita de Cássia da Conceição et al. A metrópole de Natal na rede urbana brasileira e sua configuração interna. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; Ferreira, Angela Lúcia. (Org.). Natal, Transformações na Ordem Urbana. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, v. 1, p. 45-82.

GUERREIRO, Isadora Andrade. Casa Verde e Amarela, securitização e saídas da crise: no milagre da multiplicação, o direito ao endividamento. Disponível em: <https://passapalavra.info/2020/08/134088/>. Publicado em 31 de ago. 2020.


MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de; FREITAS, Mariana Fernandes; CRUZ, Flavia Duarte de Oliveira; BARBOSA, Jane Roberta de Assis. A MUNICIPALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO: QUANDO O PEQUENO SE TORNA GRANDE. Informe GEPEC, v. 27, n. 2, p. 339, 2023.

RIO GRANDE DO NORTE, Lei Complementar nº 152 de 16 de janeiro de 1997. Natal, 1997.

VALENÇA, M. M. Globabituação. Sistemas habitacionais no Brasil, Grã-Bretanha e Portugal. São Paulo: Terceira Margem, 2001.

ANAI S

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES



MINHA CASA É MEU LUGAR DE FALA: a violação do direito à moradia e o impacto na vida das moradoras da Comunidade Aratu em João Pessoa/PB

Ana Clara Vieira e Medeiros (UFPE)
Lívia Izabel Bezerra de Miranda (UFCG)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

METRÓPOLES:
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

RESUMO

O direito à moradia é assegurado como um direito humano pela Constituição Brasileira. É crucial compreender que moradia não se limita ao espaço físico do abrigo. No contexto de gênero, é essencial enxergar a habitação como um ambiente destinado às experiências cotidianas e ao desenvolvimento das atividades essenciais para a sustentação da vida. O estudo propõe compreender a violação do direito à moradia a partir do cotidiano das mulheres moradoras da comunidade Aratu em João Pessoa/PB. Busca-se descrever os aspectos de vulnerabilidade e precariedade social, levando em conta os níveis de infraestrutura disponível e como isso afeta a vida das mulheres. Trata-se de uma pesquisa exploratória e de natureza qualitativa, a partir de levantamentos de dados e observações em campo. A pesquisa está associada ao INCT Observatório das Metrópoles - núcleo Paraíba por meio da pesquisa “Reconhecendo Assentamentos Precários de João Pessoa e Campina Grande - PB”, financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). O artigo revelou a enorme carência da comunidade em relação à infraestrutura e equipamentos, mesmo com um entorno mais consolidado. Para lidar com essas ausências, a própria comunidade desenvolveu soluções alternativas para o dia a dia. O artigo contribuiu para o debate sobre o direito à moradia e gênero e para o desenvolvimento de uma metodologia colaborativa que aborda o desafio de identificar e caracterizar territórios populares por meio da participação ativa das comunidades locais.

Palavras Chaves: habitação social, gênero, direito à moradia, direito à cidade

INTRODUÇÃO

O direito à moradia é um direito humano protegido pela Constituição Brasileira e ao mesmo tempo uma âncora para assegurar outros direitos. O impacto da precariedade habitacional na vida das pessoas vai além da privação material. Viver em assentamentos priva os moradores de usufruir um amplo espectro de outros direitos humanos, civis e políticos e a maneira de enfrentamento desses problemas deve ser entendida de formas particulares que variam no tempo e no espaço.

No que diz respeito ao recorte de gênero, o direito à moradia é um ponto elementar para se pensar qualquer exercício de autonomia econômica para as mulheres. Ainda muito associadas ao âmbito privado, as condições de moradia adequada são fundamentais para garantir recursos de cidadania como saúde, uso do tempo, segurança, profissionalização, ou seja, fatores relacionados ao seu desenvolvimento (LIMA, 2018). Mesmo com o avanço das mulheres nas últimas décadas em vários âmbitos da sociedade, em relação a direitos e a ocupação de certos espaços, ainda existe profunda desigualdade entre homens e mulheres.

Adotar uma perspectiva de gênero permite que arquitetura e urbanismo se aproximem das experiências e vivências que moldam historicamente e socialmente a sociedade. Este artigo destaca dois aspectos: a vida cotidiana das mulheres e o direito à moradia adequada, mostrando como a violação deste último impacta diretamente o primeiro. A habitação deve ser entendida não apenas como um local de descanso, mas como um espaço essencial para as vivências diárias e para o desenvolvimento das atividades fundamentais para a manutenção da vida.

Entende-se o direito à moradia de uma forma ampla, que considera aspectos como a habitabilidade para medir, por exemplo, o desenvolvimento humano. Torna-se um desafio pois existe uma dificuldade em estabelecer parâmetros mínimos de habitabilidade para caracterizar o problema. Geralmente, não são identificados aspectos que debilitam a qualidade de vida das pessoas, como, por exemplo, a moradia em áreas de risco ou a precariedade das habitações. Além disso, é preciso relativizar algumas informações, como aquelas referentes à propriedade dos terrenos e dos domicílios, visto que as pessoas muitas vezes desconhecem a condição de ilegalidade da posse do seu terreno (MIRANDA, 2005).

As reflexões organizadas neste artigo, tem como base uma pesquisa associada ao INCT Observatório das Metrópoles - núcleo Paraíba, e busca dar continuidade às investigações acerca da caracterização dos assentamentos populares de João Pessoa/PB, por meio da pesquisa “Reconhecendo Assentamentos Precários de João Pessoa e Campina Grande - PB”, financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

A comunidade Aratu, escolhida como área objeto de estudo, é considerada pelo IBGE, uma favela ou comunidade urbana (Censo, 2022) - ou seja, uma área de ocupação irregular caracterizada pela ausência de serviços públicos essenciais e localizados em áreas restritas à ocupação. Sendo assim, esta pesquisa entende que estudar a dimensão de gênero também é se preocupar em dar visibilidade às necessidades específicas das mulheres nas comunidades populares, parcela da população ainda silenciada e oprimida. A comunidade foi escolhida por se enquadrar dentro das dimensões da precariedade e vulnerabilidade, mas principalmente por possuir uma liderança comunitária feminina e engajada nas lutas pelo direito à moradia.

Buscou-se compreender de que forma a violação do direito à moradia, levando em consideração os aspectos de infraestrutura, afeta o cotidiano das mulheres moradoras da comunidade Aratu em João Pessoa, na Paraíba.

ARATU POR ELAS: ESTRUTURAÇÃO DE UM PROCESSO PARTICIPATIVO

A revisão da literatura foi um passo essencial para situar o tema, visto que a relação entre gênero e a questão do direito à moradia ainda é pouco explorada. Foram desenvolvidas leituras referentes à estruturação da abordagem acerca da precariedade habitacional e o direito à moradia e acesso à cidade na perspectiva de gênero.

Outro passo importante foi a realização de uma metodologia participativa, aplicada por meio de oficinas realizadas na única organização das mulheres da comunidade, o clube de mães. Estas oficinas possibilitaram maior aproximação com as moradoras da comunidade. Desse modo, foi possível caracterizar o território quanto às suas questões físicas e sociais e construir uma caracterização mais humana de acordo com as demandas de quem vive no espaço a partir das percepções das mulheres. Essa caracterização buscou evidenciar aspectos que não foram identificados em cartografias georreferenciadas.

A última etapa da metodologia consistiu na aplicação de entrevistas semiestruturadas com as moradoras da comunidade. Essa etapa complementou as análises realizadas na oficina participativa. Através das entrevistas foi possível conhecer o processo de formação da comunidade pela perspectiva feminina, com o foco de compreender qual o impacto da moradia em suas atividades cotidianas e quais as alternativas encontradas para lidar com as ausências previamente identificadas. Seu conteúdo compreendeu questões acerca das condições das habitações, infraestrutura e serviços da comunidade, equipamentos públicos e lazer. Para a realização das entrevistas, foram feitas visitas aos domicílios para que as entrevistadas se sentissem mais confortáveis e para que elas não precisassem se deslocar por muito tempo para outro espaço.

O DIREITO DAS MULHERES A UM AMBIENTE ADEQUADO PARA VIVER

Todos têm o direito de ter um lugar adequado para viver. O direito à moradia é um direito humano e natural do indivíduo, sendo ele indispensável para a proteção da vida, da saúde e da liberdade. Desde 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo 25, coloca:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (ONU, 1948)

Para entender as consequências da discriminação e desigualdade no direito das mulheres à moradia, é essencial reconhecer que a moradia adequada não se resume a apenas um teto. É necessário que a moradia seja habitável, com boas condições contra frio, calor, umidade, desmoraamentos e qualquer fator que ponha em risco a saúde e a vida, além de ser adequada ao número de moradores. Considerando que a desigualdade de gênero permeia todas as dimensões da vida, é crucial reconhecer que o impacto da violação desse direito é diferente para as mulheres, trazendo consequências que muitas vezes não afetam os homens da mesma forma.

Em 2002, é apresentado pela Relatoria Especial para o Direito à Moradia Adequada da ONU, um relatório intitulado Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – Relatório da Relatoria Especial para Moradia como um componente do direito a um padrão adequado de vida, produzido pelo relator Miloon Kothari, abordando questões de discriminação e impactos da globalização no direito à moradia. Nele, é dedicado um item para tratar da discriminação de gênero em relação com as garantias do direito à moradia adequada. Como fruto dessa discussão, foram definidos condicionantes que devem ser contemplados pelo direito e promoção da moradia adequada e observadas na elaboração de programas habitacionais. São eles: *segurança da posse; disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos; custo acessível; habitabilidade; não discriminação e priorização de grupos vulneráveis; localização adequada; e adequação cultural.* (NETO, 2018)

Em 2019, constatou-se que 60% do déficit habitacional no Brasil, era composto por mulheres vivendo em condições de moradia inadequadas. Muitas vezes, por terem que se dividir entre o trabalho produtivo e o reprodutivo, as mulheres não conseguem arcar com os custos da moradia. Elas não serem proprietárias ou possuidoras de uma moradia, somado à cultura de ainda colocar os imóveis em nome dos maridos, contribui para a manutenção de relações de dependência, seja com a família ou com terceiros (LACERDA, 2021). É comum encontrar famílias que ainda enxergam o homem como a figura de chefe da casa, e a posse da terra nas mãos deles mantém antigas formas de dominação dos homens sobre as mulheres. Enquanto para a maioria dos homens a terra é entendida como mercadoria e possui valor de troca, as mulheres enxergam como uma forma de garantir a segurança da sua vida doméstica e da sua família. Para SANTORO, 2008, estabelecer a mulher como figura prioritária para receber uma titulação pode significar uma opção na direção de garantir a permanência na área, preocupação constante dos programas públicos de regularização fundiária, visto que a mulher está mais preocupada com a estabilidade do que com a lucratividade. Ou seja, pode-se enxergar nas mulheres um ator relevante para fazer com que a propriedade cumpra uma função social. Ela ainda explica que devem ser consideradas as dimensões de gênero no processo de desenvolvimento urbano na formulação de programas de regularização da posse para tentar corrigir essas desigualdades históricas e sociais, para além de promover o empoderamento das mulheres e garantir uma maior estabilidade às crianças.

Ainda na leitura sobre a feminização do déficit habitacional, é preciso levar em conta a violência doméstica. Muitas vezes a ausência de moradia é um empecilho para o rompimento do vínculo com o agressor. Para LIMA, 2018, isso não se dá somente pela percepção comum que as mulheres dependem financeiramente dos seus companheiros, porque mesmo algumas delas exercendo trabalhos remunerados, quando se trata de famílias de baixa renda, essa separação significa, naturalmente, uma diminuição de renda para ambos, mas que pesa mais nas mulheres considerando que, majoritariamente, elas que ficam com os filhos. “A violência doméstica tem sido apontada como uma das principais causas de violência contra mulheres e crianças, se tornando desabrigadas especialmente quando não há proteção suficiente” (UN-HABITAT, 2009). É comum escutar o relato de mulheres que permanecem no relacionamento abusivo para evitar a perda da propriedade ou para garantir a herança dos filhos, ou seja, são capazes de suportar a violência em troca de lugar para morar.

Raquel Ludermir atribui a relação entre violência doméstica e déficit habitacional como um problema social e urbano invisibilizado e que afeta uma em cada quatro mulheres no Brasil e na América Latina. A grande maioria das mulheres vítimas de violência sai de casa, mesmo que por um período, na tentativa de escapar das agressões, recorrendo à ajuda de familiares e amigos, ou arcando com custos de aluguel que nem sempre conseguem arcar (ônus excessivo de aluguel). (LACERDA, 2021). O ciclo da violência doméstica muitas vezes não é compreendido pelos familiares e vizinhos, que possuem um papel muito importante na oferta de abrigo e no incentivo pela busca de ajuda. Em todo o Brasil existem menos de 80 casas-abrigo para mulheres em situação de violência doméstica e o acesso a esse serviço é restrito para mulheres em risco iminente de morte (LUDERMIR; SOUZA, 2021), exemplo claro da negligência das políticas públicas brasileiras quando o assunto é moradia e violência doméstica.

É preciso entender que para os direitos à moradia e à cidade, as desigualdades determinam a produção do espaço. Para construir cidades mais justas e igualitárias, alguns temas precisam ser discutidos de forma mais consistente. Por exemplo, durante uma parte da história do planejamento urbano, as diferenças de gênero estiveram invisíveis. Para SANTORO, 2008, é necessário desconstruir a percepção generalizada de que o tema “gênero” é recente no debate sobre o futuro do nosso território e principalmente sobre o debate urbano. Ela ainda afirma que o olhar de gênero no planejamento territorial significaria uma nova sensibilidade urbana que nos enfoques metodológicos busca dar voz aos coletivos antes excluídos, além de trabalhar as demarcações entre o território público e o doméstico, e que por isso, é preciso que haja reconhecimento da diversidade cultural como um elemento chave para repensar a planificação, visto que, há diferenças e o plano não deve pensar apenas na totalidade.

As relações desiguais de poder entre homem e mulher que se manifestam tanto na política quanto na cultura, se tornam parâmetro para tomada de decisões, que muitas vezes influencia a elaboração do orçamento público. (BELLO; BELEZA, 2019). Como o espaço planejado não é fruto das relações entre os indivíduos e sim de uma ordem que foi criada simbolicamente, ele exprime claramente os conceitos nos quais foi baseado. Além de ser responsável por definir o que significa equilíbrio social, o poder hegemônico também define sua relação com o espaço, tanto no território como um todo como nos edifícios públicos, comerciais, escolares, entre outros. (LEVI, 2012 apud ANDRADE, 2018).

ARATU: UM TERRITÓRIO DE LUTA DAS MULHERES

A Formação da comunidade e as perspectivas sobre o território

Durante as entrevistas, nenhuma das moradoras conseguiu descrever precisamente o processo de formação do assentamento. Segundo uma das entrevistadas, a comunidade surgiu a partir da ocupação de famílias que visitavam parentes em uma penitenciária próxima, cerca de vinte e três anos atrás. Todas elas residem na comunidade há menos de uma década. Quando perguntada sobre como era a comunidade quando ela chegou e as maiores diferenças encontradas atualmente, Joana¹ relatou:

“A rua que eu moro mal tinha casa, eram mais os terrenos divididos, parecia um sítio mesmo, casinha de interior, sem poste, sem iluminação, era bem precária a situação. Hoje em dia temos energia, que a energisa passou, temos iluminação pública, a energia a gente paga então não é mais os cabos que a gente puxava energia clandestina e acontecia da gente perder muito eletrodomésticos porque queimava por causa das quedas de energia, ficávamos muito tempo sem energia, aí as coisas na geladeira estragava. Já perdi ventilador, televisão, geladeira, tudo nesse processo das quedas de energia, porque a energia não era regularizada. Com o passar do desenvolvimento da comunidade a gente começou a ter um pouco mais de atendimento melhor na UBS, porque

¹ Todos os nomes citados das moradoras entrevistadas foram trocados para preservar suas identidades

eles começaram a cobrir essa área porque era uma dificuldade muito grande no início pra gente ser atendido, melhorou também a questão da coleta de lixo que não tinha e hoje tem, então melhorou bastante essa situação assim.” (Joana, moradora da comunidade Aratu, em entrevista no dia 29 de agosto de 2023)

Aratu é reconhecida na cidade por sua ativa participação política e envolvimento nas batalhas pelo direito à moradia e à cidade. Muitos dos progressos que as moradoras conseguem reconhecer na história recente da comunidade são resultados diretos dessa forte articulação, mesmo que muitas delas não estejam conscientes de sua própria contribuição para esse movimento. A primeira coisa que chamou atenção na comunidade, foi a força do clube de mães e como elas são capazes de manter e promover tantas ações dentro da comunidade. Os clubes de mães são, acima de tudo, espaços de acolhimento onde as mulheres podem compartilhar suas experiências e apoio mútuo. Desempenham um papel crucial em oferecer formação e cuidado, funções que idealmente seriam responsabilidade do Estado.

A ausência de políticas públicas efetivas para o cuidado com essas mulheres, na maioria das vezes mães, tornou necessária a formação desses grupos. Assim, se tornam ferramentas de valorização da mulher através de atividades coletivas, capacitando-as a reivindicar seus direitos junto ao poder público, com o objetivo de alcançar uma melhoria habitacional para a comunidade, como o acesso a equipamentos de educação e saúde (SARAIVA, 2016). Em Aratu, os clubes de mães surgem como uma resposta solidária às carências e desafios enfrentados pelas moradoras, portanto são uma potência no território. Essa iniciativa não só minimiza as deficiências estruturais, mas também fortalece os laços comunitários, proporcionando apoio mútuo e oportunidades para superar adversidades. É um exemplo concreto de empoderamento comunitário, onde as mulheres enfrentam desafios juntas e colaboram ativamente para construir uma rede de apoio que beneficia a todos.

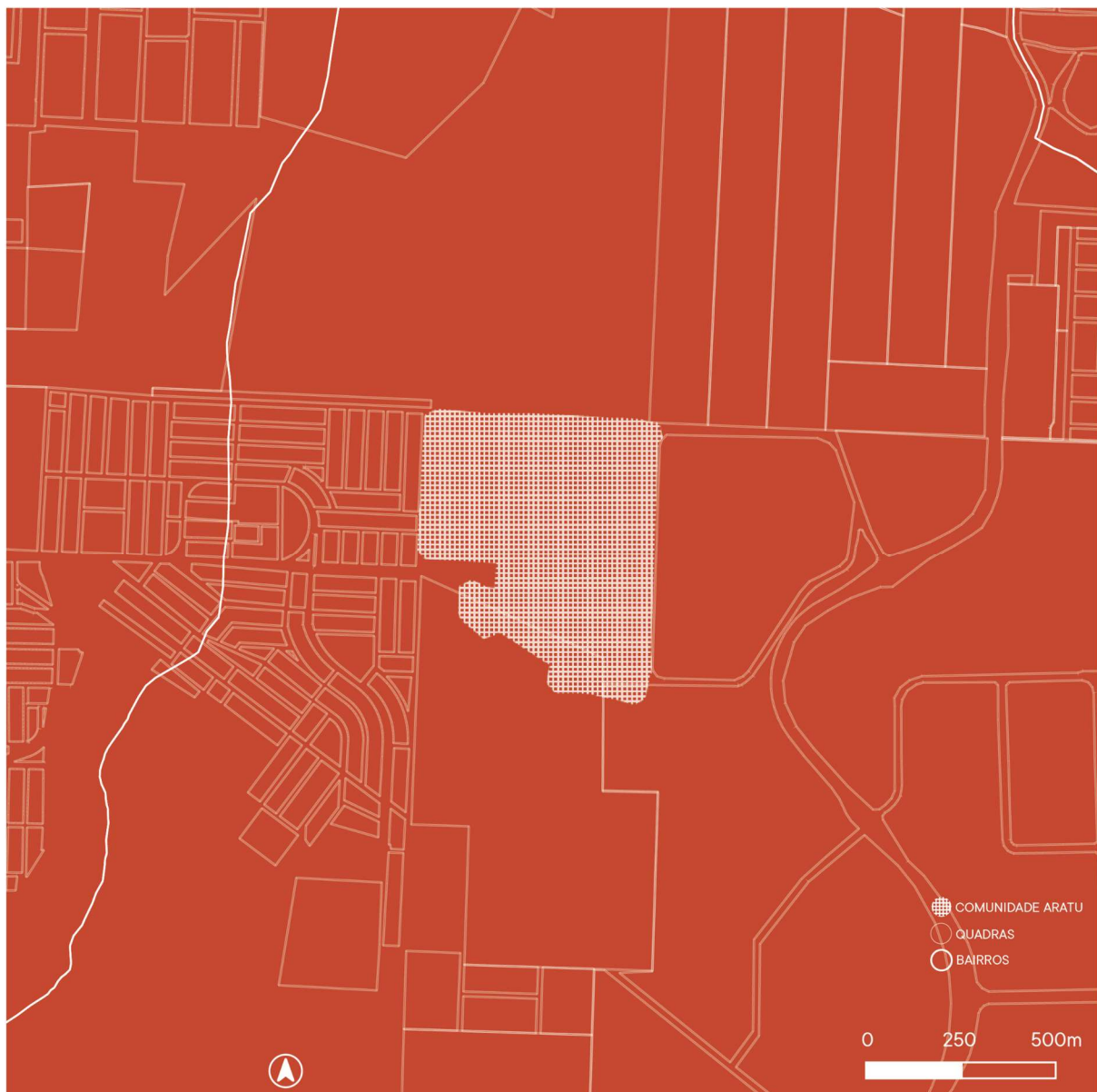
Durante as conversas, algumas moradoras contaram que parte da evolução recente de Aratu se deu por conta de Dubai, uma antiga comunidade também fruto de ocupação, localizada no bairro Mangabeira, no entorno do bairro Costa do Sol, e que mais de 400 famílias sofreram um processo de despejo em novembro de 2021. A mídia afirmava que se tratava de um crime ambiental, por estar localizada em uma área de preservação, mas também alegaram que a área era dominada pelo tráfico de drogas e servia de esconderijo para criminosos. Pela proximidade das áreas, Aratu foi a comunidade escolhida para muitas dessas famílias irem morar. Por isso, muitas moradoras dizem que Dubai foi incorporada a Aratu, resultando em um grande crescimento da "população da comunidade", como elas afirmam, nos últimos dois anos. O pouco que a prefeitura fez foi cadastrar algumas famílias para receber auxílio aluguel, proporcionando um lugar temporário para morarem. Em julho de 2023 o governo estadual e a prefeitura assinaram uma ordem de serviço para a construção de um conjunto habitacional no bairro Gramame, destinado aos antigos moradores de Dubai. O novo conjunto promete incluir escola, creche, horta e equipamentos para idosos e crianças.

Compreender a história atual da comunidade também envolve entender o que, para as moradoras, pertence à comunidade Aratu, visto que ela cresceu espontaneamente ao longo dos anos. Um dos objetivos da oficina de mapeamento colaborativo realizada em 15 de junho de 2023 foi identificar, junto com as moradoras, quais são os limites da comunidade, como estes limites são reconhecidos e como a comunidade se relaciona com a sua vizinhança. Para isso, foi preparado um material de fácil compreensão e manuseio, que consistia em: uma maquete com a representação das curvas de nível do recorte da área, a imagem satélite da área, os nomes das ruas e o corpo d'água presente no local.

A área levada em consideração na construção da maquete foi um pouco maior do que a delimitação definida pelo IBGE 2019 (Cartograma 01), para que fosse possível realizar a partir das percepções das moradoras, qual é o território reconhecido pela comunidade, visto que, pode acontecer de delimitações impostas aos territórios produzidas com base nas fontes de dados, ou pela legislação municipal, não correspondam às fronteiras que representem as relações cotidianas das mulheres com o local e a sua vizinhança, conduzidas por relações de pertencimento. A maioria dos dados provém de fontes governamentais, que geralmente consideram aspectos morfológicos e não são atualizados com frequência. Em contrapartida, a delimitação feita pela própria comunidade reflete o sentimento de pertencimento construído pelos moradores ao longo dos

anos. Sentir-se pertencendo a algum lugar também está relacionado à identidade social e a mecanismos de proteção que fazem com que as pessoas se sintam acolhidas. Foi explicado para as moradoras presentes como a maquete estava estruturada, onde estavam naquele momento (Clube de Mães), além do objetivo de delimitar e caracterizar o espaço. Essa delimitação do perímetro foi sendo feita com uma linha vermelha para que elas pudessem visualizar o resultado e irem reafirmando o perímetro estabelecido, como mostrado na Fotografia 01. Ao analisar o cartograma 02, que apresenta o resultado da delimitação realizada pelas moradoras, é possível notar uma diferença significativa, especialmente em relação à extensão. De acordo com a delimitação traçada por elas, a comunidade de Aratu é maior do que a definida pelo IBGE em 2019. Isso já era esperado, dado que muitos anos se passaram e as áreas periféricas tendem a crescer.

Cartograma 01 - Delimitação da Comunidade Aratu de acordo com o IBGE 2019



Fonte: IBGE (2019), PMJP, elaborado pela autora (2023)

Fotografia 01 - Processo de delimitação da Comunidade Aratu realizado durante a oficina



Fonte: Carolina Tsuyuguchi, 2023

Cartograma 02 - Delimitação da Comunidade Aratu realizada pelas moradas



Fonte: elaborado pela autora (2023)

A caracterização da infraestrutura urbana pelo olhar das mulheres

A moradia deve estar conectada às redes de água, saneamento básico, gás e energia elétrica. No entanto, somente a existência não é suficiente. A cartilha “Como fazer valer o direito das mulheres à moradia?” (ROLNIK, 2011) demonstra que o pleno funcionamento desses serviços é essencial para garantir o direito das mulheres à moradia adequada. As mulheres são mais afetadas que os homens visto que dedicam mais tempo às tarefas domésticas. A falta desses serviços reduz o tempo disponível para outras atividades e causa desgaste físico.

A análise a seguir foi realizada utilizando a relação entre três fontes de dados. A primeira delas é a análise de dados de fontes governamentais, como a Prefeitura Municipal de João Pessoa. Nesse caso, foi analisado o Relatório Síntese do Diagnóstico Técnico e Comunitário, produzido em outubro de 2021, resultante da fase II do processo de revisão do plano diretor de João Pessoa, que é a fonte de dados mais recente acerca da infraestrutura urbana municipal, para além de dados do IBGE e do INEP. A segunda foi a oficina de mapeamento colaborativo, que contou com a presença de cerca de vinte moradoras e a terceira, resultou de entrevistas realizadas com quatro moradoras no dia 29 de agosto de 2023.

Para a caracterização da área durante a oficina, foram elaboradas etiquetas referentes à variáveis relacionadas à risco e vulnerabilidade, para serem espacializadas pelas participantes (Fotografia 02). As etiquetas possuíam as seguintes descrições: i) falta de água, ii) sem esgotamento sanitário, iii) episódios de alagamento, iv) falta de iluminação, v) rua sem pavimentação, vi) sem ponto de ônibus, vii) sem coleta de lixo, viii) episódios de escorregamento. Foram também elaboradas outras etiquetas, com cores diferentes, para que elas marcassem onde gostariam que houvesse uma UBS ou posto de saúde, uma escola ou creche e uma área de lazer, visto que já havia sido relatado a inexistência desses equipamentos na comunidade. Todo o processo da oficina foi registrado através de fotos e gravação de áudio com a permissão das moradoras presentes e com o auxílio de Carolina Tsuyuguchi, pesquisadora do INCT Observatório das Metrópoles - núcleo Paraíba.

Fotografia 02 - Espacialização das etiquetas com as variáveis de vulnerabilidade e precariedade



Fonte: Carolina Tsuyuguchi, 2023

Os itens a seguir descrevem os resultados alcançados a partir da associação das informações resultantes das fontes anteriormente descritas

Os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário

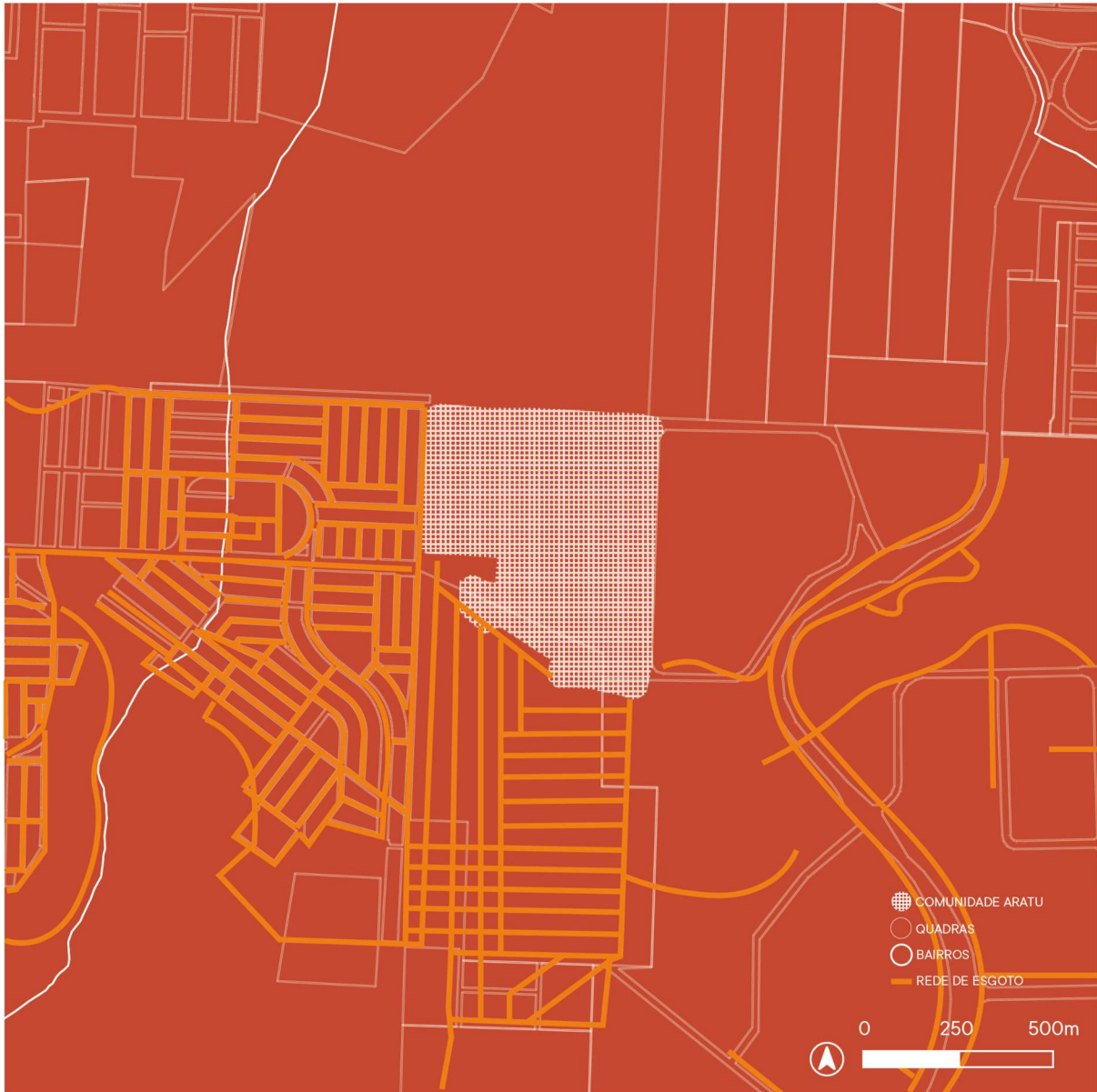
Os serviços de abastecimento de água potável em João Pessoa são realizados pela CAGEPA (Companhia de Água e Esgotos da Paraíba) e são responsáveis pela captação, tratamento e distribuição da água, assim como coleta e tratamento do esgoto. O maior problema identificado na cidade em relação ao abastecimento de água é a perda durante a distribuição, que em 2019 chegava a mais de 32%.

O cartograma 03 apresenta uma síntese do mapa da infraestrutura de água e esgotamento sanitário de João Pessoa produzido para o diagnóstico da revisão do plano diretor, com o recorte de 1km do entorno da Comunidade Aratu. Fica evidente que a comunidade não conta com redes de esgoto, diferentemente das áreas habitadas ao seu redor. Fato confirmado pelas moradoras durante a entrevista. Sem acesso ao esgotamento sanitário, a comunidade encontrou como solução a construção de fossas, que estão presentes em todas as casas. Quando questionadas acerca das dificuldades geradas pela falta de esgotamento sanitário, todas elas afirmaram que consideraram inexistente, pois as fossas das casas delas *“foram bem feitas e dão conta”*.

Assim como a construção das fossas, o abastecimento de água foi improvisado pela própria comunidade. De acordo com as moradoras, os canos de abastecimento da CAGEPA só vão até a Avenida Jatobá, que marca o limite da comunidade à oeste. Como solução alternativa, os moradores tiveram que puxar canos da avenida até suas casas para conseguir o abastecimento. Quando perguntadas se mesmo assim faltava água, uma moradora afirmou que: *“... não tem força, são canos pequenos para a quantidade grande de casas”*, por isso que, foi possível perceber, que quanto mais distante da Avenida Jatobá, mais difícil chegar água. Algumas ruas foram relatadas com falta de água constante, como a Rua Vista Alegre, a Rua das Crianças, a Rua Leão de Judá e a Rua Milton Calisto da Silva.

Quando perguntadas sobre como esse abastecimento de água clandestino afeta o cotidiano delas, Joana respondeu: *“se a gente não juntar tem dia que não tem água pra tomar banho, não tem água pra cozinhar, então tem que juntar, sempre tem que ter balde cheio”*. Para Silvia: *“como a gente não é a cagepa, a cagepa ainda avisa né quando vai faltar e a gente não tem esse aviso, pega a gente se surpresa e se não tiver com água armazenada fica o dia todinho sem água, sem dar banho, fazer comida, complica tudo”*.

Cartograma 03 - Rede de abastecimento de esgoto da Comunidade Aratu e seu entorno



Fonte: Consórcio PDMJP (2021), elaborado pela autora (2023)

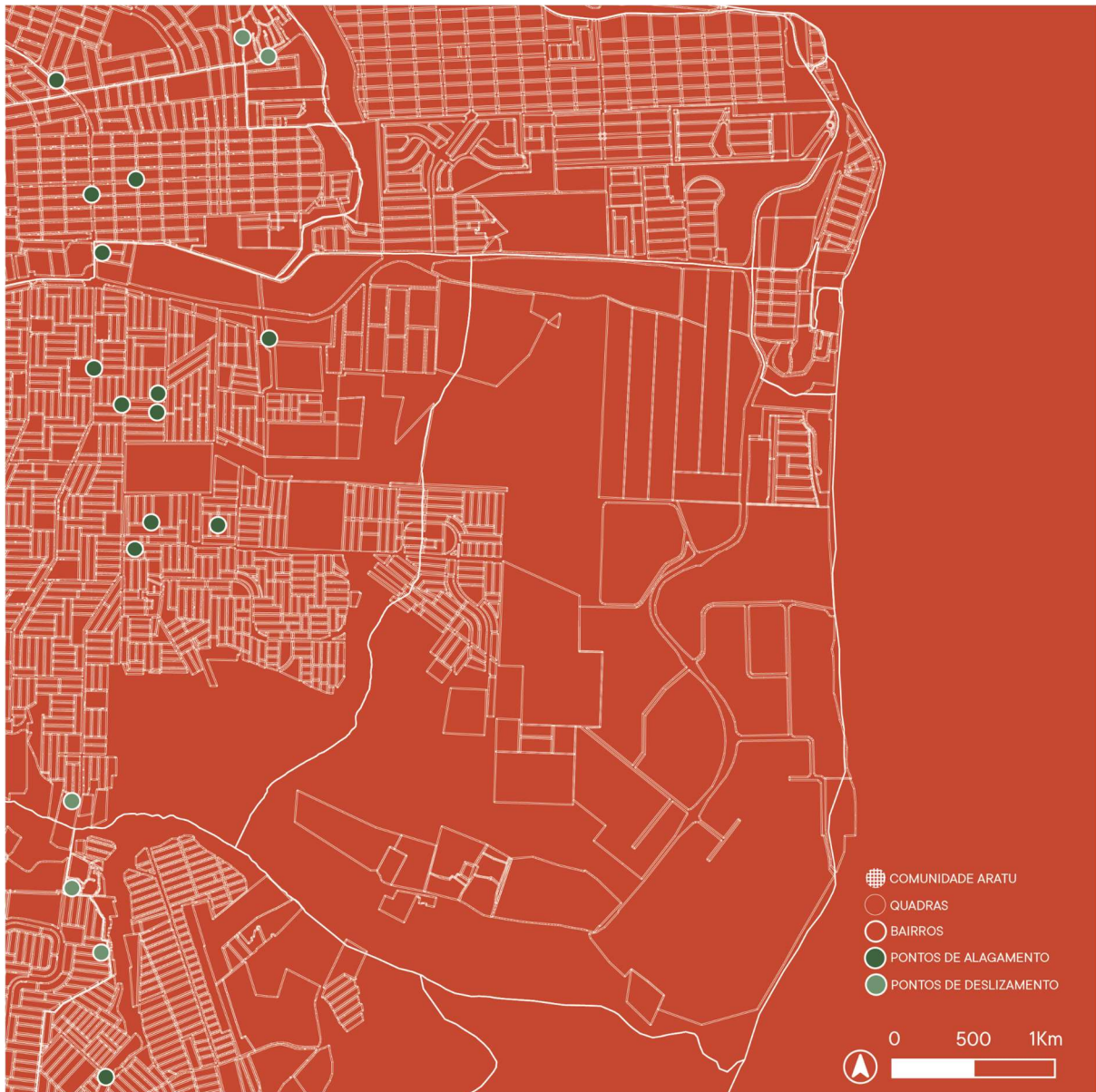
A drenagem de águas pluviais urbanas

A gestão de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas em João Pessoa é realizada pela Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEINFRA). A falta de manutenção ou a inexistência de sistemas de drenagem, como em falésias, comum na cidade, pode agravar processos erosivos e deslizamentos. Na cidade, foram identificados problemas como ocupação indevida de planícies fluviais e leitos de rios, bueiros com diâmetros insuficientes, e proliferação de vegetação na calha fluvial, que pode causar inundações, entre outros.

Não foram identificados nenhum problema dessa natureza na Comunidade Aratu e nem em seu entorno imediato. Esses dados entram em concordância com os estudos da Defesa Civil Municipal que também não identificou nenhum ponto de deslizamento, alagamento ou inundação para além de nenhuma área de risco, mapeado pelo CPRM em 2019, na área objeto de estudo, como mostra o cartograma 04. Em um raio de 1km do entorno da comunidade também não foi identificado nenhuma área de risco ou outros pontos, no entanto, analisando em um raio de 3km, traçado para a elaboração deste cartograma, é possível observar pontos de deslizamento e alagamento. É importante ressaltar que a cidade de João Pessoa teve seu crescimento adjacente ao curso de dois rios, o Sanhauá e o Jaguaribe, e que morfologicamente se observa uma dinâmica de inundações em suas planícies, causando processos erosivos.

Quando provocadas em relação aos episódios de alagamento, foi comentado pelas moradoras que, quando acontece, se dá mais por causa da não pavimentação das ruas, que faz com que cresçam buracos e consequentemente cause acúmulo de água. As ruas citadas com episódios de alagamento foram: Rua Praia do Aratu, Rua Cirilo de Paiva, Rua Boa Esperança e Rua Sílvia de Andrade. Não foram relatados nenhum episódio de escorregamento na comunidade.

Cartograma 04 - Pontos de alagamento e deslizamento no entorno da Comunidade Aratu



Fonte: Defesa Civil Municipal de João Pessoa, elaborado pela autora (2023)

A coleta de resíduos sólidos

O órgão que é responsável pela limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos de João Pessoa é a Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana (EMLUR) e eles dividem o município em três lotes para a execução desses serviços. De acordo com o diagnóstico para revisão do plano diretor de João Pessoa, a Comunidade Aratu e boa parte do seu entorno fazem parte do lote 1, de responsabilidade da empresa SP Soluções Ambientais. O maior problema encontrado na cidade em relação aos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos é em relação à coleta seletiva de materiais recicláveis.

Na comunidade Aratu, a coleta de lixo acontece três vezes na semana, e para as moradoras entrevistadas essa quantidade é suficiente. Ao invés de passar um caminhão, passa uma moto com um reboque para recolher o lixo em todas as ruas. Não existe nenhum ponto de coleta seletiva e nenhuma iniciativa voltada para a coleta e reciclagem de lixo na comunidade.

A provisão de energia elétrica

Não foi possível coletar nenhum dado governamental acerca da energia elétrica da comunidade. No entanto, foi relatado pelas próprias moradoras que a chegada da energia elétrica na comunidade é recente, há cerca de seis anos. Atualmente, a maioria das casas são atendidas pela ENERGISA, porém, as ruas que se seguem após a Avenida Brasil sofrem com a falta de energia elétrica. Foi relatado que toda a iluminação pública e das casas é clandestina. *“Tem iluminação clandestina que nem era antigamente a nossa, ... os cabos eram puxados da principal, que é a Avenida Jatobá mais uma vez, e vinha se colocando postes de madeira pra ir esticando esse cabo e desse cabo cada casa puxava pra sua”*, contou uma moradora. Elas também relataram que todas as demais ruas possuem postes de energia elétrica que funcionam regularmente.

O transporte e mobilidade

Dentro da comunidade não foi localizado nenhuma parada de ônibus, como mostra o cartograma 05, fato esse confirmado pelas moradoras durante os encontros. No entanto, analisando o entorno em um raio de 1km, foi possível identificar quatro rotas, sendo elas: 517 (Mangabeira - Cidade verde - Epitácio), 302 (Cidade verde), 5603 (Mangabeira VII) e 0229 (Mangabeira VII - Rangel), todas elas no sentido indo e voltando. O percurso dessas linhas é limitado e para que possa circular pela cidade de maneira plena é necessário que utilizem outras paradas alternativas ou integrações, que nem sempre ficam no caminho.

As moradoras relataram uma grande dificuldade em sair do conjunto com toda a família para lugares mais distantes que não sejam para realizar atividades necessárias. Para elas, a combinação de transporte público inadequado, condições financeiras insuficientes e distância de empreendimentos em relação à cidade, as privam de oportunidades de desfrutar de momentos de lazer, por exemplo, fora de suas casas e ruas. Joana relata que realiza atividades de lazer com pouca frequência porque *“como tudo é longe tem que pagar transporte, a gente são cinco, então o gasto é maior”*.

Cartograma 05 - Pontos e itinerários dos ônibus no entorno da Comunidade Aratu



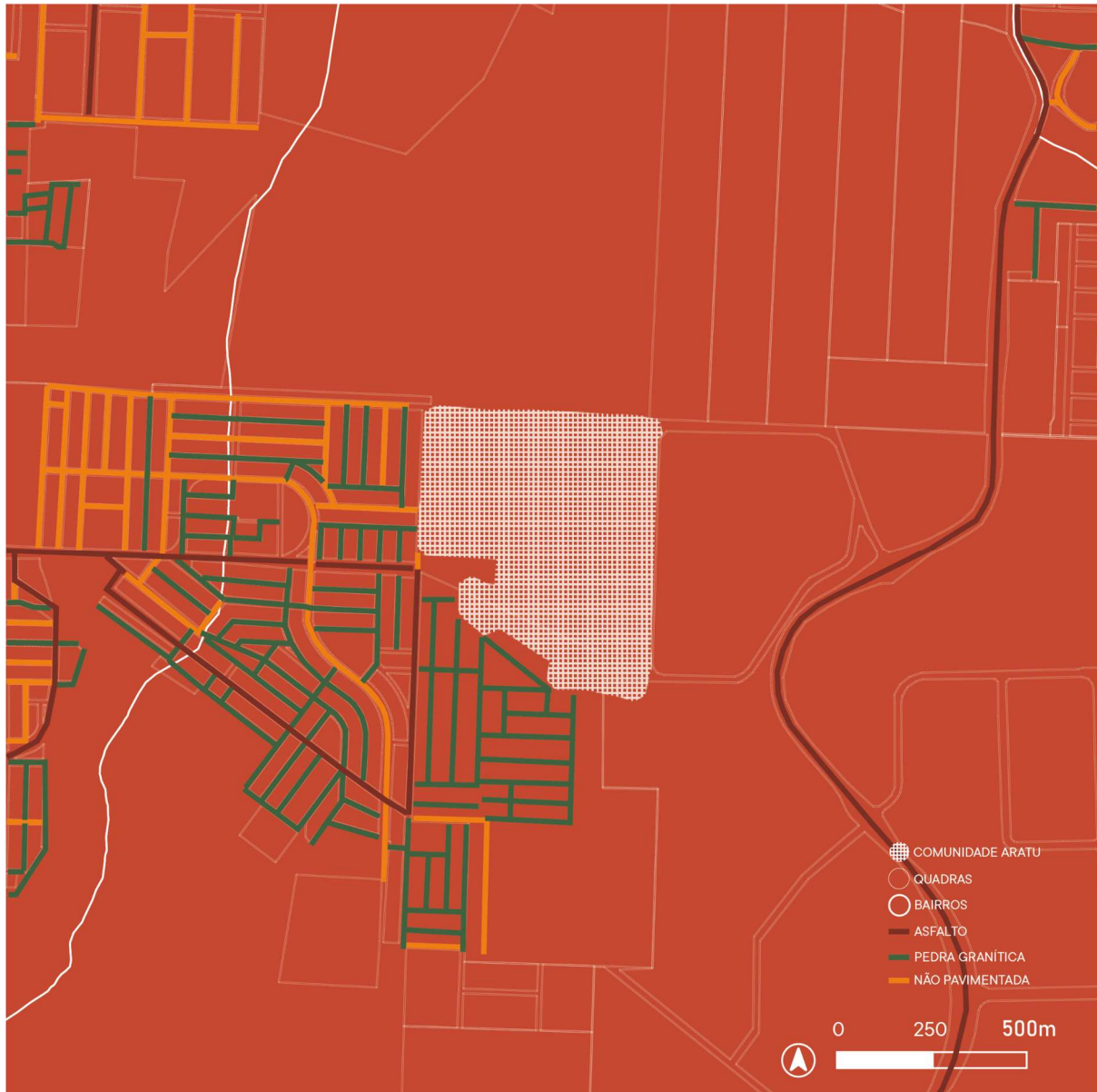
Fonte: Prefeitura Municipal de João Pessoa, elaborado pela autora (2023)

A pavimentação Viária

Dados disponibilizados pela Prefeitura Municipal de João Pessoa mostram que não há nenhum tipo de pavimentação viária na comunidade (Cartograma 06). Durante os encontros, as moradoras confirmaram que nenhuma rua de Aratu é pavimentada, sendo elas todas em solo batido. Um ponto preocupante a se levar em consideração é o relato das moradoras que afirmam que pelas condições das ruas: sem pavimentação, cheias de buracos, estreitas e muitas vezes alagadas, as ambulâncias demoram ou não entram na comunidade. *“No dia que o bebezinho dela faleceu, pra chamar a samu... oxe, não vem não, demora, a sorte, quer dizer, sorte uma parte, porque o vizinho pediu pra levar...”*, contou uma das

moradoras. O mesmo acontece para outros transportes alternativos, como o Uber. Durante a entrevista, Carla relatou que, em relação às ruas cheias de buracos, é *“horrível pra gente andar, corre risco de cair, eu já caí nos buracos”*. Para Silvia, *“Quando chove fica muita poça de lama, atrapalha a gente sair com as crianças, a gente mesmo se locomover, e é risco de tudo né, doença, ter que passar no meio da lama”*.

Cartograma 06 - Pavimentação Viária do entorno da Comunidade Aratu



Fonte: Prefeitura Municipal de João Pessoa, elaborado pela autora (2023)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo aborda a interseção entre direito à moradia, gênero e justiça social, destacando como as disparidades no acesso à moradia afetam desproporcionalmente as mulheres. Além das dificuldades estruturais, como falta de infraestrutura e violência doméstica exacerbada pela precariedade habitacional, há uma necessidade urgente de políticas inclusivas que reconheçam e atendam às necessidades específicas das mulheres. A comunidade Aratu exemplifica esses desafios, onde a falta de serviços básicos como água encanada e coleta de lixo impõe um fardo maior às mulheres, muitas das quais são responsáveis pelo cuidado da casa e da família. Apesar das adversidades, há um esforço coletivo visível, especialmente através de iniciativas como o Clube de Mães, onde as mulheres encontram suporte emocional e promovem mudanças locais.

Além dos desafios cotidianos enfrentados pelas mulheres em comunidades como Aratu, é crucial expandir o escopo de estudos para compreender melhor como essas questões se manifestam em diferentes contextos urbanos. Isso inclui explorar outras regiões da cidade e analisar mais profundamente as variadas formas de desigualdade de gênero que permeiam o acesso à moradia e ao espaço urbano. A evidência de trabalho não remunerado e a falta de apoio estatal destacam lacunas significativas que exigem intervenções específicas e urgentes. Portanto, a implementação de políticas inclusivas e o fortalecimento do suporte governamental são essenciais para não apenas aliviar os desafios enfrentados pelas mulheres, mas também para promover um ambiente urbano onde todas as pessoas possam viver com dignidade e igualdade.

Por fim, ressalta-se nesse artigo, a importância de políticas públicas sensíveis ao gênero e de uma análise mais aprofundada das especificidades enfrentadas pelas mulheres, visando não apenas mitigar as desigualdades existentes, mas também promover uma sociedade mais justa e equitativa, onde todas as mulheres possam alcançar seu potencial pleno com o apoio adequado do Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Olívia. **Gênero Habitar: uma análise de moradia popular conjugada ao feminino**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Campina Grande. Campina Grande. 2018.

BELLO, Enzo; BELEZA, Larissa. **As mulheres no espaço urbano brasileiro: o direito à cidade como alternativa a um cenário de violações de direitos humanos**. Revista de Direito da Cidade. 2019.

CPRM. **Setorização de Áreas em Alto e Muito Alto Risco a Movimentação de Massa, Enchentes e Inundações**. João Pessoa - Paraíba. Serviço Geológico do Brasil. 2019.

Aglomerados Subnormais. Rio de Janeiro: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. 2019.

LACERDA, Larissa. GUERREIRO, Isadora. SANTORO, Paula Freire. **Por que o Déficit Habitacional brasileiro é feminino**. Labcidade, 2021. Disponível em <<http://www.labcidade.fau.usp.br/por-que-o-deficit-habitacional-brasileiro-e-feminino/>>. Acesso em: 01 de julho de 2024.

LIMA, Mayara Auck Peres de. **Direito à moradia para as mulheres sob a ótica da autonomia: trajetória das políticas públicas desde a CF/88**. Dissertação (mestrado em Direito - Universidade de Brasília). Brasília, 2018.

LUDERMIR, Raquel; SOUZA, Flávio de. **Moradia, patrimônio e sobrevivência: dilemas explícitos e silenciados em contexto de violência doméstica contra a mulher.** Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, V.23. 2021.

MIRANDA, Livia. **Reconhecendo os Assentamentos Precários de João Pessoa e de Campina Grande/PB.** Campina Grande. CNPQ/UFCG, 2021. (Projeto enviado ao CNPQ, 403969/2021-2)

MIRANDA, Livia. **Desenvolvimento humano e habitação no Recife.** Desenvolvimento humano no Recife. Atlas Municipal. 2005.

NETO, J.A.C.A. **Direito das mulheres à moradia adequada: reflexões sobre a política habitacional.** Revista Arquitetas Invisíveis, n.2, 2018, p.96-100. 2018

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos,** 1948. Disponível em:<<https://www.unicef.org>>. Acesso em: 01 de julho de 2024.

ROLNIK, R; REIS, J; PIRES, M; IACOVINI, R.F.G. **Como fazer valer o direito das mulheres à moradia?** Disponível em: <<http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?p=4671&lang=pt>>. Acesso em: 01 de julho de 2024.

SANTORO, Paula Freire. **Gênero e planejamento territorial: uma aproximação. XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais.** Minas Gerais. 2008.

SARAIVA, Luiz Arthur Pereira. **A Participação Socioespacial das Representações de Bairro na Gestão e no Planejamento de Campina Grande/PB: "Ativismos" entre Precariedades democrático-Cidadãs.** 2016. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Pernambuco.

UN-HABITAT. **The right to adequate housing.** Genebra: UN-HABITAT, 2009.

ANAIIS

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES



O PLANEJAMENTO URBANO E O DIREITO À MORADIA: uma análise comparativa dos Planos Diretores de Juazeiro do Norte e Sobral, Ceará

Cirlany Sousa Matos (UFCA)

Francilene Torres Dias Bento (UFCA)

Maria das Dôres Milena de Sousa Leite (UFCA)

Diego Coelho do Nascimento (UFCA)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

METRÓPOLES:
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

RESUMO:

Este estudo é parte da pesquisa intitulada “Planejamento, gestão territorial e integração metropolitana nas capitais regionais cearenses (Juazeiro do norte e Sobral): uma análise comparativa”. Dessa maneira, este é um recorte que tem por prioridade atuar na perspectiva dos direitos sociais, como por exemplo, direito à moradia, educação, saúde, trabalho, transporte, lazer, segurança, previdência social dentre outros. Considerando a complexidade que empreende cada direito social, aqui será tratado sobre o direito à moradia na perspectiva dos instrumentos legais de planejamento urbano, como o Plano Diretor (PD). Partindo do questionamento: Como a gestão municipal de Juazeiro do Norte e Sobral abordaram a questão da habitação e da regulação fundiária na Revisão do Plano Diretor? O objetivo principal foi analisar comparativamente os temas habitação e regularização fundiária na Revisão dos Planos Diretores (PDs) nos municípios de Juazeiro do Norte e Sobral. De metodologia qualitativa com objetivos exploratórios e explicativos, de análise documental e bibliográfica. Nos resultados identificou-se que os PDs de Juazeiro do Norte e Sobral apresentam convergências importantes em relação à garantia da moradia digna, à regularização fundiária e à criação de planos para a implementação das políticas de habitação. As divergências identificadas foram na forma de financiamento das políticas, na infraestrutura dos conjuntos habitacionais, na manutenção da cultura local e na criação de sistemas de informação. Essas divergências refletem as diferentes realidades e necessidades dos municípios.

PALAVRAS CHAVE: Capitais Regionais; Planejamento Urbano; Plano Diretor Municipal.

ABSTRACT: This study is part of the research entitled “Planning, territorial management and metropolitan integration in the regional capitals of Ceará (Juazeiro do Norte and Sobral): a comparative analysis”. Therefore, this is a focus that prioritizes acting from the perspective of social rights, such as the right to housing, education, health, work, transport, leisure, security, social security, among others. Considering the complexity involved in each social right, here we will discuss the right to housing from the perspective of legal urban planning instruments, such as the Master Plan (PD). Starting from the question: How did the municipal management of Juazeiro do Norte and Sobral approach the issue of housing and land regulation in the Master Plan Review? The main objective was to comparatively analyze the themes of housing and land regularization in the Review of Master Plans (PDs) in the municipalities of Juazeiro do Norte and Sobral. Qualitative methodology with exploratory and explanatory objectives, documentary and bibliographic analysis. The results identified that the PDs of Juazeiro do Norte and Sobral present important convergences in relation to guaranteeing decent housing, land regularization and the creation of plans for the implementation of housing policies. The divergences identified were in the form of policy financing, in the infrastructure of housing complexes, in the maintenance of local culture and in the creation of information systems. These divergences reflect the different realities and needs of the municipalities.

KEYWORDS: Regional Capitals; Town planning; Municipal Master Plan.

1 INTRODUÇÃO

De acordo com a Constituição Federal (CF) de 1988 são direitos sociais: educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade, à infância e a assistência aos desamparados. Considerando a complexidade que empreende cada direito social, aqui será abordado o direito à moradia, na perspectiva dos instrumentos legais de planejamento urbano, como é o caso dos Planos Diretores (PDs) com foco nas Capitais Regionais¹ de Juazeiro do Norte e Sobral, haja vista estes municípios ocuparem posição de destaque em suas Regiões Metropolitanas, dispendo de serviços públicos essenciais, como universidades, hospitais e equipamentos culturais, fatores

¹ De acordo com o relatório Regiões de Influência das Cidades (Regic - IBGE 2018), são cidades com uma região de influência menor que a das metrópoles, mas nas quais estão concentradas atividades de gestão.

que garantem condições adequadas para a pesquisa e o desenvolvimento de conhecimento, assim como também compõem o quadro de Cidades Médias do estado do Ceará.

Tratando-se do planejamento urbano, têm-se o Plano Diretor (PD) como um dos instrumentos essenciais para definição de diretrizes, metas e ações para o desenvolvimento urbano local. De acordo com o Estatuto da Cidade, no seu artigo 40, o plano diretor é, “o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (Brasil, 2008, p.27). Além disso, o PD deve caminhar junto ao planejamento municipal, devendo suas diretrizes serem incorporadas e priorizadas no plano plurianual (PPA), na lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e na lei do orçamento anual (LOA) (Brasil, 2008).

Embora haja previsões e obrigatoriedades no âmbito legal para o planejamento urbano, o que percebe-se na literatura é que os municípios brasileiros apresentam realidades e desafios socioespaciais diversos. A desigualdade urbana é um exemplo, ocasionada por interesses econômicos e imobiliários, que tende a organizar o espaço urbano com escoamento dos mais pobres para as áreas periféricas (Maricato, 2015), na maioria das vezes, sem acesso a direitos e equipamentos públicos básicos. Surgindo então o questionamento: Como as gestões das Capitais Regionais de Juazeiro do Norte e Sobral abordaram a questão da habitação e regularização fundiária na Revisão dos seus respectivos Plano Diretores?

Nessa perspectiva, surge a necessidade de realizar estudos comparativos entre os PDs dos municípios das Capitais Regionais, com o intuito de identificar quais são as convergências e divergências no planejamento urbano, que possam contribuir para o aperfeiçoamento da gestão desses espaços urbanos. Dessa forma, este estudo tem como objetivo, analisar comparativamente a revisão dos PDs das Capitais Regionais, Juazeiro do Norte na Região Metropolitana do Cariri (RM Cariri) e Sobral na Região Metropolitana de Sobral (RMS), com foco nos temas de habitação e regularização fundiária.

O estudo justifica-se pela relevância teórica e prática para ampliar os estudos sobre o planejamento e desenvolvimento urbano de cidades médias e polos metropolitanos do interior cearense. Tendo por método de pesquisa a abordagem qualitativa com objetivos exploratórios e explicativos, de análise documental e bibliográfica.

Este estudo integra a pesquisa intitulada “Planejamento, gestão territorial e integração metropolitana nas capitais regionais cearenses (Juazeiro do norte e Sobral): uma análise comparativa”, financiada pela Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP), esse recorte tem por finalidade atuar na dimensão social.

O artigo está dividido em quatro seções: a introdução em que se contextualiza a pesquisa, os objetivos, a justificativa e o problema de pesquisa; seguido pelos procedimentos metodológicos, onde são apresentados os procedimentos e as técnicas utilizadas; adiante, a terceira seção traz a discussão dos resultados - que está fundamentada no embasamento teórico conceitual sobre desenvolvimento regional, gestão e planejamento urbano - de modo comparativo entre as capitais regionais e cujo fito é o cumprimento dos objetivos deste trabalho; por fim, as considerações.

2 METODOLOGIA

O estudo caracteriza-se por uma pesquisa de abordagem qualitativa com objetivos exploratórios e explicativos, de análise documental com estudo de caso específico.

A abordagem qualitativa é a mais adequada para os objetivos desta pesquisa, considerando que é uma pesquisa interpretativa, onde o pesquisador tem a possibilidade de coletar os dados pessoalmente e examinar documentos, além de dispor de múltiplas fontes de dados, podendo criar seus próprios padrões, categorias, temas em unidade de informações, mantendo o foco na aprendizagem do significados atribuídos aos problemas (Creswell, 2010).

A pesquisa aqui desenvolvida caracteriza-se como estudo de caso, definida como uma “estratégia de investigação que o pesquisador explora profundamente um programa, um evento ou uma atividade” (Creswell, 2010, p.38). Aqui empreende-se o estudo de caso de capítulos específicos dos PDs de Juazeiro do Norte e Sobral que tratam sobre habitação e regularização fundiária de maneira comparativa.

Para realizar a comparação entre os PDs, foi preciso recorrer a literatura sobre os assuntos relacionados à gestão, planejamento e desenvolvimento territorial, considerados conceitos essenciais nos estudos urbanos, utilizando as plataformas: Google Acadêmico e SciElo, e tendo por critério a seleção dos artigos científicos mais citados, com restrição de literatura publicada somente no idioma português. Assim como, utilização da Constituição federal de 1988 para compreender os direitos sociais; como também a Lei nº11.124, de 16 de junho de 2005 que trata sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social; o Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018 que institui a Regularização Fundiária; tal como os documentos que tratam da Revisão do PDs de Juazeiro do Norte e Sobral.

Após todo aporte teórico com leituras e fichamento, foram definidas categorias de análise para fins de comparação entre os PDs, sendo essas: objetivos, instrumentos/diretrizes, ações e financiamentos. Com a definição das categorias de análise, foi possível criar os quadro 1 e quadro 2, onde é possível visualizar a abordagem de cada gestão e verificar suas convergências e divergências para pensar o planejamento urbano local.

Ressalta-se que a revisão do PD de Juazeiro do Norte se deu entre os anos de 2021 a 2024, esse processo de revisão ocorreu 20 anos após a aprovação do plano em vigor, que data dos anos 2000. Portanto utilizou-se como objeto de estudo neste trabalho a minuta de revisão do PD de Juazeiro do Norte, (mesmo sem o sancionamento da lei), uma vez que o plano em vigor não reflete mais a dinâmica urbana do município. O PD de Sobral, por sua vez, foi revisado entre os anos de 2019 e 2023, tendo sua lei aprovada em novembro de 2023.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A seguir serão apresentados os principais achados do estudo, para tal apresentação optou-se pela integração teórico-conceitual que norteou a construção desse estudo, com os conceitos de desenvolvimento regional, gestão e planejamento urbano. Esses conceitos foram intercalados e discutidos a partir da realidade do *locus* de estudo, as capitais regionais de Juazeiro do Norte e Sobral.

3.1 CAPITAIS REGIONAIS CEARENSES, DESIGUALDADES SOCIOESPACIAIS E O DIREITO À MORADIA

O ambiente urbano é cenário para diversas problemáticas que estão interconectadas e que exigem da gestão pública um planejamento integrado, que vise o desenvolvimento das cidades e o atendimento das demandas da população urbana. Têm-se no estado do Ceará, as capitais regionais de Juazeiro do Norte e Sobral localizadas em RMs, respectivamente ao sul e norte do estado, em que faz-se necessário compreender como essas capitais regionais têm pautado o planejamento e desenvolvimento urbano.

Localizado no sul do Ceará, o município de Juazeiro do Norte, fundado em 1858 e emancipado em 1911, tem seu desenvolvimento diretamente ligado ao turismo religioso, atrelado a figura do Patriarca Padre Cícero; a indústria de transformação; ao comércio e aos serviços, sobretudo de educação, sendo o maior polo de educação superior do interior do estado. É um dos municípios que compõem a Região Metropolitana do Cariri, juntamente aos municípios de Caririaguçu, Crato, Barbalha, Farias Brito, Missão Velha, Santana do Cariri, Nova Olinda e Jardins. De acordo com os dados do último censo, Juazeiro possui uma população de 286.120 pessoas, além de uma extensão territorial de 258,788 km² e densidade

demográfica de 1.105,62 habitantes por km² (IBGE, 2022). Além disso, de acordo o estudo sobre Regiões de Influência das Cidades (Regic) produzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o município é classificado com uma capital regional de nível B, por exercer influências relevantes no território cearense e em algumas adjacências (Regic, 2018).

Enquanto o município de Sobral, fundado há 183 anos, está localizado na região norte do Ceará e juntamente com mais 17 cidades - Massapê, Senador Sá, Pires Ferreira, Santana do Acaraú, Forquilha, Coreaú, Moraújo, Groaíras, Reriutaba, Varjota, Cariré, Pacujá, Graça, Frecheirinha, Mucambo, Meruoca e Alcântaras- compõem a RM de Sobral. Este município possui uma área territorial de 2.068,474 km², e conforme o censo demográfico de 2022, conta com uma população de 203.023 habitantes e densidade demográfica de 98,15 habitantes por quilômetro quadrado (IBGE, 2022). O desenvolvimento regional está atrelado a instalação de indústrias de transformação, a um vigoroso sistema educacional e a prestação de serviços. Sobral está entre as cidades médias cearenses desenvolvendo importante papel na organização do sistema urbano do estado, além de ser classificado enquanto capital regional nível C pelo estudo das Regiões de Influência das Cidades (REGIC) de 2018.

São municípios que apresentam distinções quanto ao planejamento urbano, a começar pela própria densidade demográfica, em que Sobral tem a possibilidade para organização do espaço urbano de maneira ordenada, em contraposição, Juazeiro do Norte que apresenta maiores desafios para ordenação do espaço urbano pela sua alta densidade demográfica. Além disso, tal como indica a literatura sobre os grandes centros urbanos, essas capitais regionais apresentam crescimento urbano desordenado, que dentre outras problemáticas tem ocasionado o aumento da desigualdade socioespacial, da exclusão social, que favorece o processo de periferização urbana, isto é, a segregação habitacional e socioeconômica da maior parte da população.

Nesse contexto, Motta (2011) expõe que a segregação habitacional urbana está envolta por conflitos que vão além da falta de habitação, uma vez que a ela estão associados movimentos sociais que reivindicam não só o acesso a moradia, como tanto melhores condições de infraestrutura urbana para os bairros da periferia, tais como: abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto. Problemas esses identificados nos municípios, onde as gestões têm atuado cada qual ao modo para amenizar, mediante parcerias com o Governo do Estado como o caso de Juazeiro do Norte, ou por financiamento internacional como o caso de Sobral que conta com o aporte financeiro do Banco de Desenvolvimento da América Latina (Laurbs, diário de campo, 2023).

Maricato (2015) destaca que sociedades desiguais geram cidades desiguais. Ainda aponta que em um país de industrialização tardia associada a baixos salários, como o Brasil. Em um país em que a classe trabalhadora não recebe um salário digno para suprir os valores estabelecidos pela especulação imobiliária e de terrenos, para aquisição e/ou construção de moradias, tende a favorecer as construções de habitações em zonas periféricas de modo ilegal e irregular, em condições de informalidade fundiária.

Tendo em vista ainda essa relação entre desigualdade e o uso/ocupação do espaço urbano, entra em questão uma outra nuance, o planejamento urbano. Maricato (2015), expõe que a compreensão do processo de produção das cidades faz-se relevante também para o entendimento da desigualdade urbana, uma vez que, o espraiamento na ocupação do solo e até mesmo as legislações podem interferir diretamente na valorização e/ou desvalorização de um determinado terreno e/ou imóvel, haja vista sua localização no espaço urbano.

Desse modo, ao pensar na construção da desigualdade urbana, outro fator preponderante é a localização dos imóveis direcionados a população de baixa-renda, principalmente tratando-se de imóveis construídos por meio de políticas habitacionais do Governo Federal, na qual, o poder executivo federal disponibiliza os recursos e a gestão municipal decide onde serão construídos os conjuntos habitacionais, em que são observadas semelhanças nos objetivos e no *modus operandi*

da política habitacional com a replicação dos problemas e a dinâmica estrutural de segregação social da pobreza no país (Barreto e Matos, 2020, p.32).

Quando fala-se sobre os problemas da política habitacional, problemas semelhantes são identificados em Juazeiro do Norte e Sobral, primeiro pela localização dos conjuntos que são distantes dos centros urbanos, o que conseqüentemente gera problemas de acesso a equipamentos públicos básicos, deslocamento para trabalhar, acesso à educação, lazer e ao transporte público, seguido por problemas de segurança, com a invasão de facções nesses espaços que desapropriam os moradores de suas residências (Laurbs, Diário de Campo, 2023).

Outra problemática a ser mitigada, é o déficit habitacional, de acordo com os últimos estudos disponíveis, o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Municipal divulgou que em Juazeiro do Norte no ano de 2019, 18 mil pessoas não possuíam moradia no município (Gomes, 2019). Já em Sobral, só foi possível identificar dados de 2014 em que constavam que 12 mil pessoas não tinham moradia (Sobral, 2014).

Demonstrando que mesmo que haja uma lei para garantia à moradia, essa não traz garantia dos direitos básicos. Assim, Maricato (2015), apresenta que apesar do Brasil dispor de um renomado e avançado arcabouço legal, tanto urbanístico, como ambiental, além de um conjunto de regras e leis referentes a ocupação do solo e para realização de obras, estas não são aplicadas. Rolnik e Klink (2011), por sua vez, apontam que apesar da aprovação do Estatuto das Cidades em 2001, o zoneamento e o parcelamento do solo, que compõem importantes processos de regulação da urbanização, praticamente não foram modificados nos municípios brasileiros. Isto significa que, o planejamento urbano dá-se apenas teoricamente na maioria dos casos.

O próximo tópico apresenta como os instrumentos legais deveriam ser utilizados para garantir o ordenamento e a expansão urbana, discorrendo sobre as principais convergências e divergências entre o PD de Juazeiro do Norte e Sobral, no que diz respeito à temática de habitação e regularização fundiária.

3. 2 O PLANEJAMENTO URBANO A PARTIR DO PLANO DIRETOR

A seguir são apresentados alguns dos instrumentos legais necessários para direcionar as políticas de ordenamento e expansão urbana, sendo o PD um dos mais importantes instrumentos para tal função. Dessa maneira é realizado uma breve análise comparativa entre os PDs de Juazeiro do Norte e Sobral sobre as políticas de habitação e regularização fundiária.

O crescimento urbano sem planejamento adequado impacta diretamente na qualidade da infraestrutura e na prestação de serviços públicos, sobretudo, impactando as populações mais vulneráveis. Não obstante, é dever e interesse dos gestores públicos procurar por alternativas capazes de proporcionar o desenvolvimento/crescimento regional de modo adequado e sólido (Cirilo *et al*, 2015). Uma vez que, a promoção desses serviços é uma obrigatoriedade do poder público prevista na Constituição Federal de 1988, mediante seu artigo 175 (Brasil, 1988). É de referir também, que o planejamento urbano deve ser realizado de modo integrado, haja vista que grande parte das questões referentes à infraestrutura urbana estão para além dos limites municipais.

Nessa perspectiva, a lei nº 10.257/2001 estabelece, como instrumento de planejamento da política de desenvolvimento e expansão urbana municipal, o PD, tornando obrigatória sua execução para cidades, cujo quantitativo populacional exceda os vinte mil habitantes e que integrem regiões metropolitanas e/ou aglomerados urbanos. O Estatuto da Cidade estabelece ainda, que o plano diretor deve conter a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento e a edificação, mediante a existência de infraestrutura e demanda de utilização do solo. Destaca-se que, este

instrumento deverá apresentar “parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda” (Brasil, art.42A, 2001).

Sendo o PD um instrumento essencial para estabelecer os objetivos, diretrizes e critérios para expansão urbana, a depender do viés político pode ou não ser inclusivo. Tem-se duas situações diferentes sobre a revisão desse documento nos municípios de Juazeiro do Norte e Sobral. Em Juazeiro do Norte, no ano de 2021 foi firmado uma parceria entre a Prefeitura Municipal e a Universidade Federal do Cariri (UFCA) para realizar a revisão do PD após 20 anos sem revisão (UFCA, 2022). O processo de revisão contou com uma vasta equipe de profissionais de áreas multidisciplinares, professores universitários, representantes do poder público, do setor privado, além da participação e consulta popular.

Vale destacar que o PD em vigência (Legislação do Plano Diretor De Desenvolvimento Urbano nº 2572/2000), é anterior ao Estatuto da Cidade. Atualmente, em junho de 2024 a revisão encontra-se concluída, no entanto, até o momento não foi apreciada pela câmara legislativa, e já tem causado prejuízos ao município impedindo novos investimentos e empreendimentos (Brito, 2024).

Enquanto o PD de Sobral, teve sua revisão iniciada em 2019, foi realizada pelos profissionais da Prefeitura de Sobral com uma empresa de consultoria. O processo contou com a participação da população e atores estratégicos para o desenvolvimento urbano durante as fases de caracterização e diagnóstico (Laurbs, Diário de Campo, 2023). O plano em questão foi apreciado pela câmara legislativa e aprovado, a lei foi publicada em 17 de novembro de 2023 (Sobral, 2023).

Dessa forma, a partir das minutas de lei disponibilizadas nos sites das prefeituras de ambos os municípios, foi realizada uma análise comparativa de como os temas de habitação e regularização fundiária foram abordados pelos grupos de trabalho.

A Lei nº11.124, de 16 de junho de 2005, institui Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, foi sancionada para complementar a Política Nacional de Habitação e têm por objetivos:

I – viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; II – implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação (Brasil, art. 2º, 2005).

Ao passo que, o Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018, institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e tem por objetivo:

criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes; ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; promover a integração social e a geração de emprego e renda; garantir a efetivação da função social da propriedade (Brasil, art 2º, 2018).

A seguir é apresentado como esses instrumentos foram abordados nos PDs de Juazeiro do Norte e Sobral .

O quadro 01 apresenta uma condensação dos principais temas para habitação e regulação fundiária de Juazeiro do Norte, que estão presentes nos capítulos IV e V da minuta de lei. Dentre os objetivos, estão a garantia da moradia digna e a criação de planos que possam acompanhar as mudanças urbanas do território e a segurança jurídica para implementação da regularização fundiária. Apresenta diretrizes que priorizam a população em situação de vulnerabilidade em dimensões sociais, ambientais, de implantação de equipamento, como também com o fornecimento de assistência técnica às habitações

de interesse social. Defende também que a melhorias urbanísticas aconteçam a partir da Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

Além disso, é um plano que prioriza parceria entre o poder público e as Instituições de Ensino Superior para elaboração de planos, prever também que antes da entrega de conjuntos habitacionais sejam construídos os equipamentos básicos para a população. A todo momento o plano retoma a importância de criar planos e estratégias de expansão considerando as ZEIS, no entanto aponta maneiras de financiamento por parte do poder público.

Quadro 01: Abordagem para a habitação e regularização fundiária do PD de Juazeiro do Norte

| PLANO DIRETOR | HABITAÇÃO - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA | | | |
|-------------------|--|--|---|--|
| | OBJETIVOS | INSTRUMENTOS / DIRETRIZES | AÇÕES | FINANCIAMENTO |
| Juazeiro do Norte | <ul style="list-style-type: none"> Moradia digna; Acompanhar a evolução urbana; Segurança Jurídica com a regularização fundiária; | <ul style="list-style-type: none"> Plano para moradia digna; Inclusão urbana da população em vulnerabilidade social; Produzir casas populares priorizando a infraestrutura com Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social (ATHIS) pela prefeitura. Regularização fundiária completa com urbanização, titulação e proteção ambiental; Direcionar a produção imobiliária para transformação/ocupação de áreas aptas ao desenvolvimento urbano; Promover melhorias urbanísticas priorizando as Zonas Especiais de Interesse Social e outras áreas de menor infraestrutura urbana. | <ul style="list-style-type: none"> Priorizar o Estatuto da Cidade; Elaborar e implementar o Plano de Habitação de Interesse Social; Combater desigualdades com mais casas populares, a partir de um Fundo de Terras Públicas; Garantir a instalação de infraestrutura antes da entrega de conjuntos habitacionais; Estabelecer parceria entre prefeitura e Instituições de Ensino Superior (IES); Elaborar o plano de regularização fundiária urbana; Implantar a regularização fundiária urbana no município; Mapear áreas de risco e/ou ocupações irregulares; Identificar os núcleos urbanos informais e formalizá-los; Fiscalizar a aplicação do zoneamento; Criar e implementar novas ZEIS no município com base em estudos técnicos; Elaborar programa de melhorias urbanísticas priorizando as ZEIS; | <ul style="list-style-type: none"> Investimento Público |

Elaborado pelos autores, a partir da Revisão do PD de Juazeiro do Norte, 2024

Em seguida o quadro 02 apresenta uma condensação dos principais temas para habitação e regularização fundiária de Sobral, que estão presentes no “capítulo V - Da política de Habitação e Regularização Fundiária”. Esse PD objetiva a moradia digna, a redução do déficit habitacional, priorizando famílias que vivem em áreas de risco e famílias de baixa renda. Tem por diretrizes principais a utilização de terras ociosas para demarcar as ZEIS, além de atuar na manutenção da cultura local de moradias que precisam ser deslocadas, criando instrumentos para segurança jurídica de famílias assentadas.

Para garantia dos objetivos estabelece que o Plano Local de Habitação seja aprovado em um prazo máximo de 3 anos após ser sancionado o PD. Além disso, prevê ações de reformas em moradias existentes que estejam em estado de precariedade. No mais, prevê a elaboração de um plano integrado para Regularização Fundiária e a criação de sistemas de informação para avaliar e monitorar as políticas de Habitação e Regularização Fundiária. Para tanto, prevê a ampliação dos investimentos no Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação (FMDUH).

Quadro 02: Abordagem para a habitação e regularização fundiária do PD de Sobral

| PLANO DIRETOR | HABITAÇÃO - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA | | | |
|---------------|--|---|---|--|
| | OBJETIVOS | INSTRUMENTOS / DIRETRIZES | AÇÕES | FINANCIAMENTO |
| Sobral | <ul style="list-style-type: none"> Moradia digna; Cidade para todos, reduzir o déficit habitacional; Priorizar famílias em áreas de risco; Regularizar ZEIS priorizando população de baixa renda; Segurança Jurídica com a regularização fundiária; | <ul style="list-style-type: none"> Terras ociosas para moradia, priorizando aquelas demarcadas como ZEIS; Moradia com identidade; Parceria para moradia popular; Regularização completa em assentamentos precários com urbanização, titulação e proteção ambiental; Segurança Jurídica onde as famílias de áreas irregulares são realocadas com cuidado, preservando seus laços sociais e culturais. | <ul style="list-style-type: none"> Revisar e Aprovar o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), em um prazo máximo de 3 (três) após aprovação do PDM; Executar reformas e melhorias habitacionais em moradias precárias existentes; Implementar programa de assessoria técnica, jurídica, ambiental, social e urbanística gratuita às famílias de baixa renda; Elaborar os Planos Integrados de Regularização Fundiária; Atualizar o diagnóstico habitacional do Município; Estruturar um sistema de informação, acompanhamento, avaliação e monitoramento da Política de Habitação e Regularização Fundiária; Elaborar e implementar projeto estruturante de requalificação e ampliação das áreas públicas e de lazer localizadas no conjunto habitacional Novo Recanto; | <ul style="list-style-type: none"> Ampliar os investimentos públicos municipais em Política Habitacional de Interesse Social, vinculando recursos orçamentários ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação (FMDUH); |

Elaborado pelos autores, a partir da Revisão do PD de Sobral, 2024

Dessa forma, ao comparar os PDs, identificou-se que dentre as convergências ambos os planos visam garantir a moradia digna para toda a população, priorizando famílias em situação de vulnerabilidade. A regularização fundiária é um tema central em ambos os planos, com o objetivo de garantir a segurança jurídica para os moradores. Os planos defendem a criação de planos e estratégias para a implementação das políticas de habitação e regularização fundiária. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são consideradas áreas prioritárias para a implementação das políticas de habitação em ambos. Por fim, os planos preveem a parceria com instituições de ensino superior para a elaboração de planos e projetos.

Nas divergências, identificou-se que o plano de Juazeiro do Norte apresenta somente o poder público como alternativa para financiamento das políticas de habitação, enquanto o plano de Sobral prevê a ampliação dos investimentos no Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação (FMDUH). O plano de Juazeiro do Norte destaca a importância da construção de equipamentos públicos antes da entrega de conjuntos habitacionais, o plano de Sobral não. O plano de Sobral destaca a importância da manutenção da cultura local de moradias que precisam ser deslocadas, o plano de Juazeiro do Norte não. O plano de Sobral estabelece um prazo máximo de 3 anos para a aprovação do Plano Local de Habitação, o plano de Juazeiro do Norte não define prazo. O plano de Sobral prevê ações de reforma em moradias existentes que estejam em estado de precariedade, o plano de Juazeiro do Norte não. O plano de Sobral prevê a criação de sistemas de informação para avaliar e monitorar as políticas de Habitação e Regularização Fundiária, o plano de Juazeiro do Norte não.

Portanto, essa comparação não se propõe a determinar qual plano é melhor, outrossim, visa identificar as convergências e divergências entre eles. Os PDs de Juazeiro do Norte e Sobral apresentam convergências importantes em relação à garantia da moradia digna, à regularização fundiária e à criação de planos para a implementação das políticas de habitação. No entanto, também existem algumas divergências, como na forma de financiamento das políticas, na infraestrutura dos conjuntos habitacionais, na manutenção da cultura local e na criação de sistemas de informação. Essas divergências refletem as diferentes realidades e necessidades dos municípios.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O planejamento urbano é essencial a promoção de um desenvolvimento regional consistente e sólido, no qual seja possível atender as demandas da população e promover o uso e ocupação do solo urbano de maneira ordenada. Diante disso, o presente estudo objetivou comparar a revisão dos PDs das Capitais Regionais Juazeiro do Norte na Região Metropolitana do Cariri (RM Cariri) e Sobral na Região Metropolitana de Sobral (RMS), com foco nos temas de habitação e regularização fundiária.

Desse modo, a análise comparativa dos planos evidenciaram as convergências no planejamento municipal das capitais regionais no que compete à garantia de moradia digna, à regularização fundiária e à criação de planos para a implementação das políticas de habitação. Porém, em relação às divergências, identifica-se sobretudo o meio distintos para o financiamento das políticas públicas de habitação propostas nos PDs. Assim como, divergências sobre manutenção da cultural local, na infraestrutura dos conjuntos habitacionais e na criação de sistemas de informação.

Ao tratar-se das questões sobre habitação e da regularização fundiária, percebe-se que estes, são desafios históricos encontrados nos milhares de municípios brasileiros, marcados sobretudo pela desigualdade urbana e a segregação da população em vulnerabilidade social. Ao propor essa análise comparativa dos PDs, foi possível constatar a importância desse instrumento na definição de políticas urbanas. Por um lado, com a verificação das propostas de políticas habitacionais atrelada à participação e interesse social. Por outro, com a verificação dos instrumentos para a regularização fundiária que objetiva a construção de cidades mais justas.

Por fim, propõe-se para futuros estudos a comparação entre os PDs de Juazeiro do Norte e Sobral com foco nas temáticas de mobilidade urbana, cultura e lazer, haja vista serem dimensões que compreendem direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988, e que devem ter sua promoção assegurada pelo poder público.

Agradecimentos

O presente trabalho foi realizado com incentivo da Universidade Federal do Cariri (UFCA) e da Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP), por meio do projeto — Planejamento, gestão territorial e integração metropolitana nas capitais regionais cearenses (Juazeiro do Norte e Sobral): uma análise comparativa, vinculado ao Laboratório de Estudos Urbanos, Sustentabilidade e Políticas Públicas (LAURBS/UFCA).

REFERÊNCIAS

BARRETO, P. de L. N.; MATOS, C. S. Minha casa é aqui! Percepções dos beneficiários do Minha Casa Minha Vida. **Conhecer: debate entre o público e o privado**, [S. l.], v. 10, n. 25, p. 11–34, 2020. DOI: 10.32335/2238-0426.2020.10.25.3036. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/3036>. Acesso em: 7 jun. 2024..

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, 1988.

BRASIL. Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 de jul.2001. Disponível em: [L10257 \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br) Acesso em: 07 de jun. 2024.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008. 102 p.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de Janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 jan. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm Acesso em: 30 maio 2024.

BRASIL. Lei 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 Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 de jun. de 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm Acesso em: 05 de jun. de 2024.

BRASIL. Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 de mar. de 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm Acesso em: 05 de jun. 2024.

BRITO, Rogério. **Juazeiro do Norte pode perder investimento privado de R\$ 15 milhões devido a desatualização do plano diretor**. Site Miséria. 05 de Junho de 2024. Disponível em: [Juazeiro do Norte pode perder investimento privado de R\\$ 15 milhões devido à desatualização do plano diretor - Site Miséria \(miseria.com.br\)](https://www.miseria.com.br/juazeiro-do-norte-pode-perder-investimento-privado-de-r-15-milhoes-devido-a-desatualizacao-do-plano-diretor) Acesso em: 07 de jun. 2024.

CIRILO, José Almir; ALVES, Felipe Henrique Borba; SILVA, Bruno de Melo; CAMPOS, Pedro Henrique de Andrade Lima. **Pernambuco Tridimensional: Base de dados espaciais para planejamento urbano e gestão territorial**. 2015.

CMMAD, COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CORRÊA, J. C. S., SILVEIRA, R. L. L., & KIST, R. B. B. Sobre o Conceito de Desenvolvimento Regional: Notas Para Debate. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, 15(7), 2019.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução: Magda Lopes. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2010. 296p.

GOMES, Sarah. **Juazeiro do Norte tem 18 mil pessoas de baixa renda sem moradia**. Site Miséria, 18 de dez. de 2019. Disponível em: [Juazeiro do Norte tem 18 mil pessoas de baixa renda sem moradia - Site Miséria \(miseria.com.br\)](https://www.miseria.com.br/juazeiro-do-norte-tem-18-mil-pessoas-de-baixa-renda-sem-moradia) Acesso em: 07 de jun. de 2024.

IBGE. **Regiões de Influência das Cidades**. 2018. Disponível em: [Regiões de Influência das Cidades | IBGE](https://www.ibge.gov.br/regioes-de-influencia-das-cidades) Acesso em: jun de 2024.

IBGE. **Censo demográfico de 2022**. Disponível em: [Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA](https://www.ibge.gov.br/censo-demografico) Acesso em: jun de 2024.

JUAZEIRO DO NORTE. **Plano Diretor Municipal de Juazeiro do Norte**. Juazeiro do Norte- Ce, 2022. Disponível em: [Prefeitura de Juazeiro do Norte](https://www.juazeiroce.com.br/plano-diretor) Acesso em: 07 de jun. de 2024.

LAURBS, Laboratório de Estudos Urbanos, Sustentabilidade e Políticas Públicas. **Diário de Campo: Visitando Sobral**. Sobral-Ce, 2023.

MARICATO, Ermínia. Para Entender a Crise Urbana. **Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas**, v.8, n. 1, 2015, p. 11-22.

MATTEDI, Marcos Antônio. **Pensando com o desenvolvimento regional**: subsídios para um programa forte em desenvolvimento regional. In: SOUSA, Cidoval Morais de; THEIS, Ivo Marcos; BARBOSA, José Luciano Albino. Celso Furtado: a esperança militante (Desafios): vol. 3. [Livro eletrônico]. Campina Grande - Eduepb, 2020.

MOTTA, Luna Dias. A questão da Habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e direito à cidade. **Mapa dos Conflitos Ambientais de Minas Gerais**, 2011.

OLIVEIRA, Gilson Batista de. Artigo: Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Rev. FAE**, Curitiba, v.5, n.2, p.37-48, maio/ago. 2002

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nadia. Governar as Metrôpoles: dilemas da recentralização. **São Paulo em Perspectiva**, 14(4) 2000.

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. Crescimento Econômico e Desenvolvimento Urbano. **Novos estudos**, 2011.

SOBRAL. **Boletim Municipal**. Órgão de Divulgação da Prefeitura Municipal de Sobral. Ano XVI- nº 396. Sobral, 07 de ago. de 2014. Disponível em: [Boletim OnLine - Prefeitura de Sobral](#) Acesso em: 07 de jun. de 2024.

SOBRAL. **Plano Diretor Municipal de Sobral Ilustrado**. Prefeitura Municipal de Sobral - Secretaria do Urbanismo, Habitação e Meio Ambiente. Sobral-Ce, 2023.

SOBRAL. **Revisão do Plano Diretor**. Prefeitura Municipal de Sobral - Secretaria do Urbanismo, Habitação e Meio Ambiente. Sobral-Ce, 2023. Disponível em: [Secretaria do Urbanismo e Meio Ambiente - Novo Plano Diretor \(sobral.ce.gov.br\)](#) Acesso em: 07 de jun. de 2024.

UFCA, Universidade Federal do Cariri. **UFCA e Prefeitura de Juazeiro do Norte lançam revisão do Plano Diretor Municipal nesta quarta-feira, 15 de dezembro**. Publicado em 14/12/2021. Atualizado em 31/10/2022. Disponível em: [UFCA e Prefeitura de Juazeiro do Norte lançam revisão do Plano Diretor Municipal nesta quarta-feira, 15 de dezembro – Universidade Federal do Cariri](#) Acesso em: 07 de jun. 2024.

ANAIIS

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

OCUPAÇÕES PRECÁRIAS E MORADIA EM SANTO ANTÔNIO DO TAUÁ, PARÁ: uma pequena cidade inserida em contexto complexo

Kelly Virginia Santos do Vale (UFPA)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

METRÓPOLES:
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

RESUMO: O debate sobre a moradia nas pequenas cidades remete a influência de dinâmicas e processos que envolvem e ultrapassam os limites municipais, alcançando escalas regionais. Neste trabalho, buscou-se examinar o caso particular das ocupações de Santo Antônio do Tauá, a partir do recorte da cidade-região de Belém (Ribeiro, 2021). Sendo assim, o objetivo principal deste trabalho é analisar o processo de produção das ocupações em Santo Antônio do Tauá sob a perspectiva do direito à cidade, verificando as implicações da inserção regional da cidade para a configuração desses assentamentos. Para isso, utilizou-se uma abordagem qualitativa baseada no estudo de caso de Santo Antônio do Tauá, com levantamento bibliográfico e documental, trabalhos de campo e realização de entrevistas com moradores das ocupações Barcelona e Sete de Setembro. Como resultado, conclui-se que a produção das ocupações em Santo Antônio do Tauá é reforçada pelo processo de dispersão da pobreza para áreas cada vez mais distantes do núcleo metropolitano, sinalizando o movimento de espraiamento dos espaços de moradia precária para o entorno metropolitano da cidade-região de Belém. Este ocorre mediante seu entrelaçamento com dinâmicas do próprio município, conferindo maior imbricação de conteúdos urbanorurais às ocupações, que, apesar da precariedade, representam importante estratégia de acesso à moradia desenvolvidas pelos grupos sociais precariamente incluídos. Nesse contexto, pode-se afirmar que as ocupações estudadas refletem a complexidade das práticas socioespaciais de luta por moradia e direito à cidade, as quais não poderiam ser notadas ao analisarmos somente o recorte da região metropolitana de Belém.

Palavras-chave: moradia; ocupações; Santo Antônio do Tauá; cidade-região de Belém.

1." Introdução

A produção do espaço urbano, e conseqüentemente da moradia, nas pequenas cidades é balizada pela influência de dinâmicas e processos que se manifestam em distintas escalas, desde aquelas internas ao território do próprio município, até as de abrangência regional e nacional. Conforme apontado na literatura específica, a dimensão da inserção regional desses núcleos urbanos é um fator crucial a ser considerado na pesquisa, uma vez que, a condição de pequena cidade as coloca em posição de dependência perante centros de maior hierarquia urbana (Endlich, 2006).

Situada na porção norte da Região Imediata de Articulação Urbana de Belém (IBGE, 2017), Santo Antônio do Tauá faz parte de um numeroso conjunto de pequenas cidades amazônicas e, neste trabalho, é tida como lócus do estudo de caso. A cidade em questão possui uma inserção regional que lhe confere particularidades, caracterizadas pela considerável proximidade física e relacional com a metrópole de Belém¹, condição que implica, direta ou indiretamente, na produção de seus espaços de moradia, configurando-os enquanto espaços de ampliação do processo de dispersão da pobreza para além das borda metropolitanas.

Com base em estudos recentes sobre a realidade urbano-regional mediada a partir de Belém do Pará, torna-se possível estabelecer conexões entre a produção do espaço intraurbano e a dimensão da inserção regional dessa cidade. Nesse caso, as investigações de Ribeiro (2021) permitem identificar um recorte espacial que fundamenta a leitura da inserção regional de Santo Antônio do Tauá, reconhecendo-a como parte de uma morfologia urbano-regional complexa: a cidade-região de Belém².

Além das articulações desenvolvidas por meio dos fluxos de pessoas e mercadorias, argumenta-se que a cidade de Santo Antônio do Tauá é influenciada pela dispersão de certos conteúdos metropolitanos, dos quais a precariedade notabiliza-se enquanto fator importante. Segundo Ribeiro (2021), da metrópole de Belém emanam tanto dinâmicas

¹ Vale destacar que esse centro não integra o recorte da Região Metropolitana de Belém.

² A elaboração desse recorte tem como base as interações espaciais desenvolvidas entre as cidades, privilegiando assim o caráter relacional do espaço.

associadas à modernização do espaço, quanto processos ligados à sua precarização. Tais elementos podem ser identificados nos padrões de moradia que se expandem em direção às bordas do espaço metropolitano e suscitam a investigação do processo em espaços que compõem o seu entorno, especialmente na forma dos assentamentos precários.

De acordo com Cardoso (2016), os assentamentos precários são aglomerados marcados pela condição de precariedade estrutural, instabilidade fundiária, irregularidade urbanística, autoconstrução, além da condição de baixa renda e escolaridade dos moradores. Nesse ínterim, o autor apresenta um conjunto de tipologias de assentamentos materializados nas cidades: as favelas e assemelhados, os loteamentos irregulares ou clandestinos, cortiços e os conjuntos habitacionais degradados. No âmbito regional, Pinheiro et al. (2016) aponta que as ocupações são um dos principais assentamentos precários encontrados nas cidades amazônicas, as quais se aproximam, em certa medida, com a realidade das favelas e assemelhados.

Diante disso, compreende-se que pequena cidade abordada na pesquisa faz parte de uma realidade urbana regional complexa, a qual exerce diferentes níveis de influência sobre a estruturação dessa cidade, sobretudo, no que diz respeito aos espaços de moradia socialmente produzidos. Em face de breve contexto, a pesquisa viabilizou-se por meio dos seguintes questionamentos: Como se dá a produção das ocupações em Santo Antônio do Tauá sob a perspectiva do direito à cidade? Quais as implicações da inserção regional dessa cidade para a configuração das ocupações?

O objetivo geral deste trabalho pautou-se em analisar o processo de produção das ocupações em Santo Antônio do Tauá sob a perspectiva do direito à cidade, verificando as implicações da inserção regional da cidade para a configuração desses assentamentos.

Em relação a abordagem metodológica, esta pesquisa caracteriza-se como de natureza qualitativa, pautando-se no estudo de caso da cidade de Santo Antônio do Tauá. Quanto aos procedimentos metodológicos utilizados foram organizados em duas fases. A primeira voltou-se ao levantamento bibliográfico, dedicado aos principais conceitos e discussões pertinentes à problemática da pesquisa. Levantamento documental, direcionado a compreensão da condição de inserção de Santo Antônio do Tauá no contexto regional. Abordagem exploratória das áreas de estudo.

Já a segunda etapa da pesquisa contemplou: trabalho de campo nas duas ocupações, onde realizou-se uma primeira rodada de entrevistas semiestruturadas com dois representantes comunitários de cada espaço, a fim de estabelecer um primeiro contato com a realidade investigada e subsidiar uma primeira sistematização dos resultados da pesquisa. Além disso, nessa etapa já foram realizadas 14 entrevistas semiestruturadas com os moradores de cada ocupação. Todas as entrevistas foram gravadas, transcritas e analisadas mediante a assinatura do termo de consentimento livre e esclarecido. Vale ressaltar que este trabalho é fruto da consolidação de nossa pesquisa de mestrado, sendo aqui apresentada uma síntese de parte dos resultados obtidos.

No que tange a organização deste trabalho, o texto divide-se em mais duas seções, além desta parte introdutória e das considerações finais. A primeira parte versa sobre a inserção de Santo Antônio do Tauá no contexto da cidade-região de Belém. Enquanto a segunda seção, subdividida em dois tópicos, apresenta a discussão sobre ocupações estudadas.

2. Santo Antônio do Tauá e sua inserção na Cidade-Região de Belém

A origem do núcleo urbano de Santo Antônio do Tauá remonta à ocupação de terras no período da colonização da Região Bragantina, datada entre o final do século XIX e início do século XX, quando foi criada a colônia agrícola que precedeu o núcleo. Por volta do ano 1961, ocorre a emancipação do território municipal e estruturação da sede municipal de Santo

Antônio do Tauá, a partir desse momento são estruturados os primeiros bairros da cidade. Mais tarde, por volta dos anos 2000, observa-se a ampliação da sede municipal a partir das áreas de moradia precária, com destaque para a produção de ocupações. Na década seguinte, nota-se a continuidade deste processo, somada à produção de loteamentos privados precários, a inserção das habitações do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e, recentemente, a produção de residenciais promovidos por produtores imobiliários privados compondo o atual quadro da produção do espaço urbano dessa cidade.

No que concerne à população municipal de Santo Antônio do Tauá, observou-se sensível aumento no censo de 2010, atingindo cerca de 26.674 habitantes (IBGE, 2011), cerca de 6.839 habitantes a mais que o registrado no censo de 2000 (IBGE, 2001). No último censo, a população municipal expressou um baixo crescimento, contabilizando 27.461 habitantes (IBGE, 2024) e densidade demográfica de 51,08 hab./km² (IBGE, 2024).

A produção do espaço nas pequenas cidades é balizada pela influência de dinâmicas e processos que se manifestam em distintas escalas, desde aquelas internas ao território do próprio município, até as de abrangência regional. Pois, a condição de pequena cidade as coloca em posição de dependência perante centros de maior hierarquia urbana. Nas palavras de Endlich (2006, p. 86), “O estudo e a compreensão de pequenas e médias cidades não pode prescindir do entorno espacial, fundamental para compreender a amplitude dos papéis urbanos e a dinâmica regional que realimentam os mesmos”.

Nesse contexto, o estudo Região de Influência das Cidades – REGIC, desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em sua versão mais recente (IBGE, 2020), classifica Santo Antônio do Tauá como um centro local. Isso significa que a cidade ocupa o último nível da hierarquia urbana, com uma influência restrita aos limites do seu próprio município. Cidades desse tipo possuem uma centralidade reduzida, servindo principalmente aos seus habitantes e dependendo de centros urbanos de maior hierarquia para atividades de comércio e serviços mais complexos. No caso de Santo Antônio do Tauá, a capital, Belém, é o principal centro de referência, seguida por outras cidades que compõem o espaço metropolitano.

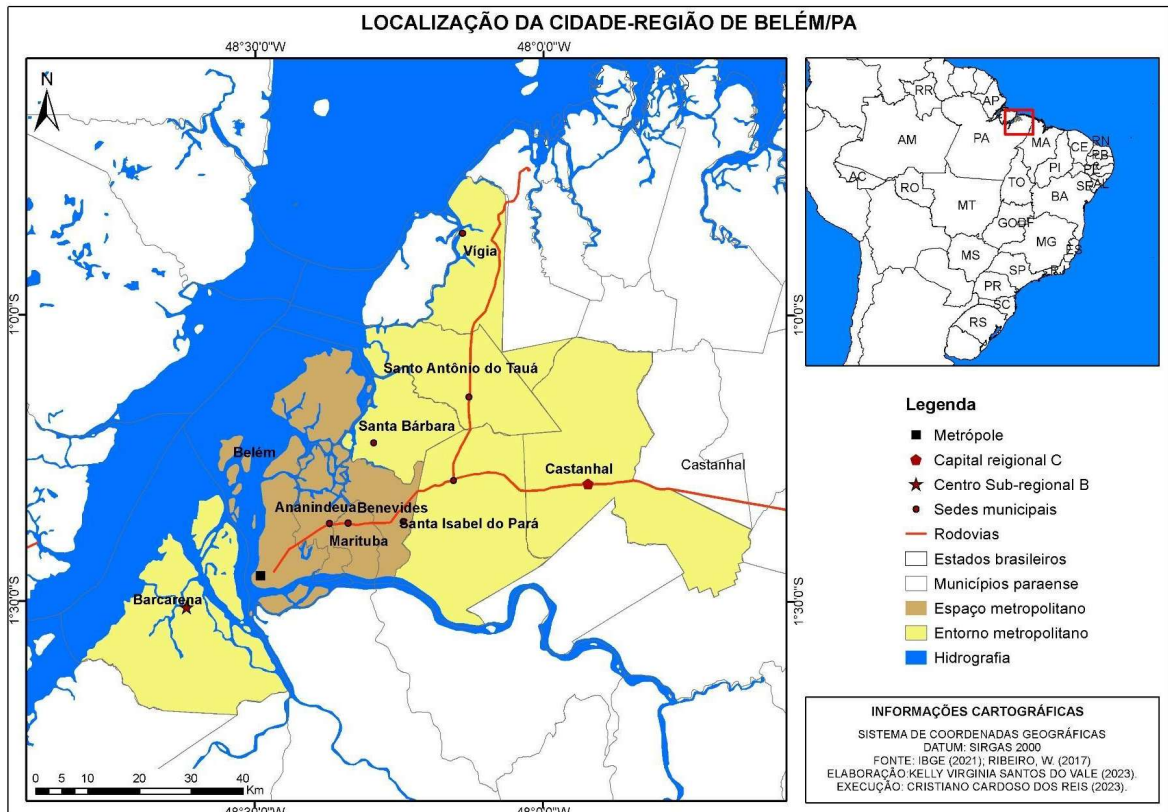
Além disso, o estudo Divisão Regional do Brasil (IBGE, 2017) posiciona Santo Antônio do Tauá na Região Imediata de Belém e na Região Intermediária de Belém, destacando a influência direta da capital sobre a cidade. Essa articulação urbana é caracterizada por fluxos constantes de pessoas, bens e serviços entre Santo Antônio do Tauá e Belém. A proximidade física e a dependência econômica consolidam essa relação, fazendo com que Santo Antônio do Tauá dependa da capital para o acesso a atividades essenciais que não são completamente atendidas localmente.

Com o intuito de compreender o modo como a cidade em questão tem se colocado no plano regional, identificou-se em Ribeiro (2021) uma ferramenta de leitura que contemplasse a complexidade da rede urbana comandada por Belém, e que, ao mesmo tempo, incorporasse a participação de núcleos urbanos situados no entorno da região metropolitana. Em seu estudo, o autor propõe a interpretação dessa realidade a partir do processo de urbanização regional policêntrica (Soja, 2013), e da estruturação da cidade-região de Belém enquanto forma resultante. Na sua concepção, este par teria maior capacidade explicativa frente a realidade da forma urbana atual. Em suas palavras Ribeiro (2021, p.116) justifica que:

A urbanização regional policêntrica, [...] não descarta ou se opõe à metrópole e à metropolização, as contêm e ultrapassa, por incorporar dinâmicas, centralidades e ações de origens diversas no plano da rede urbana. Logicamente, a metrópole e os processos dela emanados continuam tendo o protagonismo, entretanto, não são os únicos e a força advinda das outras centralidades é crescente. No caso analisado, da cidade-região de Belém, a quase totalidade dos municípios que a integram possui um crescimento econômico maior que o núcleo metropolitano nos últimos anos. [...]Nesses termos, o processo de urbanização regional policêntrica, enquanto instrumento de interpretação da realidade, apresenta vantagens sobre a concepção de metropolização do espaço, pois admite lógicas mais diversas em sua composição.

Assim, o autor supracitado define os contornos da cidade-região de Belém em dois espaços distintos, sendo eles o espaço metropolitano que incorpora Belém, Ananindeua, Marituba e Benevides. E o entorno metropolitano, que abrange Barcarena, Santo Antônio do Tauá, Vigia, Santa Bárbara do Pará, Santa Izabel do Pará e Castanhal (figura 1). “O primeiro, mais denso, concentrado, complexo e com maior expressão do meio técnico-científico-informacional, e o segundo, também complexo, porém, [...]menos denso, concentrado e com menor participação do novo meio geográfico associado à globalização”.

Figura 1 – Cidade-Região de Belém. Municípios componentes. 2023

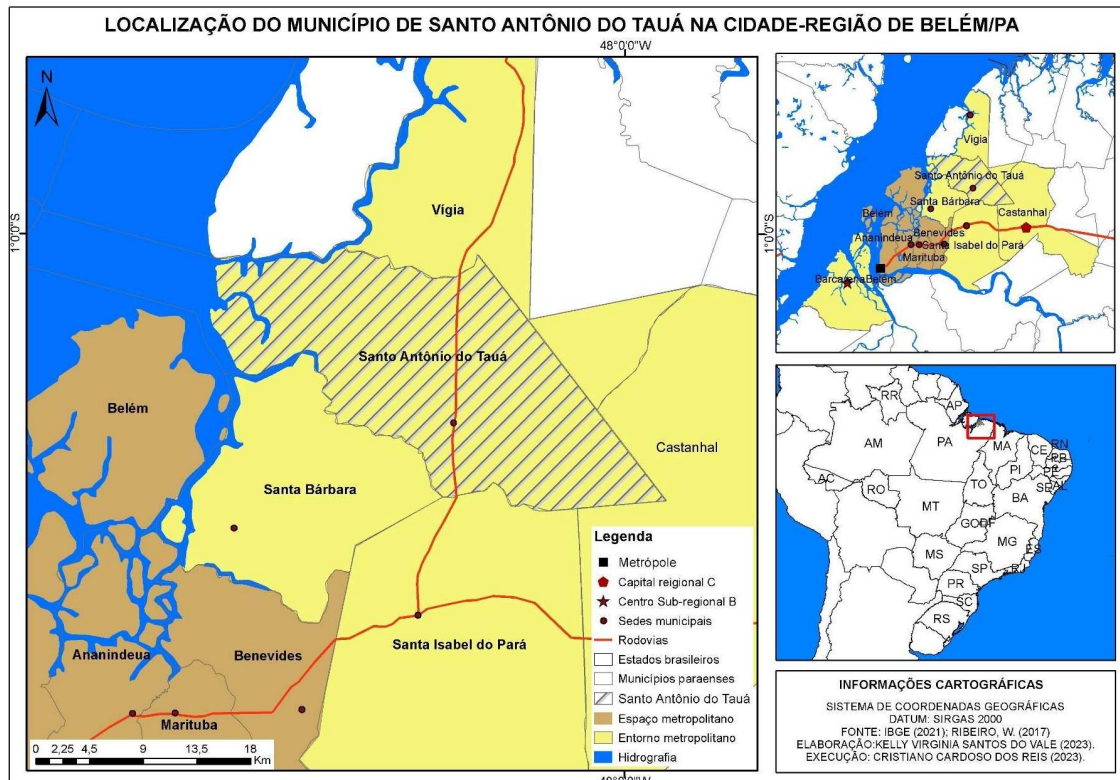


Fonte – Elaborado pelo autor, 2023.

Sob essa perspectiva da morfologia urbano-regional da Cidade-Região de Belém, proposta em Ribeiro (2021), Santo Antônio do Tauá é identificada enquanto centro local que integra o entorno metropolitano da cidade-região, cuja localização pode ser observada no recorte espacial ilustrado na figura 2.

Os centros considerados como componente do entorno metropolitano da cidade-região de Belém, são assim classificados por estabelecerem relevante articulação com a metrópole, a qual se manifesta através das interações espaciais mediante os deslocamentos de pessoas e mercadorias. Porém, essas interações não são suficientes para considerá-los como parte do espaço metropolitano.

Figura 2 – Localização do município de Santo Antônio do Tauá na Cidade-Região de Belém.2023



Fonte – Elaboração pelo autor, 2023.

De acordo com Riberio (2017), os municípios do entorno metropolitano não apresentam características metropolitanas claras, todavia, são alcançados pelo processo de dispersão metropolitana e passam a estabelecer relações estreitas com o espaço metropolitano, principalmente com Belém.

Essa condição é evidenciada a partir das interações espaciais³ que, segundo Ribeiro (2021, p. 114), são basilares para a identificação da “natureza de cidade-região, assim como ao reconhecimento de sua abrangência [...]”. Na tabela 1 são expostos os deslocamentos de pessoas por motivo de trabalho com destino ao município de Belém.

Para tanto, o autor assinala que, em estudos anteriores (Ribeiro, 2017; 2018), foram utilizados dados de deslocamentos temporários de pessoas por motivo de trabalho e estudo, com o intuito de averiguar as intensidades das interações e, assim reconhecer os municípios que fazem parte da cidade-região de Belém.

Tabela 1 – Cidade-Região de Belém. Deslocamentos temporários de pessoas por motivo de trabalho com destino ao Município de Belém/PA. 2010

| | MUNICÍPIO DE ORIGEM* | QUANTIDADE DE PESSOAS | POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ORIGEM | IIDTT* |
|------------------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------------------|--------|
| Espaço Metropolitano | Ananindeua | 65621 | 471.980 | 139 |
| | Marituba | 10879 | 108.246 | 101 |
| | Benevides | 3827 | 51.651 | 74 |
| Entorno Metropolitano | Santa Bárbara do Pará | 761 | 17.141 | 44 |
| | Santo Antônio do Tauá | 596 | 26.674 | 22 |
| | Santa Izabel do Pará | 1193 | 59.466 | 20 |
| | Vigia | 396 | 47.889 | 8 |
| | Castanhal | 1319 | 173.149 | 8 |
| | Barcarena | 606 | 99.859 | 6 |

*Índice de Intensidade do Deslocamento Temporário por Trabalho - alcançado a partir da divisão do número de pessoas que realizaram o deslocamento por trabalho pela população total do município de origem em 2010, multiplicado por 1000. Fonte – Ribeiro (2021).

Com base no IIDTT, Santo Antônio do Tauá é o segundo município com maior índice de deslocamento por motivo de trabalho no entorno metropolitano, com 596 pessoas e 22 de IIDTT, sendo superado apenas por Santa Bárbara do Pará. Nesse sentido, o município estudado encontra-se numa situação intermediária, expressando relevante articulação com Belém e o espaço metropolitano, porém, não sendo o suficiente para reconhecê-lo como parte deste espaço.

Se por um lado Santo Antônio do Tauá cria dependências em relação à metrópole, através dos deslocamentos para trabalho e estudo, e pelos fluxos de mercadorias e informações, inerentes a condição de pequena cidade (Sposito e Jurado da Silva, 2013). Também é possível dizer que, por outro lado, esse centro tem despertado o interesse de agentes econômicos externos à cidade e que podem ser observados a partir da dimensão da moradia.

Este processo tem ocorrido através da produção de residenciais de baixo padrão, mas que trazem consigo o ideário do consumo da casa própria e da valorização da moradia padronizada. Demarcando uma nova forma de expansão do espaço urbano, viabilizada a partir da incorporação de parte da cidade no processo de acumulação do capital imobiliário privado.

Atualmente, são encontrados três residenciais na cidade, dois deles localizados no bairro Santa Rita, o Residencial Laranjeiras I e Residencial Laranjeiras II que juntos totalizam 123 unidades habitacionais construídas e ocupadas. Durante a execução da pesquisa (ano 2023) observou-se a construção do terceiro residencial, o Eco Park, localizado entre o bairro Perpétuo Socorro e a ocupação Nova Esperança.

A materialização dos espaços de moradia conduzidos pelo capital imobiliário ilustra a tendência do processo de urbanização contemporânea, marcada pela crescente imbricação entre o espaço urbano e a escala regional. Entretanto, outros processos e formas urbanas também são admitidas nesse contexto. Isto pois, o processo de dispersão evidenciado na

Cidade-Região de Belém não se refere apenas à expansão de vetores de modernização do espaço ou do avanço da atuação de agentes econômicos sobre outras frações do território. O espraiamento dos modos de vida, dos comportamentos das formas de consumo também compõem este movimento e, junto deles, as desigualdades e a precarização também se expandem e se materializam nas cidades.

Com efeito, a configuração de assentamentos precários, já amplamente evidenciada no contexto de Belém, também passou a ser evidenciada em outros centros urbanos do seu entorno. Esse processo de dispersão da pobreza e da formação de novas periferias tem sido abordada, mais recentemente, por estudos como os de Soares (2022), sobre os assentamentos precários dos municípios de Benevides, Santa Bárbara do Pará e o Distrito de Mosqueiro⁴. Bem como, na pesquisa desenvolvida por Ribeiro, Pinheiro e Rosa (2024), acerca das novas áreas de dispersão do espaço metropolitano de Belém a partir das ocupações do distrito de Mosqueiro e de Santa Bárbara do Pará.

Não obstante, a produção desses espaços na cidade de Santo Antônio do Tauá também parece estar intimamente ligada à dinâmica metropolitana de dispersão da precariedade e a produção de assentamentos precários em áreas dispersas. Na seção seguinte serão apresentadas ocupações Barcelona e Sete de Setembro, aqui interpretadas enquanto parte desse processo.

3. Moradia e direito à cidade nas ocupações nas ocupações em Santo Antônio do Tauá

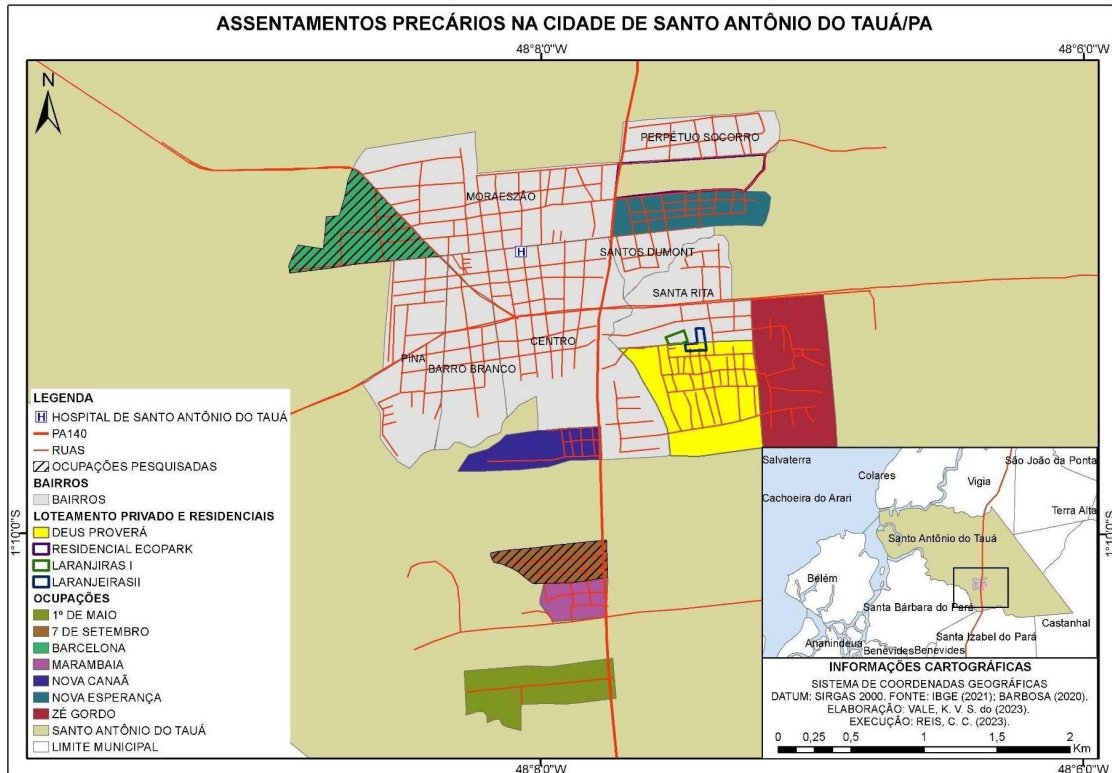
Santo Antônio do Tauá tem expressado, nos últimos anos, a presença marcante de áreas de moradia precária em sua composição. Estes espaços caracterizam-se enquanto assentamentos precários, sejam estes na forma de ocupações ou de loteamentos.

A cidade apresenta oito bairros oficialmente reconhecidos, alguns deles originados a partir de ocupações. Além desses, identifica-se a presença de oito assentamentos precários, sendo um loteamento e sete ocupações. Grande parte desses assentamentos foram criados a partir do ano de 2010 e, em determinados casos, ainda continuam em processo de produção. Desse modo, nota-se que a produção do espaço urbano de Santo Antônio do Tauá está atrelada à atuação de agentes diversos, dos quais, destacam-se o Estado e os grupos sociais precariamente incluídos⁵. Na figura 3 são identificados os principais assentamentos precários de Santo Antônio do Tauá.

⁴ A ilha de Mosqueiro é um distrito do município de Belém, localizado a aproximadamente 70 km da capital.

⁵ Terminologia formulada a partir dos grupos sociais excluídos de Corrêa (1995) e da noção de inclusão precária, presente em Martins (1997), compreendendo que a atuação enquanto agente modelador do espaço é contraditória à condição de exclusão.

Figura 3 – Assentamentos precários da cidade de Santo Antônio do Tauá. 2023



Fonte – Elaboração própria com base em Barbosa (2020), 2023.

A produção do espaço e as condições de moradia local, no entanto, associam-se a uma combinação de processos internos ao município e à influência exercida por dinâmicas metropolitanas. Assim, nos tópicos seguintes apresenta-se a caracterização da moradia nas ocupações Barcelona e da ocupação Sete de Setembro.

3.1 Ocupação Barcelona

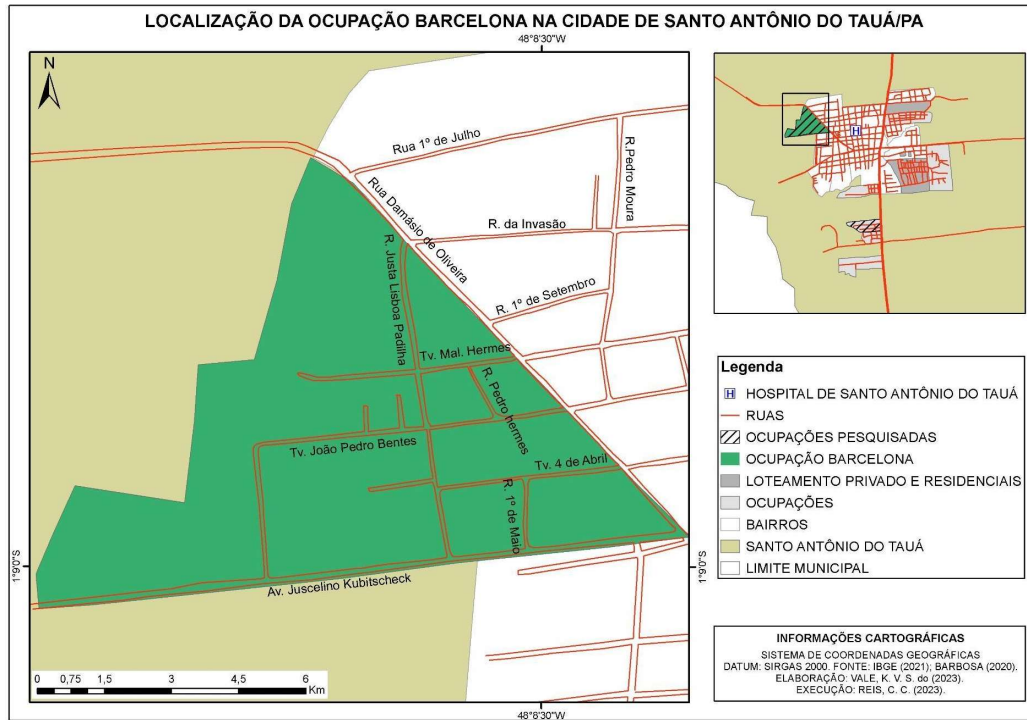
O contexto de produção da Ocupação Barcelona sempre esteve atrelado à demanda popular por moradia. Todavia, sua inserção no espaço urbano possui diversas contradições. De um lado, o assentamento se apresenta como alternativa às problemáticas habitacionais locais, por outro lado, as condições de moradia e de conexão deste espaço com o restante da cidade permeada por múltiplas dificuldades e barreiras.

Assim como outros bairros da cidade, o Barcelona se origina de uma ocupação de conversão de terra rural (Pinheiro et al., 2016), as quais são anexadas às áreas periféricas da cidade mediante a ocupação de terras, resultando em formas precárias de ocupação do solo. Posteriormente, observa-se a produção de habitações no formato do Programa Minha Casa Minha Vida, na modalidade Oferta Pública, o qual também resultou em um espaço de moradia precarizado.

Apesar de não estarem diretamente associadas à composição da ocupação, o espaço de produção das habitações do Programa Minha Casa, Minha Vida no bairro Barcelona reflete uma realidade tão precária quanto a da ocupação. Uma vez que a modalidade Oferta Pública do PMCMV não se destina à produção de conjuntos habitacionais, apenas de casas

fracionadas. No caso em tela, a prefeitura dispôs todas as habitações de forma linear (aproximadamente 90 unidades), em espaço que deveria ser destinado para o prolongamento da Avenida Juscelino Kubitschek e sem a implantação da infraestrutura necessária. A localização da ocupação Barcelona, situada em uma das extremidades da sede municipal, no sentido noroeste é apresentada na figura 4.

Figura 4 – Santo Antônio do Tauá. Localização da ocupação Barcelona. 2023



Fonte – Elaborado pelo autor, 2023.

Nos limites da ocupação estão situados os bairros Moraesão e Pina, com os quais são mantidas significativas relações, devido a existência de comércios e estabelecimento de saúde em tais bairros. Por conta de sua localização limítrofe, a ocupação é cercada por uma grande propriedade rural que demarca o limite da área urbana da cidade.

O perfil das habitações da ocupação (figura 5), quase sempre produzidas a partir da autoconstrução, apresentam estruturas precárias. As etapas de construção, com longos períodos de espera, são indicativos da estratégia empregada pelos grupos sociais que produzem as ocupações. Expressando aquilo que Maricato (1982) qualificou como a arquitetura do possível.

Figura 5 – Ocupação Barcelona. Perspectiva das habitações. 2022



Fonte – Trabalho de campo, 2022.

Em relação às habitações do PMCMV, foram relatados problemas quanto às condições físicas das casas, visto que as unidades ocupadas no ano de 2012 foram entregues de forma inacabada (Figura 6). A impossibilidade de realizar melhorias nas casas, dadas as restrições do ponto de vista financeiro, implicam em situações de desconforto para as famílias.

Figura 6 – Ocupação Barcelona. Precariedade das habitações do PMCMV. 2022

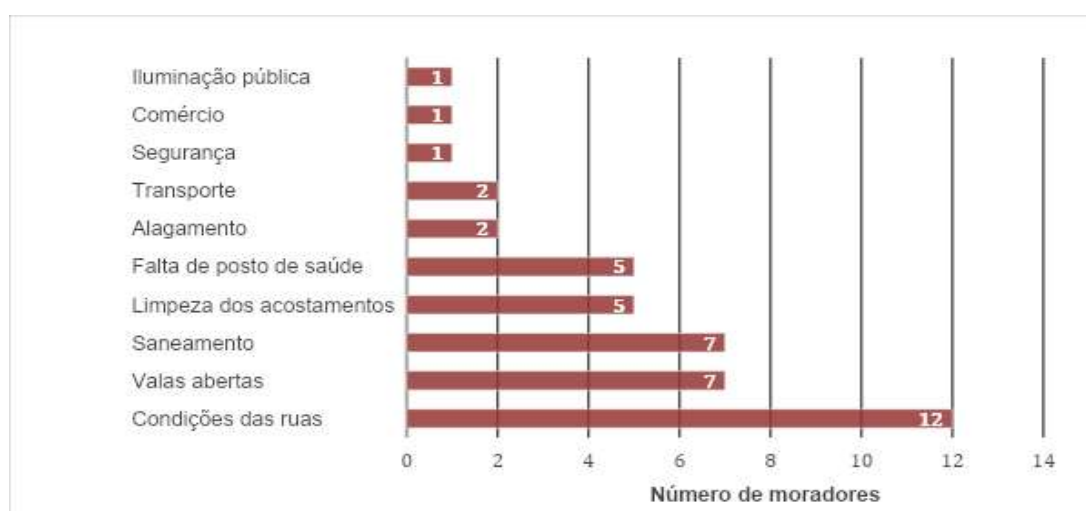


Fonte – Trabalho de campo, 2022.

Nestes termos, o contato com a realidade empírica do Barcelona indica a existência de condições precárias de moradia e a presença/ausência do Estado em termos de melhoria das estruturas físicas da ocupação. E ainda revela que a ação deste agente materializou uma realidade tanto quanto ou ainda mais precária que a encontrada na parte pré-existente da ocupação, isto é, a partir da produção desordenada e de baixa qualidade das habitações do PMCMV. Diante disso, nota-se aspectos da negação do direito à cidade aos sujeitos que produzem e habitam a ocupação Barcelona.

A respeito dos principais problemas do assentamento (Gráfico 1), foram relatados diversos fatores que influenciam o cotidiano dos moradores. Entre os mais citados está a condição das ruas da ocupação, dos 14 entrevistados, 12 apontaram a situação de precariedade, destacando a ausência de pavimentação e limpeza das vias.

Gráfico 1 – Santo Antônio do Tauá. Principais problemas do local de moradia na percepção dos moradores da ocupação Barcelona. 2022



Fonte – Elaboração própria a partir de trabalho de campo. Ocupação Barcelona – Santo Antônio do Tauá. 2022

Não obstante, percebe-se que a precarização da moradia na ocupação intensifica-se pela falta do serviço de esgotamento. Valas a céu aberto, onde é realizado o despejo de resíduos domésticos, são cenas comuns na ocupação.

A condição de precarização da moradia ainda se apresenta de forma diferenciada no interior da ocupação, em que se observa espaços com maiores níveis de deterioração. As famílias localizadas nas imediações da via principal mostraram-se muito mais satisfeitas com a moradia na ocupação. Enquanto os moradores das demais ruas demonstraram grande insatisfação em relação às condições em que se encontra a ocupação. Assim, o principal fator apontado pelos entrevistados é a precariedade das ruas, algumas delas quase intrafegáveis. Na figura 7, faz-se um comparativo entre a paisagem da Avenida Juscelino Kubitschek (imagem A) e sua paralela, a Travessa Quatro de Abril (imagem B).

Figura 7 – Santo Antônio do Tauá. Paisagem da Ocupação Barcelona. 2022



Fonte – Trabalho de campo, 2022.

Na imagem A, é possível perceber que mesmo não seguindo padrões adequados, a rua ainda permite um melhor deslocamento dos moradores. Já na imagem B, tem-se uma situação completamente diferente. As péssimas condições dessa e de outras ruas da ocupação geram inúmeros transtornos para os moradores, inclusive impedindo-os de se locomover com segurança após episódios de chuva.

No tocante a origem dos moradores, as entrevistas revelaram que, das quatorze famílias elencadas na pesquisa, oito já residiam na cidade, mais especificamente no bairro Moraesão. Desse total, cinco deixaram a antiga moradia para residir nas unidades do MCMV. As justificativas dadas para a mudança se resumem a três fatores principais: a) moravam de aluguel, porém o custo com habitação era um fator complicador para a família; b) moravam em casa de familiares ou em pequenos compartimentos anexos à casa de parentes; c) possuíam casa própria, mas as condições físicas eram muito precárias.

Quanto às outras quatro famílias, vindas dos municípios de Santa Izabel, Benevides e Belém, apenas uma reside em casa do MCMV, as demais se estabeleceram na ocupação. As motivações por trás da opção por morar no Barcelona foram bastante semelhantes às dos outros moradores, isto é, anteriormente moravam de aluguel ou em casa de familiares. Porém, a decisão por mudar de cidade quase sempre está associada ao custo dos aluguéis nos locais em que residiam.

Situação que, combinada ao desemprego ou trabalho informal ou mal remunerado, condicionou a partida desses sujeitos para espaços de moradia menos valorizados, nas áreas mais distantes do entorno metropolitano da cidade-região de Belém, onde o acesso à habitação era mais viável.

3.2 Ocupação Sete de Setembro

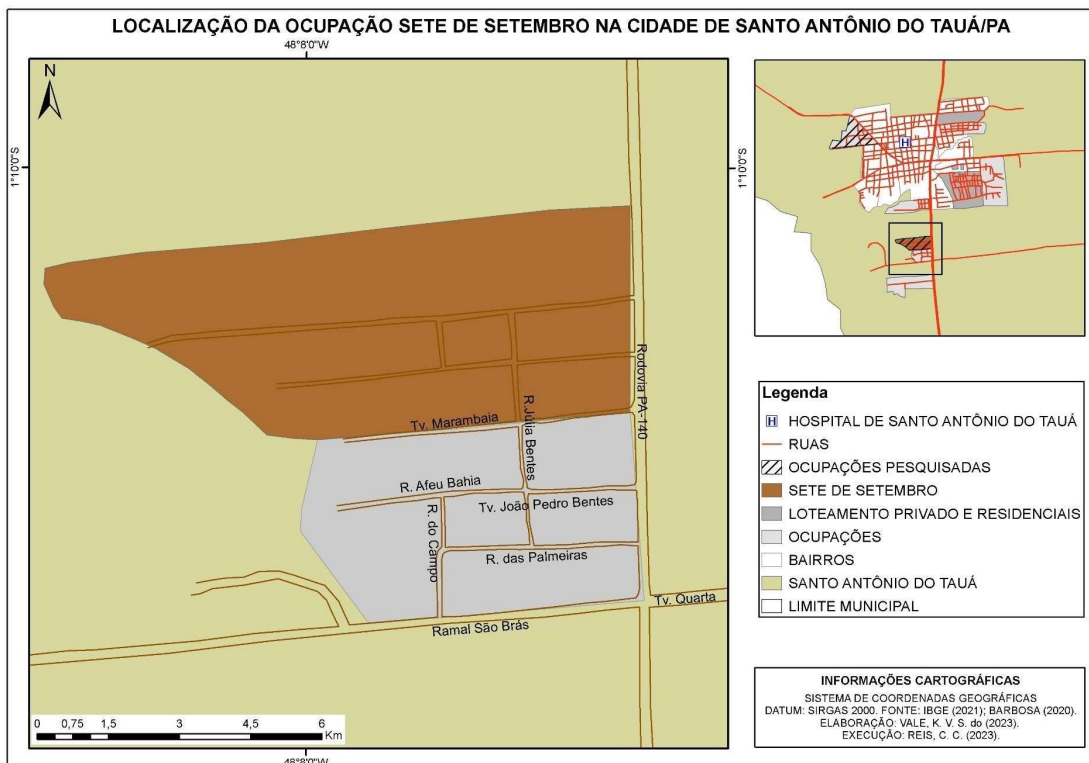
A ocupação Sete de Setembro figura entre os assentamentos precários mais recentes de Santo Antônio do Tauá, compondo uma área de expansão não contígua à sede municipal. Sua produção teve início no ano de 2015 mediante a ocupação de terras ociosas, localizadas próxima a comunidade Marambaia.

Segundo os moradores entrevistados, a ocupação de terras da Sete de Setembro foi iniciada pela atuação de agentes sociais externos à cidade, vindos da cidade de Benevides. A partir daí foram organizadas doação de lotes para diferentes famílias, assim como, a comercialização irregular de determinadas áreas do assentamento. Mesmo após nove anos de sua criação, a ocupação continua a ser adensada por novos moradores, egressos de cidades próximas como Santa Izabel do Pará, Benevides, Ananindeua e da capital Belém.

Todavia, as estruturas do local e situação jurídica da ocupação da terra permanecem inalteradas, ou seja, a ocupação continua sem quaisquer regularizações dos títulos de posse ou de qualquer documentação de reconhecimento perante a prefeitura municipal.

Na figura 8, apresenta-se o recorte espacial da ocupação Sete de Setembro. Esse assentamento faz parte de uma área dispersa da malha urbana de Santo Antônio do Tauá, na extensão da PA-140, fazendo limite com a ocupação Marambaia, com quem mantém forte relação de dependência em relação aos serviços disponíveis neste assentamento.

Figura 8 – Santo Antônio do Tauá. Localização da ocupação Sete de Setembro. 2023

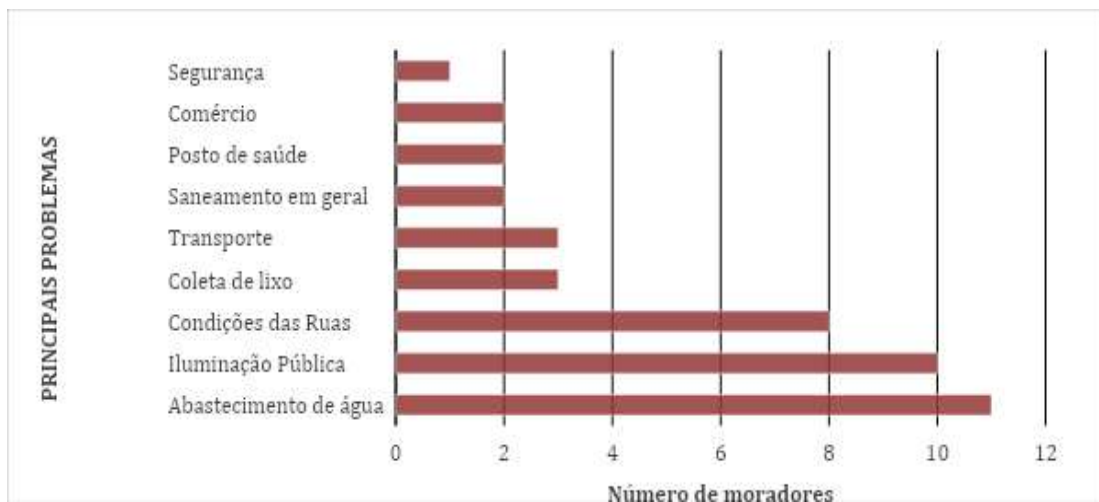


Fonte: Elaboração própria, 2023.

Na Sete de Setembro os moradores dispõem de lotes mais espaçosos que na ocupação Barcelona, qual seja pela própria dimensão territorial da ocupação. Neste tipo de ocupação, configurada enquanto de transformação de terra rural em urbana, é comum a coexistência de conteúdos urbanos e rurais. Assim, se nas ocupações produzidas nas grandes cidades os conteúdos rurais são notados, nas pequenas cidades esta condição ganha ainda mais representatividade. Uma das características notadas na Sete de Setembro é a menor densidade de habitações e a existência de amenidades atreladas à presença de áreas verdes.

Em contraponto às amenidades proporcionadas pela condição de ocupação do solo, os moradores levantaram certas problemáticas que atingem significativamente a qualidade da moradia na Sete de Setembro. Os principais problemas apontados pelos moradores foram: a precariedade das ruas; ausência de iluminação pública e problemas ligados ao saneamento básico. No gráfico 2 estão dispostos os diferentes problemas percebidos pelos moradores do assentamento.

Gráfico 2 – Santo Antônio do Tauá. Principais problemas do local de moradia na percepção dos moradores da ocupação Sete de Setembro. 2022



Fonte – Elaboração própria a partir de trabalho de campo. Ocupação Sete de Setembro – Santo Antônio do Tauá, 2022.

O abastecimento de água foi citado como o maior problema enfrentado na ocupação, pois, esta não conta com a cobertura do sistema de abastecimento de água da cidade. Conforme informações coletadas, o abastecimento local se dá por meio de um sistema ligado a um poço artesiano da comunidade, o qual não possui capacidade para atender a todos os moradores. Outro ponto levantado é a inconstância dos serviços de coleta de lixo que não é regular. Vale destacar que a roda de coleta de lixo não contempla toda a ocupação, obrigando os moradores a se deslocarem a outras áreas do assentamento onde o serviço possa ser efetivado.

A condição de precariedade das ruas e ausência de iluminação pública também são fatores que afetam o cotidiano de quem vive no assentamento, imputando obstáculos à locomoção dos moradores, especialmente no período da noite. A paisagem da ocupação ilustra a falta de estruturas urbanas e de manutenção das ruas no local. Nenhuma delas conta com pavimentação e encontram-se em situação de conservação extremamente precária (Figura 9).

Na imagem A, observa-se a rua Marambaia que separa a ocupação da comunidade Marambaia. Na imagem B temos a rua Vitória Régia, uma das principais vias da ocupação Sete de Setembro, onde também se verifica a falta de pavimentação e de estruturas adequadas. Segundo os entrevistados, a manutenção das vias é realizada apenas pelos moradores, pois, em termos de melhoria das infraestruturas, nenhuma assistência da prefeitura municipal é recebida. Para

os moradores, o assentamento é desprivilegiado em face de outros espaços da cidade que sempre receberam maior assistência, enquanto a Sete de Setembro continua a expressar as mesmas carências em termos de infraestrutura e saneamento.

Figura 9 – Sete de Setembro. Precariedade das ruas. 2022



Fonte – Trabalho de campo, 2022.

Nos trabalhos de campo foi possível notar a presença predominante da autoconstrução das habitações. Entretanto, chama a atenção a quantidade de materiais precários, como madeira de reutilização, chapas de metal, lonas e papelões para tentar solucionar a ausência de materiais adequados para a construção, o que de fato não oferece qualquer segurança para os moradores, como se observa na figura 10.

Ao considerarmos este aspecto, a condição de moradia na Sete de Setembro expressa-se ainda mais dramática que na ocupação Barcelona. A forma física das casas, além de não fornecerem a proteção ou conforto necessário, exprimem as dificuldades associadas à reprodução social de seus moradores.

Figura 10 – Sete de Setembro. Precariedade das habitações. 2022



Fonte – Trabalho de campo, 2022.

No que tange a origem dos residentes, observa-se um número expressivo de residentes oriundos de outras cidades. Nas entrevistas pôde-se captar uma amostra desse quantitativo de egressos e suas origens (gráfico 2).

Gráfico 2 – Santo Antônio do Tauá. Origem dos entrevistados. Ocupação Sete de Setembro.



Fonte – Elaboração própria a partir de trabalho de campo. Ocupação Sete de Setembro – Santo Antônio do Tauá. 2022

Na Sete de Setembro, grande parte dos entrevistados são ex-moradores de outras cidades, com destaque para Belém e alguns dos centros que compõem o espaço metropolitano da cidade-região – Ananindeua e Marituba. A maior parte deles destacou que, dada a condição financeira, suas antigas residências eram alugadas e localizavam-se em áreas periféricas das cidades. Há também aqueles que moravam de favor em casa de familiares ou compartimentos anexos à residência de

algum parente próximo. Assim, quando questionados sobre o que lhes motivou a mudar de cidade, obtivemos respostas da seguinte natureza:

Eu morava lá pra Belém, só que eu trabalhava mais pra pagar aluguel né. Aí minha mãe disse que tinha terreno pra cá, então eu resolvi vir morar pra cá (MORADOR J, Informação verbal obtida através de entrevistas em Santo Antônio do Tauá, dezembro de 2022).

Esse relato reflete tanto alguns aspectos da dispersão dos grupos de baixa renda para espaços precários distantes do núcleo metropolitano, quanto a dimensão mais ampla da questão, associada às desigualdades socioespaciais vivenciadas no cotidiano dos cidadãos, bem como a manifestação das injustiças socioespaciais notadas a partir da dimensão do acesso à moradia.

Um ponto em comum entre as duas ocupações estudadas refere-se às estruturas urbanas limitadas do assentamento, as quais infringem barreiras para o acesso dos moradores à cidade, geram transtornos diários e dificultam o processo de vivência das experiências que podem ser proporcionadas na cidade, como o lazer. Os deslocamentos por motivo de trabalho, estudo e em busca de serviços também são afetados, dada a distância das ocupações em relação ao centro da cidade e a ausência de transporte coletivos que realizassem o traslado com valores acessíveis ao público que reside nesses espaços.

Assim, o olhar mais atento sobre a situação da moradia nos assentamentos urbanos indica-nos que a precariedade estampada nas formas e nas condições socioeconômicas de seus moradores não são fenômenos isolados, estão associadas às fraturas de uma sociedade pautada na reprodução das desigualdades socioespaciais. Para Oliveira e Costa (2007), a precariedade das condições de moradia nas cidades amazônicas é o próprio reflexo de uma sociedade urbana onde as desigualdades não apenas são toleradas, como proliferam-se.

Portanto, a inserção precária desses assentamentos na cidade não decorre apenas de fatores isolados como: distância, ausência de meios de condução ou de limitações impostas pela habitação. Essas são frações aparentes, perceptíveis, das desigualdades socioespaciais, as quais criam e condicionam dificuldades/negações para o uso, consumo na e da cidade.

Considerando o debate Lefebvre (2015), acerca do direito à cidade questiona a realidade desigual e contraditória que está posta, e nos coloca o desafio de pensar a sociedade a partir de uma outra realidade. Nesta direção a luta pelo direito à cidade não se configura como um simples direito ao conjunto de bens, equipamentos e serviços presentes na cidade, mas como luta pelo espaço, pelo direito de apropriação para o uso.

Conforme explica Alves (2016, p.13) “uma vez que a propriedade privada limite/restrrição ao direito à cidade, as lutas vão ao sentido da busca pela justiça espacial que, ao menos, poderia significar uma minimização das desigualdades socioespaciais existentes”. Nestes termos, argumentar em prol de justiça espacial e direito à cidade tem como fundamento a busca por melhores condições de vida para estes sujeitos. Além da minimização das desigualdades socioespaciais existentes (Alves, 2017), significa advogar pela apropriação das riquezas socialmente produzidas (Lefebvre, 2015).

Nesse sentido, as duas ocupações apresentam uma relação de possibilidade/negação no que concerne à garantia do direito à cidade e a justiça espacial. A possibilidade está no sentido de que as práticas de apropriação do espaço, por meio da ocupação, fazem o caminho contrário à lógica do mercado e prezam pelo direito ao uso coletivo da cidade, pelo direito de morar e de apropriar-se do processo de produção da cidade.

No entanto, a forma como esse processo tem se dado é permeado de dificuldade, árduos esforços e desafios de superação da condição de precariedade. As barreiras que se erguem frente a reprodução desses espaços, todavia, evidenciam

a dimensão da negação do direito à cidade, uma vez que a própria precarização da inserção desses assentamentos no conjunto urbano e estigmatização de seus moradores atuam no sentido do acirramento das desigualdades e das (in)justiças espaciais.

4. Considerações finais

Na cidade de Santo Antônio do Tauá, a produção das ocupações expressa o entrelaçamento de internas aos municípios e a dinâmica de dispersão da pobreza para além do espaço metropolitano, alcançando descontínuos ao núcleo metropolitano. Assim, entendemos que as ocupações precárias nessa pequena cidade se configuram enquanto espaços de (re) existência e de luta pelo acesso à habitação e a moradia para os grupos sociais de baixa renda, que encontram nessa condição a possibilidade de se estabelecerem na cidade. Isto pois, o surgimento desses espaços está intimamente relacionado às demandas sociais por habitação que, de algum modo, não foram atendidas pelos mecanismos formais de acesso.

Os desafios e lutas enfrentadas diariamente por estes sujeitos apontam para um movimento de resistência, assim como de busca por direitos individuais e coletivos. A realidade estudada, bem como tantas outras, encontra-se muito distante daquela que contemplaria o direito à cidade, isto é, o direito à vida urbana em suas múltiplas dimensões, porém, as práticas desenvolvidas por aqueles que produzem estes espaços moradia caminham no sentido da busca por justiça espacial, pela superação das injustiças e das desigualdades.

Referências bibliográficas

- ALVES, G. A. O direito à cidade e a luta pelo devir. In: XIV Colóquio Internacional de Geocrítica, 2016. **Anais**. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2016, p. 1-14.
- CARDOSO, A. L. Assentamentos Precários no Brasil: Discutindo Conceitos. In: MORAIS, M. P.; KRAUSE, C.; LIMA NETO, V. C. (editores). **Caracterização e Tipologia de Assentamentos Precários: Estudo de Caso Brasileiro**. Brasília: IPEA, 2016.
- CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. 3 ed. São Paulo: Ática, 1995.
- ENDLICH, A. M. **Pensando os papéis e significados das pequenas cidades**. São Paulo: Editora UNESP, 2009.
- LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. 5 ed. São Paulo: Centauro, 2015.
- MARICATO, E. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: MARICATO, E. (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2a ed. São Paulo: Editora Alfa-omega, 1982.
- PINHEIRO, A. C. L.; PONTE, J. P. X.; VALENTE, A. M.; LIMA, A. M.; PINHEIRO, P. Q. F. Assentamentos precários na Região Metropolitana de Belém: baixadas e ocupações. In: MORAIS, M. P.; KRAUSE, C.; LIMA NETO, V. C. (Orgs.). **Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros**. Brasília: Ipea, 2016.
- RIBEIRO, W. O. Belém: urbanização regional policêntrica e cidade-região. **Caminhos de Geografia**. Uberlândia, v. 22, n. 80, pp. 97-118, abr. 2021.

RIBEIRO, W. O.; PINHEIRO, N. S.; ROSA, L. M. S. Ocupações precárias na cidade-região de Belém. **Revista Espaço & Geografia**, v. 27, 2024.

SPOSITO, E. S.; SILVA, P. F. J. **Cidades Pequenas**: Perspectivas teóricas e transformações socioespaciais. Jundiaí: Paco editorial, 2013.

ANAI S

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

OS DESAFIOS DA REGULARIZAÇÃO DO HABITAT INFORMAL NAS ÁREAS URBANAS NÃO CONSOLIDÁVEIS DE CAMPINA GRANDE (PB)

Matheus Batista Simões (MDU/UFPE)

Livia Izabel Bezerra de Miranda (UFCG)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

METRÓPOLES:
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

RESUMO

A regularização do habitat informal representa um grande desafio para os países latino-americanos, onde essas áreas tem se multiplicado sob regimes autoritários ou sob as rédeas da desregulamentação do Estado e do avanço da agenda neoliberal. Este é o caso no Brasil, no entanto, o problema torna-se ainda mais complexo ao considerar o grande contingente de domicílios em áreas impossibilitadas de regularização. Diversos espaços nas grandes e médias cidades do país encontram-se densamente ocupados, contudo, estão sob o risco de alagamentos, deslizamentos, dentre outras ameaças que põem em xeque a permanência da população e a regularização da propriedade e do ambiente como um todo. Considerando este espectro, o objetivo deste artigo é demonstrar como a relação entre as áreas de risco e o Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos (CNEFE) pode auxiliar no diagnóstico dessas áreas e, posteriormente, no direcionamento de políticas públicas voltadas para regularização do habitat informal. Além do cruzamento da nuvem de endereços com as áreas assim delimitadas, algumas áreas críticas foram selecionadas e aprofundadas através de visitas *in loco* e registros fotográficos. As contribuições de pesquisas dessa natureza giram em torno da replicação e associação a outros indicadores e áreas com diferentes graus de consolidação, bem como, contribui para trazer maior visibilidade a territórios que vem sendo esquecidos no planejamento urbano.

Palavras-chave: habitat informal, autoconstrução, risco ambiental, regularização do habitat, vulnerabilidade.

INTRODUÇÃO

O rápido crescimento urbano vivenciado pelas grandes cidades do sul-global não acompanhou as infraestruturas disponíveis e a crescente demanda por habitação, este fenômeno, também conhecido como êxodo rural, resultou na formação de inúmeros assentamentos informais com condições precárias de infraestrutura (Davis, 2006). No caso do Brasil, as cidades médias também experimentaram esse fenômeno, contudo, em menor grau e com particularidades regionais. Fernandes (2005) aponta que este fenômeno requer especial atenção por estar crescendo em um ritmo mais acelerado do que a própria pobreza, demonstrando que a informalidade transcende este espectro populacional, e não se restringe aos assentamentos populares.

Os moradores dos assentamentos informais precisam lidar não só a falta de segurança de posse, mas com uma série de riscos ambientais, subemprego, e um sistema de transportes insuficiente que se somam a principal questão: a dificuldade de custear uma moradia acessível aos serviços urbanos no âmbito do mercado formal de habitação. Segundo Lefebvre (2009), a produção do espaço urbano na contemporaneidade segue uma lógica capitalista de extração de renda do solo, essa busca supera e sufoca o real valor de uso da terra, resultando em uma disputa predatória que exclui, majoritariamente, os mais pobres.

Analisar a informalidade do habitat na América Latina requer considerar alguns fatores: as diversas ditaduras que ocorreram a partir da década de 1960, os processos de desregulamentação da economia a partir da década de 1980, e as crescentes influências do neoliberalismo e do capital financeiro. Esses fatos não só contribuíram para o crescimento da informalidade, bem como justificam o atual cenário de incerteza quanto à superação desse problema. Neste cenário, a atuação estatal torna-se fundamental para incluir os mais pobres no mercado formal de habitação, e um grande contingente de domicílios já construídos vem demandando políticas de regularização fundiária e urbanização, configurando está uma frente indispensável no desafio de regularização do habitat informal.

No Brasil, desde a década de 1980, o Movimento Nacional de Reforma Urbana ganha fôlego e, na nova constituinte de 1988, diversos avanços em termos urbanísticos, voltados ao Direito à Cidade, foram regulamentados. Posteriormente, em

2001, no Estatuto da Cidade, esses avanços em termos de instrumentos jurídicos foram compilados e permitiram a replicação em municípios de todo o país (Saule Júnior; Uzzo, 2011).

Independente desses avanços, o habitat informal continuou em expansão, justificado em parte pela sua alta lucratividade. Fernandes (2008) ressaltava esse fenômeno a partir de dados sobre a informalidade, que passam de valores mais discretos, a exemplo dos 9,9% registrado pelo IBGE (2010), a aproximações de 50% a 55% em capitais como São Paulo e Rio de Janeiro, ou 70% a 80% em capitais como Recife e Salvador, ainda que exista maior imprecisão nestes dados. A falta de título de posse, principal característica da informalidade, não pode ser utilizada de modo singular. Como será discutido neste artigo a partir de registros fotográficos, a ausência de infraestrutura e a precariedade habitacional permanece ainda nos domicílios regularizados.

Di Virgilio *et al.* (2014) afirma que o mercado imobiliário é um sistema heterogêneo, na qual a informalidade é uma parte constitutiva. Segundo os autores, a informalidade pode ser definida quando a situação de posse e as condições urbanísticas não condizem com a ordem jurídica que regulam o acesso a terra e a habitação. Neste sentido, a regularização do *habitat* passa por uma relação entre as esferas fundiária, habitacional e do próprio mercado imobiliário, este por sua vez reproduz os padrões habitacionais compreendidos como formais.

Abramo (2007), partindo do circuito do mercado informal de habitações em assentamentos populares brasileiros, afirma que a lógica que rege a busca por um território pela população mais carente é regida pela necessidade. Tendo em vista a alta demanda, até as áreas mais insalubres tornam-se disputadas em busca de um lugar para se instaurar e servir de suporte para manutenção da vida na cidade. Nisso, não necessariamente as áreas periféricas servem de principal porta de entrada, mas principalmente aquelas próximas a serviços públicos, a rede de mobilidade, e grandes equipamentos como *shoppings centers*, indústrias e corredores comerciais em geral.

Partindo do consenso de que existem diversidades intraurbanas nesse tipo de assentamento (Taschner, 2004), Abramo (2003) conclui que existem áreas mais disputadas do que outras. Nesta disputa, em último lugar encontra-se as áreas mais susceptíveis a desastres ambientais, ocupadas por aqueles que não conseguiram se inserir nas áreas mais servidas por infraestrutura, ainda que precárias. Quando essas moradias não são autoconstruídas pelos moradores, maximizando o risco e a vulnerabilidade, muitos recorrem ao aluguel com um preço mais acessível do que no mercado formal, fazendo parte de um sistema que favorece algumas famílias dentro da própria comunidade.

Cardoso (2016, p.29) ressaltava o papel da autoconstrução no *habitat* informal, e afirma que este tipo de construção, que é caracterizada quando os próprios moradores constroem as suas moradias, resultaram em “*assentamentos insalubres, frequentemente ocupando áreas de risco e com sua segurança física comprometida pela ausência de técnicas e de materiais adequados para a construção*”. O mesmo processo resulta na precariedade urbana, que segundo o mesmo autor, é marcada pelo risco, baixa qualidade ambiental e moradias com acessibilidade e infraestrutura inadequadas.

Di Virgilio *et al.* (2014) caracteriza três diferentes tipos de regularização no *habitat* informal, a primeira voltada a propriedade, à segunda a situação urbana e ambiental, e a terceira refere-se à articulação entre elas. No caso de áreas não-consolidáveis, isto é, que incidem em áreas *non aedificandi* de acordo com diversas legislações, o terceiro tipo é necessário. No entanto, os autores complementam que esse tipo de experiência é mais escasso, e grande parte das iniciativas tendem a apenas regularizar a propriedade, por demandar menos custo e gerar mais visibilidade política. Contudo, são diversas as áreas que precisam de uma articulação entre a regularização da propriedade e da situação urbana e ambiental, estas acabam sendo esquecidas do processo de planejamento. A reprodução desses espaços tem se tornado mais rápida do que a atuação estatal, colocando a questão em um patamar ainda mais dramático em relação a outras áreas que requerem processos de regularizações mais simples.

Partindo desse contexto, o objetivo deste artigo é investigar o atual contingente de domicílios particulares e construções em áreas não-consolidáveis de assentamentos populares de Campina Grande (PB). Foca-se nessas áreas pois,

além do risco vinculado a fenômenos climáticos extremos, a população é ainda mais vulnerável por tratar-se de uma área a qual existem entraves judiciais para a conquista do título de posse. Nestes casos, a realocação, a depender de como é realizada, tende a manter ou a maximizar o nível de vulnerabilidade, demandando uma atenção maior as demais áreas suscetíveis a regularização do habitat informal.

Um breve histórico acerca do habitat informal em Campina Grande

Este artigo tem como ponto de partida Campina Grande, cidade média de segunda maior população do Estado da Paraíba, com 419.379 pessoas, distribuídas em uma área territorial de 591,658 km², resultando em uma densidade habitacional de 708,82 hab/km². Na segunda metade do século XX, a cidade vivenciou um expressivo acréscimo populacional em assentamentos populares. Na década de 1980, a cidade possuía 17 favelas, somando uma população de mais de 30 mil habitantes.

Em 1975, surge o Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI), que visava propor melhorias urbanísticas, no entanto, sem focar no principal problema crescente: a redução das desigualdades socioespaciais. Outras iniciativas, a exemplo dos programas Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada – CURA (1978), PROMORAR (1979-1980), Programa Habitar Brasil – HBB (1994) e o Programa de Aceleração do Crescimento/Urbanização de Assentamentos Precários – PAC-UAP (2009), mas que ainda se mostraram insuficientes (Carvalho, 2011; Moraes *et al.* 2021).

Em 2009, através da Lei Municipal nº 4.806 de 23 de setembro de 2009, regulamentou-se na cidade 17 Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). De acordo com o instrumento, estas áreas deveriam ser prioridade para melhorias sociais e urbanísticas, no entanto, após 15 anos, não foram constatadas políticas de habitação significativas que revertissem a situação desses assentamentos. Alguns levantamentos mostraram que a quantidade total de assentamentos populares ultrapassa esse número. Em 2019, o IBGE mapeou 22 Setores Especiais de Aglomerados Subnormais (IBGE, 2019), Marques *et al.* (2007) elencou 23 setores com características precárias. Em 2021, pesquisas financiadas por um projeto Universal CNPq/MCTI/FNDCT (Nº 18/2021) apontou que existem 51 assentamentos populares.

Diversos desses assentamentos ainda necessitam de urbanização, isto é, da definição e consolidação de um sistema viário, implantação de infraestruturas como: abastecimento de água, coleta de esgoto, lixo, drenagem, iluminação, além de outras medidas como a regularização fundiária, reparcelamento do solo ou o reassentamento de famílias (Denaldi, 2009). A depender das condições do assentamento, todas essas carências podem estar presentes, tornando a urbanização ainda mais complexa.

Para a execução dessas obras, é de fundamental importância desenvolver um levantamento, a partir de visitas in loco, de quantas famílias serão impactadas e necessitarão ser realocadas. No entanto, esse tipo de levantamento não é tarefa simples, visto que geralmente, a presença de becos e vielas, “puxadinhos”, territórios dominados pelo tráfico ou não regularizados dificultam ainda mais o trabalho dos técnicos em estimar a quantidade exata de domicílios, demandando um alto custo e uma equipe técnica especializada.

As contribuições do CNEFE para a regularização do habitat informal

O IBGE divulgou em 2024, pela primeira vez, o Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos (CNEFE), com o georreferenciamento dos endereços que compunham o universo do Censo Demográfico do IBGE, realizado em 2022. Esses endereços foram classificados conforme o seu respectivo setor censitário, tipos e identificação do estabelecimento e método de geocodificação. Segundo o IBGE (2024, p.20), a divulgação do georreferenciamento dos endereços contribui para uma

maior flexibilidade e aderência a diversos recortes territoriais, antes limitados estatisticamente aos polígonos que compõem a malha de setores censitários.

Neste artigo, cabe destacar as suas contribuições do CNEFE voltadas para regularização do habitat informal, bem como as suas limitações. Desde a popularização dos softwares SIG nas décadas de 1980 e 1990, até a mais recente lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que destaca o geoprocessamento como um procedimento essencial em processos de Regularização Fundiária Urbana (REURB), as prefeituras começam a representar os domicílios de modo georreferenciado em seus cadastros.

No contexto de construção, consolidação e aperfeiçoamento das bases cadastrais, as prefeituras começam a ter conhecimento de onde se encontram diversas informalidades na cidade. No entanto, a quantidade de domicílios nessas condições ainda é alvo de diversas estimativas, requerendo um custo de pesquisa *in loco* para quantificar a quantidade de domicílios e recursos a serem destinados para cada assentamento, bem como, do contingente de domicílios sem condições jurídicas de serem regulamentados.

Os pontos do CNEFE trazem a principal limitação de não informar quais domicílios encontram-se regularizados, mas essa informação pode ser deduzida através do cruzamento com outras bases de dados. O IBGE associa cada ponto a uma face de quadra, no entanto, outras bases de alcance global, a exemplo da iniciativa *OpenStreetMaps*, identifica quais ruas não apresentam nome, que podem caracterizar ou não um assentamento informal e serem associadas aos pontos do CNEFE. O uso de imagens de sensoriamento remoto permite identificar pontos dissociados de infraestrutura urbana básica, além disso, com auxílio de bases de dados disponibilizadas nacionalmente, pode-se associar os pontos próximos a corpos d'água, ferrovias e com inclinação superior a 30%, inadequadas para ocupação de acordo com a Lei de Parcelamento do Solo Urbano 6766/79.

É importante ressaltar que o CNEFE não possui o objetivo de promover a regularização, os domicílios estão vinculados não aos vértices da construção ou lotes, necessários a este processo, mas a um único ponto. Contudo, sobrepor essas duas informações pode revelar quais pontos não estão contidos em algum limite reconhecido, indicando a existência de informalidade.

Também existem limitações temporais, visto que perde a sua relevância estatística de caracterização quanto mais se afasta da data do último Censo. No entanto, é um importante dado que pode ser utilizado a favor do planejamento urbano local e em pesquisas voltadas na compreensão do habitat informal. Estes territórios passaram por diversas fragilidades metodológicas quando investigados apenas sob a lógica dos setores censitários, que levaram a subclassificações ou superclassificações que ocultavam o real contingente de domicílios (Cardoso, 2016).

O cruzamento de dados de diversas naturezas com o CNEFE, bem como a ausência de dados em áreas com domicílios pode revelar diferentes tipos de informalidade na cidade. Este tipo de recurso pode auxiliar no desenvolvimento de estimativas mais precisas para diversos municípios no país, beneficiando especialmente os municípios pequenos, com corpo técnico limitado. E também as grandes metrópoles que apresentam assentamentos informais de difícil acesso, comumente devido a sua elevada densidade e outros tipos de ilegalismos que dificultam levantamentos *in loco* por poderes locais.

Como será descrito na metodologia, a abordagem aqui desenvolvida parte do cruzamento dos domicílios particulares e em construção, com áreas impossibilitadas de serem regularizadas. Denaldi (2009; 2013) classifica assentamentos populares em três estágios que fundamentam e antecedem a intervenção nestes territórios: i) as áreas consolidadas apresentam infraestrutura básica de boa qualidade e está urbanisticamente integrada; ii) as áreas consolidáveis, apesar de apresentarem carências de infraestrutura e fragilidades ambientais, podem ser recuperadas a partir de projetos de recuperação, reordenamento e reassentamento da população em áreas de risco; e iii) as áreas não consolidáveis, que não possuem condições de recuperação urbanística e/ou ambientais, por descumprirem as legislações expostas anteriormente. Esse tipo de classificação é relevante dado o grande desafio global de urbanizar essas áreas, foco de alguns dos Objetivos

fixados pela Organização das Nações Unidas (ONU), empenhados na erradicação da pobreza, assegurar o saneamento e condições sustentáveis de vida na cidade, dado os impactos que vêm sendo causados pelas mudanças do clima em todo o globo.

Busca-se avaliar as contribuições do CNEFE previstas pelo IBGE (2024), e refletir acerca da complexidade em intervir nessas áreas, que por sua vez compartilham características universais e particulares. Algumas dessas áreas terão as suas características apresentadas a fim de contribuir com a discussão dos resultados. A relevância desta pesquisa está em propor um método que dê subsídio a projetos de recuperação ambiental e estudos de reassentamento de famílias em situação de vulnerabilidade.

Cabe ressaltar também que, embora o CNEFE não especifique quais domicílios estão ou não regularizados, o cruzamento com variáveis do Censo de 2022 relacionadas à posse da terra, é um poderoso instrumento para estimar quais assentamentos da cidade deveriam ser prioritários em políticas de regularização fundiária.

METODOLOGIA

A primeira etapa do método considera um levantamento de leis de uso e parcelamento do solo, desenvolvido por Santana e Moraes (2023), sendo estas as leis: nº 9.785/1999, nº 12651/12 (Código Florestal), nº 14.285/2021, nº 042/2009 (municipal), e o Art. 238 do Código de Obras Municipal. Em síntese, e considerando o conjunto de leis, pode-se afirmar que é restrita a ocupação em terrenos alagadiços, à 15 metros de um curso d'água (margem nomeada como Área de Proteção Permanente - APP), áreas com declividade igual ou superior a 30%, na faixa de domínio de 15 metros de ferrovias, em áreas de preservação ambiental ou em áreas cujas condições geológicas não são propícias à edificação.

Um universo de 28 assentamentos populares foi mapeado por Santana e Moraes (2023), e após este levantamento, os mesmos tiveram subáreas classificadas a partir do seu grau de consolidação, a partir dos três níveis de consolidação conceituados por Denaldi (2010; 2013) e das legislações apresentadas anteriormente. Desses 28 assentamentos populares, por possuírem majoritariamente de áreas não consolidáveis, enfrentaram dificuldades para o seu reconhecimento como ZEIS. Adicionou-se aos mapeamentos novos assentamentos populares, devido a atualizações periódicas no reconhecimento destas áreas realizadas pelo Núcleo Paraíba do Observatório das Metrópoles.

Partindo dos dados de entrada acima descritos, o segundo passo foi contar a quantidade de endereços nas áreas não-consolidáveis, e considerou-se os pontos classificados como domicílios particulares individuais e edificações em construção. Esses números foram divididos pela área de cada assentamento, visto que investigar a densidade domiciliar elimina as incongruências ocasionadas pela falta de uma unidade espacial em comum para a comparação dos assentamentos, que possuem diversos tamanhos e geometrias irregulares.

Os resultados foram representados incluindo os cursos d'água e a ferrovia, e a densidade de domicílios particulares e de construções foi classificada em cinco classes considerando o critério de quebras naturais, este método busca garantir classes mais homogêneas internamente e heterogêneas entre si. Dois casos de maior densidade foram mais detalhadamente analisados, considerando a sua inserção e comparando-a com o padrão de densidade e a inserção de todo o conjunto. Fotografias do acervo do Observatório das Metrópoles Núcleo Paraíba complementaram a análise desses assentamentos.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

A distribuição da densidade de domicílios particulares entre os assentamentos populares (Figura 1) em áreas não-consolidáveis, ao longo dos cursos d'água e da ferrovia demonstram o grande desafio, por parte do poder público local, em recuperar essas áreas. Como mostra o exemplo ampliado (Figura 1) e registros fotográficos (Figura 2 e 3), muitas dessas

ocupações, ainda que em áreas não-consolidáveis, já se encontram “consolidadas” se considerarmos apenas a escala do domicílio, isto é, já apresentam boa estrutura, com materiais duráveis, distribuídas em ruas com algum tipo de infraestrutura.

Cenário que provoca o imaginário, por parte da população, de que a classificação quanto a consolidação e possibilidade de ocupação de determinadas áreas é ambíguo, ou seja, que não existem problemas ao edificar nessas áreas, contanto que haja infraestrutura por parte do poder público. Conseqüentemente, a ocorrência de desastres ambientais pega a população de surpresa, e atesta que essas infraestruturas públicas, bem como as suas próprias moradias, não subsistem aos eventos climáticos extremos.

Também é possível observar que o formato irregular de muitos desses polígonos (Figura 1) segue a lógica linear dos cursos d’água e da ferrovia, refletindo em alguns casos traçados irregulares e a presença de ruelas e ruas sem saída, mas que também dizem respeito a interface que esses domicílios podem apresentar em relação ao risco.

Figura 1. Áreas não consolidáveis classificadas pela quantidade de domicílios particulares



Fonte: Autoria própria (2024).

Quando os domicílios estão muito próximos e com a sua testada voltada para os corpos hídricos, é mais comum a precariedade no acesso principal, e as ruas comumente não são pavimentadas e são estreitas e íngremes. A presença dos resquícios de mata ciliar abriga animais que podem representar um risco a saúde dos moradores. Quando a testada está voltada no sentido contrário ou perpendicular aos corpos hídricos, torna-se comum um despejo mais direto de efluentes. No caso de quando as casas estão voltadas para a linha férrea, como é o caso das fotografias das Figuras 2 e 3, que representam o assentamento em destaque na Figura 1, a

proximidade e a possibilidade de pavimentação podem inviabilizar completamente o uso dos trilhos, e a sua reativação implica necessariamente na necessidade de realocar as famílias.

A fotografia da Figura 3 demonstra que as moradias que estão voltadas para a linha férrea não apresentam acesso pavimentado, enquanto aquelas que não estão voltadas para a linha férrea possuem um acesso com melhor infraestrutura. A mesma lógica também pode ser constatada naquelas edificações próximas aos cursos d'água.

Figura 2. Domicílio com fachada inacabada inserido no assentamento em destaque na Figura 1.



Fonte: Observatório das Metrópoles Núcleo Paraíba (2024).

Figura 3. Distinção na pavimentação considerando diferentes relações com a faixa de servidão da linha férrea.



Fonte: Autores (2024).

A partir da Figura 4, pode-se fazer as seguintes constatações: i) Algumas áreas que já apresentam uma grande densidade de domicílios particulares conservam-se com elevada quantidade de edificações em construção. Em parte, esse fenômeno pode ser justificado pela proximidade desses assentamentos com as áreas centrais, que são bem servidas de infraestrutura e próximas a oportunidades de emprego. Nisso, tais características acirram a disputa por espaços, e o mercado informal de aluguéis tende a ser maior, levando inclusive a construção de um segundo ou terceiro pavimento; ii) No âmbito das novas construções, áreas de APP tendem a ser atraentes aqueles que não conseguiram se inserir em outras áreas, em função da maior disponibilidade de espaços livres, visto que essas áreas são mais preteridas. E em alguns casos, há total ausência de rede de esgoto ou de fossas, visto que os dejetos podem ser despejados diretamente no curso d'água, e a falta de vegetação arbórea densa facilita a ocupação. Neste cenário, as APPs que oferecerem mais amenidades, ou que foram tiveram o curso d'água canalizado, são preferidas; e iii) De modo geral, as pessoas ainda tem investido recursos para construir em áreas não consolidáveis, e as intervenções por parte do poder público parecem não considerar exclusivamente o grau de consolidação dos territórios, buscando não a realocação, mas uma possível permanência que põe em risco as moradias e a vida da população.

Figura 4. Áreas não consolidáveis classificadas pela densidade de domicílios em construção.



Fonte: Autoria própria (2024).

Figura 5. Acesso a assentamento popular por via não-pavimentada.



Fonte: Observatório das Metrópoles Núcleo Paraíba (2024).

Figura 6. Curso d'água canalizado, cercado por vias de acesso não pavimentadas e com vegetação.



Fonte: Observatório das Metrópoles Núcleo Paraíba (2024).

Considerando os dois mapas (Figura 1 e 4), constata-se que as ocupações em áreas não-consolidáveis representam um grande desafio para o poder público, pois algumas delas já estão tão densamente ocupadas que maximiza a complexidade das intervenções. Percebe-se que essas áreas continuam sendo uma porta de entrada na cidade para parcela da população mais pobre e sendo excluídas dos processos de produção habitacional, constituindo um ciclo vicioso no qual as ações de reassentamento não são suficientes para reestabelecer a função ambiental desses territórios, que deveriam manter-se não ocupados.

A partir dos registros das Figuras 5 e 6, percebe-se a falta de infraestrutura do assentamento quanto a pavimentação, iluminação pública, dentre outros aspectos. A canalização de cursos d'água comumente é associada ao avanço da ocupação no sentido das margens, especialmente nos assentamentos mais densos. No entanto, essa situação não é absoluta, no caso em destaque, observou-se que as obras de canalização terraplenaram as vias de acesso aos domicílios voltados ao rio, essa função designada a esse espaço livre pode colaborar como um freio ao avanço das ocupações no sentido do corpo hídrico.

Ainda que pontuais, as obras de infraestrutura voltadas a drenagem, bem como pavimentação e outros serviços em áreas não-consolidáveis, atestam não apenas a coordenação do Estado em reconhecer a ocupação em áreas de risco, como podem valorizar os domicílios circundantes e contribuindo ainda mais para a permanência da população. Esta problemática é complexa, visto que a população muitas vezes não deseja ser realocada e se articulam para reivindicar melhorias, e várias medidas de melhoramento que chegam a ser efetuadas não levam em consideração apenas a mitigação do risco, ainda que de modo insuficiente. Mas é utilizada como forma de angariar capital político a partir da consolidação da vulnerabilidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa demonstra algumas das muitas contribuições do CNEFE para o diagnóstico de áreas não-consolidáveis, presente em assentamentos populares, marcados ou não pela informalidade. Esta pesquisa pode gerar diversos desdobramentos, não só relacionados a sua replicação em outros municípios, mas também a outros territórios na mesma cidade com potencial de realocação, por serem próximo aos assentamentos. Além disso, compreender quais territórios são mais desafiadores em relação a regularização do *habitat* informal contribui para o direcionamento de apoio financeiro e institucional para as comunidades que mais necessitam.

Por fim, cabe problematizar os diferentes graus de complexidade na regularização do habitat elencados na introdução por Di Virgilio *et al.* (2014). Ainda que seja realizado a regularização da posse, do ambiente e da situação urbana, destinado a população em área não-consolidável para conjuntos habitacionais construídos pelo governo, por si só, este ato não quebra o ciclo vicioso do crescimento da informalidade se a reocupação das áreas insalubres não for evitada.

A possibilidade de reocupação dessas áreas é comum, no caso de Campina Grande (PB), a própria construção do Conjunto Habitacional Aluizio Campos, com 4,1 mil unidades habitacionais, não implicou no esvaziamento das áreas de risco, pelo contrário, essas áreas continuam se densificando. Muitos moradores que são contemplados com unidades habitacionais acabam, ainda que de forma ilegal, comercializando essas unidades e voltando ao seu local de origem, por ainda manterem fortes relações socioespaciais nessas áreas. A própria regulamentação da propriedade, quando realizada em área de risco não-consolidável, é perigosa, pois leva os moradores a não quererem se desfazer do imóvel e a vendê-lo para outros ocupantes após a sua saída.

O problema acima descrito é, em parte justificado, pois as políticas atuais são fragmentárias, e não enxergam a cidade como um todo, mas focam apenas em resolver o problema de determinado recorte territorial. Neste sentido, como evitar a reocupação em uma cidade onde a maioria dos terrenos vazios e bem localizados são alvo de especulação imobiliária e não cumprem a sua função social? Bem como inúmeros imóveis desocupados em áreas centrais e bem atendidas por infraestrutura urbana, mas que não possuem incentivos estatais para a conversão em uso misto ou residencial? E por fim, como evitar a reocupação sem políticas eficazes de combate à pobreza e a segregação socioespacial na cidade?

Perguntas como estas tem provocado políticos, urbanistas e demais atores empenhados na regularização informal do *habitat*, contudo, pouco tem se avançado a fim de colocar em prática políticas já presentes na legislação. Como bem refletiu Maricato (2013), o aparato presente no Estatuto da Cidade (2001) e demais outras legislações tem sido flexibilizadas e não saem do discurso, além disso, não tem considerado as particularidades do *habitat informal*. Este tipo de ocupação, segundo a autora, é funcional ao manter o baixo custo da força de trabalho de uma população que tanto anseia por melhorias habitacionais e urbanísticas, que na prática, é um desejo ainda distante por parte das elites e do poder público no país.]

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, P. A dinâmica do mercado de solo informal em favelas e a mobilidade residencial dos pobres. **Coleção Estudos Cariocas**, Rio de Janeiro, n. 20030301. 2003.

_____. **A cidade Caleidoscópica: coordenação espacial e convenção urbana**: uma perspectiva heterodoxa para a economia urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Populares**. Brasília: Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação; Centro de Estudos da Metrópole, 2010.

_____. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001.

_____. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Brasília, DF: Presidência da República, 2017

_____. **Lei nº 6766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1979.

CAMPINA GRANDE. **Lei Municipal Nº. 4.806 de 2009**. Regulamenta as Zonas Especiais de Interesse Social de Campina Grande e dá outras providências. Câmara Municipal de Campina Grande, setembro de 2009.

CARVALHO, M. J. **Discursos e imagens da cidade: o processo de requalificação urbana de Campina Grande-PB (1970-2000)**. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal da Paraíba, 2011.

CARDOSO, A. **Assentamentos Precários no Brasil: discutindo conceitos**. Caracterização e Tipologia dos Assentamentos Precários Brasileiros. Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD), IPEA. 2016.

DAVIS, M. **Planeta Favela**. 1ª edição. São Paulo: Boitempo, 2006.

DENALDI, Rosana. Assentamentos populares do tipo favela e loteamento: identificação, dimensionamento e tipologias de intervenção. In: DENALDI, R. (Org) **Planejamento Habitacional: Notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação**. São Paulo: Annablume, 2013, p. 96-126.

DI VIGILIO, M. M.; GUEVARA, T. A.; ARQUEROS, M. S. Un an álisis comparado sobre la implementación de políticas de regularización de asentamientos informales em Argentina, Brasil y México. **Revista INVI**, Nº80, Vol 29:17-51, 2014.

FERNANDES, E. Aspectos jurídicos de los programas de regularización de la tenencia de la tierra urbana en Latinoamérica. In: PATINO, A. (Org), **Espacios urbanos no con-sentidos. Legalidad e ilegalidad en la producción de la ciudad, Colombia y Brasil**. Medellín: Universidad Nacional de Colombia. 2005.

_____. Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. **Revista Eure**, Vol. XXXIV, Nº 102, pp. 25-38, 2008.

HARVEY, D. Society, the city and the space-economy of urbanismo. **Resource Paper**, 18, Association of American Geographers, 1972.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Aglomerados Subnormais**, 2019.

IBGE. **Censo Demográfico 2022: Coordenadas Geográficas dos Endereços. Nota Metodológica n. 01**. Rio de Janeiro: IBGE. 2024.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

MARQUES, E. (coord.) GOMES, S.; GONÇALVES, R.; MOYA, D. T. E.; CAZZOLATO, D.; FERREIRA, M. P. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento; Brasil (Orgs.). **Assentamentos precários no Brasil urbano**. Centro de Estudos da Metrópole/CEBRAP. Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades. 2007.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia Beatriz Fiori; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos**. Coleção Zero à esquerda, Petrópolis, Vozes. 2013.

MORAES, D. A. de.; MIRANDA, L. I. B.; CARVALHO, M.; ALMEIDA, A.; LACERDA, J. **Direito à Cidade e Habitação: condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas de urbanização de favelas – avaliação do ciclo recente**. Observatório das Metrópoles, 2021.

MORETTI, R de S.; DENALDI, R. **Aplicação de descritores na análise de projetos de qualificação urbanística de favelas**. Oculum Ensaios, v.15, n.3, p.475-493, 2018. <http://dx.doi.org/10.24220/2318--0919v15n3a4188>

ONU BRASIL. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. Nações Unidas Brasil. 2022.


SANTANA, M. E. V. C. de.; MORAES, D. A. de. As condições de consolidação dos assentamentos precários de Campina Grande-PB. **XX Congresso de Iniciação Científica da Universidade Federal de Campina Grande**. 2023.

SAULE JÚNIOR, N.; UZZO, K. La trayectoria de la reforma urbana em Brasil. In: SUGRANYES, A.; MATHIVET, C. **Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias**, segunda edição. Habitat Internacional Coalition (HIC), 2011.

TASCHNER, S. P. Desenhando os Espaços da Pobreza. **Cadernos de Pesquisa do LAP**, São Paulo, p. 17, jan./jun. 2004.

ANAI S

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES



PARCELAR A TERRA, EXPANDIR AS CIDADES: a produção regular de parcelamentos do solo e suas repercussões espaciais e legais sobre Campina Grande – PB.

Jobson Brunno da Silva Lima (UFPE)
Livia Izabel Bezerra de Miranda (UFCG)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

METRÓPOLES:
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

Resumo

Diante de estruturas governamentais de regulamentação fragilizadas e agendas de interesses de agentes locais, em Campina Grande, na última década, a proliferação de novos tipos de parcelamento promovem conflitos legais e um modelo de urbanização cada vez mais disperso. O trabalho analisa a produção regular do parcelamento do solo urbano e suas repercussões espaciais e legais, tendo como estudo de caso o município de Campina Grande. Utiliza-se uma abordagem dialética para compreender as repercussões da regulação (in)existente sobre o espaço e, em seguida, as repercussões espaciais sobre a legislação existente. Observa-se que a legislação municipal não tem sido suficiente para regular a produção do espaço. Com lacunas no processo de aprovação e sofrendo constantes alterações de acordo com interesses locais, é a agenda liberalizante que tem orientado a desregulação.

Palavras-chave: urbanização, Campina Grande, regulação urbana, dispersão urbana, parcelamento do solo.

Introdução

A acelerada urbanização brasileira produziu cidades muito desiguais, cujas expressões das repercussões legal e espacial estão por um lado, em um planejamento urbano que ignora as necessidades da população mais pobre e flexibiliza normas diante os interesses de grupos de poder dominantes (MARICATO, 2013) e, por outro, um tecido urbano expandido e periférico, que tem na dispersão a forma característica da urbanização (GOULART, 2015).

Campina Grande (PB) representava a décima sexta maior população do país e a terceira entre a então região Nordeste do país¹ (IBGE, 1940) quando urbanizou-se aceleradamente na primeira metade do século XX, expandindo territorialmente e demograficamente diante o ciclo do algodão e a chegada da linha férrea. Desde a década de 1960, com a criação de distritos industriais pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, o município se expande em um modelo disperso (CARVALHO, 2020). Na última década, com a proliferação de novos tipos de parcelamento, como conjuntos habitacionais, condomínios fechados, bairros planejados e projetos de grande impacto urbano, esse processo se acentuou. Desta vez, avançando sobre municípios vizinhos, e diante estruturas governamentais convenientes com interesses de grupos locais, promove conflitos legais em um modelo de urbanização cada vez mais disperso.

O trabalho analisa a produção regular do parcelamento do solo urbano e suas repercussões espaciais e legais, tendo como estudo de caso o município de Campina Grande (PB). O estudo da produção legalizada de parcelamentos não se dá somente pelo interesse em desvendar os efeitos da legislação sobre o espaço, mas, também, nas repercussões de uma agenda cada vez mais liberalizante, especialmente a partir das capacidades de grupos locais para pressionar o Estado visando à adequação da legislação local aos interesses particularistas para viabilizar seus projetos urbanos.

O trabalho integra o debate sobre a metropolização, o direito à moradia e os regimes urbanos desenvolvido no Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Observatório das Metrópoles - núcleo Paraíba. A proposta estrutura-se a partir de uma abordagem crítica sobre o processo de produção do espaço. Para desvendar as repercussões dos loteamentos sobre o processo de expansão urbana e a legislação, foram realizados os seguintes procedimentos: (i) o levantamento dos parcelamentos aprovados na prefeitura municipal de Campina Grande, entre as décadas de 1940 e 2020; (ii) a tabulação dos dados com elaboração de planilhas de sistematização e espacialização dos empreendimentos; (iii) levantamento das legislações federais, estaduais e municipais que tratam sobre a regulação do parcelamento do solo; (iv) levantamento de notícias em portais da internet sobre os projetos e legislações.

¹Na divisão regional do IBGE de 1940, o Nordeste era composto pelos estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Paraíba e Alagoas. Recife, capital de Pernambuco, possuía uma população de 352.727 pessoas. Já Fortaleza, capital do Ceará, 182.241 habitantes.

O Artigo está estruturado em três partes. Inicialmente apresentam-se breves apontamentos em uma perspectiva histórica, sobre a produção de parcelamentos do solo em Campina Grande e suas repercussões. Nos tópicos seguintes, partindo de uma abordagem dialética, investigam-se as repercussões da regulação (in)existente sobre o espaço e, em seguida, as repercussões espaciais sobre a legislação existente.

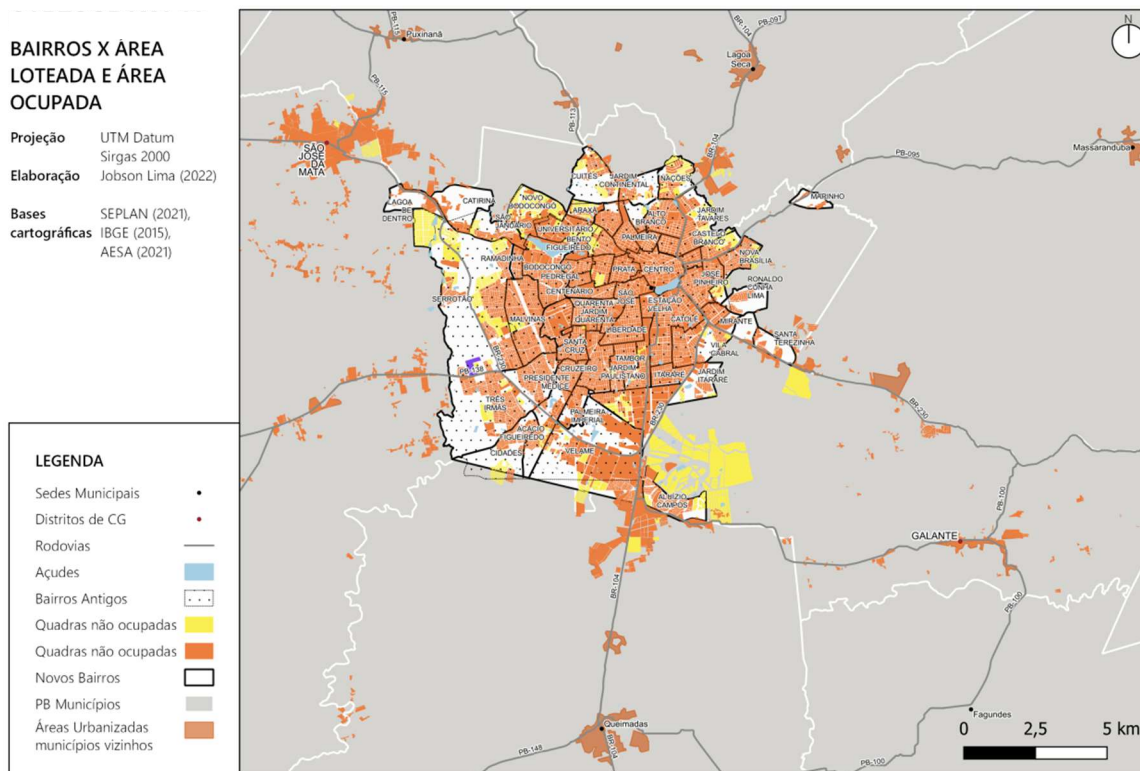
Breves apontamentos sobre a produção de parcelamentos do solo em Campina Grande e suas repercussões, em uma perspectiva histórica

Foi a Lei de Terras, em 1850, que instaurou um novo marco ao reconhecer a terra como mercadoria. Até então, o Brasil adotava o sistema das sesmarias, concentrando ao poder público o fornecimento da terra apenas para usufruto e não propriedade. Leonelli (2010) aponta que se introduziu, desde então, a prática de parcelar, apresentando novas relações espaciais, econômicas, fundiárias etc., como: a adoção da forma retangular enquanto a mais econômica, demarcação de áreas e limites, surgimento do loteador como proprietário de terras e regras de alinhamento e aberturas de vias, definição de fronteiras de público e privado, e a atuação do Estado no controle urbanístico. No entanto, a lei não foi suficiente para promover o acesso a terra, mantendo a histórica estrutura fundiária brasileira concentrada.

Só no século XX, com as transformações político-econômicas e aceleração da urbanização das cidades (GOULART, 2015) que novos aparatos regulatórios passaram a incidir sobre as práticas de parcelamento do solo, transformando-os e sendo por eles transformados. Foi, por exemplo, a insegurança jurídica sobre a aquisição de terras que motivou a aprovação de um decreto federal (Lei Federal 58/1937) sobre lotes, trazendo regulações quanto aos procedimentos para aprovação dos projetos. Fávero (1995) explica, no entanto, que a ausência de sanções penais ao loteador que descumprisse as determinações acabou não conseguindo evitar a proliferação de loteamentos clandestinos, nem as irregularidades de projeto e comercialização dos lotes. As cidades brasileiras expandiram-se tendo como marca a informalidade (MARICATO, 2013).

É ainda na primeira década do século XX que Campina Grande expande-se territorialmente e demograficamente diante do boom econômico causado pelo ciclo do algodão e a implantação da ferrovia. Entre 1907, ano da chegada do trem, e a década de 1940, quando o município representava a décima sexta maior população do país e a terceira entre a então região Nordeste (IBGE, 1940), a área urbana com cerca de 1,3 km² passa a 4,2 km² (PORTO, 2007, p. 55-63) com 8838 casas (CÂMARA, 1988) e a população aumenta de 17.041 habitantes para 126.443. Atualmente o município tem uma população de 419.379 habitantes (IBGE, 2022) e se espraia em direção aos municípios vizinhos (Figura 1), Queimadas (PB), Lagoa (PB), Puxinanã e Massaranduba (PB), que compõe a Concentração Urbana de Campina Grande.

Figura 2. Cartograma 01 - Bairros x área loteada e ocupada do município de Campina Grande (PB)



Fonte:

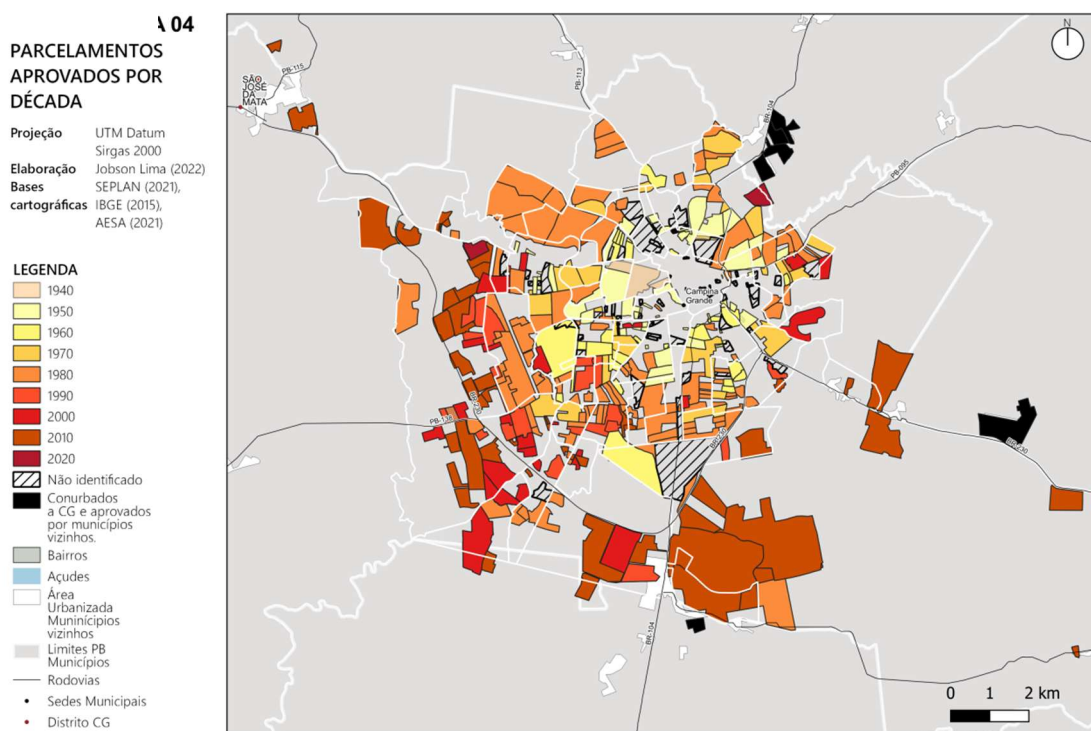
Elaborado Jobson Bruno Lima (2022).

Inspirada em obras de embelezamento e higiene Campina Grande, entre as décadas de 1930 e 1940, reestrutura ruas, desapropria casas e modifica a sua paisagem ao regular a construção de novas edificações (Decreto Nº 51/1935), provocando o surgimento de novos bairros (PORTO, 2007) e a expulsão da população mais pobre para áreas periféricas. É na década de 1940, em que se encontram os primeiros registros datados de parcelamento aprovados em Campina Grande. Goulart (2015) mostra que as políticas do Estado Novo (1930-1945) possibilitaram a reestruturação das modalidades de produção, compra e venda no mercado imobiliário, que assumiu um caráter industrial.

Os registros sobre parcelamento do solo existentes nas secretarias municipais de Campina Grande apresentam imprecisões. Há uma grande área dos bairros situados em até dois quilômetros do centro que ou se implantaram clandestinamente ou não apresentam registros de parcelamentos aprovados por terem sido ocupados anteriormente ou durante o período em que esses marcos regulatórios se consolidaram.

Observa-se que até 2023, no cadastro com os parcelamentos municipais, organizado pela secretaria responsável pela aprovação dos projetos urbanísticos, constavam cerca de 362 empreendimentos identificados (Figura 2), entre os quais, pelo menos 50 não tinham carimbo com seu ano de aprovação. A maioria (43) com área pequena que varia entre 0,001 e 9,6 hectares, entre os quais 39 em um raio de até três quilômetros da área central, de onde só existem registros a partir de 1950. Ainda assim, com as devidas ponderações, é possível realizar apontamentos sobre essa produção de parcelamentos do solo.

Figura 2. Cartograma 02 - Parcelamentos aprovados por década em Campina Grande (PB)



Fonte: Elaborado por Jobson Brunno Lima, a partir de informações da Secretaria de Planejamento e Obras da Prefeitura de Campina Grande(2022).

Verifica-se que a partir de 1950 o número de registros de aprovação passa a ser mais expressivo. Isso não significa que os empreendimentos foram implantados nessa década, podendo inclusive ter passado por um processo de regulação posterior à sua construção. Inseridos em um raio de quatro quilômetros da área central, e somando 388 hectares, alguns empreendimentos ainda levavam o nome dos seus proprietários, outros passaram a denominavam-se “jardins”, como o “Jardim Prata”, “Jardim Nossa Senhora de Fátima”, “Jardim Tavares II”, “Jardim Paulistano I e II”, “Jardim Palmeira”, “Jardim Produção de Mineral”.

Leonelli (2010) mostra que após a aprovação do Decreto-Lei N 58/1937, nos anos 50 há um intenso debate sobre a regulação do parcelamento do solo, dado o intenso processo de proliferação de loteamentos que ocorria no país. Em Campina Grande, nesta década há uma redução no número (32) de empreendimentos aprovados. Sabe-se que se trata de um contexto de instauração do governo militar e atuação a partir de um planejamento tecnocrático e autoritário. Nesta época, implantou-se há quilômetros da área central do distrito industrial. A Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) fomentou a industrialização regional, e a construção do Açude Epitácio Pessoa (Açude de Boqueirão), o que tornou viável o investimento no parque industrial do município.

A maioria dos projetos (25 loteamentos) tem entre 0,3 e 9,0 hectares, mas destaca-se aprovação de dois empreendimentos a mais de quatro quilômetros da área central. Nota-se a produção de dois pelas companhias de habitação, bem como o primeiro registro de proprietário sob a denominação da uma construtora. Verifica-se um redirecionamento na expansão, antes concentrada a norte e oeste do centro, em áreas com maiores declividades, passam a ocupar terras a sul e leste, onde há terrenos mais planos. A produção dos parcelamentos se concentra em uma distância

entre dois e quatro quilômetros do centro. Com a mudança da base econômica do ciclo do algodão para a produção industrial, e a realocação da zona industrial, reestrutura-se o uso e ocupação do solo.

Segundo Maia (2014), a partir da década de 60, com a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), Banco Nacional de Habitação (BNH), Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOP), a Companhia Estadual de Habitação Popular (CEHAP), o Instituto de Pensões e Aposentadoria dos Servidores do Estado (IPASE) e o Instituto de Previdência do Estado da Paraíba (IPEP) a política habitacional intensificou-se no Estado da Paraíba. Carvalho (2020) defende que a criação dos distritos industriais representou a primeira iniciativa de dispersão da cidade, com a expansão territorial avançando em um padrão mais acelerado que o aumento demográfico registrado nas últimas décadas, iniciando um processo de fragmentação espacial.

Entre as décadas de 1960 e 1970 há uma redução no número de empreendimentos aprovados (34). Com a Ditadura Militar e a política de concentração de investimentos nas capitais estaduais, Campina Grande diminuiu a sua importância econômica e reduziu sua ascendente taxa geométrica com a transformação de antigos distritos em municípios. No entanto, observam-se duas mudanças importantes: (i) os parcelamentos apresentam áreas maiores, a metade inclusive tem entre 11 e 47 hectares; (ii) os empreendimentos são produzidos na maioria dos casos com nomes diferentes dos seus respectivos proprietários. Em termos comparativos, o levantamento da prefeitura registra a soma de sete hectares nos anos 1940, 388 hectares nos anos 1950, 421 hectares nos anos 1960 e 486 hectares de terra parcelada oficialmente nos anos 1970.

O que se observa é que entre as décadas de 1960 e 1970 pode ter se instaurado um mercado mais formal de terras. Mas é efetivamente nos anos 1980 quando se registra uma explosão no número de parcelamentos aprovados (111). Algumas hipóteses relacionadas ao contexto de reabertura democrática e principalmente a elaboração de legislações nacional e municipal podem explicar o fenômeno. A Lei de Parcelamento, que vinha sendo debatida desde os anos 1950 (LEONELLI, 2010) foi finalmente aprovada. E em Campina Grande, elaborou-se o Plano de Desenvolvimento Integrado - PDDI (Lei Nº 176/1975) com o objetivo de disciplinar e ordenar o seu processo de expansão.

Com o Plano de Desenvolvimento Integrado, realizou-se o levantamento aerofotográfico e foi elaborado o Cadastro Imobiliário, o que possibilitou um maior controle urbanístico e reconhecimento sobre as comunidades planejadas. O Projeto Cura e o Programa de Erradicação de Sub-habitação - PROMORAR também promoveram a urbanização de áreas em condições consideradas inadequadas. A aprovação da Lei Nº 6766, para além das normas administrativas e jurídicas, detalhou requisitos urbanísticos. A Companhia Estadual de Habitação Popular (CEHAP) teve um papel fundamental na implantação de conjuntos habitacionais. Além deles, a urbanização de ocupações, a partir de projetos desenvolvidos pela prefeitura municipal e pela CEHAP, especialmente com a atuação da URBEMA e do PROMORAR.

Destaca-se neste período a produção a partir de várias empresas (pelo menos 32), mas ainda com um caráter muito local. Entre as quais, se destacam dezenove com nome de “construtoras”, mas vinte e três com a propriedade vinculada a nomes de pessoas. Os parcelamentos já se encontram em um raio de abrangência de até oito quilômetros da área central, mas concentram-se entre os raios de três e seis quilômetros. Há muitos empreendimentos de grandes dimensões considerando o padrão histórico produzido no município, pelo menos deles 43 têm entre 10,26 e 92,14 hectares.

Nos anos 1990, com a extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH), a Caixa Econômica Federal (CEF) ficou responsável sobre a política federal de habitação. A produção se deu com menor escala, até o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, em 2009. Neste período, cerca de 350 hectares foram parcelados. A maioria está localizada próxima à área urbanizada existente, entre três e seis quilômetros da área central. Os loteamentos se concentram principalmente no sul do município. A CEHAP implanta apenas dois conjuntos habitacionais, enquanto a Companhia de Desenvolvimento da Paraíba (CINEP) aprova o Distrito Industrial de Microempresa.

Novos tipos de parcelamento do solo passam a compor a estrutura urbana da cidade. Entre os municípios de Campina Grande (PB) e Lagoa Seca (PB), em 1998, é implantado o primeiro empreendimento anunciado pelo mercado imobiliário como condomínio horizontal fechado. Na década de 2010, condomínios horizontais fechados passaram a se concentrar nesta região, às margens da rodovia que conecta a sede dos municípios (BR-104) e também às margens da BR-230², de forma dispersa. São empreendimentos para classes de renda com maior poder aquisitivo, que têm sido produzidos por empresas com atuação nacional e origem local³. Ambas as regiões possuem amenidades naturais (LIMA, 2017) com a vegetação abundante e o clima de brejo de altitude.

Alguns projetos de empreendimentos anunciados pelas empresas como condomínios horizontais fechados inclusive sofrem até hoje impasses quanto a sua regularização. Eles foram aprovados como loteamentos, e não como condomínios, como é o caso dos empreendimentos Alphaville e Campos do Conde. Ressalta-se que quando aprovados, a Lei de Regularização Fundiária (Lei Nº 13.465/2017) ainda não existia. A lei dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e introduziu no direito brasileiro o instituto jurídico do condomínio de lotes, regularizando o condomínio fechado, empreendimento até então sem embasamento legal, o que resultava em insegurança jurídica para empreendedores e compradores.

Nos anos 2000, foram aprovados 28 empreendimentos que somam uma área urbanizada equivalente a 544,81 hectares. 13 deles se localizam entre dois e seis quilômetros da área central. 15 deles estão localizados entre sete e dez quilômetros, ocupando a região sul do município, nas áreas definidas como de expansão urbana pelo plano diretor (Lei Complementar Nº 003/2006), e próximo a áreas industriais. É no final desta década (2009) que o governo lança o Programa Minha Casa Minha Vida. A produção se concentra especialmente na construção de conjuntos habitacionais, mas também são aprovados dois projetos industriais.

É na década de 2010, no entanto, quando a produção de loteamentos assume um caráter mais disperso. O Estado expande as infraestruturas para acomodar a implantação de conjuntos habitacionais periféricos. Também se observa a implantação de distritos industriais e a construção e duplicação de rodovias. Os parcelamentos imobiliários diversificam suas tipologias: são ofertados condomínios horizontais fechados, conjuntos habitacionais, projetos de grande impacto urbano e bairros planejados.

Na região sudoeste, destacam-se três frentes principais de produção: (i) uma relacionada a construção de condomínios horizontais para classe média, entre os quais os condomínios denominados “ville”. (ii) conjuntos habitacionais produzidos a partir do programa Minha Casa Minha Vida; (iii) loteamentos, alguns anunciados como bairros planejados e sob o rótulo de “portal”. Nas proximidades da área industrial, o governo municipal inaugura uma nova frente de urbanização com o Complexo Aluizio Campos.

Entre a iniciativa privada destaca-se a atuação de três empresas: (i) a Rocha Cavalcante, que promove tanto conjuntos habitacionais, quanto loteamentos residenciais e condomínios fechados; (ii) a Andrade Marinho LMF, que privilegia a produção de condomínios residenciais para classe média e empreendimentos denominados nas peças publicitárias como bairros planejados; (iii) a Construtora CIPRESA, com a produção de residenciais.

Além dos conjuntos habitacionais produzidos com recursos do Programa Federal Minha Casa, Minha Vida, destaca-se a produção pela iniciativa pública do projeto do Complexo Multimodal Aluizio Campos, em uma área de 800 hectares, que equivalia, na época da aprovação, a cerca de 20% da então área urbanizada da cidade. Situado na região

² Às margens da BR-104: Sierra, Sierra Eco Resort, Nações Residence Privê, Giardino Bianco e Atmosphaera Eco Residence; Nos arredores da BR-230, Alphaville, Terras Alphaville, Campos do Conde, Reino Verde e Teriva.

³ São elas as empresas de atuação nacional Alphaville, TuaTerra, Teriva Urbanismo, Urba Loteamentos, e de origem local, a Andrade Marinho LMF e Construtora Rocha Cavalcante.

sudeste, às margens do bairro do Ligeiro, o projeto de grande impacto urbano prevê áreas para atividades industriais, habitacionais, logísticas, comerciais, ensino e produção de tecnologia. No setor habitacional, o Conjunto Habitacional Aluizio Campos produziu 4100 moradias, sendo um dos maiores projetos construídos com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida no Estado da Paraíba.

Outras frentes de expansão se consolidam as margens das rodovias e núcleos urbanizados dispersos, como povoados e distritos de Campina Grande e dos municípios vizinhos que compõem a concentração urbana de Campina Grande. Contraditoriamente estes parcelamentos são aprovados em áreas fora do perímetro urbano, em alguns casos, situadas a mais de 10km do centro da cidade. No total, cerca de 53 parcelamentos somaram uma área de 2035,72 hectares, a maior entre as décadas estudadas. É sobre as repercussões espaciais e legais desse modelo de urbanização que se debruçam os tópicos seguintes.

As repercussões recentes da regulação (in)existente sobre o espaço

Como apresentado anteriormente, atualmente, mesmo em nível estadual, não há uma lei específica que trate sobre a aprovação de empreendimentos urbanos quanto ao parcelamento do solo. Sem lei de uso e ocupação do solo, a regulação acontece a partir das legislações federais, especialmente aqueles dispositivos previstos na Lei 6766/79. Nem o plano diretor municipal (Lei Complementar nº 033/2006) ou o código de obras (Lei Complementar nº 5.410/13) apresentam capítulo ou tópico específico. Nesse último, se estabelece apenas, conforme o zoneamento, diretrizes específicas para expansão e parâmetros relacionados a taxas de ocupação, recuos e coeficientes de aproveitamento. Sujeitos a licenciamento ambiental, apenas o Código de Defesa do Meio Ambiente (Lei Complementar Nº 42/2009) apresenta algumas descrições sobre a aprovação de loteamentos. Mas elas reproduzem normas previstas na Lei 6769/1979 relacionada às áreas onde não é permitido o parcelamento do solo, e ao estabelecimento da reserva de 35% da gleba para áreas públicas, mas desta vez, facultando 15% à escolha do Município.

A definição de diretrizes urbanísticas, análise e aprovação dos projetos é realizada pela Secretaria de Planejamento, Gestão e Transparência (SEPLAN), a partir da Coordenadoria de Planejamento Urbano. A Secretaria de Serviços Urbanos e Meio Ambientes (SESUMA), realiza-se o licenciamento ambiental e a emissão das Certidões de Uso e Ocupação do Solo, por meio da coordenadoria do Meio Ambiente. Responsável pelo cadastro imobiliário, a Secretaria de Finanças (SEFIN) faz o controle dos parcelamentos. Através do Departamento de Obras e Regulamentações, a Secretarias de Obras (SECOB) efetua o emplacamento, fiscalização e análise para emissão de licenças de construção e habite-se. As concessionárias das infraestruturas e serviços urbanos avaliam possibilidade quanto ao atendimento dos serviços de abastecimento, saneamento e energia elétrica.

Para além da ausência de informação quanto aos procedimentos e diretrizes urbanísticas regulamentadas para aprovação, verificam-se lacunas quanto ao processo de fiscalização, com segmentação de atividades e sobreposição de funções. Embora na prática essa seja uma tarefa executada pelo órgão ambiental, o Código de Defesa do Meio Ambiente (Lei Complementar Nº 42/ 2009) delega à SEPLAN a emissão e exigência de licenças, e quando a Secretaria avaliar necessário, do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). A atuação da SECOB quanto à fiscalização restringe-se muito ainda aos projetos de edificações. Sem diretrizes urbanísticas regulamentadas e elaboradas a partir de processos participativos, o desenho dos empreendimentos está muito sujeito à orientação subjetiva dos técnicos. Entre outros impasses, eles podem sofrer pressões políticas para aprovação de empreendimentos, inclusive, em desacordo com as condições socioambientais das áreas, resultando em impactos urbanísticos negativos.

Observa-se a expansão urbana de forma espraiada, ao longo das rodovias, conurbação com áreas pertencentes aos municípios vizinhos, entre os quais, Lagoa Seca (PB), Massaranduba (PB), Puxinanã (PB) e Queimadas (PB). Nestes casos, identificou-se produção de parcelamentos urbanos cujo lote pertence a mais de um município. A ausência de um órgão metropolitano responsável pela regulação dos loteamentos configura a omissão do Estado, frente a este tipo de conflito. Em consequência, os empreendimentos concebidos entre municípios têm sido aprovados apenas pela prefeitura de Campina Grande. Há, inclusive, casos em que a prefeitura de Campina Grande promove a aprovação de empreendimentos que pertencem a municípios vizinhos, como é o caso do Vale dos Ipês, que pertence ao município de Puxinanã (PB), mas passou pela aprovação em Campina Grande. Além disso, verificam-se disputas territoriais relacionadas aos limites municipais, como aquelas nas áreas localizadas entre os municípios de Campina Grande (PB) e Queimadas (PB).

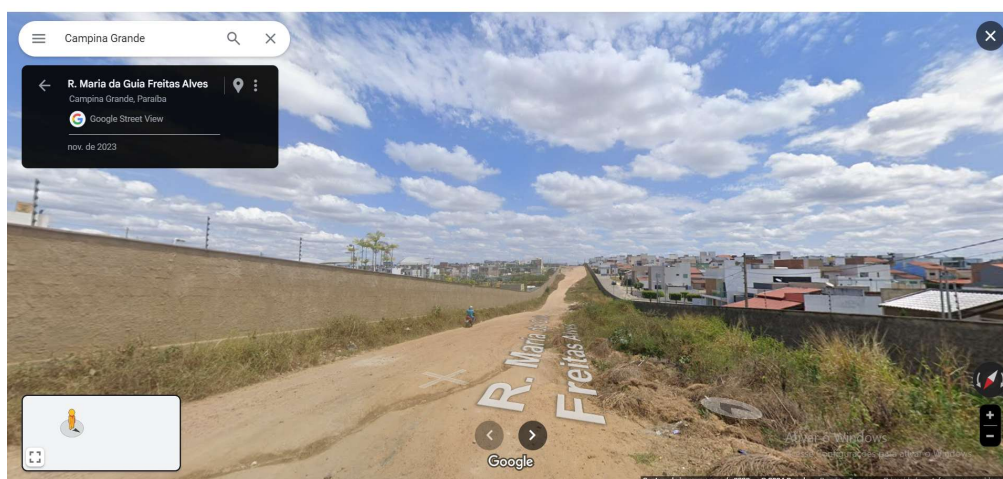
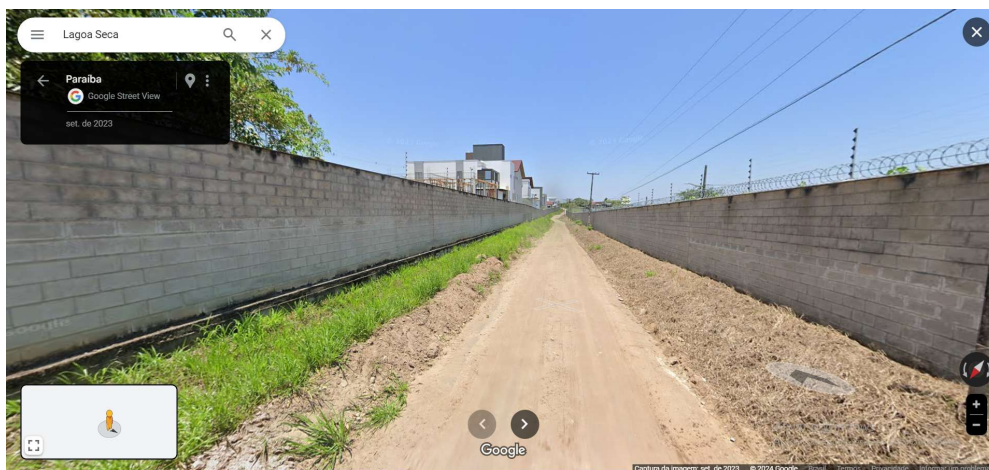
Ressalta-se que na década de 1970, o Plano de Desenvolvimento Integrado (PDLI), descreveu parâmetros para projetos urbanísticos, atualmente, sem uma lei de uso e ocupação do solo. O Plano estabelecia parâmetros e normas para os projetos urbanos, paisagísticos e arquitetônicos. Antecipando-se a lei 6769/1977, a legislação apresentou condicionantes para aprovação dos projetos de parcelamento do solo, entre os quais: (i) regras sobre alinhamento e nivelamento dos terrenos; (ii) dimensionamento para quadras e vias; (iii) regras sobre arborização de logradouros; (iii) testadas e áreas mínimas, recuos, taxas de ocupação, índice de aproveitamento para lotes; (v) parâmetros específicos para terrenos com fins “urbanos em área rural”, denominados “populares” e “conjuntos residenciais”; (vi) regras sobre faixa “non-aedificandi” e ocupação de áreas denominadas de preservação permanente; (vii) destinação de lotes para edificações, comércio e serviços; (viii) reserva de 5% para fins paisagísticos e recreativos; (ix) proibição da urbanização de terrenos pantanosos ou sujeitos a inundações sem execução dos serviços de aterro e drenagem adequados.

Os dispositivos previstos no PDLI, no entanto, foram revogados com a criação dos Planos Diretores Municipais nas décadas seguintes. A ausência de legislação de uso e ocupação do solo e insuficiência dos parâmetros previstos em outras legislações municipais resultaram na dependência da Lei 6766/1979, tanto em relação ao processo de aprovação, como, e especialmente, em relação às diretrizes para os projetos. Favero (1995) aponta um debate sobre a inconstitucionalidade da legislação, uma vez que segundo autor atravessa a autonomia municipal para deliberar sobre o território local, embora reconheça a sua importância para o controle do uso e ocupação do solo, especialmente diante das limitações técnicas, políticas e econômicas dos municípios brasileiros.

Dado o caráter nacional, as normas previstas são abrangentes, restringindo-se ao lote mínimo, áreas non aedificandi e processo de aprovação. Elas são insuficientes para regular a escala local, que deveria estar condicionada ao zoneamento elaborado no plano diretor municipal participativo. Assim, parâmetros como dimensões mínimas e máximas de quadras, desmembramentos de lotes, porcentagens e localização de áreas de lazer estão sujeitas à subjetividades e interesses, especialmente dos agentes políticos, responsáveis pela aprovação, e dos agentes econômicos-imobiliários, que financiam e pensam os projetos.

Além disso, as diretrizes previstas na Lei 6766/1979 não se enquadram às necessidades dos parcelamentos atuais, que incluem tipologias como condomínios de lotes e loteamentos de acesso controlado. Embora esses tipos tenham sido reconhecidos pela Lei de Regularização Fundiária, eles ainda não possuem normas quanto a sua implantação. O resultado tem sido a produção de empreendimentos urbanos dispersos em áreas rurais e urbanas cercados por muros. Em muitos casos, alguns projetos inclusive já enclausuram comunidades (Figura 3), e avizinham uns dos outros, formam extensas ruas de muros (Figura 4 e 5). Apesar de densificar em áreas, não há regulação que preveja contrapartidas, como a doação de terras para a construção de equipamentos públicos.

Figura 3. Condomínios cercam povoado em Lagoa Seca (PB) e Figura 4 e 5. Condomínios separados por ruas em Campina Grande (PB) e Lagoa Seca (PB)



Fonte: Google Maps, 2024.

Nos casos em que a venda dos lotes pela construtora é desvinculada da venda da edificação, é comum a aquisição de vários terrenos por construtoras menores, imobiliárias e proprietários de terras para posterior remembramento e desmembramento de lotes. Os empreendedores, na maioria das vezes, reparcelam os lotes remembrados, de acordo com os padrões mínimos previstos na Lei 6766/1979. Assim, é possível desmembrar novamente os lotes utilizando o tamanho mínimo de 125 m², com testadas de 5 m. Dessa forma, os lotes são revendidos com edificações unifamiliares já construídas. Áreas cujas condições exigem urbanização de baixas densidades ou que ainda não tem equipamentos e infraestruturas suficientes podem ser adensadas para além do que estava previsto no projeto original. Esse é, por exemplo, o caso do empreendimento Bairro Planejado Portal Sudoeste, cuja Análise de Viabilidade de Atendimento com Serviço de Abastecimento (Processo Nº 13031-11), considerava a população prevista as 2143 unidades era de 8572 pessoas. .

Figura 6. Alterações nos padrões originais dos lotes do empreendimento Portal Sudoeste



Fonte: Jobson Brunno Lima a partir de imagens do Google Maps (2022)

Observa-se também, que apesar da importância da existência da legislação e da sua qualidade, ela não é suficiente. Têm sido frequentes as alterações no perímetro urbano em função dos empreendimentos. As leis são como Maricato (2013) defende aplicadas conforme as vontades dos interesses tradicionais da política local, grupos específicos ligados aos governos locais, do capital imobiliário e das empreiteiras, sendo frequentemente flexibilizadas. É sob essa perspectiva que o tópico, seguinte avalia as repercussões da produção dos parcelamentos sobre a legislação existente.

As repercussões espaciais recentes sobre a legislação existente

Diante um processo de urbanização dispersa e fragmentada, densos empreendimentos estão sendo implantados em meio a paisagens rurais, e já invadem municípios vizinhos, consolidando frentes de urbanização completamente desarticuladas dos seus núcleos urbanos centrais, onde estão as infraestruturas, serviços e equipamentos públicos. A principal repercussão espacial desse processo é a alteração da área urbana para permitir a aprovação dos parcelamentos, e com elas a ampliação das redes de infraestruturas públicas e a viabilização das frentes de urbanização em terras distantes e baratas.

As consequências são visíveis não só em Campina Grande, mas também nos municípios vizinhos. As áreas rurais são transformadas em urbanas para viabilizar condomínios horizontais fechados e loteamentos denominados bairros planejados. Em Massaranduba, a construção de um empreendimento denominado bairro planejado, criou um núcleo completamente desarticulado da sua sede, às margens da BR-230, uma área maior que aquela do seu núcleo urbanizado principal. Em Lagoa Seca (PB) uma frente de condomínios fechados construídos de forma contínua e conurbados com Campina Grande, ampliou a sua área urbanizada, que deverá ser incorporada como um núcleo disperso à área urbana de Lagoa Seca (PB).

Observa-se que os planos urbanísticos não estabelecem regras e/ou critérios para a delimitação e ampliação do perímetro urbano. As alterações vêm acontecendo por decretos do poder executivo e não há um parecer participativo para casos de ampliação. Assim elas acontecem de acordo com as subjetividades dos técnicos e interesses econômicos-políticos dos agentes locais.

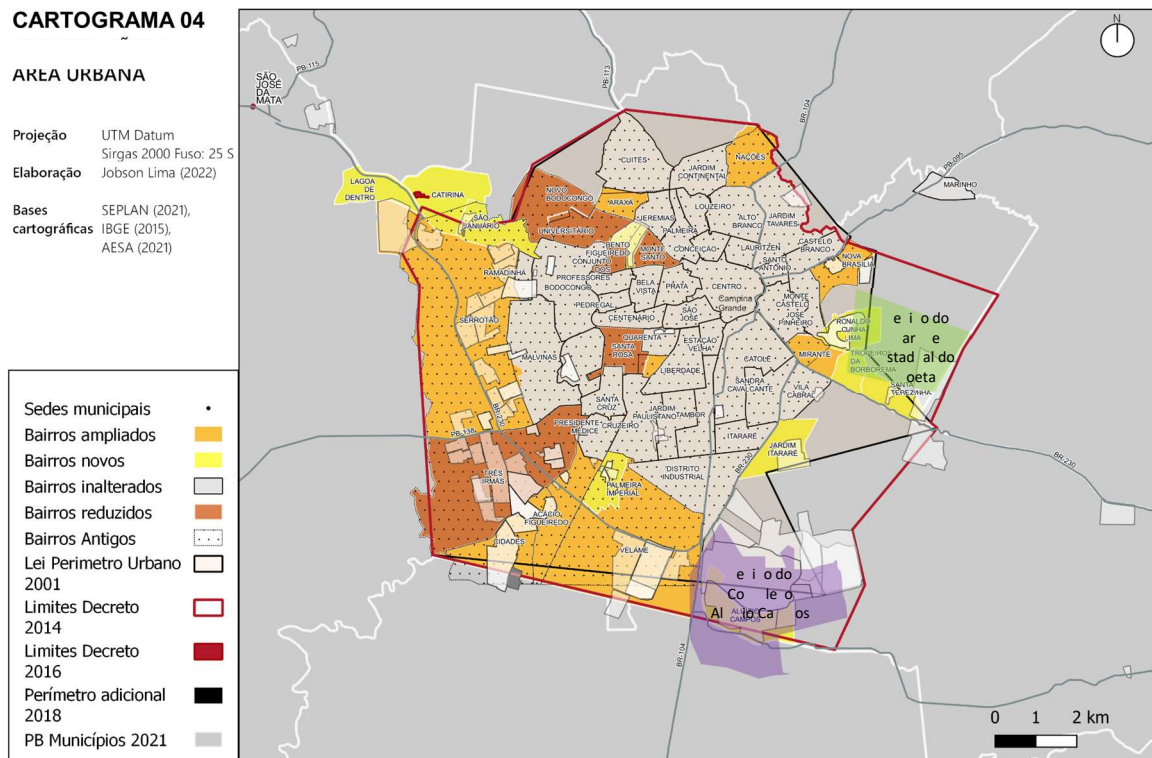
Em Campina Grande, o decreto nº 4.088/2014 ampliou o perímetro urbano para viabilizar o parcelamento do solo para fins urbanos, especialmente à leste, nas áreas onde estão sendo implantados o Complexo Aluizio Campos e localizam-se o Parque Estadual do Poeta (Figura 5). Em 2018, com decreto nº 4373 a área de um imóvel de 390.360,88 m², denominado pelo mercado imobiliário “Bairro Planejado”, foi declarado área de interesse social, tornando-se urbano.

A área do Complexo Aluizio Campos, de acordo com o então plano diretor, era parte da Zona de Ocupação Dirigida, onde não se recomenda a expansão urbana, devido às dificuldades para a urbanização relacionada às condições topográficas e as infraestruturas, equipamentos e serviços existentes. Já o Parque Estadual do Poeta, foi criado pelo Governo do Estado, como uma Unidade de Conservação de Proteção Integral (UP) a partir do Decreto estadual 25.322/2004. Mas teve sua área reduzida pela metade ao longo da década via decretos (Decreto Estadual 31.126/2010) em 2020 chegou a ser desafetada (Lei Estadual 11.797/2020) diante a implantação de empreendimentos imobiliários privados e infraestruturas públicas, como o Condomínio Fechado Alphaville, Rodovia Alça Leste e um Centro de Convenções (ainda em construção).

Há um movimento para pressão para transformação de terras rurais em terras urbanas para facilitar a produção de empreendimentos habitacionais em terras baratas desarticuladas do núcleo central. Não à toa, por exemplo, em reportagem do portal WS Com, publicada em 2016, o prefeito declarou que para além da questão da mobilidade urbana, o objetivo do projeto da Rodovia Alça Leste era promover a expansão imobiliária.

“(…) além da questão da mobilidade urbana, a Alça Leste ainda serve para abrir uma nova fronteira de desenvolvimento na cidade, numa área verde e de grande beleza, na qual poderá haver notável crescimento do setor imobiliário. Na verdade, estamos abrindo fronteiras, tanto aqui, quanto na área do futuro Complexo Aluizio Campos, no bairro do Ligeiro, onde as ações desenvolvidas possibilitam o crescimento habitacional, comercial e industrial, enquanto com a Alça Leste a cidade ganha em termos de mobilidade urbana e de expansão imobiliária”. (ROMERO..., 2016, pág. 2).

Figura 5. Modificações recentes na área urbana do município



Fonte: Jobson Brunno Lima (2022)

O que se observa diante deste cenário é que a legislação não tem regulado a produção do espaço, mas a produção do espaço tem regulado a legislação. Especialmente aquela municipal que legisla e restringe a localização dos empreendimentos e tem a maior facilidade para ser alterada e flexibilizada diante os interesses locais. É exatamente frente a esses interesses e expansões, que a prefeitura vem criando novos bairros (Figura 5). Eles reconhecem novas áreas, mas também incorporam terras ainda não ocupadas localizadas às margens da área urbanizada, e que servem como estoque para futuras expansões.

Catarina, Lagoa de Roça, Jardim Itararé, Tropeiros da Borborema, Aluizio Campos, Marinho, Bento Figueiredo, Bairro dos Portais, Santa Terezinha foram alguns dos bairros criados pela nova lei (Lei Nº 7.945/2021), que alterou a Lei de Bairros anterior (Lei Nº 1542 de 1982). Vale ressaltar que muitos bairros situados nas bordas da cidade, tem menos de 50% da sua área ocupada, especialmente aqueles mais à norte (Cuités, Novo Bodocongó, Jardim Continental, Nações, Jardim Tavares, Castelo Branco, Araxá), onde aprovaram-se parcelamentos, mas não foram executados, especialmente devido às limitações topográficas.

Conclusão

A análise dos processos históricos e atuais da produção do parcelamento do solo em Campina Grande evidenciam repercussões espaciais e legais. Verifica-se a ausência de uma legislação específica para a aprovação de empreendimentos urbanos em nível estadual e municipal, que evidencia a necessidade de elaboração de uma normativa local, que contemple as particularidades e especificidades do município. A insuficiência de diretrizes urbanísticas claras e detalhadas, aliada à

segmentação das atividades de fiscalização entre diversas secretarias municipais, contribui para uma regulação fragmentada e frequentemente ineficaz, sujeita a influências políticas e interesses econômicos.

A expansão urbana descontrolada e a conurbação com municípios vizinhos sem uma coordenação metropolitana adequada exacerbam os conflitos legais e territoriais. A ampliação do perímetro urbano através de decretos do poder executivo, muitas vezes sem um parecer participativo, facilita a pressão do mercado imobiliário sobre a legislação existente. Projetos como o Complexo Aluizio Campos e empreendimentos nas áreas do Parque Estadual do Poeta ilustram como a legislação pode ser moldada para atender a interesses imobiliários, frequentemente em detrimento das condições ambientais e das infraestruturas das áreas afetadas.

Referências

Adjael Maracajá de. Condomínios horizontais fechados e o uso do solo urbano em Campina Grande (2000-2017). Dissertação (Mestrado em Geografia). Programa de pós-graduação em Geografia, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2018.

BONATES, M. F. Leis que (des) orientam o processo de verticalização: transformações urbanas em Campina Grande à revelia da legislação urbana. XI Colóquio Internacional de Geocrítica. Buenos Aires, 2010.

CÂMARA, Epaminondas. Datas campinenses. Campina Grande: Editora Caravela, 1988.

CAMPINA GRANDE. Lei Nº 176 de 30 de Outubro de 1975. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Campina Grande, PDDI-CG - e dá outras providências.

CAMPINA GRANDE. Lei Complementar Nº 042 de 24 de Setembro de 2009. Institui o Código de Defesa do Meio Ambiente do Município de Campina Grande e dá outras providências.

CAMPINA GRANDE. Decreto Nº 4.088 de 02 de Julho de 2014. Regulamenta a lei municipal no 3.968, de 28 de novembro de 2001, para dispor sobre o perímetro urbano do município de campina grande e dá outras providências.

CAMPINA GRANDE. Decreto nº 4.047, de 30 de outubro de 2013. Declara de interesse social para fins de desapropriação, o imóvel que menciona e dá outras providências. Disponível em: <<http://191.253.16.180:8080/ConsultaLei/>>. Acesso em 09 de outubro de 2019.

CAMPINA GRANDE. Lei Nº 178 de 30 de outubro de 1975. Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.

CAMPINA GRANDE. Lei Nº 176 de 30 de outubro de 1975. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Campina Grande, PDDI-CG - e dá outras providências. BRASIL Lei Nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império.

CAMPINA GRANDE. Lei Nº 1.542 de 06 de maio de 1987. Cria e delimita bairros da cidade e dá outras providências.

CAMPINA GRANDE. Lei Complementar nº 033 de 31 de outubro de 2006. Promove a revisão do Plano Diretor do município de Campina Grande. Disponível em: < http://pmcg.org.br/wp-content/uploads/2014/10/Plano_Diretor_2006.pdf>. Acesso em 25 de ago. 2018.

CAMPINA GRANDE. Lei Nº 7.945 de 10 de Junho de 2021. Dispõe sobre a criação, delimitação e ajustamento de Bairros no Município de Campina Grande, em detrimento aos seus novos limites e dá outras providências.

CARVALHO, Myrian Batista de. A Estrutura e a Infraestrutura: Análise da relação entre o desenvolvimento do sistema de abastecimento de água e a estrutura intraurbana de Campina Grande – PB. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano), Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2020.

FÁVERO, E. Função do parcelamento do solo na organização urbana nas cidades médias paulistas: a experiência de Limeira – SP. 1995. 360 f. Dissertação (Mestrado). Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

ROMERO vistoria obra da Alça Leste, em Campina Grande. Portal WS Com, Campina Grande, 27 de fevereiro de 2016. Disponível em: <<https://wscom.com.br/romero-vistoria-obra-da-alca-leste-em-campina-grande/>>. Acesso em 12 de julho de 2024.

LEONELLI, Gisela Cunha Viana. A Construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas no início do séc. XX a 1979. 2010. 294 f. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e Urbanismo). Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, 2010.

MAIA, S. D. Habitação popular e o processo de periferização e de fragmentação urbana: uma análise sobre as cidades de João Pessoa-PB e Campina Grande-PB. Geosul, Florianópolis, v. 29, n.58, p. 89-113, jul/dez. 2014.

PORTO, Francisco Evangelista. O mapa da cidade: o papel das políticas públicas e suas relações com o crescimento urbano da cidade de Campina Grande - PB. Dissertação (Mestrado). Ciências da Sociedade, Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2007.

ANAI S

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

POLÍTICA SOCIAIS E O IMPACTO NO SOLO: uma análise sobre o mercado de locação em São Paulo

Marilia Gabriela Bello Garcia (Observatório da Metrópoles – Núcleo São Paulo)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

METRÓPOLES:
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

Resumo

Ao longo dos anos, as políticas de habitação social têm sido frequentemente utilizadas como um mecanismo para impulsionar a economia, contribuindo para o estímulo do mercado interno e servindo como instrumentos retóricos para os governantes no combate às desigualdades sociais. O papel ativo do Estado como facilitador dos processos de acumulação de capital se materializa por meio de arranjos e contratos públicos, que garantem o fluxo de recursos públicos para as empresas privadas. Nesses moldes, o Programa Minha Casa Minha Vida foi criado como um programa social para dar acesso à moradia digna para famílias de baixa renda por meio do crédito imobiliário e também como uma ferramenta anticíclica para a crise de 2008, sendo formulado com intensa participação do mercado imobiliário. O processo crescente de financeirização da economia, aliado ao reordenamento do mercado imobiliário, tem criado uma "frente permanente de valorização" imobiliária, que exerce uma influência significativa sobre o valor das locações em São Paulo. O objetivo desse artigo é analisar qual o papel das políticas públicas no aumento do valor das locações no contexto de vulnerabilidade social e pauperização da renda da população. Esta pesquisa evidencia lacunas nas políticas habitacionais atuais, que falham em lidar de maneira efetiva com as necessidades dos grupos mais vulneráveis

Palavras-chave: Locação, Aluguel, Política Habitacional; Políticas Públicas; Social.

Introdução

No contexto da rápida urbanização nos países em desenvolvimento, o déficit habitacional se constitui como um grande desafio para a gestão das cidades. O processo de reprodução das desigualdades socioespaciais (PASTERNAK,, 2024) atinge principalmente a população pobre, inserida tipicamente no mercado informal de trabalho, submetidas a baixos salários e altos custos de moradia, afastando as famílias dos centros urbanos para áreas periféricas, cujos valores da terra são mais baixos ou áreas nas quais o mercado imobiliário não tem interesse (MARICATO, 2013; VILLAÇA, 2015) manifestando cada vez mais as contradições operantes na ordem social e econômica, que acabaram por influir tanto em sua organização espacial quanto nos problemas urbanos (SANTOS, 1993; BONDUKI, 2011).

O intenso crescimento das cidades no século XX e a ausência de políticas públicas de regulação produziram a pauperização da renda de uma parte da população (KOWARICK, 1979), acarretando o aumento da pobreza e elevando o grau de vulnerabilidade social. Com o intenso processo de industrialização a partir da década de 30, o fenômeno da urbanização acelerou, acentuado pelas mudanças na estrutura produtiva. O crescimento significativo de trabalhadores migrando para São Paulo foi impulsionado pela intensificação da industrialização, aumentando significativamente a pressão sobre a oferta de habitações populares (BLAY, 1985).

A partir dos anos 40, o crescimento urbano acarretou na produção de outras alternativas de moradias, para além das habitações que serviam ao mercado de locação, quase 70% dos domicílios em São Paulo, essa condição de escassez habitacional dentro do mercado se agravou após a ruptura dos países do eixo, desdobrando no aumentado o custo de vida da população. O aumento foi de tal maneira que Vargas, utilizando o argumento oficial em defesa da economia popular, congela os aluguéis em 1942, como a principal causa da transformação das formas de provisão habitacional no Brasil, desestimulando a produção rentista e transferindo para Estado e para os trabalhadores a produção de novas moradias (BLAY, 1985, BONDUKI, 2013, PASTERNAK, et al., 2014.). Para Bonduki (2015), o intuito do decreto estava relacionado ao desestímulo ou à eliminação do setor rentista e concentrar recursos para a construção do parque industrial brasileiro

Embora a estratégia do Estado estivesse direcionada para o desenvolvimento de um parque industrial, o período foi marcado pelo desinteresse do mercado imobiliário e rentistas, gerado pelo clima de incerteza e a incapacidade do poder

público de programar formas mais racionais de ocupação do solo, produzindo, então, o crescimento do autoemprego. Ainda que o decreto tenha desorganizado o mercado de locação, marca uma primeira ação de interferência do Estado no setor habitacional, no intuito de ampliar a oferta habitacional e aquecer a economia. (BONDUKI, 2013). Kowarick (1979) aponta que nesse período de acumulação, a periferização da classe trabalhadora presidiu o desenvolvimento brasileiro que se apoiou diretamente na espoliação da força de trabalho e altas taxas de exploração, principalmente no que se refere ao avanço da urbanização brasileira.

O período subsequente foi marcado pelo padrão de expansão periférico-urbana, a falta de controle e planejamento, o que permitiu que grandes ondas populacionais se fixassem de forma desordenada, uma espécie de "laissez-faire" urbano (KOWARICK, 1994). A tríade loteamento de periferia, casa própria, autoconstrução era a única solução diante do cenário de escassez (PASTERNAK, 1994). Ao mesmo tempo, no final dos anos 60, é possível observar o declínio dos pressupostos liberais que haviam influenciado a maioria das políticas de desenvolvimento latino-americanas, substituindo-se pela crença de que o intervencionismo estatal seria capaz de enfrentar as disfunções do sistema econômico (SCHMIDT, 1983).

Com o golpe civil-militar, foi implementada uma reforma tributária e financeira visando criar mecanismos destinados a aumentar o volume de arrecadação e instrumentos para financiar a expansão da infraestrutura urbana e da habitação, estabelecendo meios com capacidade de financiamento do parque habitacional e da infraestrutura. O Banco Nacional de Habitação, criado entre 1960 e 1970, desempenhou um papel importante ao financiar e promover crédito para o consumo habitacional.

O objetivo do BNH era construir mecanismos de financiamento adequados (prazos e volumes) para investir em infraestrutura urbana, habitação e financiamento. O programa atuou como um agente repassador de recursos para o sistema da Caixa Econômica, sociedade de crédito imobiliário e associações de poupança e empréstimo, tendo como principal função a garantia da manutenção e reprodução de setores-chave da economia (MAUTNER, 2015). Embora o programa não tenha atendido as classes populares, as unidades foram absorvidas por setores da classe média, implicando no êxito do programa do ponto de vista econômico.

Desde o fim da ditadura militar em 1985, a autoconstrução de moradia foi a principal maneira de produção habitacional nas grandes cidades, alterando de maneira significativa as paisagens nas periferias brasileiras e as dinâmicas urbanas. A luta dos movimentos urbanos por moradia foi marcada por diversas reivindicações, dentre elas a retomada de um programa para habitação social popular. Embora vários movimentos reivindicassem uma maior participação do Estado na provisão habitacional e na proteção de pessoas que não tem casa, paralelamente outros movimentos¹ clamavam pela completa retirada do Estado. Esse fenômeno ocorre devido à assimilação e à adoção dos ideários neoliberais absorvidos em diversos campos, principalmente nas políticas públicas a partir do governo Collor (DAGNINO, 2004).

A doutrina neoliberal aplicada no governo Collor e aprofundada no governo Fernando Henrique tornou o Brasil uma plataforma de valorização financeira, não obstante, ela ganhou novas dimensões a partir do governo Lula. Medidas para completar a anexação econômica brasileira aos círculos mundiais de acumulação financeira, como a reforma da lei de falências, priorização de credores financeiros, reforma da previdência ao funcionalismo público e adoção de parâmetros para aumentar o grau de abertura financeira (PAULANI, 2012; FONSECA, 2016), foram tomadas a fim de incluir de maneira definitiva o Brasil no circuito financeiro global.

¹ Esse fenômeno ocorreu com o movimento de inquilinos em razão dos insucessos das intervenções estatais sobre mercado de locação. Acervo Jornal O Estado de São Paulo – 25/01/1989

As políticas sociais e o mercado de locação

O crescimento econômico brasileiro, alavancado pelo aquecimento do mercado interno, e a expansão do mercado mundial no governo Lula entre 2003 e 2011 auxiliaram na diminuição da pobreza e nas desigualdades salariais (LAPYDA, 2019). A orientação política aplicada a partir de 2003, de diminuição da pobreza – com destaque no combate à miséria e ativação do mercado interno – sem confronto com o capital (SINGER, 2018; LAPYDA, 2019; BELLO, 2024) não rompeu a lógica de desenvolvimento nacional e a falta de condições de reprodução de vida dos trabalhadores, fenômeno que não é novo, Francisco de Oliveira (2013) aponta em que o padrão de industrialização e urbanização no período que se estende do pós-guerra até o milagre brasileiro produziu cidades nas quais o nível do salário real do trabalhador não acompanhava o ritmo do crescimento econômico.

Lançado ao final de 2009 e simbolizando a terceira fase do governo Lula², o Programa Federal de habitação Minha Casa Minha Vida, criado para dar acesso à moradia digna para famílias de baixa renda, viabilizou 100 bilhões de reais em crédito imobiliário residencial em dois anos, articulado a um subsídio de 1 milhão de unidades residenciais produzidas pelo mercado privado e se tornou, paralelamente à provisão de habitações em si, uma das medidas anticíclicas mais efetivas do governo para preservar o Brasil da crise financeira global iniciada no ano anterior, em razão do colapso do sistema hipotecário nos Estados Unidos (BARAVELLI, 2017).

Após um longo estágio de crise, diversas empresas de grande porte do setor abririam seu capital na bolsa de valores, a partir das projeções de aumento do alto valor geral de vendas³ (VGV) e estoque de terras. A mudança do cenário econômico afastou o risco de quebra geral de um setor importante na cadeia produtiva vivido no período anterior⁴, e o Programa Minha Casa Minha Vida, programa foi elaborado e formulado com intensa participação de representantes de empresas, que enxergaram no esforço do governo em contrapor-se à crise financeira global de 2008 uma oportunidade de expandir ainda mais sua atuação. Portanto, é nesse contexto que a política habitacional foi elaborada, não somente para responder a uma demanda social, mas também como pacote anticíclico enquanto mecanismo para política macroeconômica. Esse pacote seria desenhado para que pudesse favorecer o setor imobiliário, estabelecendo a oferta de crédito e taxa de juros em grau necessário, a fim de que o setor pudesse manter um crescimento vertiginoso e dar vazão ao imobilizado na formação de estoques de terra adquiridos no período anterior (ROLNIK, 2015).

Em um ambiente de globalização econômica e financeira favorável e de intensa competição interurbana em escala também mundial, a aplicação dos três principais aspectos das disciplinas neoliberais como a liberdade dos sujeitos econômicos, a segurança dos contratos e constituição de um quadro legal, orçamentário e monetário que dificulta a prevenção de disparidades na política econômica (DARDOT, 2016) nos obriga a analisar políticas de provisão habitacional à luz do projeto neoliberal.

A formulação de políticas públicas na área de habitação, buscando um alinhamento com o mercado da construção civil disponibilizando crédito e promovendo regras favoráveis para o crescimento das finanças do mercado, o que Dardot e Laval chamaram de “hibridação” (DARDOT, 2016), tornou o Estado não só financiador, mas também fiador desse modelo de negócio, instrumentalizando-o mais como um estrategista do que produtor direto de serviços (DARDOT, 2016).

² **Primeira fase:** implementação do Programa Bolsa Família; **Segunda fase:** valorização do salário mínimo.

³ O Valor Global de Venda (VGV) é elaborado na primeira etapa de qualquer empreendimento juntamente com o estudo de viabilidade arquitetônico, fornecendo a projeção da viabilidade financeira. O VGV preço médio das unidades a serem vendidas e rentabilidade do empreendimento a partir da análise do coeficiente de aproveitamento de todas as unidades, representando a receita bruta potencial dos empreendimentos.

⁴ Na década de 80, a incorporação residencial ficou destinada ao alto padrão e uma desestruturação dos financiamentos imobiliários. A década de 90 foi marcada pelo cenário macroeconômico favorável, redução drástica da inflação, além das cooperativas e os financiamentos destinados a um perfil de renda média que associavam a materiais de construção, bancos e a partir de ganho em escala, ou seja, para grandes empreendimentos. Após um período de baixa, entre 1998 e 2002, a construção de apartamentos de luxo retoma com toda força."

O papel ativo do Estado como elemento econômico na reconstrução da economia social e no processo de acumulação de capital, ou seja, moldando os recursos públicos às necessidades privadas (FAORO, 1958), a partir do ambiente construído via políticas habitacionais, provocou uma reestruturação do espaço nas grandes cidades. A formulação de políticas públicas subordinadas ao setor privado transformou o déficit habitacional em demanda para o mercado, gerando uma atração e disputa pelos fundos públicos pelo setor de infraestrutura da construção civil de forma consolidada na expansão da produção voltada ao mercado popular (ROLNIK, 2015; ROYER, 2017).

Embora o neoliberalismo seja um sistema de regulamentos que hoje está profundamente inscrito nas práticas governamentais, ele traz consigo o conceito próprio de racionalidade, em que coloca fim ao “Estado produtor”, privatizando serviços públicos e empresas públicas para atuar somente em um Estado gerenciador, avaliador e regulador, responsável pela estruturação de relações entre governo e sociedade civil (DARDOT, 2016). Nesse sentido, Fonseca refere-se a essa caracterização de Estado como “governança empresarial” (FONSECA, 2019), que no caso das políticas públicas habitacionais implementadas no Brasil transformou o acesso a um direito social em mercadoria, mercado de negócios, fazendo com que a população somente pudesse ter acesso aos programas habitacionais a partir de crédito via endividamento das famílias.

No contexto urbano pós-2008, a crescente financeirização acompanhada do reordenamento imobiliário, criaram-se estratégias no espaço urbano, trazendo uma reestruturação dos mecanismos institucionais de regulação e promoção do circuito imobiliário, com o fortalecimento e o incremento das conexões entre finanças e produção urbana. Esse arranjo ganha uma importância fundamental no mercado como “frente permanente de valorização” em um momento histórico caracterizado pela sobreacumulação, ou seja, pela produção de capital em excesso em relação às possibilidades de aplicação produtiva (FANTON, 2024).

O volume arrojado de subsídios para o programa gerou grande representatividade de lançamentos (Tabela 1), estima-se que, até 2019, cerca de 20% das contratações feitas no bojo do programa correspondiam a empreendimentos implantados no Estado de São Paulo (OTERO; DAMASCENO, 2019). Embora seja esperado o crescimento do número dos lançamentos pelo programa, visto o volume de recursos destinados, esses números também veriam acompanhados da elevação do preço fundiário afetando o preço dos imóveis, aumentos do parque de locação (TABELA 2), crescimento de imóveis vazios⁵ e o agravamento do déficit habitacional em todos os componentes.

Tabela 1 - Imóveis do PMCMV no total de lançamento no Município de São Paulo

| 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 0,82% | 0,83% | 0,84% | 0,77% | 0,85% | 0,83% | 0,57% | 0,66% | 0,79% |

Fonte: Elaborado pela autora com base nos Indicadores Abrainc/Fipe (2024).

Tabela 2 – Evolução dos domicílios alugados em São Paulo

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|-----------------------------------|-------|-------|-------|-------|------|------|-------|
| Estado de São Paulo | 22,2% | 22,4% | 22,8% | 24,3% | - | - | 24,7% |
| Região Metropolitana de São Paulo | 22,1% | 22,0% | 22,4% | 23,7% | - | - | 23,1% |
| Município São Paulo | 24,1% | 23,8% | 23,7% | 25,8% | - | - | 25,8% |

Fonte: Elaborado pela autora com base nos Indicadores do IBGE (2024)⁶.

⁵ Segundo o Censo do IBGE de 2022, 20,7% dos imóveis estão vazios. Esse índice aponta um crescimento em relação aos Censo de 2010, que representavam 11,6% de imóveis vazios no Município de São Paulo.

⁶ A série sobre a Evolução dos Domicílios Alugados em São Paulo do IBGE inicia-se somente em 2016. Dentro do panorama nacional em 2016, 17,3% dos domicílios eram alugados crescendo para 20,2% em 2022.

Segundo Netto (2012), o volume de financiamento disponível provocou a valorização dos imóveis, pois o pretexto para as construtoras é que os compradores possam aumentar os valores das parcelas até o valor-limite, obtendo, então, um financiamento mais alto e comprando um imóvel de maior valor. O sistema de crédito introjetou novas dimensões para o fluxo de capital, provocando uma alta nos preços dos imóveis a partir do dinheiro disponível no mercado, ou seja, um aumento artificial (NETTO, 2013). A influência do valor do imóvel está diretamente ligada aos preços dos aluguéis, uma vez que o cálculo do valor dos aluguéis está relacionado ao valor dos imóveis, assim, quanto mais caro o imóvel, maior o retorno no valor da locação.⁷

Jungbluth, (2010) aponta que a política de valorização do salário mínimo, reajustado pela inflação, protege os trabalhadores menos remunerados, e que o aumento se converte integralmente em um maior nível de consumo, dada a necessidade e condição econômica, no entanto, a elevação pode funcionar como uma alavanca, acelerando a inflação e aumentando os valores da demanda agregada, ou seja, produtos e serviços adquiridos por um preço definido⁸ pelo mercado – a habitação está nesse componente. Ainda que a política de salário mínimo a partir do governo Lula tenha sido de recuperação do seu valor real, acentuada em 2005, os ciclos de perdas cumulativas tornaram a política de recuperação um projeto de recomposição, com continuidade no governo Dilma e Temer (BRANDÃO, 2005). A recuperação real, em um curto tempo, traria um cenário de instabilidade e desequilíbrio inflacionário para o país.

O estudo da ABECIP (2012) um conjunto de condicionantes, associando o aumento dos valores dos imóveis ao aumento da renda da população, a disponibilidade de crédito, a política valorização do salário mínimo e a política de transferência de renda como fatores que, aliados a reclassificação dos estratos sociais (NERI, 2010; FIPE, 2015), produziram uma mobilidade socioeconômica artificial na população pressionando o parque habitacional, resultando no aumento no preço dos imóveis.

Outro indicador relevante é a tendência crescente de imóveis adquiridos pelo PMCMV estarem sendo incorporados ao mercado de locação, onde o maior indicativo é o valor dos aluguéis serem inseridos a partir do valor das parcelas dos imóveis. A casa própria vem perdendo espaço no Brasil; atualmente, o aluguel já responde por um quinto das moradias no país, segundo do Censo de 2022, o que pode caracterizar uma disfunção na proposta social do programa, que visava facilitar o acesso à moradia própria para famílias de baixa renda. Essa tendência foi observada por pesquisas no âmbito dos aluguéis nas plataformas digitais por Guerreiro (2020), Raquel e Toro (2022). Onde observa-se então a necessidade de investigar, no âmbito da locação formal, os atores que se beneficiam do PMCMV.

Para além dos efeitos reversos produzidos pelo programa, a dificuldade do acesso ao crédito na aquisição de moradia revela questões mais amplas, como desigualdade no acesso a bens materiais, a dificuldade de renda, falta de perfil etário no acesso ao crédito, pouca competitividade no mercado de trabalho e escolar, participação limitada na cadeia produtiva e no consumo de uma parte da população. Ao que se revela, essas questões complexas evidenciam lacunas nas políticas habitacionais atuais, que falham em lidar de maneira efetiva com as necessidades dos grupos mais vulneráveis, como, os por exemplo a população envolvidas com os movimentos sociais de moradia (TABELA 3) ou que enfrentam situações de precariedade e vulnerabilidade social. Portanto, há uma necessidade premente de revisão e aprimoramento das políticas públicas de habitação, a fim de assegurar que todos os cidadãos tenham acesso equitativo a moradia adequada, independentemente de sua condição socioeconômica. estão inseridos nos movimentos sociais de moradia (TABELA 3) ou em situações de precariedade e vulnerabilidade social. Além disso, a falta de direitos

⁷ Essa lógica de que quanto maior o investimento feito (na compra), maior será o retorno (locação), é amplamente conhecida e praticada pelo mercado imobiliário e está ligada à Teoria Moderna de Finanças, na qual o mercado, através de um comportamento humano racional, toma decisões a fim de maximizar seus lucros.

⁸ Demanda agregada é a soma de quatro componentes: consumo, investimento, gastos do governo e as exportações líquidas. O consumo pode mudar por diversas razões, incluindo movimentos na renda, impostos, expectativas sobre rendimentos futuros e alterações nos níveis de riqueza."

leva a uma situação de subcidadania precária, ou seja, de cidadania incompleta. Isso enfatiza a importância de analisar como a implementação desse modelo de política habitacional, focado principalmente na construção de moradias por meio do crédito bancário, não consegue auxiliar na redução as diversas necessidades representadas pelos índices de pobreza e vulnerabilidade.

Tabela 3 – Renda das famílias integrantes da ocupação Vila Nova Palestina

| menos de R\$500 | R\$501 à R\$998 | R\$999 à R\$1300 | R\$1301 à R\$1500 | R\$1501 à R\$2000 | não declararam renda | TOTAL |
|-----------------|-----------------|------------------|-------------------|-------------------|----------------------|-------|
| 365 | 1886 | 538 | 72 | 46 | 455 | 3362 |
| 11% | 56% | 16% | 02% | 01% | 14% | 100% |

Fonte: Análise censitária da renda a partir das fichas dos participantes da ocupação Vila Nova Palestina. As fichas foram disponibilizadas em 2018 pelo movimento e sistematizadas pela pesquisadora. O critério de sistematização teve como parâmetro o salário mínimo de 2018, R\$998,00 (GARCIA, 2024)

A “mercadoria moradia” se distingue dos demais produtos, pois não obedece a lei de oferta e demanda, situação em que quando há maior número de oferta, os preços tendem a cair. Fatores como a dificuldade de produção em série, a valorização do preço da terra e a criação e valorização das localizações no espaço, maior disponibilidade de crédito, entre outros, dificultam os mecanismos de comercialização de forma acessível, como aponta Deák (2001): “a produção do espaço urbano é governada por leis diferentes daquelas da produção de mercadorias, devido ao fato de o mesmo não poder ser produzido enquanto valor de uso individualizado.” No caso da habitação, o sistema capitalista se autorregula aumentando o preço da terra, imóvel ou locação, acentuando o processo de exploração do trabalho, ou mais precisamente, a pauperização absoluta ou relativa e a espoliação urbana (KOWARICK, 1979), produzindo um novo contingente de pessoas que não conseguem ter acesso à habitação, intensificando as desigualdades urbanas e sociais.

Ao longo dos períodos, a intervenção do Estado no desenho urbano serviu como uma alavanca para a economia, auxiliando no aquecimento do mercado interno, servindo como instrumentos para governos utilizarem a política pública como retórica da superação das desigualdades sociais, como ocorreu no decreto do congelamento de aluguéis de Vargas e na criação do BNH.

A formulação de políticas públicas subordinadas ao setor privado transformou o déficit habitacional em demanda para o mercado, gerando uma atração e disputa pelos fundos públicos pelo setor de infraestrutura da construção civil de forma consolidada na expansão da produção voltada ao mercado popular (ROLNIK, 2015) (ROYER, 2017). A ação do Estado, disponibilizando crédito para a produção de habitação via subsídio, elevou o preço fundiário, afeitando o preço dos imóveis, aumentos do parque de locação, crescimento de imóveis vazios e o agravamento do déficit habitacional em todos os componentes.

A ampliação e a adesão aos ideários neoliberais se expandiram na década de 1990, trazendo uma “naturalização” das políticas econômicas neoliberais atreladas aos interesses sociais via mercado (DARDOT, 2016). Ao final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, revelou-se uma grande limitação nos gastos com políticas sociais (BELLO, 2024), e no que se refere às políticas urbanas, não se observou uma exceção ao baixo investimento. No entanto, destaca-se a consolidação das parcerias público-privadas na formulação de políticas públicas. A exemplo o Programa Moradia e Habitar Brasil, uma iniciativa do governo federal responsável pela alocação de verbas nos municípios para parcerias público-privadas, tendo os financiamentos para habitação restritos à participação do setor privado (RIBEIRO, 2007).

No contexto da crise econômica iniciada em 2008, medidas adotadas para conter os efeitos negativos sobre a economia não surtiram o efeito esperado. O processo consolidado de maximização da apropriação de renda a partir dos mecanismos de financeirização do capital imobiliário, entre outros mecanismos, levou ao endividamento das famílias e ao aprofundamento dos níveis de pobreza (MARTINS, 2024), contribuindo para que o Brasil não conseguisse retomar o

crescimento econômico sustentável nem diminuir as desigualdades sociais (SINGER, 2018). O processo consolidado de maximização da apropriação de renda a partir dos mecanismos de financeirização imobiliária tornam as políticas públicas em mecanismos de valorização permanente.

A convergência anterior entre mercado e Estado, mediado por contratos via políticas públicas, visava assegurar a acumulação de capital para as empresas por meio de recursos públicos. Contudo, com o avanço da financeirização, essa relação passou a priorizar a especulação financeira e a maximização dos lucros no mercado de capitais, desviando o foco do investimento produtivo e do desenvolvimento econômico sustentável para o setor rentista. Esse processo representa uma etapa inédita no cenário social e econômico mundial. A financeirização, ao deslocar o sistema econômico do tempo da produção para o tempo das finanças, induz a maior volatilidade do sistema, a crises recorrentes e a crescente desigualdade.

Apesar das contradições apontadas, não é possível diminuir o papel ou a relevância das políticas públicas implementadas. Os indicadores socioeconômicos no Brasil apresentaram uma melhora, devido ao crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), à política de transferência de renda, à inclusão social e à valorização do salário mínimo. Singer (2018) e Maricato e Royer (2017) apontam que, embora tenha havido uma redução da miséria em razão dos programas sociais do governo Lula, esses programas não foram capazes de garantir a melhoria das condições de vida urbana, Lapyda (2019) ainda afirma que a política de valorização do salário mínimo elevou os rendimentos da base da pirâmide, reduzindo a desigualdade salarial, mas não a concentração de renda no topo, não havendo uma redução das desigualdades sociais. O cenário habitacional, por sua vez, ainda é repleto de desafios.

Conclusão

A aplicação de instrumentos e fundamentos que minimizem o déficit habitacional focalizado na população mais pobre torna-se complexo, em razão destes instrumentos se defrontarem com o projeto neoliberal que se inicia a partir dos anos 90 e se consolida desde então. Por esta razão, os instrumentos regulatórios da valorização imobiliária não são aplicados, apesar dos conflitos urbanos que marcaram a década de 80 e se mantêm ativos. Nesse sentido, empresas do setor construtivo e movimentos sociais disputam narrativas, territórios e a gestão do fundo público.

. A financeirização do mercado imobiliário, aliada à valorização da terra e à especulação imobiliária, contribuiu para a elevação dos preços dos imóveis ampliando também o mercado de locação, dificultando ainda mais o acesso das camadas mais vulneráveis o acesso à habitação digna. É necessária uma legislação brasileira que possa intervir não somente no desenho dos projetos-objetos de intervenção urbana, mas também nas relações econômicas que envolvem esses territórios impactados por esses projetos para que as políticas públicas não se tornem políticas de efeito reverso.

A questão habitacional no Brasil é um reflexo das complexas interações entre políticas públicas, mercado imobiliário e dinâmicas socioeconômicas. Superar o déficit habitacional requer não apenas investimentos massivos em infraestrutura e habitação social, mas também uma abordagem integrada que considere as necessidades específicas das populações marginalizadas e vulneráveis. Isso implica em políticas que não apenas promovam moradia acessível, mas também abordem as raízes estruturais das desigualdades urbanas, visando construir cidades mais inclusivas e sustentáveis para todos os seus habitantes.

Referências bibliográficas

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DE CRÉDITO MOBILIÁRIO E POUPANÇA. **Estudo sobre uma existência ou não de uma “bolha” no mercado imobiliário brasileiro**. São Paulo: ABECIP, 2012.
- BARAVELLI, J. E. **Trabalho e Tecnologia no programa MCMV**. São Paulo: Annblume, 2017
- BELLO, C. A. Relações entre a financeirização e as políticas sociais no Brasil. In: LAVINAS, L.; MARTINS, N. M.; GONÇALVES G. L.; WAEYENBERGE E. V. (org). **Financeirização: crise, estagnação e desigualdade**, p. n.p., 2024.
- BLAY, E A. **Eu não tenho onde morar. Estudo sobre vilas operárias em São Paulo**. São Paulo: Nobel, p. 53, 1985.
- BONDUKI, N. **Origens da Habitação Social no Brasil** - Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato, Difusão da Casa Própria. São Paulo: Estação Liberdade, 2011.
- DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Politica & Sociedade**, p. 139-164, out., 2004.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, p. 36, 217, 278, 2016.
- FANTON, H. O consenso de wall street na produção das cidades e a emergência dourbanismo neoliberal-autoritário no Brasil In: LAVINAS, L.; MARTINS, N. M.; GONÇALVES G. L.; WAEYENBERGE E. V. (org). **Financeirização: crise, estagnação e desigualdade**, p. n.p., 2024.
- FAORO, R. **Os donos do Poder**: Formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 1958.
- GARCIA, M. G. B. **O preço dos aluguéis e o acesso à moradia em São Paulo: um estudo de caso na ocupação Vila Nova Palestina**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024
- FONSECA, P. F. A “governança empresarial” das metrópoles sob o predomínio neoliberal: o papel da gestão pública gerencial e da privatização do sistema político. **Caderno Metrôpoles**, São Paulo, v. 21, n. 45, p. 393-415, 2019.
- FONSECA, P. F. Dimensões Críticas nas Políticas Públicas. **Caderno EBAPE**, p. 402-418, nov., 2013.
- GUERREIRO, I. A. O aluguel como gestão da insegurança. **Caderno Metrôpoles**, São Paulo, v. 22, n. 49, p. 729-756, set./dez., 2020.
- GUERREIRO, I.; ROLNIK, R.; TORO, A. M. Gestão neoliberal da precariedade: o aluguel residência como nova fronteira de financeirização da moradia. **Caderno Metrôpoles**, São Paulo, v. 24, n. 54, p. 451-475, maio/ago. 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2022-5401>. Acesso em: 14 maio 2022.
- JUNGBLUTH, A. **A importância do Salário mínimo para a valorização do Rendimento do Trabalho e para Distribuição de Renda** – Campinas – SP. Campinas/SP, 2010.
- KOWARICK, L. **A Espoliação Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LAPYDA, I. **Financeirização no Brasil nos anos Lula (2003-2010)**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

MARICATO, E. **As Ideias Fora do Lugar e o Lugar fora das Ideias**. In: ARANTES, O.; VAINER, C.;

MARICATO, E.; ROYER, L. A política urbana e de habitação. In: MARINGONI, G.; MEDEIROS, J. (org.). **Cinco mil dias: O Brasil na era do lulismo**. São Paulo: Editora Boitempo, p. 156, 2017.

MARTINS, N. M. Teorias da financeirização: instituições, crescimento e crise. In: LAVINAS, L.; MARTINS, N. M.; GONÇALVES G. L.; WAEYENBERGE E. V. (org.). **Financeirização: crise, estagnação e desigualdade**, p. n.p., 2024.

MAUTINER, Y. A Periferia como Fronteira de Expansão do Capital. In: DÉAK, C. **O Processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, p. 245-259, 2015.

NERI, M. Nova Classe Média: O lado brilhante dos pobres. **FGV - Centro de Políticas Sociais**, 10 set. 2010. Disponível em: <https://www.cps.fgv.br/cps/ncm/>. Acesso em: 21 fev., 2022.

NETTO, C. *et al.* **House prices and real estate bubbles in Brazil: an analysis through Johansen cointegration**, 2015.

NETTO, C. R. L. **Condicionantes de Preços dos Imóveis Residenciais nos Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro e a Possibilidade de Formação de Bolhas Imobiliárias**. 2013. Dissertação (Mestre em Ciências) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

NETTO, C. R.; RIVA, E. D. A influência do Crédito Imobiliário e o Nível de Renda das Pessoas nos Preços dos Imóveis Residenciais no Município de São Paulo. Conferência Internacional da LARES -, 12., 2012, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: Latin American Real States Society, p. 1-14, 2024.

OFFE, C. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. 1. ed. 4. reimp. São Paulo: Boitempo, 2013.

OTERO, E. V.; DAMASCENO, B. C. **O papel do Minha Casa Minha Vida na produção do espaço urbano no interior paulista: superprodução e ampliação dos estoques imobiliários**. Anais do XXIII Congresso e do XXXVIII Encontro ARQUISUR. Belo Horizonte: [s.n.].p. 18, 2019

PASTERNAK, S.; BOGUS, M. L. M. Habitação de aluguel no Brasil e em São Paulo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 47, n. 71, p. 225-554, maio/ago. 2014.

PASTERNAK, S.; BÓGUS, L. **Favela: o desafio de morar na metrópole paulistana**. Caderno Metrópoles, São Paulo, v. 26, n. 60, pp. 829-850, maio/ago., 2024.

PAULANI, L. M. A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre o papel do Estado e sobre a situação atual. **Boletim de Economia e Política Internacional - A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história**, p. 89-102, 2012.

ROLNIK, R. **Guerra dos Lugares**: a colonização da terra da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANTOS, M. **A pobreza urbana**. 3. ed. São Paulo: EDUSP, 2009.


SCHMIDT, B. V. **O Estado e a política urbana no Brasil**. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1983.

SINGER, A. **O lulismo em crise**: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016). São Paulo: Cia. das Letras, p. 81, 2018.

VILLAÇA, F. **O território e a Dominação Social**. Margem Esquerda: Ensaio Marxistas 31. São Paulo: Boitempo, 2015.

ANAI S

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES



PRECARIEDADE DA MORADIA E OCUPAÇÕES ESPONTÂNEAS NA METRÓPOLE GOIÂNIA: subsídios para construção de uma agenda de reforma urbana inclusiva

Elcileni de Melo Borges (Governo de Goiás)

Débora Ferreira da Cunha (UFG)

Deusa Maria Boaventura de Souza (PUC-GO e UEG)

Lucia Maria Moraes (PUC-GO)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

METRÓPOLES:
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

Resumo

Este capítulo propõe analisar os desdobramentos da política pública habitacional, em termos de expansão urbana, reorganização da localização territorial dos submercados imobiliários e identificar o legado dos programas populares da década passada: PAC/UAP, MCMV, *Casa Verde Amarela* e *retomada do MCMV*, assim como os estaduais *Cheque Moradia*, substituído pelo *Pra Ter Onde Morar – Parcerias* e *Aluguel Social* e outros municipais, como o *Moradia Goianiense*, que possam indicar redução ou aumento das desigualdades e vulnerabilidades em seus diversos níveis. Para tanto, parte da análise dos indicadores do Ministério das Cidades, CAIXA (GIDUR.GO), Agência Goiana de Habitação – Agehab, da Secretaria Municipal de Planejamento e Habitação – Seplan e demais órgãos municipais, em contraposição aos dados secundários de instituições oficiais, inferentes das condições de moradia, infraestrutura urbana, déficit habitacional, precariedade, insegurança da posse, segregação residencial, entre outros fatores, que permitam avaliar as transformações ocorridas na estrutura e dinâmica urbana da metrópole Goiânia, resultando na configuração de nova periferização. O pano de fundo da análise em questão é o contexto de austeridade imposto às agendas de políticas públicas, no âmbito da crise estrutural do capital (MÉSZÁROS, 2009), da expansão do trinômio liberalismo-rentismo-financeirização, ante as possibilidades de retomada de ações para viabilização da reforma urbana, tão necessária à promoção do desenvolvimento urbano inclusivo, visando assegurar o direito à moradia adequada e à cidade (LEFEBVRE, 2008).

Palavras-chave: Habitação de Interesse Social; Política Pública; Periferização.

Introdução: o contexto goianiense do direito à moradia e à cidade

A provisão de moradia no território da RM de Goiânia nas últimas décadas, computando a produção erigida pelos programas populares: PAC UAP (Urbanização de Assentamentos Precários), *Minha Casa Minha Vida*, com continuidades/descontinuidades pelo *Casa Verde Amarela* (CVA), além da expectativa com o recém lançado Programa *Aproxima* (Portaria SPU/ME nº 3.723/2022), experiência nova no Brasil que propõe um modelo de *retrofit*; somada aos estaduais *Cheque Moradia*, substituído pelo *Pra Ter Onde Morar – Crédito Parcerias*, *Pra Ter Onde Morar – Aluguel Social* e o municipal *Moradia Goianiense*, entre outros municipais (atualmente 21 municípios na RMG, conforme a Lei Complementar nº 49/2019), atingiu números maciços de construção de casas visando o atendimento da demanda de habitação de interesse social.

Tal fato, por si só, deveria amenizar a situação de precariedade e conflitos urbanos locais, contudo, o que se observa na prática cotidiana, contrariamente, é um cenário de evidente carência de moradia, principalmente no pós-pandemia de Covid-19, redundando em: déficit quali/quantitativo, segregação espacial, precariedade, inadequação (urbana e fundiária), aglomerados subnormais, em áreas de risco, de preservação ambiental, ocupações espontâneas e ameaças de despejos. Situações que instigam investigação mais detalhada do fenômeno, objetivo central da presente análise, que a partir do levantamento de dados estatísticos de provisão pública, considerando aspectos da evolução da política habitacional (internacional e local), busca evidenciar o panorama local da questão da moradia, apontando elementos que possam indicar redução ou aumento das desigualdades e vulnerabilidades territoriais. Além de refletir sobre, propõe algumas alternativas de ações de combate que possam contribuir para a construção de uma agenda factível para a política pública de habitação social e para a reforma urbana inclusiva e o direito universal à cidade.

O pano de fundo que norteia este *paper* é o contexto de austeridade imposto às agendas de políticas públicas, no âmbito da crise estrutural do capital (MÉSZÁROS, 2009), que aponta para a existência de uma crise estrutural do sistema metabólico do capital que afeta todas as esferas de produção e reprodução social, agudizada com a expansão do capitalismo

sob a dominância rentista (RIBEIRO, 2022) e, sobretudo, do urbanismo neoliberal, desnudando a emergência do direito coletivo à cidade e do desenvolvimento urbano inclusivo, consonante aos termos proposto por Lefebvre (2009).

No pós-segunda guerra mundial, a preocupação internacional com o direito à moradia, refletindo em vários outros direitos, com impacto frontal nos ordenamentos jurídicos de todo o ocidente, toma como norte a dignidade da pessoa humana, como pode ser percebido em diversos documentos: Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948); Pacto Internacional sobre os direitos econômicos, sociais e culturais (1966); Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986); Declaração de Vancouver sobre assentamentos humanos – HABITAT 1 (1976)¹; Agenda Habitat II (1996)²; Nova Agenda Urbana – Habitat III (2016).³

No Brasil a questão adquiriu relevância a partir da Constituição Federal de 1988, introjetando uma série de temas de cunho social como a questão da função social da propriedade, o compromisso com a redução das desigualdades, erradicação da pobreza e miserabilidade, consubstanciadas nas demandas do Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU. De forma mais direta, o direito à moradia enquanto direito fundamental, foi inserido no rol desta proteção por meio da Emenda Constitucional nº 26/2000 que alterou o artigo 6º. Entretanto, apesar de ter sido incluída no rol dos direitos fundamentais sociais, a partir da previsão Constitucional, a moradia não se encontra assegurada de maneira efetiva e concreta a todos os brasileiros.

Desta forma, a indagação que alguns desatentos poderia fazer é qual a relevância desta alteração dos anos 2000? Teoricamente, a resposta seria a de que ao ser inserido como direito fundamental a moradia passa a ser um direito do povo e um dever do Estado, não apenas no sentido de implementar políticas públicas efetivas para tornar concreto este direito, mas, também, criando barreiras contra tentativas no sentido de abolir ou mesmo reduzir este direito.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) a esperança de garantia de cumprimento da função social da propriedade e do direito à cidade teve novo impulso. A partir da criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades, em 2003, implementando nova estrutura organizacional para a política habitacional, além da incumbência de definir políticas fundiárias/imobiliárias, especialmente, com o lançamento do Programa *Minha Casa Minha Vida* (2009), que foi o grande promotor de habitação de interesse social no país, propôs-se o enfrentamento dos problemas sociais derivados das aglomerações urbanas. Entretanto e para além da importância do PMCMV o que se nota como legado do programa é sua pouca efetividade social, assim como aponta (Ribeiro, 2022), que o plano não cobrou o requisito quanto à regulação urbana, contribuindo para a especulação imobiliária e para a financeirização da produção do espaço das cidades.

O contexto goianiense do direito à moradia e à cidade não é diferente, relacionando-se, diretamente, ao processo de expansão urbana de Goiânia, que registrou elevado crescimento populacional, principalmente, nas décadas de 1970-80, com o parcelamento de glebas nos municípios do entorno, começando em Aparecida de Goiânia. Uma consequência da implantação do Plano Diretor Integrado de Goiânia na década de 1970, quando o mercado imobiliário, forçado a atender as exigências de infraestrutura, buscou alternativas para implantação de loteamentos, visando garantir ou aumentar a margem de lucro e atender à crescente demanda de baixa renda.

Embora se considere a década de 1960 o marco inicial do primeiro grande crescimento de Goiânia, o problema habitacional apresentou-se logo após a sua fundação, com o aparecimento das primeiras invasões de terras. Apesar do caráter

¹ Resultado da Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada em Vancouver-Canadá entre os dias 31 e 11 de junho de 1976;

² Resultado da Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada em Istambul-Turquia, entre os dias 3 e 14 de junho de 1996, contando com a participação do Brasil;

³ Resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, realizada em Quito-Ecuador, entre os dias 17 e 20 de outubro de 2016, contando com a participação do Brasil;

irregular da ocupação, o Estado exercia a prática de doação de lotes para atendimento da classe trabalhadora migrante, acentuada, principalmente, com a construção de Brasília, para abrigar a capital Federal (anos 1950). A partir desse período o governo estadual adotou postura contrária, passando a entrar em conflito com os novos invasores e a defender claramente os empreendedores imobiliários que passaram a marcar o espaço da cidade com um significativo número de loteamentos urbanos.

Assim, a consolidação do processo de urbanização de Goiânia, ao final dos anos 1970, é marcada por um efetivo descontrole sobre o processo de ocupação, com escassas e ineficazes tentativas de se promover o crescimento planejado da cidade. Analisando as décadas de 1980 e 1990, Moyses (2006) considera ser esse o momento de um processo urbanizado realizado *às avessas*, com inconsequentes ocupações de terras urbanas e rurais do município (casos da região Noroeste e na região Norte). Manteve-se o modelo privado de organizar a cidade, orquestrado por uma política rentista que a marcou com traços da desigualdade e da precariedade. É a “segregação planejada” da população de baixa renda enfatizada por Moraes (2003).

Os mecanismos de contenção e parcelamento do solo de Goiânia, adotados pelo poder público, fizeram com que os problemas dessa expansão urbana fossem transferidos para fora do perímetro urbano, prevalecendo uma dinâmica de espoliação urbana na região. Para Cunha (2017), logo, os limites dos núcleos urbanos foram se expandindo e, com eles, ampliaram-se também as dificuldades de acesso aos equipamentos sociais e de infraestrutura, pois os municípios não estavam preparados para esse crescimento acelerado e desordenado. Desse modo, os contornos das áreas urbanas tornaram-se locais de especulação imobiliária e de conflitos sociais, encarecendo o preço da terra e da moradia, criando vazios urbanos, segregando a população pobre, em um acelerado processo de periferização.

A tendência do crescimento da população nos anos 1990 evidencia o processo de redistribuição no interior da RMG, revelando a direção da expansão: municípios mais próximos e envolvidos diretamente no processo de periferização, como é o caso de Aparecida de Goiânia e Trindade, seguidos por Senador Canedo e Goianira. Assim, o aumento dos deslocamentos pendulares que se estenderam a partir de 2010, demonstra segundo Cunha (2017), a intensificação das comutações intrametropolitanas e da configuração de novos espaços de ocupação no interior da RMG.

Produção de moradia nos anos recentes: política pública habitacional nacional *versus* local (o esteio da financeirização no *Pra Ter Onde Morar* e o *Moradia Goianiense*)

O inventariamento de novas moradias produzidas na RMG, nos anos recentes, pelos principais programas públicos (Crédito Solidário, PAC Habitação, MCMV e MCMV Entidades), conforme levantamento quantitativo e mapeamento elaborado por Borges (2017), com base nos dados do Ministério das Cidades – MCid, substituído pelo Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR, mostrou numerosa produção de habitação de interesse social. Todavia, essa produção foi, paulatinamente, cedendo lugar à produção voltada para a Faixa 2 de renda (até R\$ 3,6 mil), o chamado segmento econômico de imóveis, lastreado no financiamento habitacional, principalmente, com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS (a Faixa 2 teve 30% de contratações na Fase 1 do Programa, passando a mais 70% no MCMV3). Considerando apenas a habitação social, entre 2009 e 2019, computando as submodalidades Faixa 1 (Fundo de Arrendamento Residencial – FAR), Faixa 1,5 (criada em 2017) e MCMV Entidades (Fundo de Desenvolvimento Social – FDS), foram construídas 23.207 unidades habitacionais na RMG, que somadas às 6.845 unidades via PAC1 e às 1.395 unidades via Crédito Solidário totalizam 31.447 unidades habitacionais (BORGES, 2020: 215).

Essa produção bastante expressiva, se avilta enormemente quando se considera as entregas pelo PNHU/FGTS, o chamado MCMV Empresarial: um total de 135.334 unidades habitacionais (até 2019), distribuídas entre os 21 municípios do

aglomerado, chamando atenção a concentração de novos empreendimentos no polo metropolitano: 56,2 mil unidades habitacionais (16% do total estadual e 44% do total da RMG). Em termos de investimentos, as contratações do PMCMV na RMG, no mesmo período, girou em torno de R\$ 12 bilhões (39% do total estadual), sendo que apenas Goiânia recebeu R\$ 4,9 bilhões (41% do investimento na RMG e 16% do total de Goiás).

Todavia, o PMCMV passou por momentos de cortes e atrasos nos repasses, especialmente com a crise econômica-política a partir de 2015, acumulando diversas obras paradas na RMG (exemplo do empreendimento de apartamentos Chácaras São Pedro, em Aparecida de Goiânia), assim como em todo o território nacional, situação aprofundada com a mudança na condução política do país, resultando na diminuição de recursos orçamentários para subsídios a baixa renda e entidades sociais/movimentos por moradia (a chamada produção social da moradia), em detrimento da disponibilização de recursos para financiamento da casa própria, desaguando no lançamento do *Casa Verde Amarela* (MP nº 996/2020; Lei nº 14.118/2021), basicamente com recursos de empréstimos do FGTS: o programa contempla a partir do *Grupo 1 – faixa de renda R\$ 2.000,00* (mais próximo ao que era a Faixa 1,5 do MCMV, faixa de renda a partir de R\$ 1.800,01).⁴

Importante destacar, ainda, observações apontadas por Borges (2020), de que: nos anos 2016 e 2017 nenhum empreendimento foi contratado na RMG (apenas 1.511 unidades na Faixa 1,5 de renda), exceto 45 unidades habitacionais individuais, a maioria imóveis rurais (pelo PNHR) nos municípios perimetropolitanos (Bela Vista de Goiás, Nova Veneza e Inhumas); em 2018 foram contratados 2 empreendimentos na Faixa 1: **208 apartamentos no Agenor Modesto**, em Aparecida de Goiânia (anteriormente beneficiada no PAC/UAP) e **1.472 apartamentos no Bairro Vera Cruz**, em Goiânia (3ª Etapa do Nelson Mandela). A partir de 2019 a única novidade a ser mostrada é o conjunto de apartamentos **Porto Dourado**, Faixa 1,5 de renda (Etapas 1, 2 e 3), **totalizando 1.408 UH**, localizado na região Sudoeste de Goiânia (GO 040), financiado com recursos do FGTS (prestação no valor médio de R\$ 450,00), tendo sido entregue a 3ª Etapa em 2022. Ou seja, desde 2015, o quadro da produção de moradia social na RMG praticamente não se alterou (Borges, 2020: 316). Para a autora, a distribuição dos novos empreendimentos habitacionais entre os municípios da RMG possibilita observar, entre outros fatores, a questão da inserção urbana, do acesso à cidade e ao território metropolitano, a estrutura urbana que vai sendo definida pela ação do capital imobiliário: em geral, nas franjas da metrópole e tendência a periferação, sobretudo, da verticalização.

Desde 2009, a autarquia estadual responsável pela execução da política habitacional goiana, a Agência Goiana de Habitação – Agehab, implementou uma série de alterações na legislação que disciplina o programa estadual, visando amparar parcerias com o Governo federal. Após vinte anos de existência do programa goiano Cheque Moradia, o Governo estadual anunciou sua substituição pelo *Pra Ter Onde Morar - Crédito Parcerias* (Lei nº 21.219/2021), mantendo a engenharia do crédito outorgado de ICMS, além de recursos do Fundo de Proteção Social – PROTEGE GOIÁS e parcerias (modalidade FGTS). Foi criado, também, a modalidade *Pra Ter Onde Morar – Aluguel Social* (Lei nº 21.186/2021), uma novidade na política social goiana, ofertado a famílias em vulnerabilidade socioeconômica, em atraso com a prestação da casa própria ou aluguel da moradia, e a estudantes beneficiários do programa de bolsas da Universidade Estadual de Goiás, pelo prazo de 18 meses, podendo ser prorrogado em caso excepcional. No âmbito dos empreendimentos construídos através do FNHIS, FAR e/ou FGTS, diversos empreendimentos na RMG têm a Agehab como entidade organizadora proponente, com contrapartida em recursos financeiros e/ou terreno, sendo as obras executadas por empresas privadas, inclusive de capital aberto, evidenciando a financeirização na política pública local (Borges et al, 2019).

Em fevereiro de 2022, a Prefeitura de Goiânia lançou o *Programa Moradia Goianiense*, por meio da Secretaria de Planejamento Urbano e Habitação (Seplanh), tendo como meta a construção de 15 mil novas residências na capital, com

⁴ Em julho de 2022 estes valores referenciais do CVA foram aumentados: Grupo 1 – renda de até 2,4 mil; Grupo 2: renda de até 4,4 mil e Grupo 3: renda de até R\$ 8 mil.

previsão de investimentos da ordem de R\$ 450 milhões de recursos orçamentários do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) e do tesouro municipal (Decreto de regulamentação nº 246, de 28/01/2022, DOM nº 7.730, de 31/01/2022). O *Moradia Goianiense* oferece subsídio de até 20% do valor do imóvel que será financiado junto a instituição financeira, com recursos do FGTS, destinado a famílias com renda mensal familiar de até quatro salários mínimos (R\$ 4.848,00), cadastradas e selecionadas a partir de um cadastramento digital realizado através do aplicativo Prefeitura 24 horas. As primeiras casas viabilizadas pelo Programa (256 unidades), localizadas no Conjunto Vera Cruz, estão sendo construídas em terreno cedido pela Prefeitura de Goiânia, em parceria com os governos estadual e federal, com previsão de entrega em 2023. Ou seja, trata-se de uma mais uma modalidade de financiamento habitacional.

Assim, apesar da intensa produção de moradia social, especialmente entre 2009 e 2015, a partir de então, nota-se a prioridade dada a viabilização de financiamento habitacional para custeio da moradia popular. Destarte, a observação das formas de produção e de consumo do espaço urbano de Goiânia, revela profundas desigualdades, vulnerabilidades territoriais e contradições. De um lado, enquanto no mercado imobiliário alto padrão predomina os luxuosos CHFs, localizados na região sudeste de Goiânia, o eixo da “expansão endinheirada”, como discutiu Moysés et al (2016), além dos condomínios de chácaras, apontado por Arrais (2015) como a “segunda residência” na metrópole Goiânia, cuja característica desse mercado horizontal é o não uso de financiamento habitacional (vendas basicamente via *cash*), no segmento econômico de imóveis as vendas são lastreadas em empréstimos a longo prazo via Sistema Financeiro Habitacional (SFH), para consumidores dependentes das rendas médias oriundas do mercado de trabalho, expostos, muitas vezes a inadimplência e retomada de suas casas: como mostrou Alexandria (2022), com base no levantamento do BTG Pactual, Goiás é líder na retomada de casas no país, com maior número de devoluções em municípios do entorno do DF e da RMG (pela ordem: Trindade, Goiânia e Aparecida de Goiânia). De outro lado, falta de acesso à moradia social, sobretudo, no contexto pós-pandemia, que somadas a atual crise econômica brasileira, decorrente da condução política do país, cenário de estagnação e miserabilidade, resvalando para crise urbana e social sem precedentes, evidencia o crescimento vertiginoso da moradia precária, como os aglomerados subnormais (IBGE, 2019), bem como as ocupações espontâneas existentes na RMG (campanha Despejo Zero).

A precariedade da moradia goiana no após pandemia: Déficit, AGSN, Ocupações e insustentabilidade urbana (o caso do Morro da Serrinha)

A situação da insuficiência de moradia no contexto urbano, marcadamente em grandes centros, aglomerações urbanas e metrópoles, condição inerente ao modo de produção capitalista, caracteriza-se por carências habitacionais diversas: déficit habitacional quali-quantitativo, inadequação, falta de infraestrutura urbana básica, pouco acesso ao saneamento, aos serviços públicos essenciais, irregularidade fundiária, insegurança da posse, em áreas de risco, degradadas, sujeitas a desastres naturais e incapacidade de atendimento a toda a população migrante, igualmente está presente na RMG.

As informações do déficit habitacional local, com base nos dados do Censo 2010 (IBGE), apuradas pela Fundação João Pinheiro (2013), informavam um déficit absoluto de 95.377 moradias ou 13,9% em relação ao estoque de domicílios da RMG (de cerca de 1 milhão de moradias), com maior incidência nos municípios de Goiânia (62.000) e Aparecida de Goiânia (18.306), seguida por Trindade e Senador Canedo, ambos com mais de 3,5 mil unidades de déficit quantitativo. Em termos proporcionais aos domicílios totais, o déficit relativo varia entre pequenas incidências (Caldazinha, com déficit de 5,22% dos domicílios) e incidências expressivas nos municípios conurbados/em conurbação ao polo metropolitano, como: Senador Canedo, 15,31%; Goiânia, 14,75%; Nerópolis, 13,77%; Aparecida de Goiânia, 13,43%, o que acaba por elevar a média do déficit habitacional relativo na RMG para 13,90% dos domicílios.

A atualização das estimativas do déficit habitacional brasileiro, realizada com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PnadC (IBGE), e do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), estimou que o déficit habitacional em Goiás, para o ano base de 2019, é 209.424 moradias e na RM Goiânia em 67.894 moradias (FJP, 2021), número inferior, portanto, ao apontado pelo Censo de 2010.

Para efeito de contraposição, as informações locais do Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (IMB) dão conta que o déficit habitacional em Goiás, com base no número de famílias cadastradas no CadÚnico do Governo Federal (em maio de 2018), era de 156.159 famílias em todo o território estadual. Um problema urbano, particularmente, relevante na RMG (43% do déficit habitacional total de Goiás), sendo que: o município de Aparecida de Goiânia é o lugar que mais suporta o adensamento excessivo, concentrando 14,37% desse componente; ao mesmo tempo, Goiânia é o município em que o déficit habitacional é mais intenso, onde cerca de 13,65% das famílias goianas enfrentam a questão do ônus excessivo com aluguel, componente que mais influencia o déficit habitacional goiano (IMB, 2018).

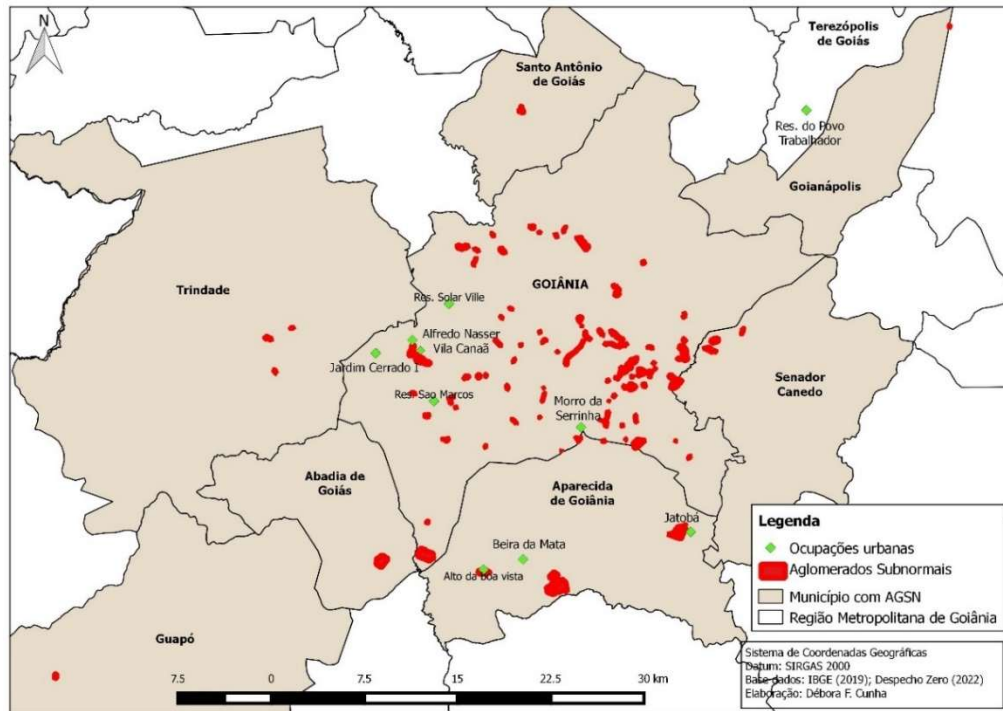
Com relação aos aglomerados subnormais, em 2010, segundo os dados do IBGE eram 12 aglomerados nesta classificação em todo o Estado de Goiás, dos quais 7 estavam localizados em Goiânia. Já em 2019, a situação se expandiu muito, somente na RMG são 114 AGSN, aproximadamente 17.009 domicílios em 8 municípios metropolitanos: Goiânia, Aparecida de Goiânia, Senador Canedo, Trindade, Abadia de Goiás, Guapó, Santo Antônio de Goiás e Goianápolis (IBGE, 2019). O polo metropolitano lidera o *ranking* dos AGSN, com 99 aglomerados e 13.043 domicílios (ou 2,47% do estoque da região).

Chama atenção o fato de diversos aglomerados subnormais listados no estudo do IBGE coincidirem com a nomenclatura dos empreendimentos erguidos através do programa MCMV, entregues a partir de 2009, para o que Borges e Cunha (2022) aventa a hipótese de que as populações residentes nestas moradias tenham sido atraídas para o entorno dos empreendimentos do MCMV devido a infraestrutura criada para servir estes assentamentos, situação que merece ser melhor investigada *in loco*. De antemão permite especular que o legado dos Programas populares frente a estas evidências, certamente impacta a formação do espaço urbano da metrópole Goiânia, pois vem ocasionando a formação de espaços periféricos, decorrentes de um crescimento não planejado.

No limite das situações degradantes, choca constatar o crescimento vertiginoso da população em situação de rua em Goiânia, conforme os dados de monitoramento da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social – SEDHS (mostrado na introdução deste Livro). Com respeito às ocupações urbanas espontâneas, despejos e ameaças de despejos, conforme relatório da Campanha Despejo Zero (2022), o Estado de Goiás figurou entre aqueles com maior número de casos de violação de direitos: 1.623 famílias despejadas e 2.760 famílias ameaçadas de despejo (Dados de março de 2020, até maio de 2022). A campanha local, com forte atuação de várias entidades,⁵ especialmente o Comitê Goiano de Direitos Humanos Dom Tomás Balduino, apoiada pelo Ministério Público de Goiás (MP.GO), informa outras Ocupações em situação similar de ameaça de despejo: Solar Ville; Conjunto Vera Cruz 1, Alfredo Nasser, Jardim Cerrado I, São Marcos (localizada em área de preservação permanente), Fidel Castro, ambas localizadas em Goiânia; Beira Mar/Independência Mansões, Alto da Boa Vista/Vila Del Fiore, Jatobá/St. Buenos Aires e Alto da Boa Vista, em Aparecida de Goiânia; e Residencial do Povo Trabalhador, no pequeno município de Terezópolis de Goiás. Distribuição dos AGSN e Ocupações na RMG conforme imagem a seguir.

⁵ A campanha Despejo Zero conta com participação de diversas entidades locais, como: Coletivo de Advogados Populares (CAP) Luiz Gama, Comitê Goiano de Direitos Humanos Dom Tomás Balduino, Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP) Pedro Nascimento, BR Cidades e movimentos sociais urbanos, disponível em: <https://pt.org.br/wp-content/uploads/2020/07/entidades-que-integram-a-campanha-despejo-zero.pdf>. Acesso em 10 de julho de 2022.

Figura 1 – Aglomerado Subnormais e Ocupações Urbanas na metrópole Goiânia (2022)



Apesar da Legislação protetiva contra os despejos, como: Lei Federal Nº 14.216/2021 sancionada em outubro de 2021, vetada posteriormente pelo Presidente Jair Bolsonaro, derrubada em seguida pelo Congresso Nacional, visando proteger as famílias atingidas por desocupações, no período da pandemia de Covid-19; prazo prorrogado até 31 de outubro de 2022, conforme ADFP 828 (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental), pelo Supremo Tribunal Federal – STF (relator Luís Roberto Barroso); ordenamentos locais, como o PL nº 78/2021, de autoria do Vereador Mauro Rubem (PT), de Goiânia, que suspendeu o cumprimento de medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas de despejo, tais ordenamentos foram, em diversos casos, ignorados. Exemplo da desocupação **Estrela D'alva**, em Goiânia, onde 168 famílias foram expulsas com uso de força policial e truculência, em junho de 2021, sob a alegação da Prefeitura de degradação ambiental por tratar-se de área de proteção permanente – APP; mesma situação da desocupação **Independência das Mansões** (56 famílias), em Aparecida de Goiânia, em outubro de 2021, mesmo após ADFP 828 e liminar da Defensoria Pública de Goiás (DPE.GO) proibindo despejos forçados.

Chama a atenção, ainda, o caso da **ocupação urbana Morro da Serrinha**, em Goiânia, de propriedade do Estado de Goiás, com significado histórico na fundação da cidade (avistada do alto por Pedro Ludovico Teixeira), tratada por Antunes (2008), área de preservação ambiental, com vegetação remanescente de cerrado, onde existia uma mina de água (Córrego da Serrinha), hoje extinta devido a degradação local, cuja cronologia é apresentada no Mapa de Conflitos, Injustiça Ambiental e Saúde, da FioCruz.⁶ Chamado de “Monte da Serrinha” pelos ocupantes, alegam que desde 1970 é um espaço espiritual de oração e rito religioso, onde foi construída uma Igreja de alvenaria (evangélica), derrubada em 2021, e substituída pelos

⁶ O referido Mapa pode ser consultado em: <http://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/go-morro-da-serrinha-em-goiania-luta-por-fiscalizacao-da-nascente-do-corrego-serrinha-e-contra-condominios-irregulares/>. Acesso em 10 de julho de 2022.

ocupantes por uma grande tenda no topo do morro,⁷ no entorno do qual acolhem os desabrigados que passam a exercer moradia em barracas improvisadas no local.

Figura 2 – Ocupações Urbanas na metrópole Goiânia: demolição de Igreja na Área Verde Urbana Morro Serrinha



Desde 2015, o Morro da Serrinha é alvo de ação movida pelo MP Goiás, exigindo que o Estado execute um Plano de Recuperação de Áreas Degradadas – PRAD, o qual esbarra em uma Ocupação (cerca de 35 famílias) que perdurou até o ano de 2024, e só ocorreu após longo período de negociação intermediada pela Comissão de Conflitos Fundiários, nomeada pelo Tribunal de Justiça de Goiás, oferecendo outras alternativas de moradia, inclusive com oferta de terrenos pela iniciativa privada em áreas longínquas no município de Aparecida de Goiânia, terminando com a reintegração de posse para retirada compulsória de um pequeno número de resistentes, sem ocorrência de violência.

O caso do Morro da Serrinha é revelador da grande insustentabilidade urbana que afeta a RMG na atualidade, indicando claro conflito e injustiça ambiental, numa área pública de interesse do mercado imobiliário, hoje rodeada por empreendimentos de altas torres luxuosas, motivando a construção de um parque ambiental com pista de caminhada, para efeito de valorização da área, inclusive, com uma parceria público-privada com o Conselho de Desenvolvimento Econômico, Sustentável e Estratégico de Goiânia – Codese, entidade empresarial que custeou financeiramente o cercamento do morro (com tela de arame), em 2021, para evitar novas ocupações.

Do ponto de vista do atendimento pela política habitacional, destaca a falta de acesso a moradia pelas populações vulneráveis, que no caso do Morro da Serrinha, desde 2021, busca a fruição do benefício do programa Pra Ter Onde Morar – Aluguel Social, do Governo Estadual, liberado em número insuficiente para atendimento da totalidade de famílias da ocupação.

⁷ Liderança assumida pela associação Grupo de Resgate de Almas para Cristo – GRAC.

Outra questão que demonstra a insustentabilidade na RMG, são os impactos da crise climática na realidade local, que pode ser vista, principalmente, na degradação dos seus recursos hídricos de abastecimento público e soluções de moradia construídas em áreas de risco de alagamentos e deslizamentos, em região alagadiça, de várzea (brejo), que não poderia ser habitada, como mostrou Borges et al (2018). Há algumas décadas a Defesa Civil alerta sobre ocupações nessas condições: exemplo histórico da Vila Roriz em Goiânia, construída nos anos 1970, às margens do Rio Meia Ponte; situação que afeta, também, outros bairros: Vila Montecelli, Setor Negrão de Lima, Vila Viana, Jardim Novo Mundo. Recentemente, conforme registro de Oliveira (2020), moradores dos bairros Urias Magalhães, Recanto do Bosque e parte do Conjunto Caiçara tiveram que deixar suas casas, isolados devido a alagamento, sendo retirados em balsas aquáticas pelo Corpo de Bombeiros.

Notas conclusivas: complementariedade e política pública inclusiva

O problema da carência habitacional que atinge, diretamente, as pessoas mais necessitadas e em vulnerabilidade social, nos grandes centros urbanos, em especial na RMG, torna ainda mais evidente que a questão da moradia não se resolve apenas através da oferta pelo mercado privado, requerendo forte atuação do Estado, por meio de políticas públicas efetivas e planejadas, visando a reconstrução das cidades e do direito universal à cidade.

Assim, no sentido de pautar esse desafio e subsidiar a construção de uma agenda de reforma urbana inclusiva, a partir das propostas elencadas por Cardoso et al (2022), propõe-se ações específicas focadas às necessidades da RMG, qual seja: viabilização de recursos orçamentários para a produção de habitação social (desmercantilização da moradia); transformação do programa Pra Ter Onde Morar – Aluguel Social em política de estado permanente (e não apenas 18 meses); criação de programas alternativos, como as possibilidades de *retrofit* pelo programa *Aproxima* e Cheque Reforma (Agehab); constituição de um estoque público de moradias com cessão de uso/locação social; complementariedade de ações de cunho social; redistribuição de renda e da terra urbana; criação de alternativas à lógica violenta da remoção; institucionalização de políticas de urbanização de assentamentos precários; incentivo à produção coletiva por movimentos sociais, organização de mutirões autogestionários, uso da assistência técnica como suporte a produção de habitação popular; incentivo a participação social na gestão da terra urbana; desenvolvimento de projetos sustentáveis, com tratamento do risco sanitário e ambiental, entre outras.

Com relação a medidas preventivas para ocupações em áreas de risco de alagamento, evidente na RMG, propõe-se a implementação de um plano urbano de proteção das margens do rio/prevenção de inundações e/ou a remoção dessas famílias e regulação/impedimento de novas ocupações para fins de moradia. Caso contrário, em breves anos, ocorrerão acidentes climáticos e tragédias de grandes proporções, em pleno planalto central brasileiro, a exemplo do que vem ocorrendo em outras localidades do país.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRIA, Katherine. Goiás é líder no País em imóveis retomados - O Popular – 03/04/2022. Disponível em: <https://opopular.com.br/noticias/economia/goi%C3%A1s-%C3%A9-l%C3%ADder-no-pa%C3%ADs-em-im%C3%B3veis-retomados-1.2431633>. Acesso em: 27 de junho de 2022.

ARRAIS, T. A. MORAR NA METRÓPOLE, VIVER NA PRAIA OU NO CAMPO: a segunda residência e o mercado imobiliário metropolitano. Ed. UFG. Goiânia, 2013.

BORGES, Elcileni M. Dinâmicas do mercado Imobiliário e metropolização de Goiânia: um balanço de 15 anos pós-retomada da política habitacional. Appris. Curitiba, 2020.

BORGES, Elcileni M. Habitação e MetrÓpole: Transformações recentes na dinâmica urbana de Goiânia, Tese de Doutorado (IESA/UFG). Goiânia, 2017.

BORGES, E.; CUNHA, D. F. Limites e desafios da política pública habitacional ante a evolução da moradia precária na RM Goiânia. Anais – XIX ENANPUR: FURB, 2022.

BORGES, E. M.; CUNHA, D. F.; COSTA, E. M. P. V.; BARREIRA, C. C. M. A. Desenvolvimento Urbano Sustentável e Planejamento Ambiental: impacto da expansão urbana e abastecimento residencial na recente crise hídrica que atinge a RM de Goiânia. Confins, N. 38 (p.1-16), 2018.

BRASI, Números do Programa Minha Casa, Minha Vida e do Casa Verde Amarela. Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão – e-IC/CGU/Ministério do Desenvolvimento Regional. Maio de 2019. Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/index.aspx>. Acesso em: 28 de junho de 2022.

CARDOSO, A.; BELTRÃO, A.; D’OTTAVIANO, C.; XIMENES, L.; JAENISCH, S.; ALVARENGA, T.; VELASCO, T. Propostas para a construção de uma agenda para a habitação social. *Le Monde Diplomatique* Brasil – Direito à Cidade: *Reforma Urbana e Direito à Cidade: os desafios do desenvolvimento*. 29/06/2022. In: Arquivos Direito à Cidade - Le Monde Diplomatique. Acesso em: 14 de julho de 2022.

CUNHA, D. F. Instituição da Região Metropolitana de Goiânia – Goiás (1980-2010): configuração e interações espaciais entre os municípios. 2017. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2017.

DESPEJO ZERO. Campanha Despejo Zero – Balanço dos dados até 31 de maio de 2022. Disponível em: <https://www.campanhadespejzero.org/>. Acesso em: 20/07/2022.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit Habitacional no Brasil – 2016-2019. FJP/ Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte: 2021.

GOIÁS/Agehab. Relatório Anual de Sustentabilidade – Agehab 2021. Disponível em: <https://www.agehab.go.gov.br/acesso-a-informacao/2-institucional/3023-relat%C3%B3rio-integrado-ou-de-sustentabilidade.html>. Acesso em: 22/07/2022.

IMB/GOIÁS. Déficit Habitacional em Goiás: uma análise do CadÚnico. IMB/SegPlan – Estudos do IMB. Goiânia. Novembro de 2018.

IBGE. Aglomerados Subnormais 2019: Classificação Preliminar para o enfrentamento à COVID-19. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=acesso-ao-produto>. Acesso em: 19 de maio de 2020. Acesso em 25 de maio de 2020.

LONGO, Malu. MP busca diálogo para evitar violência em ocupações na Grande Goiânia. O Popular. 24/07/2022. Disponível em: <https://opopular.com.br/noticias/cidades/mp-busca-di%C3%A1logo-para-evitar-viol%C3%Aancia-em-ocupa%C3%A7%C3%B5es-na-grande-goi%C3%A2nia-1.2497010>. Acesso em: 24 de julho de 2022.

MESZÁROS, István. *A crise estrutural do capital*. São Paulo: Boitempo, 2009,

MOYSÉS, Aristides; BOAVENTURA, Deusa M. R.; BORGES, Elcileni M. Emergência de novas cidades como negação da cidade: condomínios horizontais fechados na metrópole de Goiânia-GO. Rev. Bras. Desenvolvimento Regional, v. 3, p. 161-177, 2016.


OLIVEIRA, Raphael. Rio Meia Ponte transborda, inunda casas e um campo de pesquisa da Embrapa, em Goiás. G1 GO. 22/04/2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/go/goias/noticia/2020/04/22/rio-meia-ponte-transborda-inunda-casas-e-um-campo-de-pesquisa-da-embrapa-em-goias.ghtml>. Acesso em: 07/07/2022.

SILVA, João Paulo Antunes da. Et Al. Valoração ambiental do Morro da Serrinha, Goiânia-GO. Monografia. Pós-Graduação Lato Sensu em Perícia Ambiental. Goiânia. Pontifícia Universidade Católica de Goiás, maio/2008.

SOUZA, David. Famílias podem receber aluguel social para deixar o Morro da Serrinha em Goiânia - O Popular, 12/01/2022. Disponível em: <https://opopular.com.br/noticias/cidades/fam%C3%ADlias-podem-receber-aluguel-social-para-deixar-o-morro-da-serrinha-em-goi%C3%A2nia-1.2385884>. Acesso em: 10 de junho de 2022.

ANAIS

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES



PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E O ACESSO ÀS OPORTUNIDADES URBANAS EM ARACAJU: possibilidades ou obstáculos para efetivação do direito à moradia?

Viviane Luise de Jesus Almeida (USP)

Maria Clara Haywanon Santos Araujo (UFS)

Sarah Lúcia Alves França (UFS)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

METRÓPOLES:
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

Resumo: Assim como outras capitais brasileiras, Aracaju foi alvo da implementação de diversos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), situados em bairros periféricos, que incentivaram a expansão urbana fragmentada, distante dos equipamentos públicos e postos de trabalho, o que distancia esses novos moradores do cumprimento do direito à cidade e do acesso à moradia adequada. Com base nisso, este artigo busca caracterizar a inserção urbana dos empreendimentos subsidiados pelo PMCMV em Aracaju, com foco no acesso às oportunidades urbanas, considerando a presença de equipamentos coletivos e proximidade aos centros e subcentros (comércio e serviços). Dessa forma, essa pesquisa considerou, como aporte metodológico, a localização desses empreendimentos e sua proximidade às centralidades urbanas, atribuída pela concentração de comércios e serviços com grande fluxo e concentração de ofertas de emprego e renda; e equipamentos públicos, em um raio de vizinhança caminhável de 1km, distâncias consideradas ideais para esses usos.

Palavras-chave: Programa Minha Casa Minha Vida; empreendimentos habitacionais; oportunidades urbanas; direito à moradia.

Introdução

Desde o início dos anos 2000, financiamentos substanciais de bancos internacionais como o Banco Internacional de Desenvolvimento (BID) e instituições federais como a CAIXA, especialmente com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007, direcionaram o mercado privado para a produção habitacional voltada ao segmento econômico. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), criado pela Lei nº 11.977/2009 para mitigar o déficit habitacional durante crises econômicas globais, resultou na construção massiva de condomínios fechados em várias cidades, principalmente em capitais e regiões metropolitanas, em bairros afastados dos centros (Arantes; Fix, 2009).

Aracaju, capital de Sergipe, foi alvo de intervenções públicas sob protagonismo do mercado imobiliário para construção de empreendimentos do PMCMV, destinados, principalmente, a famílias com renda de 3 a 10 salários mínimos (França, 2019). O grande impacto da implementação desse programa, dentre vários outros, foi a reduzida proporção do acesso à moradia digna para famílias de baixa renda, que ao contrário disso, incentivou a construção de condomínios fechados e verticalizados, cujas construtoras responsáveis determinaram diversos aspectos como a escolha do terreno (Cardoso, 2013).

Uma das principais barreiras enfrentadas é o acesso a terras urbanizadas em bairros centrais, "bem localizados". A estratégia para obtenção da lucratividade e "sucesso quantitativo" do programa é a ocupação de áreas periféricas, com baixo valor da terra, e portanto, carentes de equipamentos coletivos de qualidade e distantes dos postos de trabalho. Assim, os resultados disso são o agravamento dos problemas de mobilidade urbana, com a ampliação dos deslocamentos diários, agravamento da exclusão social e dispersão urbana da população de renda baixa.

Neste sentido, esse artigo busca caracterizar a inserção urbana dos empreendimentos subsidiados pelo PMCMV em Aracaju, com foco no acesso às oportunidades da cidade quanto à presença de equipamentos coletivos e proximidade aos centros e subcentros (comércio e serviços), diante do cumprimento do direito à cidade e à moradia adequada.

Essa discussão, fruto de pesquisa científica do PIBIC¹ (2021/2022), considerou, como aporte metodológico, a localização desses empreendimentos e sua proximidade às centralidades, atribuída pela concentração de comércios e serviços, com grande fluxo e concentração de ofertas de emprego e renda; equipamentos públicos. Associado a isso, também foram realizados levantamentos bibliográficos sobre padrões de distâncias para deslocamentos acessíveis, adotando-se o raio

¹ A discussão realizada neste produto, é fruto dos resultados de pesquisa científica com título "*Minha Casa... E a minha vida na cidade? Oportunidades urbanas no entorno dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida em Aracaju-SE*", sob coordenação da Profa. Dra. Sarah Lúcia Alves França, realizado no grupo de pesquisa Centro de Estudos de Planejamento e Práticas Urbanas e Regionais (CEPUR), do Departamento de Arquitetura e Urbanismo (DAU) da Universidade Federal de Sergipe (UFS), com financiamento de bolsa de IC pelo CNPq.

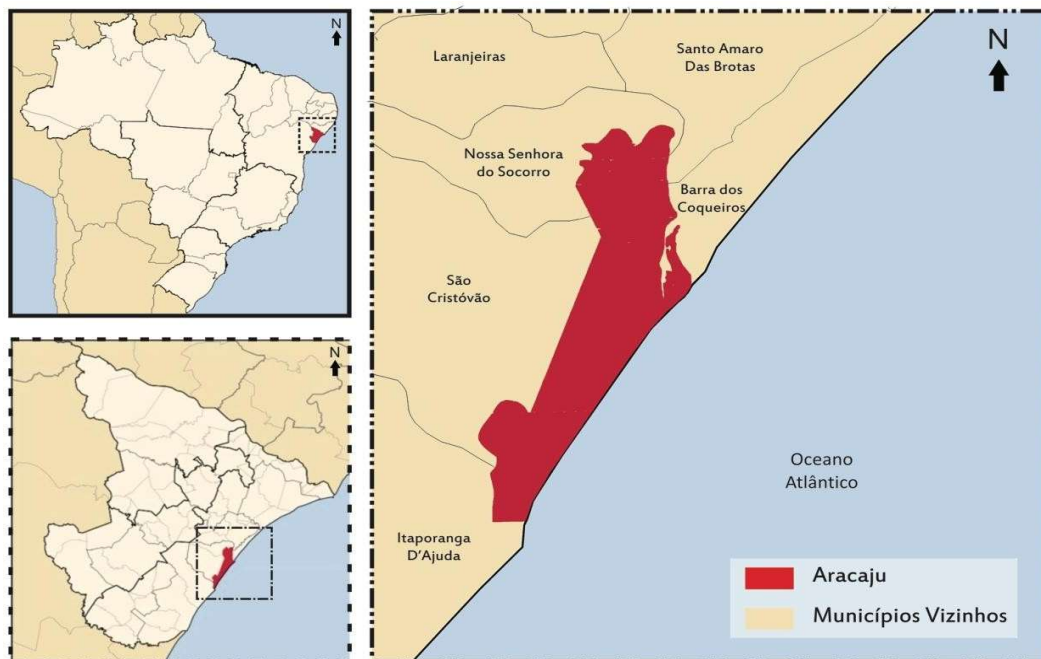
de vizinhança caminhável de 1km, distância considerada pelo LabCidade (2014) e Farr (2013) como ideais para esses usos. As cartografias elaboradas demonstram a localização dos empreendimentos do programa e sua relação próxima com as oportunidades urbanas, permitindo a análise espacial da moradia social em Aracaju.

Pressupostos sobre Aracaju-SE: Condicionantes Socioespaciais da Capital Sergipana

Aracaju, capital do estado de Sergipe, no nordeste brasileiro é a menor capital do país e conta com 602.757 habitantes (2022), concentrados em 182,16 km² de malha majoritariamente longitudinal (IBGE, 2022). Banhada pelo Oceano Atlântico, seu território é totalmente considerado como urbano, e forma disparidades socioterritoriais entre as zonas norte, sul, leste e oeste (Figura 1).

A capital pertence à Região metropolitana de Aracaju (RMA), que inclui os municípios vizinhos: Barra dos Coqueiros, Nossa Senhora do Socorro e São Cristóvão. A metrópole vem crescendo a partir dos anos 60, década de maior crescimento demográfico da capital, face à implementação de políticas públicas pelo Estado que provocaram a vinda de várias famílias em busca de melhores oportunidades de vida e portanto, esgarçamento do tecido urbano (França, 2019).

Figura 1: Localização de Aracaju-SE



Fonte: França, 2011.

Nesse âmbito, a Companhia Estadual de Habitação (COHAB) implantou grandes conjuntos habitacionais, distantes da malha consolidada, como o Augusto Franco e Orlando Dantas, “contribuindo para o espraiamento da cidade e valorização dos grandes vazios posteriormente ocupados por loteamentos” (Souza, 2009, p.70). Fora da capital, o Banco Nacional de Habitação (BNH) subsidiou a construção de complexos habitacionais nos municípios da RMA, limítrofes à Aracaju, formando novos núcleos urbanos em Nossa Senhora do Socorro e São Cristóvão, respectivamente o Complexo Taiçoca (ao norte de Aracaju) e o Distrito Industrial de Socorro, e os conjuntos Roza Elze e Eduardo Gomes, que formam hoje a Grande Rosa Elze, nas circunvizinhanças do Campus da Universidade Federal de Sergipe (pólo de atração) (França, 1999; Souza, 2009; França, 2019).

Ainda de acordo com França (2005, p.100),

O poder municipal não foi consultado para a implantação desses conjuntos, ademais, seguindo a prática levado a termo em Aracaju, esses conjuntos foram construídos distantes das sedes municipais, conduzindo a formação de um espaço metropolitano por nucleação.

Em 2001, por meio do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) começou a ser produzido um grande número de unidades habitacionais. Em Aracaju foram construídos 39 empreendimentos com 6.850 unidades habitacionais, situados em sua maioria nas zonas norte, oeste e sul, apresentando o mesmo padrão dos conjuntos produzidos nos anos anteriores (França, 2019).

França (2019, p. 82) ainda alerta que os primeiros empreendimentos

foram localizados na Zona de Expansão Urbana e posteriormente no Jabotiana e Farolandia, que, juntos concentraram cerca de 70% das unidades habitacionais. Embora em menor quantidade, alguns foram inseridos no tecido consolidado, preenchendo vazios dotados de infraestrutura e serviços, como aqueles nos bairros Industrial e Siqueira Campos, atendendo aos preceitos do programa, quanto à localização.

Assim, a partir dos anos 2000, oriundo da injeção de investimentos do Estado e do setor privado, em infraestrutura, mobilidade, habitação social e de segmentos de luxo, o fenômeno de metropolização ampliou a malha urbana da capital de forma mais intensa, em direção à RMA, embora ainda intercalada por vazios, agravando a segregação socioespacial. Outra marca foi a distribuição desigual dos recursos públicos e ampliação das ocupações irregulares (Santos, 2018).

Além da construção de grandes conjuntos habitacionais que se afastam cada vez mais do tecido urbano consolidado, foram construídas extensas vias que ligam o centro aos extremos norte, oeste e sul, promovendo a expansão junto aos limites municipais, embora estruturalmente insuficientes para lidar com o volume de tráfego (Andrade, 2017; Carvalho, 2013; Vasconcelos, 2014; França, 2019).

Sobre isso, França (2016, p. 195) declara que

fatores como o progressivo acréscimo do número de empreendimentos imobiliários, a constante necessidade de ligação viária entre os diversos bairros e o crescente volume de tráfego, tornaram a estrutura das vias insuficiente, sendo bastante frequentes congestionamentos em diversos pontos da cidade.

Entretanto, essas obras são, do ponto de vista da infraestrutura viária, resultado da forma de apropriação da cidade pelos agentes sociais, se constituindo em estratégias de melhoria da mobilidade, mas com resultado na valorização fundiária (França, 2019; Vasconcelos, 2013; Rolnik, 2010). Nesse sentido, a Prefeitura Municipal e o Governo Estadual tem realizado intervenções

como construção de viadutos, pontes e abertura de novas vias, que permitiu o fortalecimento das conexões no sentido leste/oeste, centro/sul, centro/norte, e garantindo o adensamento dos bairros Coroa do Meio, Jardins, Inácio Barbosa e Farolandia, além da expansão para áreas ainda não ocupadas, como bairro o Jabotiana e a [antiga] Zona de Expansão Urbana (França, 2016, p.196)

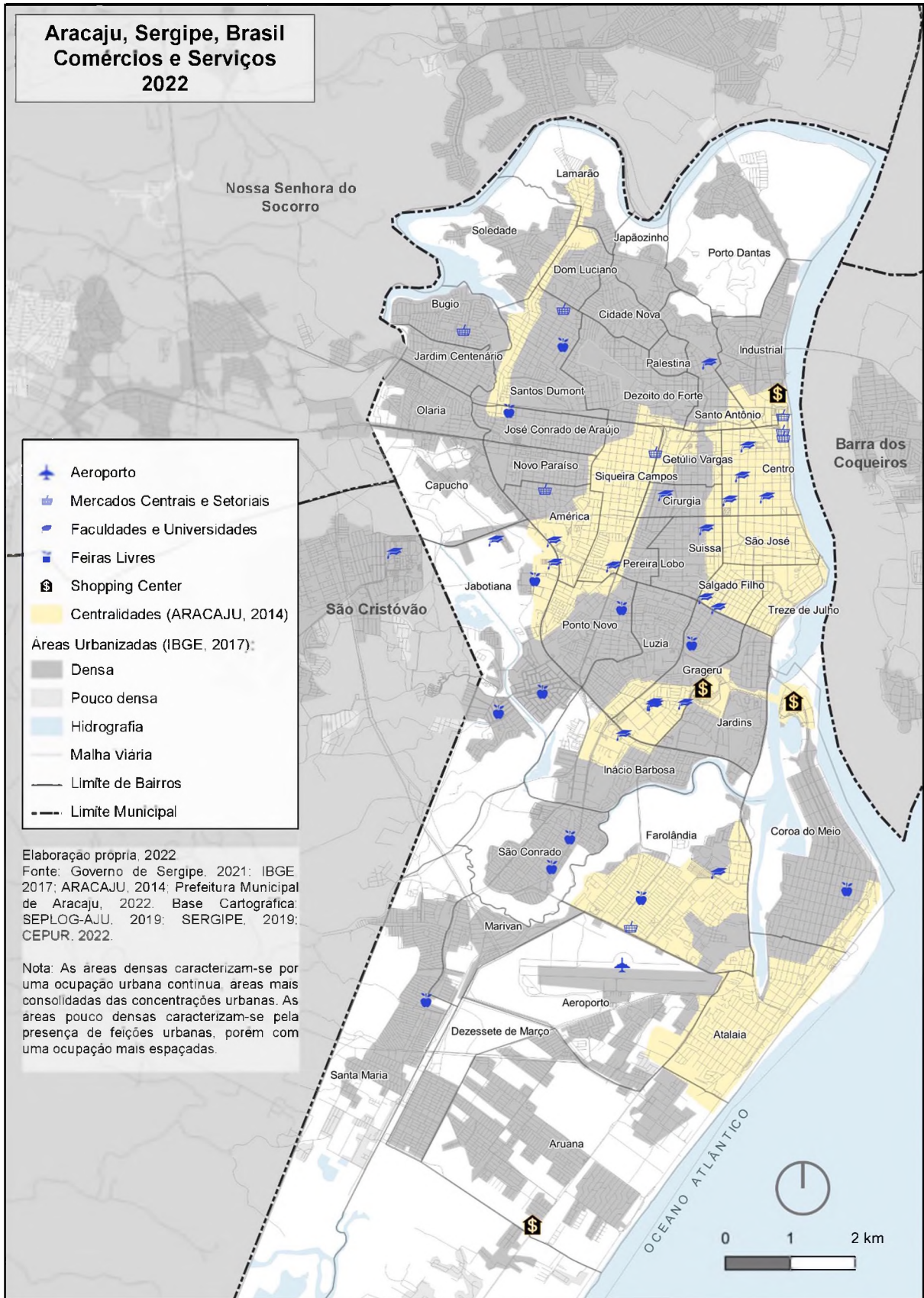
Nessa perspectiva, é importante considerar o acesso às principais oportunidades urbanas na capital: centralidades, áreas de maior movimentação de pessoas e principais incidências de ofertas de emprego e serviços; deslocamentos considerando o acesso aos abrigos de ônibus e terminais de transporte integrado; e equipamentos públicos, que permitem o acesso à educação, saúde, etc.

Sobre centralidades, o estudo realizado pela Prefeitura Municipal em 2014, no “Diagnóstico das Condições Urbanas de Aracaju”, considerou que o bairro Centro corresponde à maior centralidade e os bairros a seguir, subcentros: São José, Salgado Filho e Treze de Julho, Siqueira Campos, América e seu entorno, Inácio Barbosa, Grageru, Jardins e Coroa do Meio

(marcados pelas galerias comerciais e shoppings), Farolândia, Atalaia e Coroa do Meio, Santos Dumont, Soledade e Lamarão, Soledade, Santos Dumont até José Conrado de Araújo (nas áreas circundadas pela Av. Euclides Figueiredo). Embora em menor escala, destacam-se algumas áreas com comércio e serviços locais na escala do bairro, no Pereira Lobo, Jabotiana, Getúlio Vargas, Ponto Novo, Industrial, Santo Antônio, Dezoito do Forte e Cirurgia (Figura 2).

Esses subcentros em bairros de maior renda, que contam com presença de shopping, galerias, faculdades, centros médicos, e comércio latente, geram grande fluxo diário de pessoas e trabalhadores, que se deslocam principalmente da periferia (França, 2019). Essa relação aponta mais uma vez para a produção de cidade desigual e segregada, uma Aracaju não para todos, mas para àqueles que podem pagar pelo conforto e comodidade de áreas assistidas pelo direito à cidade.

Figura 2: Comércios e Serviços em Aracaju-SE (2022)



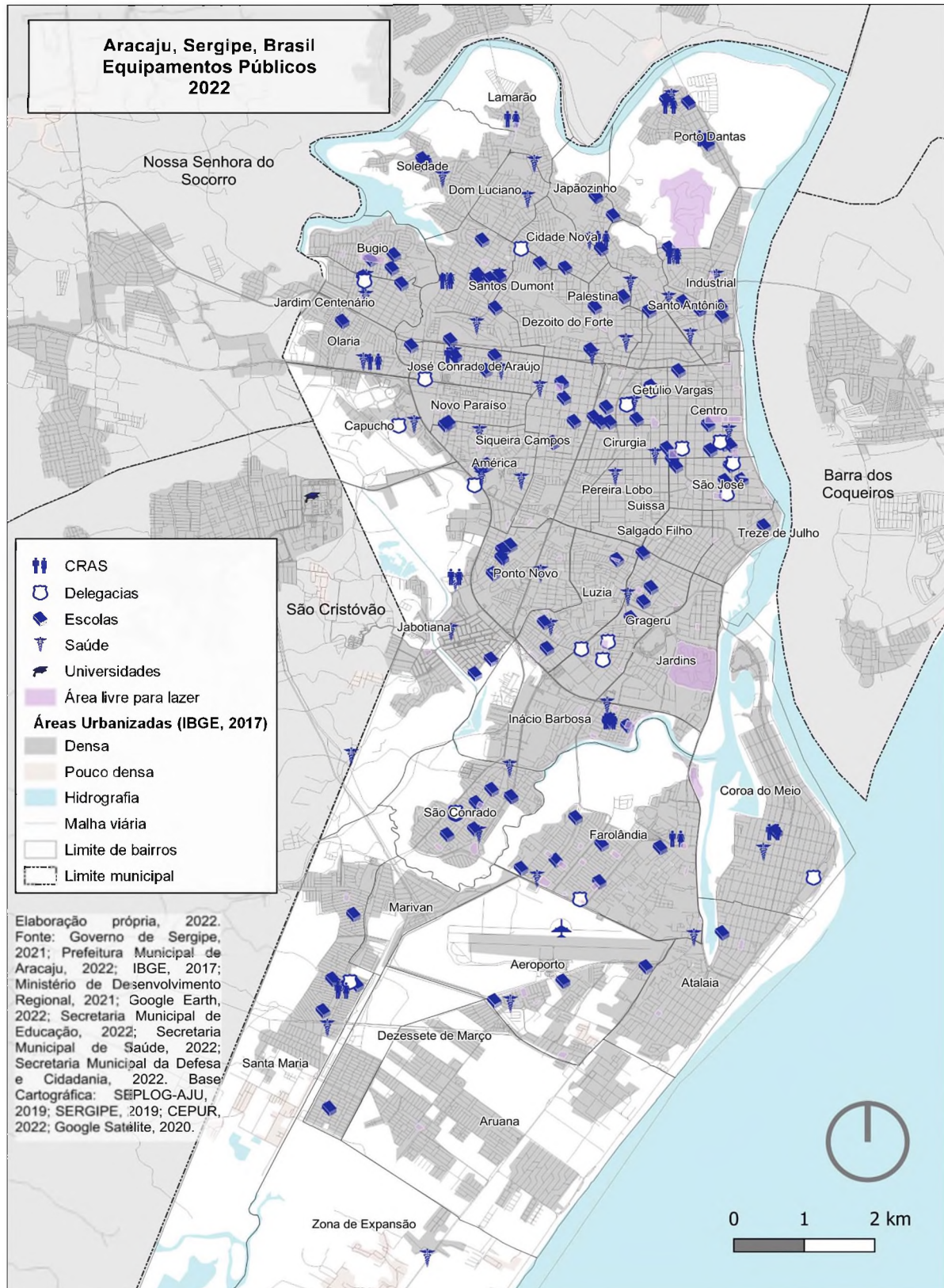
Fonte: Almeida, 2022.

Quanto à oferta dos serviços públicos de saúde, estão distribuídos em 44 Unidades Básicas de Saúde (UBS), sendo 1 Unidade de Pronto Atendimento (UPA); 6 Hospitais, sendo 1 regional (Hospital de Urgência de Sergipe Governador João Alves Filho no bairro Capucho) e outro que também atende maternidade; 2 maternidades. Por fim, foram levantadas 123 áreas livres para lazer, referente às praças e parques da cidade (Parque da Cidade, Parque da Sementeira, Orla do Porto D'antas e Praça Pública do Porto D'Antas).

De maneira contrária aos comércios e serviços, que se localizam nos subcentros em bairros de maior renda, os equipamentos públicos estão distribuídos ao longo do território, apesar de concentrados predominantemente nas áreas urbanizadas e nas porções leste e norte do município, carecendo principalmente a região sul (Figura 3). Ademais, os bairros com maior concentração de favelas e comunidades urbanas têm um acesso insatisfatório a esses equipamentos, em especial postos de saúde, forçando um maior deslocamento (a pé ou de transporte público) dessa população a locais com maior oferta de serviços. Neste sentido, a periferização da moradia e o distanciamento das áreas centrais pela população mais pobre, é posta não somente através da construção de moradias precárias em áreas lindeiras, mas também por meio da política habitacional, que distancia-os cada vez mais, através da construção de condomínios e conjuntos nos extremos da cidade.

Se observado os fatores apontados acima e relacioná-los às diretrizes do Estatuto da Cidade, evidenciadas no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Aracaju (PDDU, 2000), é possível tratar sobre a relação do alto volume de domicílios e edifícios vazios e/ou subutilizados presentes nas áreas centrais, que deveriam servir para o uso social, abrigando famílias em detrimento da diminuição do déficit e da efetivação do direito à cidade. Todavia, esses continuam irregulares, e sem uso, acentuando problemas como o esvaziamento dos centros no turno vespertino e aumento dos índices de violência, o que facilmente poderia ser sanado, caso os investimentos dos programas habitacionais fossem aplicados nesses espaços (Rolnik, 2010; Silva, 2014).

Figura 3: Equipamentos Públicos em Aracaju-SE (2022)



0 Programa Minha Casa Minha Vida em Aracaju

Durante os anos de 2009 a 2021, início e fim do PMCMV, foram contratados em Aracaju 73 empreendimentos e 15.294 unidades habitacionais. Essa produção se deu majoritariamente através do mercado imobiliário, que construiu 71 desses, e 14.699 moradias, ou seja, 96%, fator que demonstra o protagonismo do mercado neste programa habitacional que ocorreu não somente no âmbito nacional, mas também no caso de Aracaju. Vale ressaltar que dentre os dois empreendimentos restantes, construídos através de Entidades sem fins lucrativos, um não obteve êxito durante a construção, o Residencial José Raimundo dos Santos, constado como uma “obra frustrada” nas tabelas disponibilizadas pela CAIXA (2018) e MDR (2021).

Nesse período foram verificadas 6 contratações para a faixa 1, com 1.857 unidades; 5 com 1.419 moradias para a faixa 1,5; 40 e 7.091 para a faixa 2; e 17 e 3.237 para a faixa 3. Além disso, foram encontrados empreendimentos com financiamentos disponíveis concomitantemente para as faixas de renda 2 e 3, que representam 5 e 1.690 unidades. Com a faixa 2 e 3 somando mais de 78,56% das moradias totais, essa relação representa o grande investimento do mercado imobiliário na produção de moradia como uma mercadoria, pois visou a construção para àqueles cujas famílias podem pagar por maiores financiamentos com taxas maiores, distanciando àquelas que mais necessitam, cuja renda é de 0 a 3 salários mínimos, do acesso à moradia formal (Tabela 1).

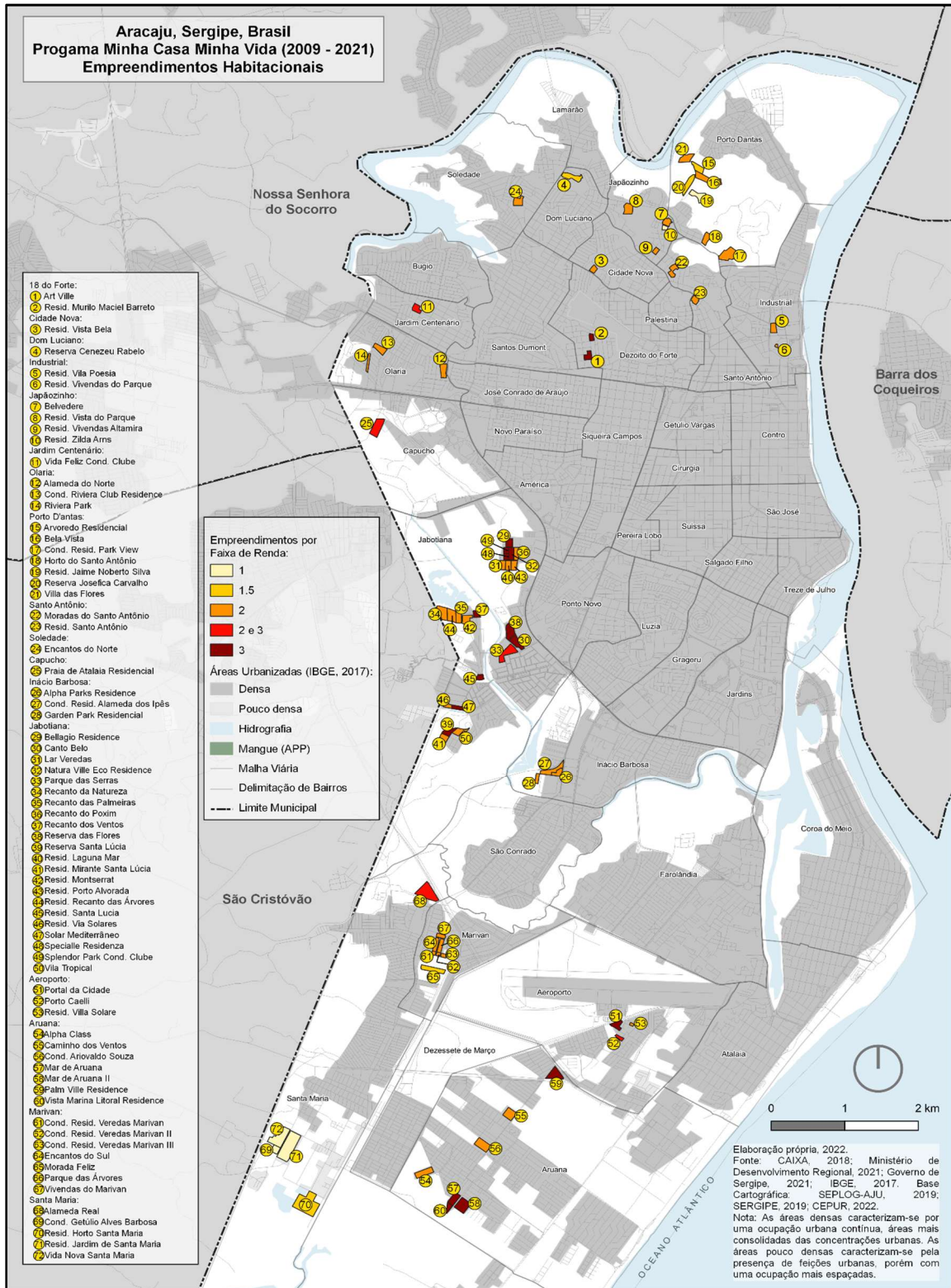
Tabela 1: Empreendimentos contratados pelo PMCMV em Aracaju (2009 - 2021)

| Faixa | Empreendimentos | % | Unidades Habitacionais (U.H) | % |
|--------------|-----------------|-------------|------------------------------|-------------|
| Faixa 1 | 6 | 8,2 | 1.857 | 12,14 |
| Faixa 1,5 | 5 | 6,85 | 1.419 | 9,3 |
| Faixa 2 | 40 | 54,8 | 7.091 | 46,4 |
| Faixa 3 | 17 | 23,3 | 3.237 | 21,17 |
| Faixa 2 e 3 | 5 | 6,85 | 1.690 | 11 |
| Total | 73 | 100% | 15.294 | 100% |

Fonte: CAIXA, 2018; MDR, 2021. Elaboração própria, 2022.

Se observada a inserção urbana desses empreendimentos, é possível analisar a periferização da produção do PMCMV, que com grandes conglomerados de construções próximas umas às outras, se estendem às regiões limítrofes da cidade, principalmente nos eixos Norte, Oeste e Sul, adentrando as proximidades de áreas de preservação ambiental.

Figura 4: Empreendimentos Habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida em Aracaju, SE (2009-2021)



Fonte: Elaboração própria, 2022.

Nesse sentido, houve também a dispersão na malha urbana em relação às faixas de renda, com os empreendimentos da faixa 1, inseridos em bairros de menor renda e alta vulnerabilidade social, como Santa Maria, e as faixas maiores, em bairros com famílias de maior poder aquisitivo, como o Jabotiana e a Aruana, reafirmando ainda mais a segregação socioespacial e desigualdades (Figura 4).

Dessa produção habitacional do PMCMV em Aracaju, 67 dos empreendimentos, correspondente a 91,78% do total, estão sob a forma de condomínios de apartamentos (Tabela 2). Em algumas situações, como no caso do bairro Jabotiana a quadra toda está fechada intramuros (fachada “cega”), trazendo problemas no tocante à utilização do espaço público pelo pedestre que se sente inseguro, sem os “olhos da rua”, como afirma Jacobs (2000).

A escolha por essa tipologia urbana destaca o processo da “condominização da moradia social”, isto é, a reprodução das formas tipológicas de fechamento intramuros da moradia sob a forma de condomínios, reduto de espaço cercado de privilégios e serviços privativos, sem acesso público, selecionando moradores e controlando visitantes através de guarita, além de requerer do morador um maior custo mensal na moradia, devido ao valor do condomínio (França, 2018).

Entretanto, a fim de facilitar a promoção imobiliária e aumentar a lucratividade, as construtoras buscam reduzir custos através da multiplicação da unidade habitacional com menor área útil, já que esta é sinônimo de gastos. Para se obter maior ganho no preço final de seus produtos pré-estabelecidos pelo governo federal, a racionalização da construção ocorre, sobretudo, com a repetição dos projetos e do processo construtivo, ampliando escalas e promovendo a estandardização (Somekh, 2014).

Tabela 2: Empreendimentos contratados pelo PMCMV em Aracaju por tipologias (2009 - 2021)

| Tipologias | Empreendimentos | % | Unidades Habitacionais (U.H) | % |
|----------------|-----------------|-------------|------------------------------|-------------|
| Cond. Apto | 67 | 91,78 | 13.584 | 88,82 |
| Conj. Apto | 2 | 2,74 | 612 | 4,00 |
| Cond. Casa | 2 | 2,74 | 502 | 3,28 |
| Conj. Hab. | 1 | 1,37 | 281 | 1,84 |
| Não construído | 1 | 1,37 | 315 | 2,06 |
| Total | 73 | 100% | 15.294 | 100% |

Fonte: CAIXA, 2018; MDR, 2021. Elaboração própria, 2022.

A implementação da faixa de renda 1 se constituiu entre os pólos mais distanciados das regiões urbanizadas em relação aos demais, principalmente em virtude de sua localização em áreas de alta vulnerabilidade. Com exceção de um empreendimento, a tipologia habitacional nessa faixa está sob a forma de apartamentos, o que proporciona alto número de unidades habitacionais financiadas, que vai de 144 a 468 unidades habitacionais, com gabarito de até 7 pavimentos e uma quantidade de blocos variados, chegando até 60. Dentre os cinco empreendimentos construídos, àqueles no Santa Maria que estão próximos uns aos outros se constituem mais precarizados devido sua inserção no extremo da malha do próprio bairro, já no entorno de uma área de preservação e grande extensão de paisagem rural, fora da malha consolidada do próprio bairro.

A inserção dos empreendimentos para faixa 1,5, com um total de 1.419 unidades habitacionais, se deu a partir de 2018, na terceira fase do programa, com dois empreendimentos no bairro Porto D'Antas, e um no Santa Maria, Marivan e Cidade Nova. Vale ressaltar que a partir dessa faixa todos os empreendimentos são construídos por meio do mercado imobiliário, e nesse caso, destacam-se construtoras de médio e grande porte como AC Engenharia e União.

Quanto à tipologia habitacional, assim como ocorreu na faixa 1, há uma grande apropriação do mercado pela produção vertical sob forma de condomínios, com numerosos apartamentos, dentre 128 a 363 unidades, e blocos de gabarito baixo, entre 4 a 8 pavimentos. Com maior parte dos empreendimentos ainda em processo de construção, devido à sua recente inserção no programa, na faixa 1,5 também foi possível observar, novamente, o padrão periférico.

Já a faixa de renda 2 se destacou na produção do PMCMV, ao receber o maior quantitativo de unidades habitacionais, representando 46,4% de toda produção com 7.091 unidades em 40 contratações. Seus empreendimentos foram inseridos em 11 bairros, porém Aruana, Cidade Nova, Inácio Barbosa, Jabotiana, Marivan, e Porto D'Antas receberam o maior número desses. Somente no Jabotiana foram direcionados 1.940 apartamentos em 11 condomínios fechados, representando o principal direcionamento do vetor oeste. Dentre os 40 contratados, 39 tem a tipologia de apartamentos e um de casas, todos fechados intramuros, com diversos blocos, indo de 1 a 19, a exemplo do condomínio Villa das Flores, o maior deles. Porém, diferente das faixas anteriores, nesses empreendimentos o gabarito é maior, chegando em até 10 pavimentos.

A faixa 3 tem o segundo maior número de contratações, representando 21,16% das unidades, localizadas nos bairros 18 do Forte, Aeroporto, Aruana e Jabotiana. O último, também com a maior proporção de condomínios, 10, com 1.665 apartamentos; Aruana, em segundo lugar, com 4 condomínios de grande porte, somando 1.080 unidades. Todos os 17 aprovados encontram-se em condomínios fechados de apartamentos, com um número de blocos que varia de 2 a 11, menor que as faixas descritas anteriormente. Além disso, o número de pavimentos também é maior, de 4 até 16 pavimentos. Devido o maior padrão financeiro desta faixa e ocorrência de altos juros nos financiamentos, as construtoras veem a possibilidade de diminuir o quantitativo de blocos, pois inserem esses condomínios em áreas com valor de terra maior, então utilizam a verticalização como uma maneira de diminuir os custos (França, 2019; Somekh, 2014).

Quanto aos empreendimentos com financiamentos para as faixas de renda 2 e 3, foram contratados apenas 5 até o mês de janeiro de 2021, fim do programa. O primeiro, Parque das Serras em 2009 e o último, Praia de Atalaia em 2021, que apesar de os recursos iniciais terem sido realizados ainda no PMCMV, os financiamentos foram finalizados por meio do Programa Casa Verde e Amarela. Quanto à localização, os condomínios estão dispersos em 5 bairros, sendo que o Jardim Centenário e Capucho receberam seus primeiros empreendimentos no âmbito do programa. Cabendo ressaltar que o Capucho é considerado pelo PDDU (2000), como Área de Desenvolvimento Econômico (ADEN), ou seja, com funções predominantemente administrativas, e a inserção do Praia de Atalaia, de 25 blocos, traz uso residencial na localidade, também agregando favelas e comunidades urbanas, como a Ocupação do Centro Administrativo Capucho (IBGE, 2019).

No que diz respeito à análise urbana das contratações com empreendimentos para a faixa 2, 3, e aqueles com ambas opções, é possível apontar que estes possuem características em comum. Dispersos na malha urbana, os empreendimentos encontram-se especialmente nos eixos norte, oeste, sudeste e sul. Na porção norte, as faixas 2 e 3 estão localizadas, principalmente, nas regiões de menor renda, ainda que não se constituam como àquelas mais vulneráveis.

No eixo oeste, os empreendimentos encontram-se principalmente no bairro Jabotiana, sentido ao município de São Cristóvão, região que recebeu forte investimento do Estado e mercado nas últimas décadas, com empreendimentos do BNH, PAR, PMCMV e condomínios verticais, que resultaram num grande crescimento da malha urbana e ocasionando problemas socioambientais devido a presença de mangue (França, Almeida, 2022). No bairro, os empreendimentos para a faixa 3 foram implantados de maneira privilegiada, em relação àquelas da faixa 2, pois encontram-se próximos à Avenida Tancredo Neves, área extremamente consolidada na cidade.

Os empreendimentos no eixo sudeste e sul, localizados nos bairros Marivan, Santa Maria, Aruana e Aeroporto, evidencia-se o cenário contrário. Especialmente no caso do bairro Aruana, que constitui-se como um eixo em consolidação, devido ao espraiamento dos lotes e pouca quantidade de áreas densas, dificultando ainda mais o acesso dessa população às

oportunidades urbanas.

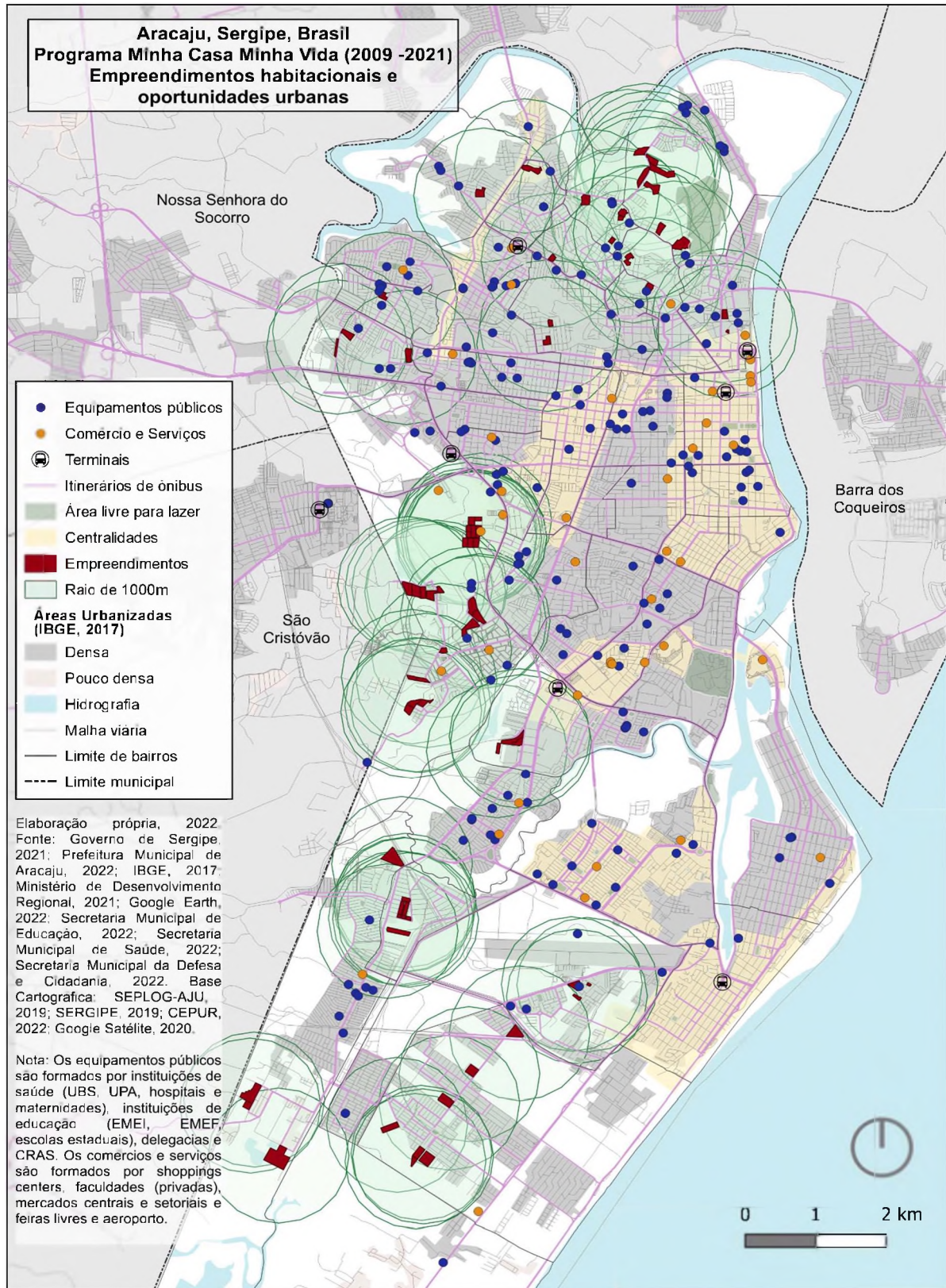
Oportunidades urbanas no entorno dos empreendimentos do PMCMV em Aracaju - SE

Ao analisar a localização desses empreendimentos e sua relação com a efetividade do direito à moradia digna e à cidade, retratada-se a busca por terrenos baratos, afastando esses novos moradores da "cidade urbanizada". Com a sobreposição dos 73 empreendimentos do PMCMV em Aracaju, que somam mais de 15 mil moradias entre 2009 até 2021, com as centralidades, os equipamentos públicos e os abrigos de ônibus em um raio de vizinhança caminhável, até 1km, verificam-se alguns aspectos que devem ser considerados (Figura 5).

Inicialmente, ficou demonstrado que, do total dos empreendimentos contratados, 61% estão distantes a mais de 1km de mercados e feiras, 60% estão a mais de 1km das áreas de centralidade, 19% e 29% ainda não têm, respectivamente, equipamentos de educação e de saúde no raio de 1km, dificultando que os moradores caminhem a esses locais, sem que haja a necessidade de deslocamento através de transporte público.

Neste sentido, cabe alertar para os seguintes aspectos: dos 73 empreendimentos, apenas 21 têm acesso aos 4 elementos analisados na pesquisa (oportunidades urbanas: feiras e shoppings, centralidades, educação e saúde), em contraposição de 19 sem nenhum dos elementos, localizados nos bairros Aruana, Santa Maria, Marivan, Capucho e Olaria, esses dois últimos com apenas um empreendimento em cada.

Figura 5: Empreendimentos Habitacionais e Oportunidades Urbanas em um raio de 1000m (2009 - 2021)



Fonte: Elaboração própria, 2022.

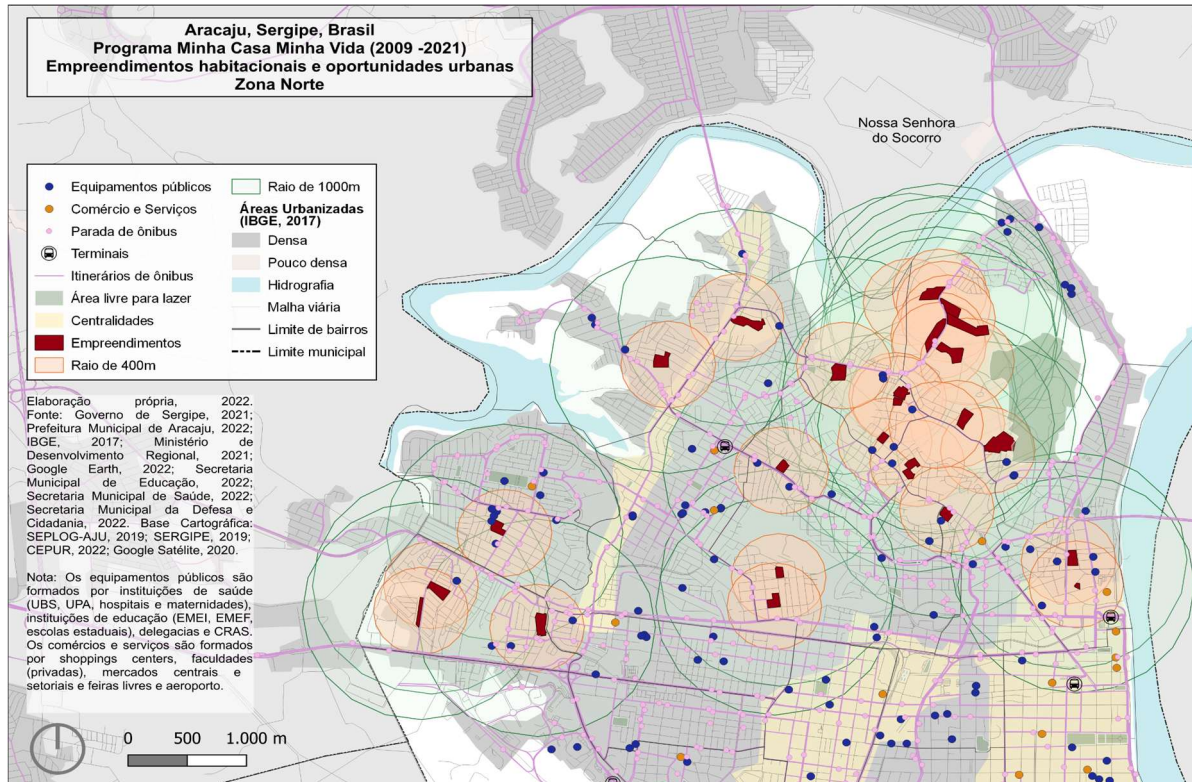
Ainda vale apontar que 3 empreendimentos contam com apenas 3 elementos no raio delimitado, estando ausente as centralidades; 12 empreendimentos com 2 elementos sendo ausente em 8 os equipamentos de educação, feiras e shoppings. Por fim, 17 empreendimentos têm apenas 1 elemento, sendo este os equipamentos de saúde, localizados nos bairros Jabotiana, Japãozinho, Olaria, Porto D'Antas e Santo Antônio.

A falta desses serviços está atrelada, principalmente, às moradias construídas para famílias de até 3 salários mínimos, que são ainda mais afastadas de acessar seus direitos. Isso implica na dependência pelo transporte motorizado, ou ainda a pé ou usando a bicicleta, muitas vezes em vias inseguras, muradas. Nesse sentido, aqueles empreendimentos que têm equipamentos de uso diário, como escolas, e outros postos de trabalho, afastados desse raio, acarretarão, para esses moradores, maiores gastos com deslocamentos, comprometendo sua renda mensal familiar. Isso desencadeia um ônus para essas famílias, que poderiam utilizar parte desses recursos para seu lazer, bem-estar e descanso.

Ainda, em casos em que existe a oferta do equipamento público mas este não é suficiente para suprir as necessidades daquela área, o que ocorre principalmente com escolas em bairros de alta densidade populacional, é necessário um maior deslocamento e por consequência a precarização das instituições daquele e de bairros vizinhos. A existência desses equipamentos em um determinado bairro é considerado um fator importante de bem estar social e de qualidade de vida. Se esses direitos não estão garantidos, logo a sua carência demonstra as desigualdades daquele local. Ainda, se é perceptível a concentração da oferta desses componentes em poucos setores da cidade (geralmente de maior poder aquisitivo), gerando segregação socioespacial, uma vez que os empreendimentos das menores faixas, além de periféricos, são também os mais carentes.

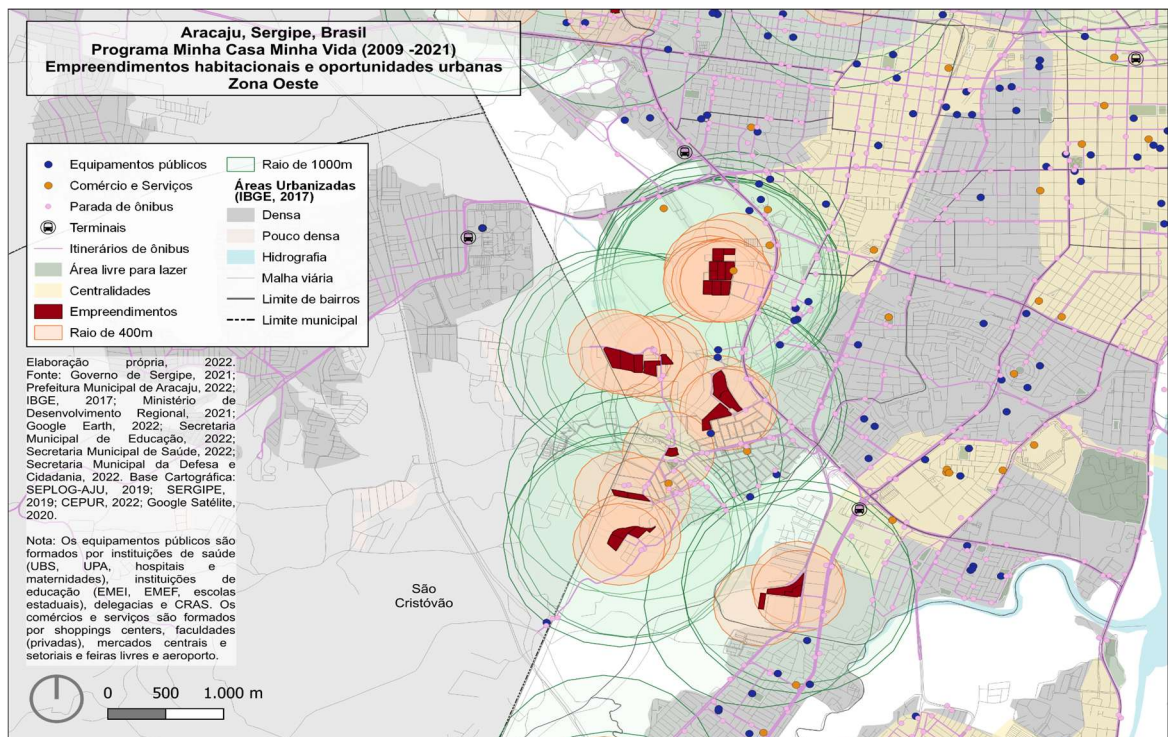
Ao sobrepor empreendimentos com centralidades, pode-se afirmar que apenas 29 empreendimentos têm incidência com subcentros, sendo 11 localizados no bairro Jabotiana, e os demais nos bairros da zona norte, como 18 do Forte, Industrial, Santo Antônio, Olaria, Dom Luciano, Cidade Nova, Jardim Centenário, Japãozinho e Industrial (Figuras 6 e 7). Um resultado semelhante teríamos para as feiras locais e shoppings, com 28 empreendimentos com esses estabelecimentos no entorno, com inclusão dos bairros Porto D'Antas, Inácio Barbosa e Marivan.

Figura 6: Empreendimentos Habitacionais e Oportunidades Urbanas na Zona Norte (2009 - 2021)



Fonte: Elaboração própria, 2022.

Figura 7: Empreendimentos Habitacionais e Oportunidades Urbanas na Zona Oeste (2009 - 2021)

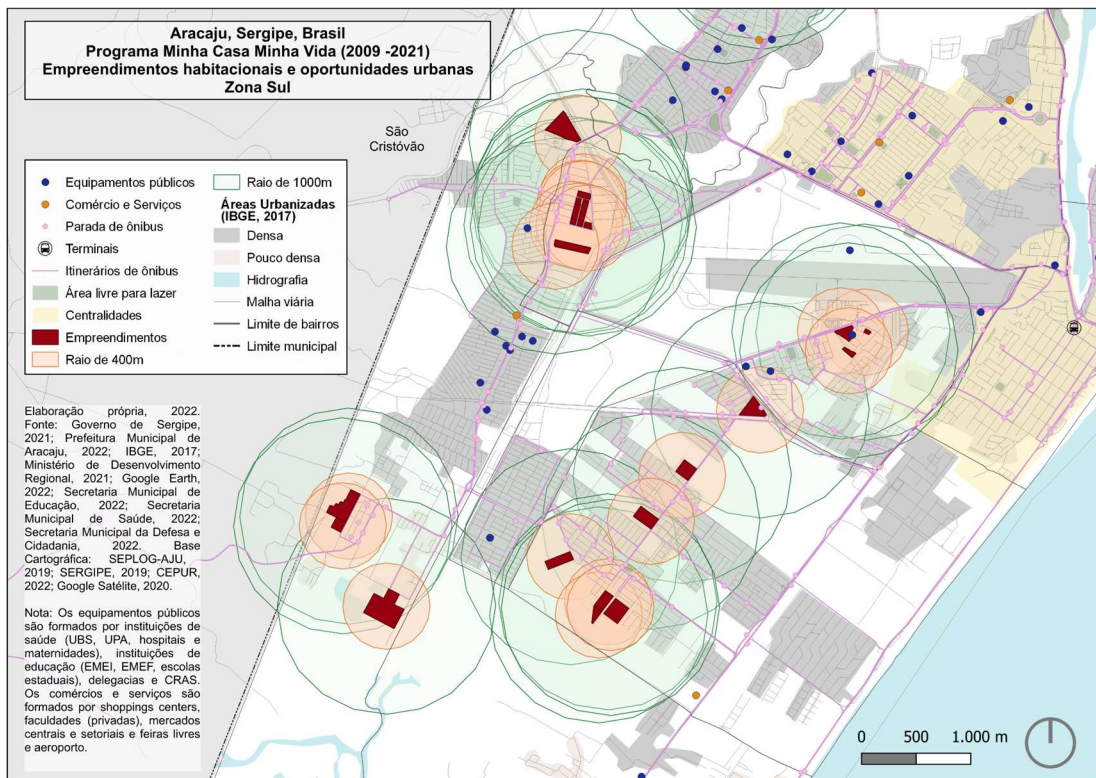


Fonte: Elaboração própria, 2022.

A partir da Lei que implementa o PMCMV (Lei nº 11.997 de 2009), em especial quanto ao Art. 5º (incluído posteriormente pela Lei nº 12.424, de 2011), que aborda quanto a implementação de empreendimentos urbanos, o item IV explana a obrigação de “existência ou compromisso do poder público local de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados à educação, saúde, lazer e transporte público”. Explica-se então, o fato de grande parte dos empreendimentos possuírem acesso em até 1km à algum equipamento público, o que não ocorre no caso das centralidades e acesso a comércios e serviços. Apesar disso, a presença de apenas um serviço, seja de saúde, educação, lazer nas proximidades desses empreendimentos, não deve ser considerada como um padrão de qualidade quanto a inserção urbana, pois nega a essas famílias o gozo do direito genuíno a cidade, e a itens essenciais para garantia de direitos sociais básicos.

Outras áreas relevantes para avaliação são os bairros Aruana, Santa Maria e Marivan, na zona sul. Exceto o condomínio Morada Feliz do Marivan, que tem acesso a equipamento de educação, feira e shoppings, todos os empreendimentos não apresentam nenhuma das oportunidades no raio de 1km, se enquadrando nessa precariedade do acesso aos equipamentos coletivos e aos subcentros de concentração de comércios e serviços (Figura 8).

Figura 8: Empreendimentos Habitacionais e Oportunidades Urbanas na Zona Sul (2009 - 2021)



Fonte: Elaboração própria, 2022

Observa-se que os empreendimentos que estão mais desfavorecidos em relação ao acesso às oportunidades urbanas, com apenas um ou nenhum elemento, se localizam na porção norte e sul de Aracaju, distantes das centralidades e forçando um maior deslocamento de seus moradores em busca de postos de trabalho, escolas e postos de saúde, sendo esses direitos garantidos pela Constituição e dificultados pela segregação socioespacial manipulada pelo mercado imobiliário que constrói os empreendimentos do PMCMV.

Inclusive vale citar que apesar de o bairro Marivan e Aruana apresentar áreas de concentração de comércio e serviços, nas vias principais, onde há tráfego de ônibus e portanto, oferta de linhas de transporte, não foram considerados subcentros no estudo da Prefeitura Municipal em 2014, carecendo assim, de atualizações.

Grande parte das habitações do PMCMV nas porções norte, oeste e sul da capital sergipana estão em empreendimentos concentrados próximos, se estendendo até os limites municipais, como é o caso do Jabotiana, alvo de ocorrências ambientais. Este bairro conta com 22 empreendimentos e quase 4 mil moradias, registrando a maior quantidade de habitações do PMCMV em Aracaju, seguido do Santa Maria, com mais 2 mil unidades, que apresenta os maiores índices de pobreza.

Esse modelo de urbanização gera uma rápida impermeabilização do solo, transformando terra "nua" em concreto e asfalto. Esse problema se agrava, especialmente em áreas sem esgotamento sanitário e rede de drenagem, e com proximidade às áreas de preservação permanente, como mangues, resultando em entraves ambientais, como alagamentos e inundações.

A dispersão dos empreendimentos do PMCMV em áreas periféricas e sua distância de equipamentos públicos e outras oportunidades urbanas agravam a vulnerabilidade dos moradores que dependem de transporte público ou particular para a realização de tarefas diárias. Tal cenário compromete não somente a qualidade de vida dessa população, aumentando gastos e reduzindo tempo para o lazer como também demonstra as desigualdades que persistem no espaço urbano de Aracaju.

Considerações Finais

Historicamente no Brasil, os programas habitacionais foram responsáveis por mudanças no cenário de muitas capitais, em virtude do grande volume de recursos investidos. A lógica capitalista fomenta a inserção de conjuntos habitacionais em áreas com pouca ou nenhuma estrutura urbana, desencadeando entraves sócioambientais e impactos à qualidade de vida dos moradores.

No caso de Aracaju, a produção da habitação social incentivou a expansão periférica, especialmente à oeste, em direção ao município de São Cristóvão, especialmente a Grande Rosa Elze, iniciada através dos conjuntos promovidos pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) e intensificada durante o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) (França, 2019; Almeida, 2022).

Visto como o maior programa habitacional no país, o Minha Casa Minha Vida (PMCMV), foi criado em 2009 e interrompido de 2021 a 2023, quando substituído pelo Casa Verde Amarela (PCVA). Retornado no ano passado, teve como resultado a construção de milhões de habitações, com o discurso de enfrentamento do déficit habitacional, mas os resultados demonstram a efetividade do protagonismo do capital imobiliário e financeiro para fomentar a crise econômica que assolava o país.

Entretanto, assim como as diversas capitais brasileiras, na capital sergipana, a maioria dos empreendimentos não atendem famílias das faixas 1, consideradas aquelas que mais carecem de novas habitações, em função da dificuldade de acesso à moradia formal e às oportunidades da cidade. Na capital sergipana, apenas 3 mil moradias foram destinadas para famílias de até 3 salários mínimos (correspondentes às faixas 1 e 1,5 do programa), ou seja, aquelas que compõem as estimativas do déficit habitacional, localizadas em bairros de menor renda e alta vulnerabilidade social, como Santa Maria, Porto D'Antas e Japãozinho.

Ainda é importante enfatizar a reprodução do modelo de expansão urbana periférica, cuja população de menor renda se distancia do centro que concentra grande parte dos postos de emprego e renda. Isso desencadeia dificuldades de deslocamentos diários, ou seja, maiores gastos com transporte público, mais tempo no trânsito devido aos distanciamentos e congestionamentos, menos tempo de descanso. De fato, a análise da implementação desses empreendimentos no espaço urbano e o acesso à equipamentos públicos, comércio e serviços é de fundamental importância para entender a conjuntura disposta pelo PMCMV na cidade de Aracaju, e como o mesmo fomentou a dispersão urbana periférica na capital, distanciando

famílias de direitos urbanos básicos. Essa análise foi possibilitada com o cruzamento entre a implantação do PMCMV e a oferta de oportunidades urbanas.

Referências

ALMEIDA, Viviane Luise de Jesus. Minha casa... e a minha vida na cidade? oportunidades urbanas no entorno dos empreendimentos do programa Minha Casa Minha Vida em Aracaju-SE. **Atividades Econômicas no entorno dos empreendimentos do PMCMV** (Relatório de Pesquisa). São Cristóvão, UFS: Repositório Institucional, 2022.

ANDRADE, Vanilza da Costa. **Programa Minha Casa, Minha Vida: financeirização da política habitacional e relações patrimonialistas em Sergipe**. (Tese de Doutorado em Geografia). São Cristóvão, Universidade Federal de Sergipe: 2018.

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. Publicado em julho de 2009. Disponível em <<https://unmp.org.br/wp-content/uploads/2009/08/PacotePedroMariana.pdf?>>. Acesso em maio de 2022.

ARAÚJO, Maria Clara Haywanon Santos. Minha casa... e a minha vida na cidade? oportunidades urbanas no entorno dos empreendimentos do programa Minha Casa Minha Vida em Aracaju-SE. **Equipamentos Públicos no entorno dos empreendimentos do PMCMV** (Relatório de Pesquisa). Centro de Estudos de Planejamento e Práticas Urbanas e Regionais. Departamento de Arquitetura e Urbanismo: UFS, 2022.

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

FARR, Douglas. **Urbanismo sustentável: desenho urbano com a natureza**. Porto Alegre: Bookman, 2013.

FRANÇA, Sarah Lúcia Alves. **Estado e Mercado na produção contemporânea de habitação de Aracaju-SE**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal Fluminense: Niterói, 2016.

_____. **Produção Habitacional de Interesse Social em Aracaju-SE, Brasil: periferização do direito à moradia?** Anais do 8. Congresso Luso Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável (PLURIS), Portugal: 2018.

_____. **Vetores de Expansão Urbana: Estado e Mercado na produção da habitação em Aracaju-SE**. São Cristóvão: Editora UFS, 2019.

FRANÇA, Sarah Lúcia Alves; ALMEIDA, Viviane Luise de Jesus. **Para onde Aracaju-SE está crescendo?** "condominização", regulação urbanística e conflitos ambientais. Um olhar para o bairro Jabotiana. Anais do XIV Seminário Internacional de Investigação em Urbanismo, Curitiba, 2022.

FRANÇA, Vera Lúcia Alves França. **Aracaju: Estado e Metropolização**. São Cristóvão: UFS, 1999.

_____. **O Direito à Cidade de Aracaju**. In: Aracaju: 150 anos de vida urbana. – Vera Lúcia Alves França e Maria Lúcia de Oliveira Falcón (Org.). Aracaju: PMA/SEPLAN, 2005.

JACOBS, Jane. Morte e vida das grandes cidades. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LABCIDADE. **Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV**. (Relatório de Pesquisa). São Paulo, 2014. Disponível em

<http://www.labcidade.fau.usp.br/download/PDF/2014_Pesquisa_MCMV_Relatorio_Final.pdf> Acesso em abril de 2022.

ROLNIK, Raquel (org.) **Como produzir moradia bem localizada com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida?:** implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. - Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

SANTOS, Mário Jorge Silva A. **(re)produção da segregação socioespacial na Região Metropolitana de Aracaju (SE):** interfaces da ação do Estado e do capital. Tese. Doutorado em Geografia da Universidade Federal de Sergipe, 2018.

SILVA, César Henriques Matos e. **Espaços públicos fortes:** transformações e ressignificações do centro da cidade de Aracaju. 1. ed. São Cristóvão-SE: Editora UFS, 2014. v. 1. 216p.

SOUZA, Bárbara Cecília Machado Fontes de. **Desenvolvimento regional e gestão metropolitana:** reflexões a partir da política habitacional na Região Metropolitana de Aracaju. São Cristóvão: Universidade Federal de Sergipe, 2009.

VASCONCELOS, Alana. **Aracaju sob rodas:** aspectos da mobilidade urbana no viés do transporte público. Dissertação de mestrado. Aracaju: UFS, 2014.

VASCONCELLOS, Eduardo. **Mobilidade urbana:** o que você precisa saber. São Paulo: Companhia das letras, 2013.

ANAIS

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

PROVISÃO HABITACIONAL VIA AUTOGESTÃO NO BRASIL: acompanhamento de conjuntura

Camila D'Ottaviano (FAUUSP)
Murilo de Lima Coutinho (FAUUSP)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

METRÓPOLES:
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

Resumo

Este artigo pretende consolidar o registro parcial do objetivo 2 “Análise de Conjuntura” do subprojeto “Direito à Cidade e Habitação”, no âmbito da Rede Observatório das Metrópoles – “As Metrópoles e o Direito à Cidade: conhecimento, inovação e ação para o desenvolvimento urbano”. Tem como foco a retomada da modalidade Entidades do Programa Minha Casa Minha Vida, retomado com o início do terceiro mandato do presidente Lula (janeiro/2023), e o Programa Pode Entrar, da cidade de São Paulo. Aprovado em 2021, o Programa Pode Entrar efetivou suas primeiras contratações em 2022 e tem, em julho de 2024, 27 projetos em andamento na modalidade Entidades. Já o Minha Casa Minha Vida Entidades (Entidades), teve a primeira seleção de 443 propostas divulgada em abril de 2024 e encontra-se atualmente em fase de submissão dos projetos para posterior contratação. Este artigo apresenta um breve panorama da situação atual de ambos os programas e de seus desafios, com o intuito de aprofundar a reflexão e a pesquisa empírica, produzindo um panorama sobre as experiências e práticas consolidadas e também apontando perspectivas para a pauta da provisão habitacional via autogestão. Este artigo é fruto das pesquisas “Moradia e Autogestão: práticas e perspectivas” e “Moradia e Autogestão: panorama, práticas e perspectivas”, ambas apoiadas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-CNPq (Processos 423328/2021-2 e 314612/2023-8).

Palavras-chave: moradia, autogestão, Brasil, Entidades, Pode Entrar

Preâmbulo: experiências recentes de provisão via autogestão

Com a recente retomada do ciclo de investimentos na produção de habitacional para a população de baixa renda pelo governo federal, cabe retomar o debate sobre a provisão habitacional via autogestão no Brasil propiciada por programas federais e locais. Em 2004, na primeira gestão do presidente Lula (2003-2006), foi lançado o Programa Crédito Solidário (PCS, 2004-2009), primeiro programa nacional destinado à provisão via autogestão. A aprovação do PCS envolveu uma longa trajetória e uma grande articulação entre agentes públicos, redes e movimentos sociais. (FERREIRA, 2014, p. 94)

Apesar de ser uma importante bandeira dos movimentos de moradia desde o final dos anos 1980, apenas a partir da estruturação nacional dos movimentos de moradia, a articulação nacional a favor da autogestão foi ampliada e ganhou força e representatividade. Segundo Evaniza Rodrigues, liderança da União Nacional por Moradia Popular (UNMP)

E nessa história a gente fortalece a proposta... mas ainda faltava o que? Faltava para esses estados (aos movimentos de representação estadual) que estavam chegando a oportunidade de vivenciar, de ter uma experiência dessas... Porque tudo bem, um vai lá na casa do outro e acha lindo, muito bonito, mas volta para casa e nada... Então, pra gente, era fundamental construir o crédito solidário. Ou seja, construir um programa a nível nacional que pudesse fazer a autogestão em outros lugares... (in MOREIRA, 2009, p. 82)

O PCS tinha como público alvo famílias com renda de até 3 salários mínimos, organizadas em associações vinculadas ou não a entidades de moradia. O Programa acabou sendo um programa social de habitação, sustentado pelo movimento popular, viabilizado com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), com desenho operacional da Caixa Econômica Federal (Caixa). Até agosto de 2011, quando as últimas obras foram finalizadas, foram investidos cerca de 387 milhões de reais, totalizando 21.695 unidades habitacionais, em 341 empreendimentos, distribuídos por 21 estados brasileiros. (FERREIRA, 2014, p. 121).

Ainda assim, a superação de entraves para a viabilização dos projetos seguia como pauta central dos movimentos de moradia. Um exemplo disso foi a Jornada Nacional de Luta pela Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade realizada em 2007. Naquele momento, o governo federal se comprometeu com a criação de um novo programa, com a destinação de 100 milhões

de reais para a produção de unidades habitacionais pelas associações e cooperativas autogestionárias, e também com a alteração nas regras de repasse dos recursos do FNHIS, possibilitando o repasse diretamente para entidades privadas sem fins lucrativos (Lei Federal nº 11.578/2007). (D'OTTAVIANO, 2021)

O uso de imóveis pertencentes ao patrimônio da União para fins de moradia de interesse social propiciado pela Lei Federal nº 11.481, também de 2007, já era uma promessa desde então.

Em 2008 foi lançado o programa de Ação de Produção Social da Moradia (APSM), com recursos diretamente vinculado ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), conforme Resolução no 18, de 19/03/2008 do Conselho Gestor do FNHIS. (RODRIGUES, PESSINA & BARBOSA, 2008). Porém o novo programa, além de ter curta duração, foi pouco efetivo. Entre 2008 e 2010, o APSM teve 112 propostas aprovadas, das quais apenas 20 tiveram as obras iniciadas.¹ (RODRIGUES, 2013)

Em 2009, com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV, Lei nº 11.977, de 07 de julho), todos os programas vigentes foram suplantados ou incorporados pelo próprio PMCMV.

Idealizado como um programa anticíclico em meio aos impactos gerados pela crise norte-americana de *subprimes* (2008), o PMCMV foi o primeiro programa habitacional federal a oferecer subsídio público não-oneroso para famílias de renda muito baixa. Inicialmente, o Programa previa apenas o financiamento direto a construtoras através do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Após mobilização dos movimentos de moradia e intensa negociação, o governo federal criou o subprograma Entidades, com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), provenientes do Orçamento Geral da União (OGU), e com a promessa de investir 2% do total de recursos na modalidade.²

Desenhado quase como uma continuidade do PCS, o Entidades destinava-se ao atendimento habitacional de famílias de baixa renda³ organizadas em associações ou cooperativas habitacionais, entidades sem fins lucrativos, com experiência comprovada na área e devidamente habilitadas pelo Ministério das Cidades. Dentre as modalidades do MCMV-Entidades destacavam-se: a *Compra Antecipada*, para viabilização da compra do terreno e pagamento da assistência técnica; e *Construção ou Requalificação* de prédio habitacional. (ROSSETTO NETTO & D'OTTAVIANO, 2019)

Além de interromper os demais programas federais, o PMCMV praticamente paralisou os programas e as iniciativas. Com um enorme volume de recursos, praticamente inviabilizou os Planos Locais de Habitação.

Apesar de se manter como único programa ativo até 2020, com a crise política e posterior impeachment da presidente Dilma Rousseff em 2016, os investimentos e contratações tiveram uma enorme redução a partir de 2014, sendo praticamente paralisados entre 2015 e 2016 (Gráfico 1).

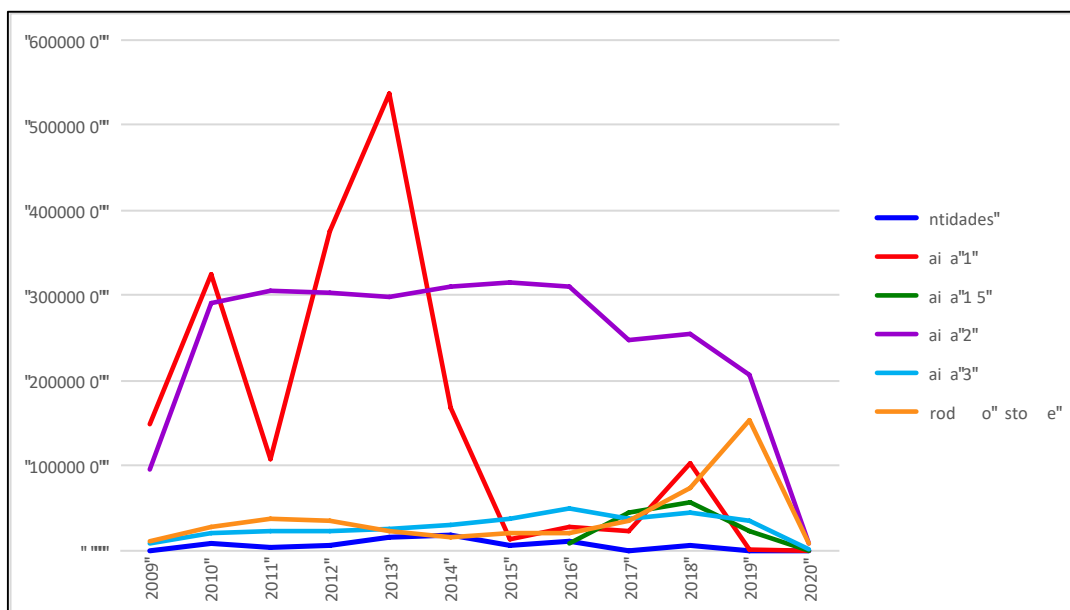
Formalmente encerrado em 26 de agosto de 2020, quando foi lançado pelo governo Jair Bolsonaro (2019-2022) o Programa Casa Verde e Amarela, o PMCMV contratou 5,79 milhões de unidades para diferentes faixas de renda, tornando-se o maior e mais abrangente programa habitacional criado no país desde a extinção, em 1985, do Banco Nacional de Habitação (BNH).

¹ Em 2009 foi aprovado o Plano Nacional de Habitação, rapidamente superado com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida.

² Num segundo momento, essa meta foi ampliada para 3%.

³ O parâmetro utilizado é o limite máximo de renda bruta das famílias, o qual passou por atualizações a cada edição do programa. No PMCMV-1 a renda era de R\$1.395,00, para o PMCMV-2 o limite era de até R\$1.600,00, e no PMCMV-3, de R\$1.800,00. Em 2024, este limite de renda é de R\$ 2.640,00.

Gráfico 1 – PMCMV – Número de Unidades Contratadas por Modalidade/Faixa, 2009-2020.



Fonte: SNH-MDR/e-SIC, outubro/2020. Posição em 31/agosto/2020. OBS: Os dados para Faixa 1,5 são relativos apenas ao período 2016-2020. Produção/Estoque são unidades ainda sem destinação final, prontas (Estoque) ou em construção (Produção) - podem ser destinadas a famílias da Faixa 1,5, 2 ou 3.

O primeiro ciclo do PMCMV foi formalmente encerrado em 26 de agosto de 2020, quando foi lançado pelo governo Jair Bolsonaro (2019-2022) o Programa Casa Verde e Amarela. Nesse primeiro ciclo foram investidos 556,9 bilhões de reais na construção de quase 5,8 milhões de unidades habitacionais, sendo 1,8 milhões para a Faixa 1. O PMCMV tornou-se, assim, maior e mais abrangente programa habitacional criado no país desde a extinção, em 1985, do Banco Nacional de Habitação (BNH). (D’OTTAVIANO, 2021)

Na modalidade Entidades foram contratadas 78.599 unidades. (D’OTTAVIANO, 2021a) (Tabela 1). Os últimos contratos foram assinados em 2018, de projetos que haviam sido selecionados em 2016. De acordo com o balanço final do primeiro ciclo, foi investido na modalidade Entidades apenas 0,7% do total de recursos do PMCMV, percentual muito inferior a meta de 3% do total.

Tabela 1: Programa Minha Casa, Minha Vida, 2009-2020

| Faixa | Modalidade | Qtd UH Contratadas | % UH Contratadas | Valor Contratado (R\$) | % Valor Contratado |
|------------------------------|-----------------------|--------------------|------------------|---------------------------|--------------------|
| Faixa 1 | MCMV-Entidades | 78.599 | 1,36% | 3.924.727.526,65 | 0,70% |
| | FAR Empresas | 1.363.595 | 23,53% | 78.271.240.330,12 | 14,05% |
| | FAR Urbaniz* | 85.723 | 1,48% | 5.768.961.713,61 | 1,04% |
| | Oferta Pública | 166.886 | 2,88% | 3.374.072.000,00 | 0,61% |
| | Rural | 215.752 | 3,72% | 6.117.071.377,12 | 1,10% |
| Faixa 1 ** | TOTAL | 1.831.956 | 31,61% | 93.531.345.420,85 | 16,79% |
| Faixa 1,5 | CCFGTS | 135.527 | 2,34% | 16.523.150.951,80 | 2,97% |
| Faixa 2 | CCFGTS | 2.945.897 | 50,83% | 333.083.588.050,10 | 59,81% |
| Faixa 3 | CCFGTS | 336.593 | 5,81% | 52.249.707.762,40 | 9,38% |
| Produção/ Estoque *** | CCFGTS | 467.096 | 8,06% | 57.630.544.910,22 | 10,35% |
| TOTAL **** | | 5.795.668 | 100,00% | 556.943.064.622,02 | 100,00% |

Fonte: SNH-MDR/e-SIC, outubro/2020. Posição em 31/agosto/2020. OBS: *FAR Urbanização Vinculada são as unidades produzidas no âmbito do PAC-Urbanização de Assentamentos Precários; **Os dados para Faixa 1,5 são relativos ao período 2016-2020. Para as demais Faixas os dados são relativos a todo o período. ***Produção/Estoque são unidades ainda sem destinação final, prontas (Estoque) ou em construção (Produção). Podem ser destinadas a famílias da Faixa 1,5, 2 ou 3; ****Foram retiradas do total 07 unidades (Faixa 1 Rural) sem identificação de UF ou valor contratado.

O Novo Ciclo do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades

Já no período de transição para terceiro mandato do presidente Lula (nov-dez/2022), houve a promessa de retomada da modalidade Entidades do PMCMV. Como o início do novo governo e a recriação do Ministério das Cidades, em janeiro 2023, houve também o compromisso de viabilizar suplementação complementar para a finalização das obras paralisadas durante as gestões Temer (2016-2019) e Bolsonaro (2019-2022). O ano de 2023 foi de muita negociação articulação, culminando, no mês de julho, com a publicação da Instrução Normativa 28 (definições do programa); da Portaria 861 (regulamenta a habilitação de entidades organizadoras); e da Portaria 862 (critérios e calendário de seleção de propostas).

Uma mudança importante em relação ao ciclo anterior diz respeito à habilitação das entidades organizadoras aptas a participar dos programas. A nova normatização foi elaborada com a participação de movimentos organizados e entidades e tem como um de seus objetivos centrais coibir a proliferação de entidades “de aluguel”, sem vínculo real com a pauta da autogestão. As novas regras foram definidas pela Portaria MCID nº 861, de 4 de julho de 2023.

A portaria definiu seis níveis distintos de habilitação – A, B, C, D, E e F -, que correspondem ao número máximo de unidades habitacionais que as Entidades Organizadoras (EO) podem executar de forma simultânea. Das 347 Entidades cadastradas, 95 não foram habilitadas. As 252 entidades habilitadas estão assim distribuídas: 25 com nível A (até 1.000 UHs), 21 em nível B (até 750 UHs), 19 em nível C (até 500 UHs), 39 em nível D (até 200 UHs), também 39 em nível E (até 100 UHs), e 109 em nível F (até 50 UHs).⁴

Outra mudança diz respeito ao incentivo a propostas de reforma de edifícios existentes, inclusive numa articulação com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos para o uso do patrimônio da União para fins de moradia de interesse social, e com o incremento no valor do financiamento.

⁴ Posteriormente, o número máximo de unidades por entidade foi ampliado.

O uso de imóveis da União também foi uma das conquistas do novo ciclo do programa, sendo inclusive um critério de priorização na seleção das propostas. Ao longo do mês de agosto de 2023, foram publicadas portarias conjuntas da Secretaria do Patrimônio da União e do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SPU/MGI) declarando “de interesse do serviço público, para fins de provisão habitacional de interesse social, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades” 20 imóveis pertencentes à SPU, com uma previsão de viabilização de 3.470 unidades habitacionais.⁵

Paralelamente, em 07 de agosto de 2023, o Ministério das Cidades abriu o primeiro ciclo de submissão de propostas do novo governo. A meta definida pela portaria 862 era a contratação de 16 mil unidades. O valor máximo a ser financiado por unidade é de R\$ 170.000,00, com possibilidade de aporte adicional de 40% para requalificação (retrofit) de imóveis.

A primeira seleção das propostas, no entanto, só foi divulgada pelo Ministério das Cidades em abril de 2024, através da Portaria MCID nº 355 (9/abril/2024). Foram selecionadas 443 propostas, totalizando de 37.535 unidades habitacionais, total muito superior ao 16 mil inicialmente previstos. O total de unidades por Entidade também superou as 1.000 unidades inicialmente previstas, com destaque para a Associação Esperança de Um Novo Milênio,⁶ com 23 propostas selecionadas num total de 3.393 UHs, e a Cearah Periferia, com 10 propostas num total de 1.402 UHs.

Esses dados ainda gerais dizem respeito às propostas selecionadas e não aos projetos efetivamente contratados, uma vez que a submissão dos projetos está em processo, se encerrando apenas em 30 de setembro de 2024. Cabe destacar que com dados disponíveis, não é possível distinguir propostas de obra ou aquelas que dizem respeito apenas à contratação do projeto.

Ainda que os dados não estejam detalhados, já é possível fazer um primeiro balanço das propostas selecionadas. Dos 27 estados da federação (UF), 22 tiveram propostas selecionadas, como mostra a Tabela 2.

⁵ Portarias SPU/MGI 2023: 4.211; 4.212; 4.252; 4.511; 4.512; 4.513; 4.514; 4.648; 4.659; 4.654; 4.655; 4.656; 4.657; 4.658; 4.797; 4.798; 4.799; 4.801; 4.812; 4.813; 4.814; e 4.815.

⁶ Pessoa jurídica vinculada ao Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST).

Tabela 2: Programa Minha Casa, Minha Vida. Propostas Selecionadas em 2024. Brasil e UFs.

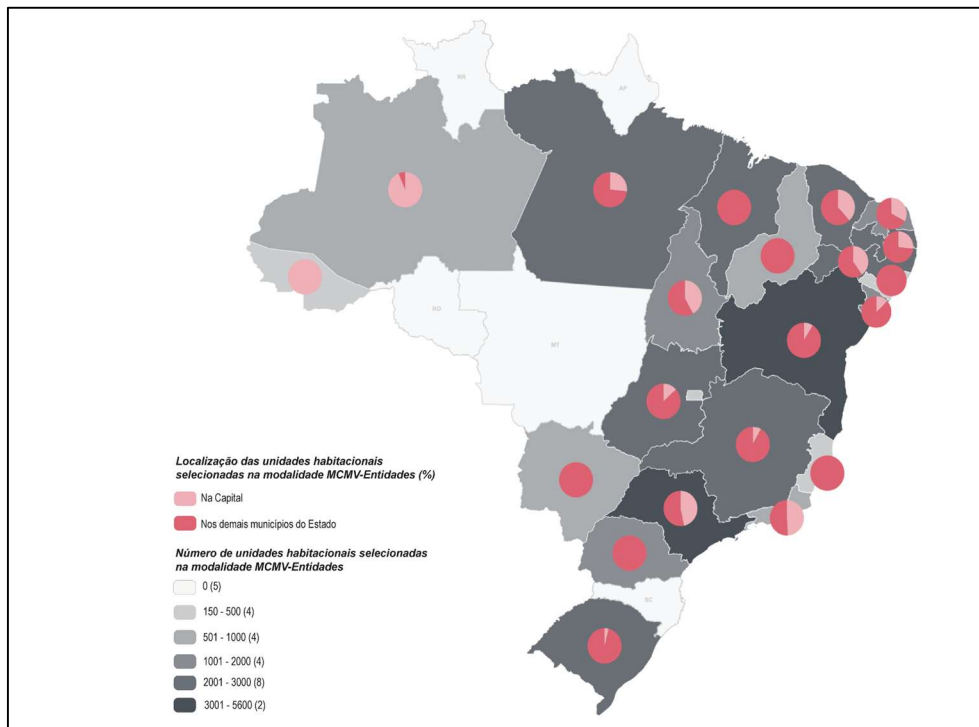
| Brasil UF | Seleção 2024 | |
|--------------|------------------------|---------------|
| | Propostas Selecionadas | UHs |
| AC | 2 | 226 |
| AP | nenhum | |
| AL | 6 | 434 |
| AM | 7 | 783 |
| BA | 54 | 4.221 |
| CE | 24 | 2.062 |
| DF | 4 | 250 |
| ES | 3 | 178 |
| GO | 20 | 2.085 |
| MA | 37 | 2.337 |
| MG | 32 | 2.398 |
| MS | 13 | 649 |
| MT | nenhum | |
| PA | 22 | 2.117 |
| PB | 27 | 2.248 |
| PE | 29 | 2.744 |
| PI | 11 | 599 |
| PR | 19 | 1.001 |
| RJ | 9 | 916 |
| RN | 22 | 1.619 |
| RO | nenhum | |
| RR | nenhum | |
| RS | 31 | 2.783 |
| SC | nenhum | |
| SE | 13 | 1.041 |
| SP | 43 | 5.564 |
| TO | 15 | 1.280 |
| TOTAL | 443 | 37.535 |

Fonte: Portaria MCID nº 35/2024.

A Figura 1 mostra a distribuição das propostas selecionadas por UFs e também a concentração das unidades aprovadas. Como já havia acontecido no primeiro ciclo do programa (D'OTTAVIANO, 2021c), o estado de São Paulo teve o maior número de projetos/unidades selecionadas. Nesta primeira seleção, os estados do Amapá, Mato Grosso, Roraima, Rondônia e Santa Catarina não tiveram nenhum projeto selecionado.

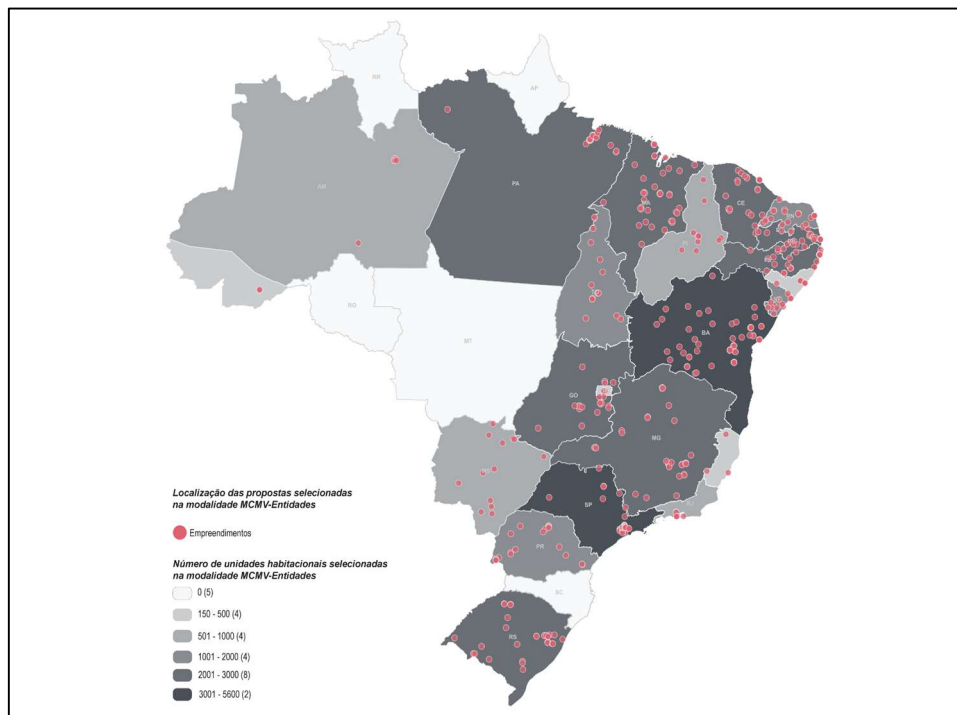
Outro dado importante é maior distribuição de projetos selecionados por todo o território nacional. Enquanto no primeiro ciclo 15% dos empreendimentos e 27% das propostas se localizavam no estado de São Paulo (D'OTTAVIANO, 2021c), na seleção 2024, este percentual é de 10% e 15%, respectivamente. Também chama atenção o grande volume de propostas selecionadas no estado da Bahia – 10% do total, totalizando 4.221 unidades (12% do total). Neste momento, a Bahia ocupa o lugar que foi do Rio Grande do Sul no ciclo anterior, com a segunda posição em propostas e unidades habitacionais selecionadas.

Figura 1: PMCMV-Entidades – Brasil. Propostas Seleccionadas por Estado, 2024.



Fonte: Ministério das Cidades. Elaboração: Murilo de Lima Coutinho.

Figura 2: PMCMV-Entidades – Brasil. Localização Propostas Seleccionadas, 2024.

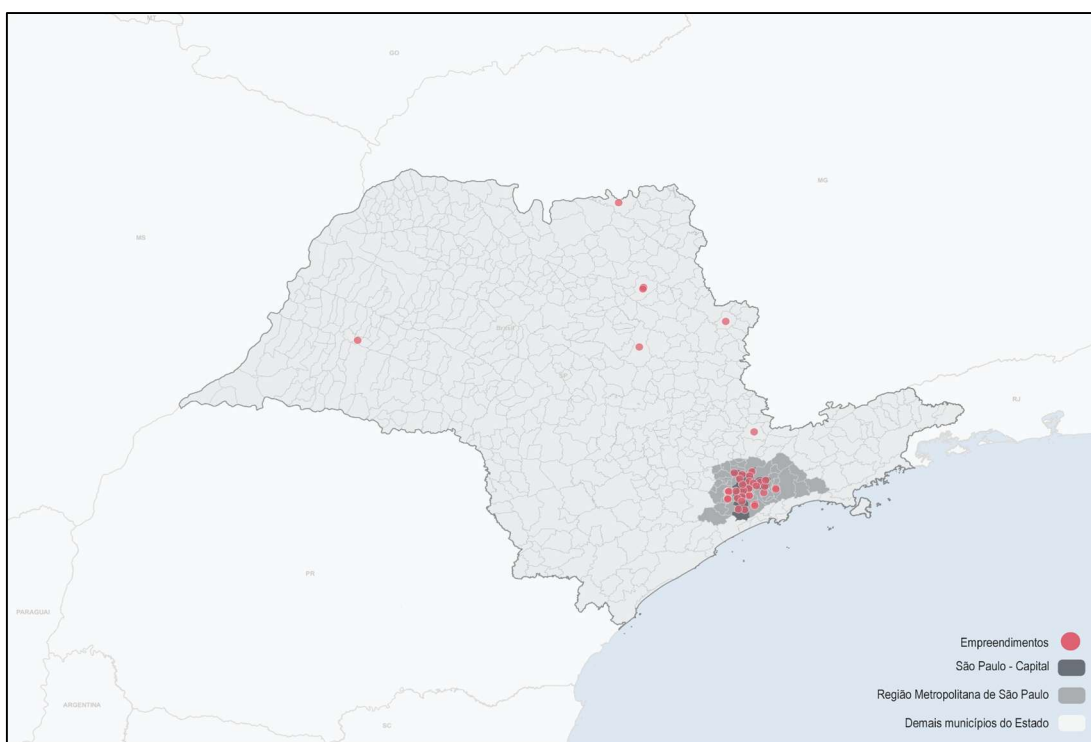


Fonte: Ministério das Cidades. Elaboração: Murilo de Lima Coutinho.

A Figura 2 mostra a localização das propostas selecionadas. O processo de interiorização do MCMV-Entidades se manteve neste segundo ciclo. Enquanto 16,4% dos empreendimentos contratados entre 2009-2020 se localizavam nas capitais dos estados (D’OTTAVIANO, 2021c), na seleção 2024 essa concentração se manteve estável, com 17,6% das propostas selecionadas localizadas nas capitais. Já em relação ao número de unidades habitacionais, a concentração nas capitais caiu de 27,3% para 24,9%.

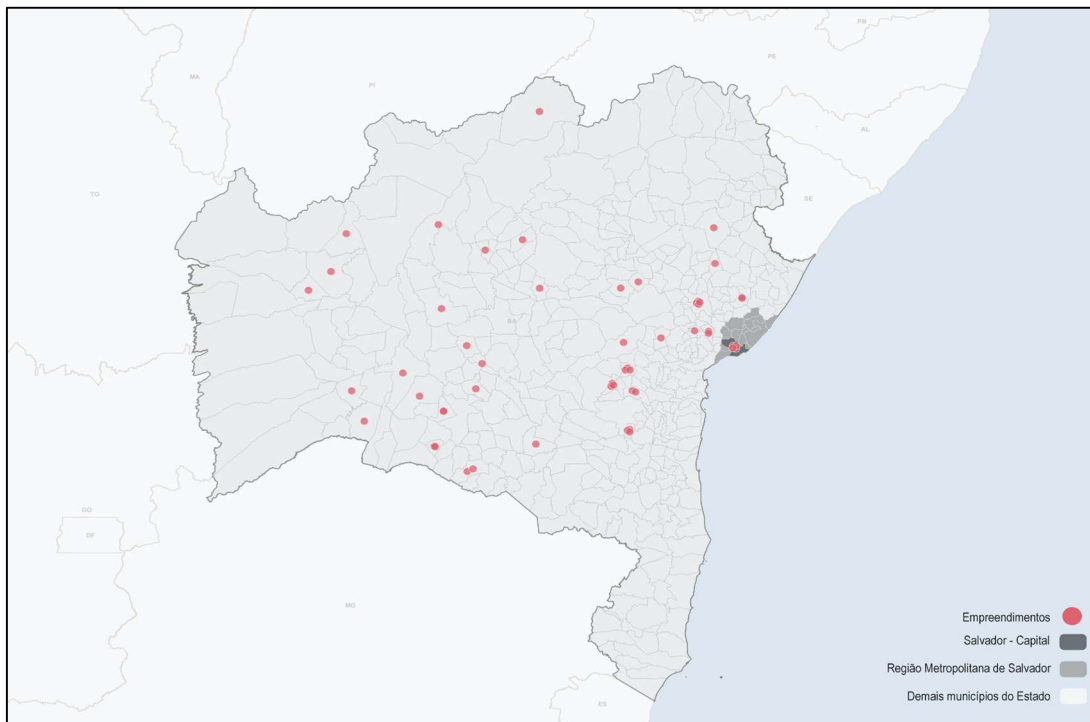
As Figuras 3, 4 e 5 mostram a localização das propostas selecionadas nos três estados com maior número: São Paulo, Bahia e Rio Grande do Sul. Enquanto no em São Paulo as propostas estão muito concentradas na capital e em sua região metropolitana. Na Bahia é notável a interiorização das propostas selecionadas. No Rio Grande do Sul essa interiorização também está presente, ainda que muitas das propostas se localizem na região metropolitana de Porto Alegre.

Figura. 3: PMCMV-Entidades – Estado de São Paulo. Propostas Selecionadas, 2024.



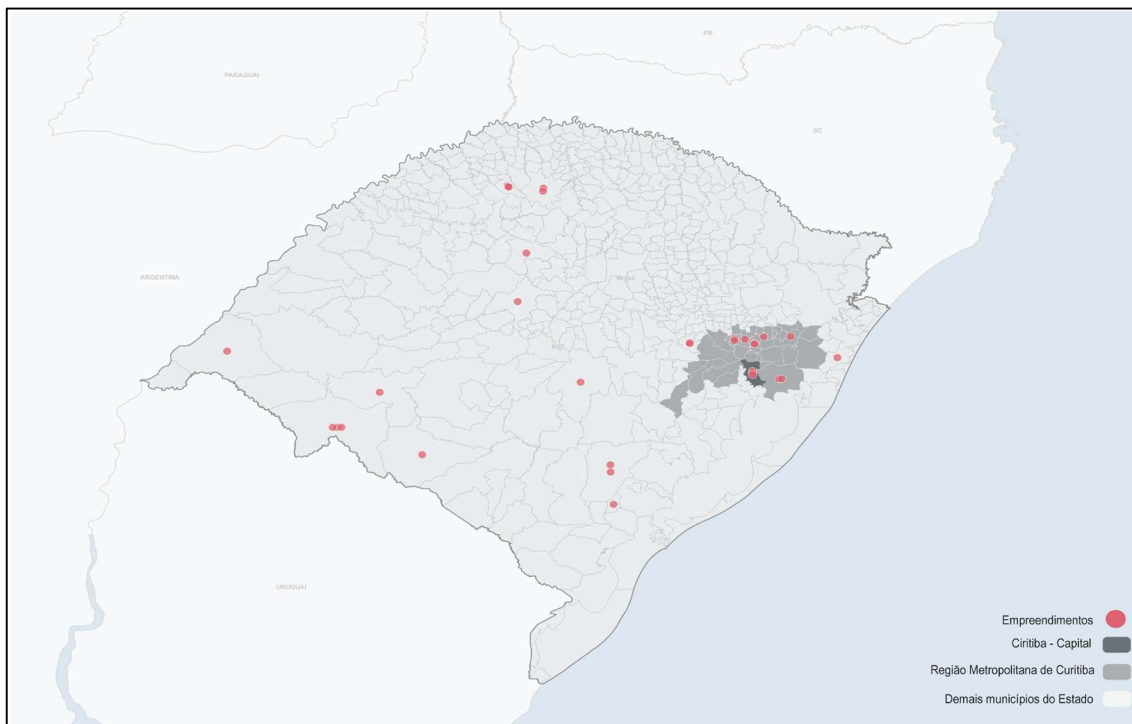
Fonte: Ministério das Cidades. Elaboração: Murilo de Lima Coutinho.

Figura 4: PMCMV-Entidades – Estado da Bahia. Propostas Seleccionadas, 2024.



Fonte: Ministério das Cidades. Elaboração: Murilo de Lima Coutinho.

Figura 5: PMCMV-Entidades – Estado do Rio Grande do Sul. Propostas Seleccionadas, 2024.



Fonte: Ministério das Cidades. Elaboração: Murilo de Lima Coutinho.

Ainda que o Rio Grande do Sul seja o terceiro estado com maior número de propostas selecionadas, a redução da sua participação em relação ao ciclo anterior é muito grande: de 107 (19,45%) empreendimentos contratados e 10.369 UHs (13,19%) para 31 propostas (7%) e 2.783 UHs (7,41%). Soma-se a isso que na seleção atual desapareçam os pequenos empreendimentos, com 4, 8 e 12 unidades.

Após a seleção das propostas, as assessorias técnicas e movimentos de moradia têm até o final de setembro de 2024 para a submissão dos projetos completos com toda a documentação pertinente – projeto executivo, orçamentos, documentação relativa às glebas, os edifícios a serem requalificados, acervo técnico, entre outros. Só então será possível ter o panorama real sobre os projetos efetivamente contratados e iniciar uma análise qualitativa dos mesmos.

O Programa Pode Entrar

Com a paralisação dos investimentos federais no MCMV-Entidades após 2017, houve uma enorme mobilização dos movimentos de moradia atuantes na cidade de São Paulo para viabilizar projetos elaborados no âmbito do chamamento da COHAB-SP de 2015 e 2016 (SABADI, 2021). Projetos idealizados para as Entidades com o uso de imóveis (terrenos e edifícios) pertencentes à prefeitura de São Paulo foram inviabilizados com a paralisação do programa federal.

Após alguns anos de mobilização, foi aprovado no município de São Paulo o Programa Pode Entrar (Lei nº 17.638 de 9/set/2021), com o objetivo de “criar mecanismos de incentivo à produção de empreendimentos habitacionais de interesse social, a requalificação de imóveis urbanos ou aquisição de unidades habitacionais, destinadas às famílias de baixa renda, estabelecendo uma política habitacional de financiamento e locação subsidiados” (art. 2). Utilizando-se de verba do Fundo Municipal de Habitação, o Programa prevê também a “promoção de alternativas de autogestão coletiva em parceria com organizações da sociedade civil” (art. 3). O programa tem duas modalidades: a aquisição de unidades via mercado e a provisão via autogestão, em moldes quase idênticos ao do MCMV Entidades.

Na modalidade Entidades/Autogestão, os primeiros projetos foram selecionados em 2022. Em junho de 2024, a cidade de São Paulo tinha 27 obras em andamento na modalidade Entidades/Autogestão, num total de 5.105 unidades habitacionais (Tabela 3). Já na modalidade Aquisição, que prevê a compra de unidades diretamente no mercado, foi contratada a compra de 10.018 unidades, todas com previsão de entrega para dezembro de 2025.

No caso da modalidade Entidades o valor do financiamento por unidade foi previamente fixado em R\$ 200.000,00. Este valor, no entanto, está sujeito a correção anual, numa conquista das demandas dos movimentos e assessorias técnicas. Já na modalidade Aquisição o valor máximo por unidade é de R\$ 210.000,00.

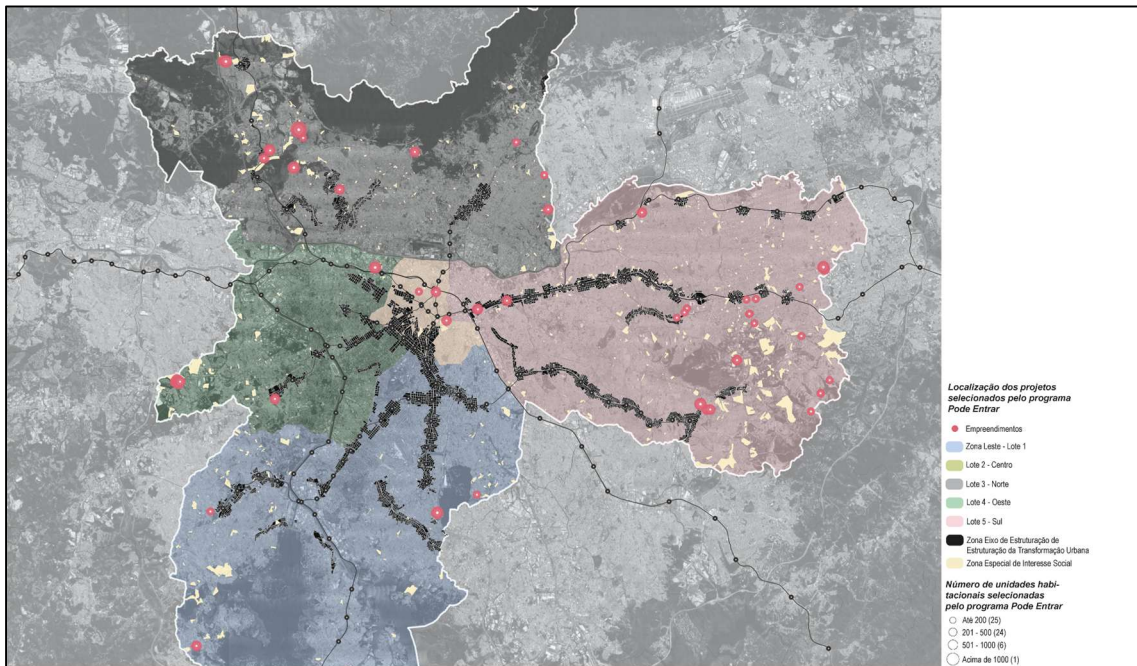
Tabela 3: Programa Pode Entrar Entidades. Obras em andamento, junho/2024

| EMPREENHIMENTO | | U.H |
|----------------|--|--------------|
| 1 | Edifício Prestes Maia | 287 |
| 2 | Itaquera - Nossa Senhora Fatima | 147 |
| 3 | São Jose II - Serra Verde B - Agudos B - Padre Ticão | 227 |
| 4 | Itaquera IC Padre Manoel De Paiva Qd 06 Lt 08 - Santa Barbara | 100 |
| 5 | Forte Do Rio Branco I Lt 09 | 154 |
| 6 | Itaquera II III Jose Bonifácio Qd 027 Lt 08 09 10 | 142 |
| 7 | Forte Do Rio Branco I Lt 11 | 164 |
| 8 | Jardim Celeste Qd 12 Lt 03/ Dandara | 50 |
| 9 | Carlos Marighella/General Rondon | 131 |
| 10 | Adventista Qd 01a Lt 06 07 08 | 83 |
| 11 | Belém/ Mutirão Carolina Maria De Jesus | 227 |
| 12 | Forte do Rio Branco I Lt 10 / Casa Branca 2 | 298 |
| 13 | Forte do Rio Branco III Lt 26/ Maria Felipa | 200 |
| 14 | Favela do Violão Quadra 1/ Luiz Gama | 224 |
| 15 | Itaquera - Santa Terezinha | 79 |
| 16 | Itaquera - Residencial Cida Pontes | 65 |
| 17 | Itaquera II III Jose Bonifácio Qd 138 Lt 10 - Missouri | 61 |
| 18 | Itaquera II III Jose Bonifácio Qd 138 Lt 11 - São Paulo Diferenciado I | 62 |
| 19 | Santa Etelvina - Residencial Nossa Senhora De Guadalupe | 84 |
| 20 | Barro Branco IIC Qd 37b Lt 02 03 | 140 |
| 21 | Bresser Vi | 296 |
| 22 | Elísio Teixeira Leite | 88 |
| 23 | Bauru A B | 440 |
| 24 | Lajeado A B C | 528 |
| 25 | Forte Rio Negro A B | 600 |
| 26 | Santa Etelvina I Vi A Qd 18b Lt 05 | 24 |
| 27 | Bresser XIV | 204 |
| Total | | 5.105 |

Fonte: Conselho Municipal de Habitação de São Paulo.

A Figura 6, a seguir, mostra a localização das obras em andamento do Programa Pode Entrar modalidade Entidades/Autogestão. Como os projetos contratados se localizam em terrenos e edifícios pertencentes à prefeitura municipal, ainda que grande parte deles se localizem da periferia da cidade é importante destacar a presença de algumas obras na região central da cidade, como a reforma do edifício Prestes Maia, com 287 unidades habitacionais, e construção com edifício Carlos Marighella (Figura 7), com 131 unidades.

Figura 6: Programa Pode Entrar – Projetos Seleccionados, 2023/2024.



Fonte: Conselho Municipal de Habitação de São Paulo. Elaboração: Murilo de Lima Coutinho.

Figura 7: Programa Pode Entrar – Obras do edifício Carlos Mariguella, maio/2024.



Fonte: Camila D'Ottaviano.

Ao longo do primeiro semestre de 2024 foram selecionados mais 8 projetos, num total de 850 novas unidades habitacionais. A contratação desses novos projetos, no entanto, ainda não aconteceu.

Desafios permanentes para a provisão via autogestão no Brasil

A produção habitacional via autogestão é uma pauta antiga dos movimentos de moradia e assessorias técnicas brasileiras, em especial os atuantes da cidade de São Paulo. Projetos paradigmáticos que remontam a gestão Luiza Erundina (1989-1992) na cidade de São Paulo são usados como referências para a formulação de programas e políticas públicas (PASTERNAK & D'OTTAVIANO, 2014). No entanto, a dependência de ciclos governamentais progressistas para a fomento a projetos autogestionários, tem sido um empecilho à ampliação dessa forma de produção habitacional (AGUIAR, 2021; D'OTTAVIANO, 2021; FERREIRA, 2014; LAGO, 2012; MOREIRA, 2009; RODRIGUES, 2013; ROSSETTO NETTO, 2017; e VELASCO, 2018).

A interrupção do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, em 2017, impactou obras em andamento e a viabilização de projetos já prontos. A aprovação do Programa Pode Entrar foi uma solução importante para a viabilização de alguns desses projetos, porém restrita à cidade de São Paulo. No restante do país, no entanto, nenhum novo projeto foi viabilizado desde então.

Neste momento, com a seleção de 443 novas propostas pelo MCMV-Entidades, existe uma enorme expectativa em relação a um novo ciclo de autogestão para os próximos anos. Mas apenas a contratação efetiva das obras poderá consolidar este novo ciclo.

Na cidade de São Paulo, além das 27 obras do Pode Entrar em andamento, espera-se a contratação de 28 novos projetos, sendo 3 deles reforma de edifícios na área central, num total de 3.455 unidades habitacionais, projetos viabilizados pelos programas municipal e federal mas que também dependem de aporte do governo estadual.

Ainda que o novo ciclo do programa Minha Casa Minha Vida Entidades seja uma importante conquista dos movimentos de moradia organizados, das assessorias técnicas e seus parceiros, foram e continuam sendo muitos os desafios enfrentados para a viabilização de projetos via autogestão. Entre eles merecem destaque:

- » reconhecimento do trabalho das assessorias técnicas e remuneração da etapa do projeto;
- » valor máximo do financiamento inviabiliza, neste momento, a aquisição de lotes ou edifícios para desenvolvimento dos projetos. Muitos das propostas selecionadas atualmente só foram viabilizadas pois estão localizados em imóveis públicos pertencentes à Secretaria de Patrimônio da União (SPU) ou, no caso do Programa Pode Entrar, ao município de São Paulo;
- » o adiantamento de ao menos duas medições/parcelas conquistado no MCMV-Entidades não foi incorporado pelo Pode Entrar;
- » o sistema de medição física (de execução da obra) conquistado no MCMV-Entidades também não foi incorporado pelo Pode Entrar, que mantém também a medição contábil;
- » a falta de reajuste dos valores da obra no MCMV-Entidades, algo já previsto no Pode Entrar;
- » as interrupções e incertezas na operação dos programas em função das alterações das gestões governamentais, tanto a nível local quanto nacional;
- » a gestão feita pela Caixa junto às assessorias técnicas, nos mesmos moldes das construtoras e incorporadoras, sem considerar as especificidades e características do processo autogestionário.

Durante o primeiro ciclo do Programa Minha Casa Minha Vida (2009-2020) houve a previsão de investimento de 3% do total do programa na modalidade Entidades. No entanto, balanço realizado em 2021 (D'OTTAVIANO, 2021a) apontou que, ainda que as unidades e conjuntos produzidos via autogestão sejam os melhores avaliados do programa e serem usados como exemplos de sucesso, as 78.599 unidades habitacionais contratadas pelo MCMV-Entidades representaram apenas 0,70% do valor total investido no Programa.

Nesse sentido, além de ajustes nas regras, modelagem e valores do programa, é urgente ampliar o volume de investimento em soluções e projetos autogestionados.

Referências

AGUIAR, Renata Miron de. **O Canteiro autogerido**. Entre a experiência coletiva e a vida cotidiana. Empreendimentos José Maria Amaral e Florestan Fernandes. Dissertação de Mestrado. São Paulo: PUC-SP, 2021.

D'OTTAVIANO, Camila. (org.). **Habitação, Autogestão e Cidade**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2021a.

D'OTTAVIANO, Camila. O Programa Minha Casa Minha Vida Entidades: crítica necessária *versus* consolidação dos avanços. In C. D'Ottaviano. **Habitação, Autogestão e Cidade**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, p. 31-80, 2021b.

D'OTTAVIANO, Camila. O Programa Minha Casa Minha Vida Entidades no Brasil: grandes diferenças regionais. In C. D'Ottaviano. **Habitação, Autogestão e Cidade**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, p. 293-331, 2021c.

FERREIRA, Regina F.C.F. **Autogestão e Habitação**: entre a utopia e o mercado. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2014.

LAGO, Luciana C. do. **Autogestão da moradia na superação da periferia urbana**: conflitos e avanços. Revista E-metrópoles, v. 5, 2012, p. 6-12.

MOREIRA, Fernanda. A. **O lugar da autogestão no Governo Lula**. Tese de Doutorado. São Paulo: FAUUSP, 2009.

PASTERNAK, Suzana; D'OTTAVIANO, Camila. Half a century of self-help in Brazil. In: Jan Bredenoord; Paul van Lindert; Peer Smets. (Org.). **Affordable Housing in the Urban Global South**. Londres: Routledge, p. 241-255, 2014.

RODRIGUES, Evaniza. **A estratégia fundiária dos movimentos populares na produção autogestionária da moradia**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: FAUUS, 2013

RODRIGUES, Evaniza Lopes; PESSINA, Leonardo; BARBOSA, Benedito Roberto. **Produção social da moradia**: desafios da política de habitação. Proposta, Rio de Janeiro, no 116, p. 21-25, abr/jun 2008.

ROSSETTO NETTO, Adelcke. **Habitação Central**. Produção de habitação de interesse social no centro de São Paulo, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1. Dissertação de Mestrado. São Paulo: FAUUSP, 2017.

ROSSETTO NETTO, Adelcke; D'OTTAVIANO, Camila. **Habitação em Área Central via Programa Minha Casa Minha Vida Entidades:** alternativas possíveis. In Anais do XVIII Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Natal: ANPUR, 2019.

SABADI, Adriana Luz. **Vide meu endereço:** um panorama do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades na cidade de São Paulo. Dissertação de Mestrado. São Paulo: FAUUSP, 2021.

UNIÃO NACIONAL POR MORADIA POPULAR. **Cartilha de Autogestão em Habitação.** São Paulo: UNMP, 2019.

VELASCO, Thais. **O Mutirão Habitacional Autogerido:** Trabalho Coletivo em Canteiro e Transformações Sociais, Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IPPUR, 2018.

An aerial photograph of a coastal town, likely in Brazil, showing a dense residential area with small buildings, a paved road, and a sandy beach. The ocean is visible on the right side of the image, with waves breaking onto the shore. The sky is overcast with soft, diffused light. A dark blue rectangular box is overlaid on the upper portion of the image, containing white text.

Illegalismos Urbanos

Coordenação

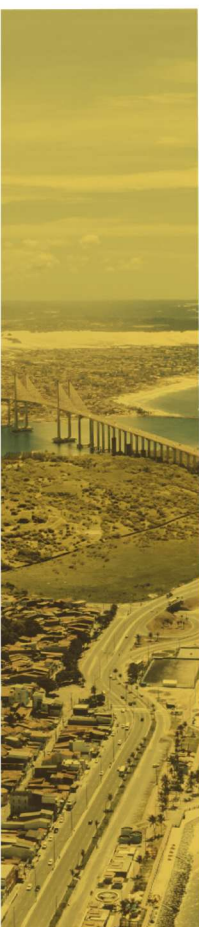
Claudio Roberto de Jesus – Núcleo RMNatal (PPEUR/IPP-UFRN)

Orlando dos Santos Junior – Núcleo Rio de Janeiro (IPPUR-UFRJ)

ANAIS

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

- A INTERIORIZAÇÃO DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO: dinâmicas sociais e econômicas** 318-323
Alice Leonora de Sousa e Silva (UFRN)
- BREVE RESGATE DOS (DES) CAMINHOS RECENTES DA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO: das UPPs ao Programa Cidade Integrada** 324-336
Cíntia Maria Frazão (IESP/UERJ)
- CRIME E VIOLÊNCIA EM UMA METRÓPOLE DESIGUAL: Fortaleza, impactos sociais e espaciais da expansão das facções criminosas** 337-348
Tiago Batista Moreira (UFC), Mariana Ingrid Sousa Melo (UFC) e Carlos Wesley Freire da Silva (UFC)
- ENTRE IDAS E VINDAS DA LEGISLAÇÃO URBANA: reflexos na verticalização em Aracaju - SE** 349-384
Raíssa Santana Quintiliano dos Santos (UFS) e Sarah Lúcia Alves França (UFS)
- POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA, VITIMIZAÇÃO E SENSAÇÃO DE SEGURANÇA NAS CIDADES** 385-394
Domitila Costa Cayres (IJSN), Daniela Cristina Neves de Oliveira (IJSN) e Thiago de Carvalho Guadalupe (IJSN)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

METRÓPOLES:
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

ANAI S

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

A INTERIORIZAÇÃO DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO: dinâmicas sociais e econômicas

Alice Leonora de Sousa e Silva (UFRN)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

METRÓPOLES:
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

Resumo

Este artigo analisa os desafios e transformações associados à interiorização do sistema prisional no Brasil. Diante do crescimento exponencial da população carcerária e do déficit significativo de vagas, a política de interiorização surge como uma resposta do Estado à crise de superlotação e às precárias condições nas prisões metropolitanas. O estudo examina como a relocação de prisões para áreas interiores impacta as dinâmicas sociais e econômicas locais, criando novas demandas por infraestrutura e serviços e alterando percepções sobre segurança e identidade urbana. Além disso, discute a transformação das comunidades receptoras e a persistência de problemas estruturais no sistema penitenciário, ressaltando a necessidade de uma avaliação crítica sobre a eficácia e os impactos das políticas de interiorização no contexto brasileiro.

Palavras-chave: Sistema carcerário brasileiro; interiorização prisional; políticas penitenciárias

Introdução

O Brasil enfrenta um desafio crítico em relação à sua população prisional, sendo classificado como o terceiro país com a maior população carcerária global, de acordo com o Conselho Nacional de Justiça (2022). Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2023, há mais de 832.295 mil pessoas em privação de liberdade no país, com um déficit de 230.578 mil vagas (ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2023). Os Dados Estatísticos do Sistema Penitenciário (SISDEPEN), coletados até junho de 2023, revelam 839.672 pessoas no sistema penitenciário, resultando em um déficit total de 166.717 vagas (SISDEPEN, 2023).

De 2000 a 2023, a população prisional brasileira cresceu significativamente, passando de 232.755 para 839.672 pessoas em privação de liberdade, incluindo detentos em celas físicas (649.592) e prisão domiciliar (190.080) (SISDEPEN, 2023). Esse aumento suscita questionamentos sobre a eficácia das políticas penitenciárias e a necessidade urgente de reformas diante de desafios estruturais como superlotação e condições precárias. O fenômeno do encarceramento em massa no Brasil é complexo, sendo influenciado por estratégias estatais, políticas judiciais e dinâmicas sociais. A abordagem punitiva em crimes patrimoniais e relacionados a drogas contribui para a seletividade do sistema penal, resultando no aumento contínuo da população carcerária (SINHORETTO; SILVESTRE; MELO, 2013).

A evolução histórica das prisões e a transformação na percepção pública dessas instituições estão intrinsecamente ligadas ao fenômeno do encarceramento em massa. A perspectiva foucaultiana, apresentada em "Vigiar e Punir", desafia a visão convencional das prisões como meros espaços de confinamento, propondo uma análise que as compreende como componentes fundamentais de um sistema disciplinar que se transformou ao longo do tempo (FOUCAULT, 2011). A percepção pública das prisões reflete não apenas questões operacionais, mas também mudanças mais abrangentes no exercício do poder e na gestão social. A crise nas prisões torna-se uma manifestação visível das dinâmicas sociais e do controle examinadas por Foucault em sua análise sobre a natureza e propósito das instituições penais (FOUCAULT, 2011).

A situação do encarceramento em massa no Brasil, marcada pela alarmante superlotação e déficit expressivo de vagas, destaca a urgência de transformações estruturais no sistema prisional. A política penitenciária de interiorização das unidades prisionais no Brasil surge como uma resposta rápida ao déficit crônico de vagas prisionais e como uma tentativa de conter, ainda que de maneira limitada, os índices de violência (SABAINI, 2011). Essa estratégia de desconcentração das prisões nas metrópoles e interiorização do sistema penitenciário não só afeta a vida nos municípios escolhidos para abrigar essas novas unidades, mas também transforma profundamente o espaço urbano e a dinâmica social local (SABAINI, 2011).

No entanto, essa abordagem levanta dúvidas sobre a eficácia real da interiorização na redução da superlotação e dos índices de violência, uma vez que a transferência de presos para áreas mais distantes das grandes cidades pode, paradoxalmente, comprometer o acesso a programas de reabilitação e à reintegração social, que são cruciais para a redução da reincidência criminal. Conforme Godoi et al. (2019) destacam, a instalação de prisões em municípios do interior deixou de focar na reintegração dos detentos para focar na reprodução de instituições de segurança máxima. Este movimento transforma o rural em uma extensão do urbano, gerando novas dinâmicas econômicas e sociais (CHIKADZE; MAZON, 2020).

A interiorização penitenciária promove um aumento nos fluxos de presos, famílias, visitantes e fornecedores entre a capital e o interior, criando uma configuração espacial e relacional nos municípios receptores. A presença das prisões demanda infraestrutura e serviços que antes eram inexistentes ou subdesenvolvidos, impactando diretamente a economia local e as relações sociais (JÚNIOR, 2014). O fenômeno da interiorização do sistema prisional no Brasil, iniciado na década de 90, mudou significativamente os rumos da política penitenciária, resultando na construção de inúmeras unidades prisionais pelos interiores dos estados brasileiros (FRANCHI, 2005). A política de interiorização do sistema prisional, tem promovido uma série de mudanças nas dinâmicas urbanas e sociais dos municípios que recebem essas unidades. Além dos efeitos econômicos e de infraestrutura, essa política tem transformado a vida nas comunidades circunvizinhas às prisões, introduzindo novas formas de vigilância e controle social, além de reforçar estigmas e preconceitos (GONZAGA, 2013).

A presente pesquisa propõe uma análise sobre a estratégia de interiorização prisional no contexto brasileiro, surgida como resposta à superlotação e más condições nas prisões metropolitanas, situando-se no contexto mais amplo do fenômeno do encarceramento em massa no Brasil. A metodologia adotada envolve revisão bibliográfica, além de análise documental com base em dados oficiais e estudos acadêmicos. Este estudo qualitativo busca contribuir para uma compreensão básica da política de interiorização prisional e suas implicações no cenário brasileiro, especialmente em relação aos desafios do encarceramento em massa.

Discussão

Ao expandir o sistema prisional para municípios do interior, a política de interiorização surge como uma resposta institucional e alternativa estatal à crise de superlotação, através da criação de novas unidades prisionais. A instalação dessas unidades prisionais gera mudanças profundas na dinâmica social e econômica dos moradores, dos familiares dos apenados, e do ambiente urbano local, alterando a estrutura social e econômica das comunidades receptoras (SABAINI, 2011). As novas relações estabelecidas entre os habitantes locais e os funcionários das prisões, assim como entre as famílias dos detentos e a comunidade, podem provocar tanto conflitos quanto colaborações, redefinindo o tecido social da cidade (SABAINI, 2011).

Paralelamente, a interiorização prisional revela os conflitos de interesse nas regiões metropolitanas e em municípios de grande e médio porte, onde a competição por terrenos é intensa. Nesses locais, os interesses políticos e urbanos priorizam o desenvolvimento de "espaços de inclusão", que possuem maior valor econômico, enquanto as prisões são frequentemente alocadas em áreas menos valorizadas. Essa prática perpetua a segregação espacial e agrava as desigualdades socioeconômicas ao direcionar os novos empreendimentos prisionais para regiões de menor importância e influência (FRANCHI, 2005). Assim, a distribuição geográfica das prisões em regiões escolhidas resulta na concentração desses estabelecimentos em áreas menos valorizadas, o que intensifica a segregação espacial e as desigualdades socioeconômicas (FRANCHI, 2005).

Além das transformações na infraestrutura e na dinâmica local, a instalação de prisões pode afetar as comunidades vizinhas de forma significativa. Os residentes dessas áreas muitas vezes enfrentam estigmatização, sendo associados a um

ambiente de marginalidade e crime devido à proximidade com as unidades prisionais. Esse estigma cria uma barreira social que acirra a segregação geográfica e social das comunidades. Morar perto de uma prisão acarreta desafios sociais e econômicos adicionais e expõe os moradores ao julgamento e desconfiança da sociedade (GONZAGA, 2013). Frequentemente descritas como "caixas-pretas", as prisões são percebidas como isoladas do restante da sociedade, evidenciando uma falta de transparência e comunicação sobre suas condições internas e o impacto nas áreas ao redor. Esse isolamento reforça a ideia de que as prisões são locais separados e pouco conhecidos pela maioria, perpetuando estigmas e preconceitos. Os moradores próximos frequentemente enfrentam desconhecimento e desinformação sobre a realidade dessas instituições, alimentando medos e suspeitas infundadas (GONZAGA, 2013).

A dinâmica social das cidades com prisões é complexa e multifacetada. A presença das unidades prisionais afeta não apenas as relações sociais, como a economia, mas também a percepção de segurança. A política de interiorização das prisões provoca mudanças significativas nas cidades que as recebem. A instalação de uma prisão altera a infraestrutura local e gera uma nova classe socioeconômica composta por funcionários do sistema prisional e seus familiares, frequentemente com um padrão de vida mais alto do que o dos residentes da área. Esse contraste econômico pode criar tensões e transformar as dinâmicas sociais e econômicas do município (SABAINI, 2011).

Além das alterações sociais e econômicas, a presença de uma prisão reconfigura o espaço urbano. A necessidade de atender às demandas da unidade prisional frequentemente leva ao surgimento de novos comércios e serviços, o que pode impactar a percepção de segurança e modificar os valores imobiliários da região. Essas mudanças têm reflexos diretos na configuração e na dinâmica do espaço urbano local (SABAINI, 2011).

Outro fenômeno relacionado é o turismo penitenciário, onde familiares dos detentos visitam as prisões, gerando demanda por serviços de hospedagem, alimentação e transporte. Embora essa movimentação possa ser vista como uma oportunidade econômica para as cidades, muitas vezes ela esconde as dificuldades enfrentadas pelas pessoas privadas de liberdade e por seus familiares, revelando uma dimensão mais dura da realidade (CHIKADZE; MAZON, 2020).

A interiorização das prisões não apenas transforma a economia local ao criar novos arranjos institucionais e econômicos, mas também gera uma rede de interações que estimula a economia regional através da criação de empregos e do fortalecimento de pequenos negócios. No entanto, essa reestruturação pode ser vista como uma estratégia de gestão da miséria, ao transferir problemas das capitais para o interior e intensificar o sofrimento das famílias dos prisioneiros, frequentemente ocultando a verdadeira extensão das dificuldades enfrentadas por essas populações (CHIKADZE; MAZON, 2020).

Conclusões

Ao refletirmos sobre o processo de interiorização da instalação de prisões, é crucial compreender que a escolha de onde essas instituições são situadas vai além de uma simples decisão administrativa. Essa escolha é moldada por uma combinação de diretrizes legais, interesses políticos e valores atribuídos às diferentes áreas dentro do município e do estado. A prisão, enquanto instituição planejada pelo Estado, não só busca cumprir um papel de regeneração dos apenados, mas também influencia e é influenciada pela dinâmica urbana (SILVA, 2015). As prisões interagem constantemente com o espaço urbano, afetando e sendo afetadas pelas políticas locais, pela configuração urbana, e modificando as dinâmicas sociais. As prisões criam demandas por infraestrutura e serviços, além disso, moldam o imaginário coletivo sobre os locais onde estão situadas e impactam a percepção da identidade urbana.

O fenômeno da interiorização prisional surge como alternativa estatal a crise do sistema penitenciário oriunda do encarceramento em massa e conseqüente déficit de vagas no sistema, ao visar a expansão do sistema penitenciário buscando atender a redução do déficit de vagas - pela premissa de melhoria das condições de encarceramento. Contudo, a realidade brasileira apresentada, nas pesquisas bibliográficas e documentais consultadas durante a construção do presente artigo, revela um descompasso persistente entre a construção de novas unidades e o crescente número de pessoas encarceradas, destacando a complexidade e as limitações desse modelo de gestão. Portanto, a interiorização das prisões, ao transformar a economia local e criar redes de interação, também levanta questões sobre a eficácia e as conseqüências dessa estratégia. Ao transferir problemas das capitais para o interior, essa abordagem pode não apenas deslocar, mas também intensificar as dificuldades enfrentadas nas dinâmicas sociais (pelos familiares de pessoas privadas de liberdade e pelos moradores dos respectivos municípios), pelas comunidades receptoras, revelando a necessidade de uma análise mais crítica e transparente sobre os impactos dessas instituições no tecido urbano e social.

Referências bibliográficas

- BARBOSA, A. R. (2013). "Grade de ferro? Corrente de ouro!": circulação e relações no meio prisional. *Tempo Social*, 25(1), 107–129.
- BEZERRA, B. B. A. (2020). Os efeitos da instalação de prisões em nível local: Um estudo da presença do Complexo Penal de Alcaçuz na vida comunitária da comunidade de Hortigranjeira.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. (2022). Relatório sobre a População Carcerária no Brasil.
- CHIKADZE, Thamires Luz; MAZON, Marcia da Silva. Mercado e prisões: turismo penitenciário na ótica da Sociologia Econômica. Trabalho apresentado no 44º Encontro Anual da ANPOCS, compondo o GT40 – Sociedade e Vida Econômica. São Paulo, 2020.
- FELTRAN, G. S. (2018). *Crime e castigo na cidade: o caso de São Paulo*. Editora FGV.
- FOUCAULT, M. (2008). *Segurança, Território, População: Curso dado no Collège de France (1977- 1978)*. São Paulo: Martins Fontes, 2008
- FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. 39. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011. 291 p, [24] p de estampas.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo. FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2023.
- FRANCHI, João Luiz. *Geografia prisional: a interiorização do sistema penitenciário no estado de São Paulo*. Revista Anual. Instituto Histórico e Geográfico de Piracicaba, 2005.
- GODOI, Rafael. (2015). Notas sobre o sistema prisional contemporâneo. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, 97-114.
- GODOI, Rafael. *Ao redor e através da prisão: cartografias do dispositivo carcerário contemporâneo*. 2010. 203 f. (Mestrado) – Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

GODOI, Rafael. Fluxos em cadeia: as prisões em São Paulo na virada dos tempos. 2015. 243 f. Tese (Doutorado) – Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

GODOI, Rafael; ARAÚJO, Fábio e MALLART, Fábio. Espacializando a prisão: a

conformação dos parques penitenciários em São Paulo e Rio de Janeiro. Revista Novos Estudos – CEBRAP, v. 38, n. 03, p. 591-611, São Paulo, set.-dez. 2019

GONZAGA, Vanessa Pontes Galvão. À sombra do encarceramento: o entorno das prisões. Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2013

HOLLOWAY, Thomas. (1997). The Local Politics of Prisons: The Case of California. Social Justice, 66-81.

MARQUES, J. (2017). O sistema prisional brasileiro e a crise do Massacre do Carandiru. Boletim de Ciências Sociais, (116), 45-63.

MENEZES, D. (2016). A Geografia do Encarceramento no Estado do Rio Grande do Norte: Uma Análise das Prisões e Cadeias Públicas. Tese de doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

MOTTA, Manoel Barros. (2003), "Apresentação". In: _____. Michel Foucault: estratégia, poder-saber Rio de Janeiro, Forense Universitária, pp. v-lxvi.

MOTTA, A. S. (2003). Controle penal, racionalidade gerencial e cidadania. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 29-44.

SABAINI, Raphael Tadeu. Uma cidade entre presídios: percepções acerca de um contínuo entre a prisão e o urbano. Sociedade e Território, v. 23, nº 2, Natal, 2011.

SILVESTRE, Giane. (2011), Dias de visita: relações sociais e econômicas tecidas do lado de fora das penitenciárias em Itirapina-SP São Carlos, dissertação de mestrado, Departamento de Sociologia, Universidade Federal de São Carlos.

SILVA, Áccia Linhares da. Os centros de detenção provisória do Estado do Rio Grande do Norte e sua relação jurídica com a lei de execução penal: um estudo sobre legalidade e função social / Áccia Linhares da Silva. - Caicó/RN: UFRN, 2016. 22f.: il.

SILVA, Aldenise Regina Lira da. Da casa de detenção à colônia penal "Doutor João Chaves": o processo de afastamento da prisão em relação ao espaço urbano da cidade de Natal (1940-1975). 2015. 133 f. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2015.

SINHORETTO, Jacqueline; SILVESTRE, Thiago; MELO, Victor Andrade de. (2013). A gestão prisional descentralizada no Brasil e a manutenção da ordem. Sociologias, 82-111

ZOMIGHANI JÚNIOR, James Humberto. Cartografias da interiorização penitenciária no estado de São Paulo. Verve, v. 25, p. 109-128, 2014.

ANAIS

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

BREVE RESGATE DOS (DES) CAMINHOS RECENTES DA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO: das UPPs ao Programa Cidade Integrada

Cíntia Maria Frazão (IESP/UERJ)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

METRÓPOLES:
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

RESUMO

Esse artigo foi formulado a partir da dissertação de mestrado desenvolvida no Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional-IPPUR/UFRJ. O objetivo é realizar um retrospecto dos principais caminhos e abordagens adotadas pela política de segurança pública no Rio de Janeiro, buscando a compreensão das ações e estratégias empregadas no passado recente, visando entender como elas influenciaram a situação atual da segurança pública na região. Serão apresentadas análises e reflexões sobre os sucessos e fracassos das UPPs. Apresentaremos críticas e questionamentos sobre a política que foi descontinuada ou abandonada, destacando possíveis falhas e razões que levaram a tais decisões. Ofereceremos, uma síntese contextualizada dos rumos tomados pela política de segurança pública no Rio de Janeiro. Realizaremos a análise das razões por trás da escolha de implementação do PCI na Muzema.

Palavras-chave: milícias; Programa Cidade Integrada; território; políticas públicas; Muzema.

1 INTRODUÇÃO

O artigo foi desenvolvido a partir da dissertação de mestrado da autora, intitulada “NÃO MEXE COMIGO QUE EU NÃO ANDO SÓ”: análise da influência do Programa Cidade Integrada na atuação das milícias na Muzema.

O artigo realiza um retrospecto dos principais caminhos e abordagens adotadas pela política de segurança pública no Rio de Janeiro antes da implementação do PCI, ou seja, o Programa de Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), buscando a compreensão das ações e estratégias que foram empregadas no passado recente, visando entender como elas influenciaram a situação atual da segurança pública na região.

No desenvolvimento, serão apresentadas análises e reflexões sobre os sucessos e fracassos das UPPs, serão abordadas questões como o fortalecimento das forças de segurança, o investimento em tecnologia e inteligência, a integração entre as esferas governamentais e a participação da comunidade, ao identificar as principais mudanças e a evolução das estratégias adotadas, a seção permitirá uma visão geral do panorama da segurança pública no estado antes da sucessão do programa pelo PCI.

Além disso, foram levantadas críticas e questionamentos sobre a política que foi descontinuada ou abandonada, destacando possíveis falhas e razões que levaram a tais decisões, buscamos, portanto, oferecer uma síntese contextualizada dos rumos tomados pela política de segurança pública no Rio de Janeiro, para contribuir para uma compreensão mais abrangente e embasada sobre o antes da implementação do PCI. Buscou-se ainda a análise das razões por trás da escolha de implementação do PCI na Muzema.

Os desabamentos de dois edifícios na Muzema, Zona Oeste do Estado, em 2019 foram cruciais na escolha do território da Muzema para implementação do Programa Cidade Integrada (PCI), que segundo o Governo se daria para o combate à ocupação ilegal de terras e à atuação de milícias na cidade. O PCI¹ é tido pelo governo como substituto do Programa

¹ Política Pública de segurança do Estado do Rio de Janeiro apresentada no dia 22 de Janeiro de 2022.

de Unidade de Polícia Pacificadora (UPP)², conforme apresentado pelo Governador Cláudio Castro, o intuito da política não é pacificar, mas retomar espaços dominados pelo crime organizado.

Ao anunciar os locais que seriam implementados o programa, o governo do Estado não apresentou critérios técnicos para justificar as escolhas. Coincidentemente, os locais escolhidos estavam em evidência midiática por conta de tragédias ocorridas, uma delas a Muzema, onde houve desabamentos dos prédios construídos ilegalmente em 2019, e o Jacarezinho, onde houve uma chacina, que resultou em 28 mortes é considerada a mais letal em 15 anos na história da segurança pública do Rio de Janeiro, comandada pela Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (PCERJ) em 2021.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Unidade de polícia pacificadora: uma análise do modelo de segurança na cidade do Rio de Janeiro

As UPPs foram implementadas, de acordo o governo, com o objetivo de combater a violência e a criminalidade em territórios controlados pelo tráfico, trazendo a presença ostensiva da polícia. Tiveram início em 2008, como parte dos preparativos para a realização da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016.

Sua implementação foi marcada por operações policiais para retomar o controle territorial, seguidas da presença permanente da Polícia Militar (PM) em bases nas comunidades pacificadas, o objetivo descrito no programa, era estabelecer uma relação de confiança entre a polícia e a população local, por meio de uma abordagem comunitária e uma maior proximidade entre os policiais e os moradores.

As primeiras UPPs foram no Morro Santa Marta, em Botafogo, o programa foi expandido para outras áreas da cidade e do Estado, chegando à instalação de 38 UPPs em números totais (Cunha; Mello, 2012).

Na análise de Barbosa (2011), às UPPs emergem como resultado da aplicação de um modelo de policiamento comunitário, contudo, segundo o autor, a definição precisa do que caracteriza o policiamento comunitário não encontra consenso, tanto no contexto nacional, como em outras realidades internacionais. Alguns autores afirmam que, caso não haja programas bem-sucedidos em promover a participação efetiva do público na manutenção da ordem pública, não se pode considerar o policiamento comunitário plenamente concretizado, independentemente do discurso que o envolva.

No âmbito específico do Rio de Janeiro, revisando as experiências anteriores, tais como os Postos de Policiamento Comunitário (PPC) e o Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE), e considerar a implementação das UPPs, vemos que em nenhum pode-se afirmar categoricamente que representem um modelo de policiamento comunitário integral, embora as UPPs planejassem, evoluir para desempenhar essa função, não lograram êxito.

As mudanças trazidas pelas UPPs afetaram os mercados e atividades informais nas comunidades, como a regularização fundiária e legalização da propriedade, no entanto, essas melhorias têm como contrapartida um aumento do custo de vida e a expulsão de moradores mais pobres para dar lugar a outros com maior poder aquisitivo.

Para Rocha e Carvalho (2018), a pacificação das favelas no Rio não pode ser compreendida isoladamente, mas como uma resposta do Brasil à pressão global por segurança, especialmente durante a realização de grandes eventos esportivos como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016.

O conceito de “pacificação” utilizado refere-se à estratégia de ocupação militar das favelas, com a implantação de bases policiais para retomar o controle territorial. Essa abordagem se baseia mais na lógica de confronto e controle do que na promoção de políticas sociais e no enfrentamento das raízes estruturais da violência, além disso, temos a ambiguidade das ações de pacificação, pois ainda que algumas áreas tenham vivenciado momentos de redução da violência, houve também casos de violações de direitos humanos e a perpetuação da desigualdade social.

Segundo Mendonça (2018), no Rio de Janeiro ocorre a militarização volumétrica, que consiste na implementação de dispositivos de vigilância baseados no controle de volumes, em vez de áreas ou redes, essas práticas foram e ainda estão sendo concretizadas, para além da presença e territorialização dos traficantes de drogas ilícitas e milícias em favelas e bairros segregados.

Essas políticas volumétricas são implementadas através da intervenção do Estado, incluindo a instalação de UPPs em áreas consideradas críticas, a presença dessas UPPs e outras ações de controle tem alterado a dinâmica social da cidade, o espaço urbano do Rio de Janeiro tem passado por uma reconfiguração significativa, com implicações para a segurança, os direitos humanos e a qualidade de vida das comunidades afetadas.

Graham (2016) conceitua o urbanismo militar, como atividades militares que têm interferido na vida urbana através da aplicação de táticas de controle urbano e da criação de espaços militarizados, essas abordagens, fundamentadas em perspectivas de controle tridimensional e vertical do terreno urbano, transformam a experiência de vida na cidade.

No Rio de Janeiro, a militarização leva a disputas pelo controle do terreno urbano entre o tráfico, grupos milicianos e o Estado, este último, ao combater o comércio ilícito de drogas, encontra na cidade o seu palco de ação, manifestando-se na repressão não apenas de grupos armados, mas também de civis e, conseqüentemente, da vida urbana. Através dessa perspectiva, considera-se que o terreno urbano tem sido qualificado como espaço de batalha de um processo de urbanização da guerra, entrelaçando parâmetros de exclusão urbana não só definidos por condicionantes econômicos e culturais, mas também expressos pelo militarismo.

Ao analisar o contexto histórico que antecede a implementação das UPPs, percebemos como a violência e o tráfico de drogas foram utilizados como justificativa para a intervenção estatal territorial, a militarização da segurança pública e a ocupação policial nas comunidades foram medidas adotadas, mas que não necessariamente se converteram em soluções efetivas para os problemas sociais.

A percepção de que apenas a presença policial não seria suficiente para integrar as favelas à cidade e à cidadania era compartilhada por líderes comunitários, pesquisadores e autoridades. Em resposta a essa questão, o governo criou o Programa UPP Social no segundo semestre de 2010. Com a responsabilidade de integrar e coordenar ações sociais nas favelas com UPPs. A UPP Social não era sinônimo de obras e serviços públicos executados em paralelo à implementação do programa das UPPs, mas sim uma forma de operacionalizar o trabalho de outros órgãos públicos nas favelas ocupadas pelas forças de pacificação.

Sendo que ele não é um programa novo, pois retoma princípios de programas anteriores, como o “Favela-Bairro”, que também buscavam integrar as favelas ao tecido urbano por meio de ações sociais e estímulo às atividades econômicas. Contudo, se diferencia dos seus predecessores ao incorporar de forma mais clara características da chamada “cidade-mercadoria” em seus discursos e práticas e isso não é algo trivial, pois revela a influência do neoliberalismo na maneira de planejar e gerir tanto o espaço urbano formal quanto as próprias favelas.

2.2 O fracasso da UPP no estado do Rio de Janeiro: uma síntese dos resultados e desdobramentos do programa

Depois de cinco anos, sendo considerado um “sucesso” (2008 a 2013), as UPPs foram caracterizadas como uma experiência em crise (Menezes; Corrêa, 2017; Resende, 2019). Diversos motivos podem ser atribuídos a essa transformação, incluindo disputas internas na PM, resistência aos princípios de policiamento comunitário (Muniz; Mello, 2015) e restrições financeiras que surgiram após os grandes eventos esportivos, como a Copa do Mundo de Futebol em 2014 e os Jogos Olímpicos em 2016 (Rocha, 2019).

Em 2016, as UPPs enfrentaram uma significativa redução no seu orçamento em decorrência do decreto de “estado de calamidade financeira” pelo Estado, resultando em cortes no financiamento da segurança pública. A intervenção federal de 2018 intensificou essas transformações, resultando na extinção de doze UPPs e na absorção de outras sete por Batalhões (Ludmer, 2019).

Publicamente justificadas, essas mudanças foram fundamentadas na percepção de que o projeto de “pacificação” já não alcançava um de seus objetivos primordiais: evitar confrontos e mortes violentas em favelas consideradas “pacificadas” (Misse; Vargas; Couto Filho, 2020). Esse reposicionamento das UPPs no cenário de segurança pública foi acompanhado por um declínio no destaque público, assemelhando-se à dinâmica observada com outras iniciativas de policiamento comunitário (Rodrigues, 2014).

Passada mais de uma década do início do programa da “pacificação”, as iniciativas tomadas em conjunto passaram longe dos seus objetivos mais básicos quanto à “integração” das favelas ao restante do tecido urbano. Estudos coordenados por Musumeci, Mourão e Lembruger (2013) apontam que entre 55% e 68% dos moradores entrevistados em áreas “pacificadas” afirmaram que a presença da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) “não faz diferença”, uma vez que as “melhorias” trazidas pelo projeto tiveram pouco impacto em suas vidas.

A suposta “falha” do projeto pode ser relativizada em diferentes aspectos se lançarmos um outro olhar sobre o problema, conforme Ferguson (2007), as “falhas” em grandes projetos estatais “desenvolvimentistas” podem ser tomadas também como objetos de conhecimento, uma vez que “falhar” não significa necessariamente não realizar nada, mas sim realizar algo diferente que, em teoria, não estava previsto explicitamente pelo projeto. Portanto, embora as metas iniciais possam não ter sido plenamente atingidas, é essencial analisar cuidadosamente as transformações que ocorreram e entender como elas moldaram e afetaram a vida das comunidades envolvidas.

As UPPs tiveram dificuldades em alcançar a integração social, a presença constante da polícia e das UPPs gerou restrições à liberdade de movimento e criar um ambiente de vigilância constante, que afetaram negativamente a qualidade de vida e o bem-estar psicológico dos residentes, criando um clima de insegurança e incerteza cotidiana. Sua implementação

contribuiu para a gentrificação e especulação imobiliária, a chegada de projetos de "reurbanização" tornou algumas regiões antes marginalizadas mais atraentes para investimentos imobiliários.

No contexto da UPP Social, apesar de ser considerada "falha" em alguns aspectos, produziu vários impactos com significados diversos, a presença da UPP resultou em um aumento significativo do controle policial sobre os moradores e modificou a relação da polícia com os grupos armados locais envolvidos no tráfico de drogas. Embora ainda haja casos de "corrupção" e pagamento de "arrego" aos policiais, a UPP agora se estabelece como um corpo policial territorializado que negocia de forma mais intensa com os traficantes.

Cano, Borges e Ribeiro (2012) investigaram os impactos das UPPs em três dimensões: a criminalidade, a relação entre a polícia e a comunidade, e a percepção dos moradores. Utilizando documentos oficiais das UPPs, registros da polícia civil, entrevistas com moradores e dados de pesquisas relacionadas, a pesquisa concluiu que as UPPs contribuíram para a redução de homicídios dolosos, mortes provocadas pela polícia e roubos, entretanto, associaram-se a um aumento nos casos de desaparecimentos, furtos e registros de violência não letal, como lesões, violência doméstica e ameaças.

A eficiência operacional das UPPs foi avaliada por Jesus, Gomes e Angulo-Meza (2014), que utilizaram um modelo de programação matemática. A pesquisa comparou a quantidade de policiais em exercício em cada UPP com resultados como população beneficiada, ocorrências de crimes violentos, crimes contra o patrimônio e outros registros criminais. Os resultados indicaram que havia espaço para manter os resultados positivos obtidos, ao mesmo tempo em que seria possível reduzir os efetivos policiais empregados nas UPPs.

Butteli (2015) empregou o modelo de diferenças-em-diferenças para avaliar o impacto das UPPs sobre o crime nas regiões do estado do Rio de Janeiro, utilizando delegacias de polícia como unidades de observação. Os resultados destacaram a diminuição de autos de resistência, letalidade violenta e homicídios dolosos, além de efeitos significativos sobre roubos a transeuntes, roubos de rua e roubo de veículos.

Pessoa (2016), utilizando o método de diferenças-em-diferenças e delegacias como unidades de observação, concluiu que o programa das UPPs contribuiu para a redução da taxa de homicídios entre 2003 e 2008, intensificando-se após 2009, ano da implantação da primeira UPP. Além disso, identificou uma relação negativa entre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o homicídio doloso.

Almeida et al. (2018), utilizou modelos econométricos de dinâmica espacial e diferenças-em-diferenças para avaliar os efeitos das UPPs. O estudo revelou que a implementação das UPPs, de modo geral, resultou na redução das taxas de homicídios, embora efeitos sutis na dinâmica da criminalidade tenham sido detectados nas áreas vizinhas, indicando aumentos em alguns tipos de crimes em regiões contíguas às UPPs.

Embora o projeto das UPPs não tenha sido oficialmente encerrado, observou-se um desmantelamento progressivo, com o realocamento dos policiais das UPPs para outras áreas (Machado da Silva; Menezes, 2019). Concomitantemente, a redução gradual do efetivo resultou na incapacidade dos policiais de realizar rondas frequentes em todo o território (Misse; Vargas; Couto Filho, 2020), levando-os a permanecer estacionados dentro das sedes das UPPs (Miagusko, 2018).

Percebemos que, inicialmente houve uma momentânea diminuição nos índices de tiroteios nas áreas consideradas "pacificadas" pelas Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), associada a uma redução significativa nos casos de homicídios e roubos, não apenas dentro das favelas, mas também em seus arredores (Serrano-Berthet, 2013).

A implementação das UPPs teve impactos positivos na sensação de segurança, melhorando a liberdade de circulação para os residentes diretamente afetados (Cano; Borges; Ribeiro, 2012) e estendendo-se à população em geral da cidade, inclusive àqueles que residiam em áreas futuramente contempladas pelo programa (Machado da Silva, 2010).

Mesmo os segmentos mais privilegiados, que não necessitavam ou não desejavam a presença das UPPs em suas localidades, expressaram apoio à sua expansão (Machado da Silva, 2010). Essa conjunção de fatores alimentava a expectativa otimista de que as UPPs poderiam resolver historicamente arraigados problemas nas favelas, notadamente no que se refere ao cessar-fogo na disputa pelo controle territorial (Rodrigues; Siqueira, 2012).

Registrou-se redução momentânea na arbitrariedade e na violência policial nas áreas operacionais das UPPs (Cano; Borges; Ribeiro, 2012; Rodrigues, 2014). Esse fenômeno estava relacionado ao maior controle social, tanto interno quanto externo, sobre a corrupção e o abuso de poder por parte dos policiais nas áreas pacificadas (Musumeci *et al.*, 2013). Esses indícios sugeriam, que as UPPs poderiam contribuir para a “civilização” das práticas policiais, transformando-se em uma política de proteção da população contra excessos policiais e o elevado grau de letalidade das operações policiais (Misse *et al.*, 2013).

Entretanto, a partir de 2013, intensificou-se a crítica às UPPs, acompanhada pelo aumento frequente de denúncias de abusos e corrupção policial (Musumeci *et al.*, 2013). Uma das principais críticas centrava-se na demora na implementação de investimentos sociais nas favelas com UPP, gerando novas formas de insegurança em um suposto “período de paz”, como o receio de gentrificação e o aumento de crimes não letais em áreas presumidamente “pacificadas” (Menezes, 2018).

Outras críticas abordavam a chamada “gramática da pacificação” (Leite *et al.*, 2018), caracterizada pelo uso de estratégias militarizadas para a gestão do território. Este cenário envolvia, por um lado, o policiamento de proximidade cada vez mais enredado em táticas de guerra, evidenciadas inclusive pela ocupação prévia do Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE) antes da chegada da polícia. Por outro lado, as ações da UPP fortaleciam práticas da “velha polícia” que se buscava pacificar, com excessivo controle sobre a sociabilidade nas favelas e relatos crescentes de violência e abuso policial (Leite; Farias, 2018).

Então, a partir de 2013, observa-se uma intensificação do *ethos* militarizado nas incursões policiais, evidenciando uma prática caracterizada, como alertam Muniz e Mello (2015, p. 46-47), pelo “enfrentamento como modo intermitente de convívio, pelo confronto armado como meio de afirmação de uma autoridade policial destituída de seu governo, insegura no exercício de sua razão de ser e indigente diante da população”.

Essa abordagem policial indica a forma tradicional como as políticas de segurança são concebidas e implementadas: uma busca inicial pela aproximação na tentativa de recuperar a legitimidade, seguida pelo uso da força quando essa estratégia se revela ineficaz, impondo uma ordem que assegura visibilidade. Muniz e Mello (2015, p. 46) destacam que, nesse processo, é fabricada “uma guerra contra o crime como fim político”.

A convergência para o encerramento das ações de proximidade entre a polícia e a comunidade em áreas de favela, a partir de uma trajetória semelhante, aponta para a falta de aprendizado institucional (Muniz; Mello, 2015) e para a influência persistente da “cultura da guerra” como legitimadora da prática policial (Leite *et al.*, 2018), especialmente quando questionada a capacidade de redução do crime.

Em síntese, essas leituras críticas podem ser agrupadas em dois grupos. O primeiro ressalta aspectos positivos destacando-se a redução no número de homicídios e roubos, bem como, redução momentânea de tiroteios em áreas “pacificadas”. E o segundo grupo, que apontam limites e contradições, destacando-se a prática de corrupção, controle social, aumento de crimes não letais e o uso de estratégias militarizadas para a gestão do território, sendo consenso entre esses autores a “tática” de guerra utilizada nos lugares onde foram instaladas as UPPs.

2.3 Escolha estratégica: o Projeto Cidade Integrada na Muzema e no Jacarezinho.

Inicialmente dois bairros foram escolhidos para a implementação do PCI, a Muzema e o Jacarezinho, em ambos ocorreram um número elevado de mortes em dois acontecimentos distintos. Ainda que o foco da análise seja a Muzema, não é possível ignorar o Jacarezinho, pois a escolha dela como bairro está intrinsecamente ligada ao combate ao Comando Vermelho (CV), bem como, uma tentativa do poder público de se desvincular das acusações de ligações com milícias, milicianos ou simpatia com eles

Segundo investigações do jornal o Globo, a milícia invade áreas públicas e constrói prédios não registrados, realiza a comercialização dos imóveis, os quais são parcelados, mas os apartamentos carecem de registro oficial. A única documentação de posse é emitida pela associação de moradores. Os valores dos imóveis oscilam entre R\$ 15 mil e R\$ 25 mil, com parcelas fixadas em R\$ 2 mil mensais (Regueira; Boasson; Brasil, 2022).

A ausência de garantias para os imóveis é enfatizada, em uma chamada telefônica exposta no jornal o Globo, por um corretor que se autodenomina como responsável pelas transações: “É comigo mesmo, amigo, direto comigo, amigo. Garantia nenhuma. Você pode vir e não tem negócio de nome sujo e nada disso. É só chegar aqui, partir para dentro do imóvel e pagar as parcelas. Eu que aprovo, eu que sou o dono” (Regueira; Boasson; Brasil, 2022). A venda está sob responsabilidade da imobiliária Muzema. A empresa não existe no Conselho Regional de Corretores de Imóveis.

Durante as visitas, realizadas pela autora, a Associação de Moradores da Muzema é possível observar em um quadro de avisos diversos anúncios de imóveis para aluguel e venda, e quando perguntados pela razão da disposição dos anúncios a resposta dada fala sobre a procura e facilitação da vida dos moradores.

A imobiliária Muzema, encarregada da venda, não está registrada no Conselho Regional de Corretores de Imóveis. O processo de venda, conduzido por um indivíduo identificado como Fabrício José, que já responde judicialmente por organização criminosa ligada à milícia, levanta preocupações legais. Fabrício José foi denunciado por extorsão da população mediante o uso de armas de fogo em Jacarepaguá.

Em que pese a declaração do ex-secretário de polícia Marcus Vinícius Braga que afirma que traficantes e milicianos são igualmente criminosos sem distinção, ambos atuando no tráfico de drogas, no roubo de cargas e no roubo de carros é possível traçar diferenças entre eles.

A milícia surge com a percepção de que existe mais lucro com a dominação do território do que recebendo os acertos do tráfico. A dinâmica dos “negócios” é uma marca de diferenciação entre os dois, enquanto a milícia age através da extorsão, seja ela direta ou indireta, através da venda do gás, serviços de Tv a cabo e expandido para a exploração do mercado imobiliário, o tráfico vende seus “produtos” não existindo a obrigação dos moradores de consumirem.

As ações milicianas caracterizam-se por seguir o modelo das instituições originárias dos indivíduos que a integram a hierarquia, a disciplina, o modo e meios de transporte e comunicação, ou seja, assim como as instituições iniciadoras desses agentes a milícia se responsabiliza pela manutenção ou a restauração da “ordem pública”, escolhe trajetos e lugares de circulação do transporte alternativo, “resolve” problemas com cadáveres em locais de difícil explicação pelo poder público, cobra taxas a população, dentre outras atividades, as milícias assumem em muitos casos os papéis dos poderes legislativo e judiciário.

Caminhando sobre a ilegalidade e a legalidade com o suporte de instituições e pessoas que fazem parte de seu capital social, a milícia lança candidaturas para compor um corpo político miliciano e formar alianças, por diversas vezes ex-presidentes de associações da Muzema se elegeram no Rio de Janeiro.

A exploração do comércio imobiliário é um mercado importante, mesmo que as taxas (extorsão) sejam rechaçadas pelos moradores de suas áreas de domínio a venda de imóveis (ilegalmente construídos) é vista com bons olhos, tida como um benefício e assim se constitui como uma fonte de acúmulo de capital político e econômico.

Desta forma é inteligível o *modus operandi* da milícia ao buscar o acúmulo dos capitais e assim afirmar sua posição nas disputas pelo poder, que vai além da lógica de venda de drogas, principal atividade dos traficantes.

A multiplicação das favelas e o surgimento do CV que gerou uma onda de medo pela cidade e a estigmatização dos moradores de favelas como se todos fossem traficantes ou protetores de “bandido”, conforme dito anteriormente, esse discurso atua como marcador de diferença dos moradores da favela é constituído socialmente, uma fala organizada a partir da posição social que o agente ocupa para se diferenciar do “outro” no caso dos moradores de favelas.

Atualmente existem diversas outras facções que disputam com o CV, como a Amigos dos Amigos (ADA) e o Terceiro Comando Puro (TCP), mas historicamente o CV apresenta como a facção a ser abatida sendo ainda a maior dentro do Estado do Rio de Janeiro. Atualmente as milícias são “donas” da maior parte do território do estado, o enfraquecimento do CV deve-se também recentemente com a empreitada miliciano no tráfico de drogas, em parceria com o TCP.

As duas organizações (milícias e facções) possuem marcadores bem expressivos que as diferenciam, a forma a qual a milícia opera no Estado (e até fora dele) de uma maneira mais profunda, suas redes de contato dentro do sistema de segurança, político e burocrático do país. Enquanto é mais palpável reconhecer as atividades do tráfico, não podemos dizer a mesma coisa das atividades milicianas seus acordos não envolvem apenas pagamento pecuniário para não se atrapalhar as atividades, tendo um escopo de se travestir de atividades legais que conseguiu implantar a ideia de contraposição salvadora para acabar com o tráfico.

Podemos observar que a narrativa em torno do PCI se assemelha à das UPPs, ainda que o governo insista que não tem relação alguma, implementadas com o propósito de retomar territórios dominados por grupos armados não estatais, como milícias e tráfico de drogas, para, posteriormente, promover políticas sociais. No entanto, ao contrário de seu antecessor, o Cidade Integrada foi criticado desde o início por falta de planejamento digno de uma política pública.

O governador Castro anunciou que as favelas da Muzema e do Jacarezinho seriam as primeiras contempladas, visando enfrentar tanto as milícias quanto o tráfico, mas chama atenção o desequilíbrio das ações, evidenciado pelo número desproporcional de operações policiais e suas respectivas finalidades nessas comunidades.

Entre fevereiro e dezembro de 2022, Jacarezinho foi alvo de 12 operações policiais, enquanto a Muzema teve apenas duas, conforme dados da Rede de Observatórios da Segurança. O foco desigual também é refletido nos registros de mortes por intervenções policiais: 33 no Jacarezinho e apenas 3 na Muzema.

Desde o início do programa, o Jacarezinho permanece sob ocupação policial, resultando em possíveis confrontos esporádicos. Além disso, dados do Observatório do Cidade Integrada (2022), indicam violações frequentes no Jacarezinho, como invasões de domicílio, furtos, roubos e abusos físicos. Mais de um ano após o lançamento do programa, fica evidente que o território associado ao tráfico de drogas recebeu mais atenção policial do que aquele vinculado a uma milícia, o que destaca a ineficácia da política pública lançada em ano eleitoral.

Vemos então, dois padrões de intervenção no Estado: um violento, legitimado pela metáfora da guerra e outro mais atenuado, mais negociado. A forma com que a intervenção se apresentou no Jacarezinho, domínio do CV, expressa um processo que já visto nas UPPs, a intervenção do PCI se caracteriza por uma abordagem mais intensa e influenciada pela metáfora da guerra, com estratégias mais agressivas, alinhadas com a chamada “cultura da guerra”, que legitima práticas policiais marcadas pelo uso da extrema violência para o controle do território.

Na Muzema (milícia) o programa teve uma abordagem mais negociada e atenuada, pois milícias muitas vezes estabelecem acordos com autoridades, resultando em uma resposta menos violenta ou não violenta por parte das forças de segurança. Essa dinâmica reflete a complexa interação entre as milícias e as autoridades, mas que mesmo negociado ou amenizado, pode de alguma forma implica na reconfiguração das práticas das milícias no território, lembrando que a reconfiguração não se trata apenas de combate, mas pode ser em outras vias como fortalecimento, suporte etc.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo procurou lançar luz sobre os intrincados caminhos percorridos pela política de segurança pública no estado do Rio de Janeiro, desde a implementação das UPPs até a transição para o PCI. Pontuamos os sucessos e fracassos das UPPs, abordando aspectos como o fortalecimento das forças de segurança, o investimento em tecnologia, a integração governamental e a participação comunitária. Essa análise crítica permitiu uma visão abrangente do panorama da segurança pública antes da implementação do PCI, além de levantar questionamentos sobre as UPP's.

Essas análises críticas realizadas podem ser categorizadas em dois conjuntos distintos. O primeiro destaca aspectos positivos, evidenciando a diminuição nos índices de homicídios e roubos, além de uma redução momentânea nos confrontos armados em regiões consideradas “pacificadas”. Já o segundo grupo aponta limitações e contradições, ressaltando a ocorrência de corrupção, controle social, aumento de delitos não letais e a adoção de abordagens militarizadas na administração territorial. Porém, cabe destacar que, existe consenso entre esses estudiosos em relação à estratégia de “tática de guerra” empregada nos locais onde as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) foram implementadas.

A escolha estratégica de implementar o PCI na Muzema também foi objeto de investigação nesta seção destacando a importância de compreender os motivos por trás dessa intervenção urbana. A conexão entre projetos urbanos e a vida cotidiana na Muzema foi delineada, evidenciando a necessidade de entender as dinâmicas locais para uma análise mais profunda.

O Projeto Cidade Integrada foi inicialmente implementado nos bairros da Muzema e Jacarezinho, escolhidos devido a eventos significativos, como desabamentos em 2019 na Muzema e uma chacina em 2021 no Jacarezinho pela polícia civil. A Muzema enfrentou desabamentos de prédios da milícia em 2019, revelando construções irregulares e práticas milicianas de invasão de áreas públicas. A milícia comercializa imóveis sem registro oficial, usando associações de moradores para emitir documentos de posse.

O governador Castro afirmou que as escolhas dos territórios visava retomar áreas dominadas por grupos armados, abordando tanto milícias quanto tráfico. No entanto, a ação desigual destaca o desequilíbrio nas operações policiais entre Jacarezinho e Muzema. A Muzema, influenciada por milícias, recebeu menos atenção policial em comparação com o Jacarezinho, associado ao tráfico.

Durante a pesquisa observamos dois padrões de intervenção: uma abordagem mais intensa e agressiva, influenciada pela metáfora da guerra no Jacarezinho, e uma abordagem mais negociada e atenuada na Muzema, refletindo a complexa relação entre milícias e autoridades.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Cassio; GONZALES, Sonia Fiol; SOUZA, Pedro C. L., BARBOSA, Simone Diniz Junqueira; LOPES, Helio. Mining the criminal data of Rio de Janeiro: Analyzing the impact of the pacifying police units deployment. *In*: MENDOZA, Marcelo; VELASTÍN, Sergio (org.). **Progress in Pattern Recognition, Image Analysis, Computer Vision, and Applications**. 22nd Iberoamerican Congress, CIARP 2017. Valparaíso, Chile, November 7-10, 2017. Proceedings. Lecture Notes in Computer Science, v. 10657. Cham: Springer, 2018. p. 28-35. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-75193-1_4.

BARBOSA, Adriano Mendes. A Atividade de Inteligência de Segurança Pública. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 11-30, jan./jun. 2011. DOI: <https://doi.org/10.31412/rbcp.v2i1.33>.

BUTTELI, Pedro Henrique. **Avaliação de impacto de políticas de segurança**: O caso das unidades de polícia pacificadora no Rio de Janeiro. 2015. 200f. Tese (Doutorado em Economia) - Escola de Pós-Graduação em Economia, Fundação Getúlio Vargas, FGV, Rio de Janeiro, 2015.

CANO, Ignácio; BORGES, Doriam; RIBEIRO, Eduardo (org.). **Os donos do morro**: uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UERJ, 2012. [Fórum Brasileiro de Segurança Pública em cooperação com o Laboratório de Análises da Violência – LAV-UERJ].

CUNHA, Neiva Vieira da; MELLO, Marco Antônio da S. A UPP e o processo de urbanização na favela Santa Marta: notas de campo. *In*: MELLO, Marco Antônio da Silva (org.). **Favelas cariocas**: ontem e hoje. Rio de Janeiro: Garamond, 2012. p. 433-474.

FERGUSON, James. Formalities of Poverty: Thinking about Social Assistance in Neoliberal South Africa. **African Studies Review**, v. 50, n. 2, p. 71-86, 2007.

GRAHAM, Stephen. **Cidades sitiadas**: o novo urbanismo militar. São Paulo: Boitempo, 2016.

JESUS, Igor Rosa Dias de; GOMES, Fernanda Pinheiro; ANGULO-MEZA, Lídia. Avaliação da eficiência operacional das Unidades de Polícia Pacificadora do estado do Rio de Janeiro. **Revista Produção Online**, Florianópolis, v. 14, n. 2, p. 448-464, abr./jun. 2014. DOI: <https://doi.org/10.14488/1676-1901.v14i2.1248>.

LEITE, Márcia Pereira; ROCHA, Lia de Mattos; FARIAS, Juliana; CARVALHO, Monique Batista (org.). **Militarização no Rio de Janeiro: da “pacificação” à intervenção**, Rio de Janeiro: Mórula, 2018.

LUDMER, Juliana de Castro Santos. **“A gente só quer respeito”**: As percepções dos moradores de favela situada na zona sul do Rio de Janeiro sobre “as polícias” e “os bandidos” no contexto do “fracasso” do Programa de Pacificação (UPP). 2019. 142 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais) - Faculdade de Direito, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. As várias faces da UPP. Rio de Janeiro. **Ciência Hoje**, v. 46, n. 276, p. 34-39, nov. 2010.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio; MENEZES, Palloma Vale. (Des)continuidades na experiência de “vida sob cerco” e na “sociabilidade violenta”. **Novos Estudos** CEBRAP, São Paulo, v. 38, n. 3, p. 529-551, set./dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.25091/S01013300201900030005>.

MENDONÇA, Márcio José. Militarização volumétrica no Rio De Janeiro: entre o tráfico de drogas e o policiamento. **GEoGraphia**, Niterói, v. 20, n. 44, p. 71-83, set./dez. 2018. DOI: <https://doi.org/10.22409/GEoGraphia2018.v1i44.a14412>.

MENEZES, Palloma. Vivendo entre dois deuses: a fenomenologia do habitar em favelas pacificadas. *In*: LEITE, Márcia Pereira; ROCHA, Lia de Mattos; FARIAS, Juliana; CARVALHO, Monique Batista (org.). **Militarização no Rio de Janeiro: da “pacificação” à intervenção**, Rio de Janeiro: Mórula, 2018.

MENEZES, Palloma; CORRÊA, Diogo. From disarmament to rearmament: elements for a sociology of critique of the pacification police unit program. **Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology**, v. 14, n. 3, p. 1-24, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/1809-43412017v14n3p192>.

MIAGUSKO, Edson. A pacificação vista da Baixada Fluminense: violência, mercado político e militarização. *In*: LEITE, Márcia Pereira; ROCHA, Lia de Mattos; FARIAS, Juliana; CARVALHO, Monique Batista (org.). **Militarização no Rio de Janeiro: da “pacificação” à intervenção**, Rio de Janeiro: Mórula, 2018.

MISSE, Daniel Ganem; VARGAS, Joana Domingues; COUTO FILHO, Paulo. UPP Estadual e UPP Federal: um estudo sobre duas formas de ocupação policial no Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 64-81, ago./set. 2020.

MISSE, Michel; GRILLO, Carolina Christoph; TEIXEIRA, César Pinheiro; NERI, Natasha Elbas. **Quando a polícia mata: homicídios por “autos de resistência” no Rio de Janeiro (2002–2011)**. Rio de Janeiro: Necvu, Booklink, 2013. *E-Book*.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; MELLO, Kátia Sento Sé. Nem tão perto, nem tão longe: o dilema da construção da autoridade policial nas UPPs. **Civitas**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 44-65, jan./mar. 2015. DOI: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2015.1.19939>.

MUSUMECI, Leonarda; MOURÃO, Bárbara Musumeci; LEMBRUGER, Julita; RAMOS, Silva. Ser policial de UPP: aproximações e resistências. **Boletim Segurança e Cidadania**, Rio de Janeiro, v. 14, p. 1-26, nov. 2013.

OBSERVATÓRIO DA CIDADE INTEGRADA. **Relatório de Pesquisa: Avaliação do Programa Cidade Integrada no Bairro do Jacarezinho**. Rio de Janeiro: OCI, 2022

PESSOA, Marcelo de Sales. **Segurança pública no Rio de Janeiro: Um estudo dos homicídios dolosos entre 2003 e 2014**. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, 2204).

REGUEIRA, Chico; BOASSON, Guilherme; BRASIL, Márcia. Milícia invade áreas públicas e constrói prédios em Rio das Pedras, no Rio. **Globo**, Rio de Janeiro, 22 out. 2022.

RESENDE, Leandro. **Cadê o Amarelo?** O desaparecimento do pedreiro e o caso das UPPs. São Paulo: Editora Baioneta, 2019.

ROCHA, Lia de Mattos. Militarização e democracia no Rio de Janeiro: efeitos e legados da “pacificação” das favelas cariocas”. **Revista Ensaios**, v. 14, n.1, p. 80-98, jan./jun. 2019. DOI: <https://doi.org/10.22409/re.v14i1.40135>.

ROCHA, Lia de Mattos; CARVALHO, Monique Batista. Da “cidade integrada” à “favela como oportunidade”: empreendedorismo, política e “pacificação” no Rio de Janeiro. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 20, n. 43, p. 905-924, set./dez. 2018.

RODRIGUES, André; SIQUEIRA, Raíza. As unidades de polícia pacificadora: debates e reflexões. **Comunicações do ISER**, ano 31, n. 67, p. 9-52, 2012.

RODRIGUES, Robson. Os Dilemas da Pacificação: Notícias de Guerra e Paz em uma “Cidade Maravilhosa”. **Instituto Igarapé**, Botafogo, RJ, p. 69-88, ago. 2014.

SERRANO-BERTHET, Rodrigo (coord.). **O retorno do Estado às favelas do Rio de Janeiro: Uma análise da transformação do dia a dia das comunidades após o processo de pacificação das UPPs**. Rio de Janeiro: Banco Mundial, 2013.

SOUZA, Marcelo Lopes de. As drogas e a “questão urbana” no Brasil. A dinâmica sócio-espacial nas cidades brasileiras sob a influência do tráfico de tóxicos. *In*: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (org.). **Brasil: questões atuais da reorganização do território**. Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil, 1996. p. 419-164.

ANAIIS

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES



CRIME E VIOLÊNCIA EM UMA METRÓPOLE DESIGUAL: Fortaleza,
impactos sociais e espaciais da expansão das facções criminosas

Tiago Batista Moreira (UFC)
Mariana Ingrid Sousa Melo (UFC)
Carlos Wesley Freire da Silva (UFC)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

METRÓPOLES:
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

Resumo: A cidade de Fortaleza, Ceará, apresentou, a partir da segunda década do século XXI, um crescimento substancial nos índices de homicídios. Esse fenômeno encontra-se vinculado à expansão das facções criminosas, que ocorre em um contexto nacional. Envolta nesse processo, a metrópole cearense insere-se em um contexto de disputas por territórios estratégicos para o tráfico de drogas e para a manutenção e reprodução dos ilegalismos promovidos pelo crime organizado. Diante desse fenômeno, o artigo tem como objetivo contextualizar a expansão da criminalidade violenta no estado do Ceará, com destaque para a capital, Fortaleza, ressaltando os impactos socioespaciais que se estabelecem em uma metrópole desigual a partir da consolidação das facções criminosas e do crescimento dos índices de homicídios. Para tanto, construímos nossa análise por meio de um levantamento bibliográfico e hemerográfico e análise quantitativa dos índices de homicídios. Os resultados assinalam a relação da expansão das facções com o crescimento dos índices de criminalidade em Fortaleza e apontam impactos na dinâmica social e espacial da cidade, representados a partir do perfil das vítimas de homicídios e das reverberações em espaços periféricos da metrópole.

Palavras-chave: Facções criminosas. Homicídios. Impactos socioespaciais. Desigualdade. Vulnerabilidade.

1." INTRODUÇÃO

O processo de expansão das facções criminosas, intensificado a partir da segunda década do século XXI, representa um fenômeno de múltiplos impactos e grande repercussão nas metrópoles brasileiras. Em um cenário nacional, Fortaleza se insere no movimento de expansão e faccionalização de novos territórios de atuação voltados para a atividade do tráfico de drogas e outras práticas de ilegalismos desempenhadas pelo crime organizado (Manso; Dias, 2018). Esse complexo arranjo estabeleceu disputas territoriais em diversas regiões do Brasil e impactou diretamente o crescimento dos índices de homicídios das metrópoles.

Fortaleza, é uma metrópole que guarda marcas de uma expansão urbana desigual. Sob essa estrutura de uma cidade que apresenta atributos de interesse estratégicos para o crime organizado, como infraestrutura e economia em relativo crescimento, aliado a uma periferia por anos desassistida pelo poder público e com acentuado grau de vulnerabilidade social, econômica e ambiental, Fortaleza ofereceu as condições necessárias para a chegada, consolidação, ampliação e reprodução dos lucros dos ilegalismos das facções criminosas.

Partindo desse contexto, nosso estudo tem como objetivo analisar a expansão da criminalidade violenta no estado do Ceará, com destaque para a capital, Fortaleza, e sua dinâmica urbana desigual, considerando o processo de ascensão e consolidação das facções criminosas como agentes geradores de impactos sociais e espaciais, que se manifestam por meio de diferentes formas de reprodução de ilegalismos, onde o crescimento dos índices de homicídios apresenta-se como um dos principais impactos desse fenômeno.

Para isso, nossa metodologia parte de um levantamento bibliográfico, onde elencamos (Costa; 2009, 2022; Porto, 2007; Santos, 2016; Xavier; 2016) para a compreensão da dinâmica e contradições da metrópole cearense; destacamos estudos em âmbito nacional e local (Manso; Dias, 2019; Paiva, 2019; Sá e Aquino, 2018; Melo; Paiva, 2021; Moreira, 2021) para articular o processo de expansão das facções em suas múltiplas escalas. Destacamos ainda o levantamento hemerográfico e a análise quantitativa dos índices de homicídios por meio dos dados do (a) (SIMDATASUS, 2024; SSPDS, 2024)

Dessa forma, o artigo encontra-se organizado a partir desta introdução, considerações finais e três seções de desenvolvimento: i. Fortaleza, uma metrópole desigual – abordando as características da capital cearense que resguarda em sua organização social e espacial, vulnerabilidades e elementos de sua estrutura desigual; ii. Faccionalização e expansão dos ilegalismos em Fortaleza – que explana de forma sintetizada o processo de expansão das facções criminosas no Ceará e os impactos da atuação desses grupos na capital e Região Metropolitana de Fortaleza; iii. Expansão da violência letal: quem são

os vulneráveis? – que traz uma análise sobre o crescimento dos índices de homicídios na capital cearense e o perfil das vítimas de crimes violentos letais

2." Fortaleza, uma metrópole desigual

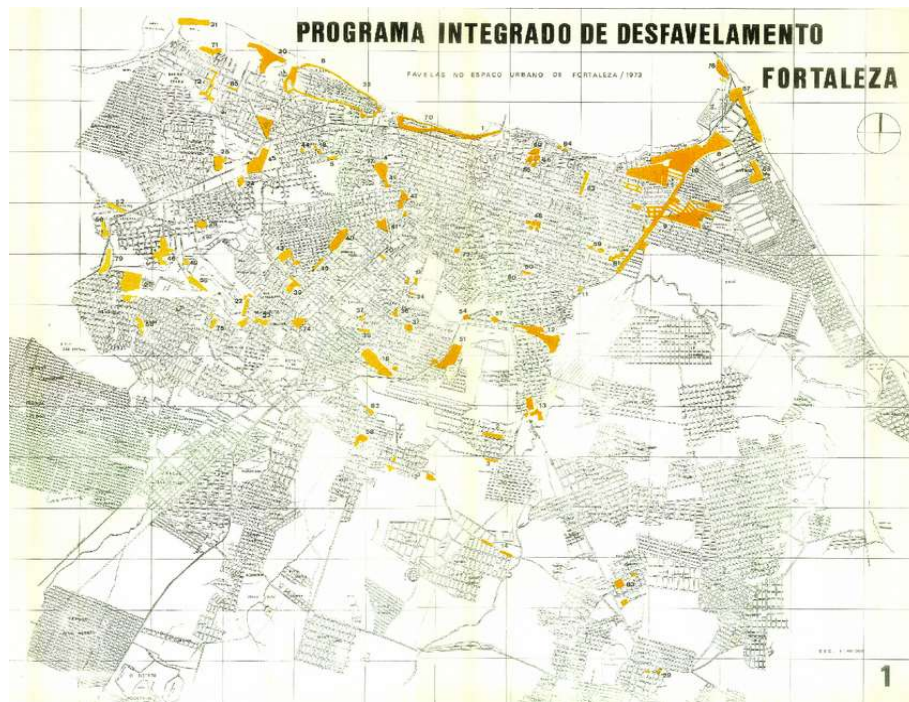
Fortaleza se apresenta como um espaço de contradições, conta com uma população de 2.428.678 habitantes, (a maior cidade da região Nordeste) e a capital com maior densidade demográfica do país, e assume recentemente o posto de maior PIB entre as capitais nordestinas (IBGE, 2023), entretanto esses dados contrastam com uma forte concentração espacial de renda e múltiplas condições de desigualdade “é evidente que essa elevada desigualdade espacial pode ocasionar, entre outros problemas, a potencialização de tensões sociais culminando com o aumento da violência” (IPECE, 2012, p. 3). Para compreender o cenário de expansão da violência em Fortaleza, é preciso antes entender o contexto histórico de desigualdade e vulnerabilidades presentes na capital cearense.

Porto (2007) define vulnerabilidade como uma resposta de determinados grupos sociais fragilizados, localizados em um determinado território, aos fenômenos que ali ocorrem. Santos (2016) aponta ainda que a vulnerabilidade é algo multidimensional presente em países em desenvolvimento, e que está atrelada a vários fatores. Aponta ainda que essa multidimensionalidade é mais complexa nas metrópoles dos referidos países, onde conflitos de classe são mais acentuados. E nesse contexto se encaixa a metrópole de Fortaleza, objeto deste artigo, onde Costa (2022) em seus estudos sobre desigualdade social, afirma que numa sociedade capitalista “é negada à população pobre o direito à cidade, pois esta não tem emprego e renda para acessar os bens de consumo, a moradia e os equipamentos urbanos” (p. 39) e que a segregação é o principal empecilho, isolando-os do restante da sociedade e privando-os dos serviços e dos postos de trabalho.

Se a sociedade e espaço estabelecem uma relação dialética em que um se realiza no outro (Carlos, 2014), faz-se necessário conhecer como Fortaleza se desenvolveu para entender como o seu espaço foi produzido para entendermos as dinâmicas e a produção do mesmo na atualidade, levando-nos a afirmação de que “na lógica presente no movimento da sociedade, emergem dois processos: o de produção e o de reprodução” (Scheffer & Kachaukje, 2018), e que a compreensão dos mesmo se dá a partir da aceitação de que o espaço é produto social e histórico.

A escala temporal é de suma importância, pois o tempo “se vincula ao espaço” modelando as dinâmicas e as estruturas sociais. Sendo assim, “tempo e espaço são duas categorias inseparáveis e nelas estão expressos os conteúdos do processo de produção social” (Carlos, 2011; 2014) que se materializam em novas cristalizações. Na figura 1 podemos observar as primeiras ocupações de favelas cristalizadas no mapa de Fortaleza. Diferentemente das áreas planejadas, essas favelas constituíram-se de ocupações desordenadas localizadas principalmente nas dunas. As bases naturais do litoral serviram de alicerce para que as famílias que migravam pudessem se estabelecer na capital, e a partir disso começava a se perceber diferenças no espaço urbano, principalmente na década de trinta, onde começava a ficar mais visível o processo de diferenciação e segregação espacial. Referida circunstância tornava nítida a distribuição da população no espaço urbano, determinada pelo nível de renda (Costa, 2009).

Figura 1 - Levantamento de favelas existentes no espaço urbano de Fortaleza, pelo Programa Integrado de Desfavelamento (1973).

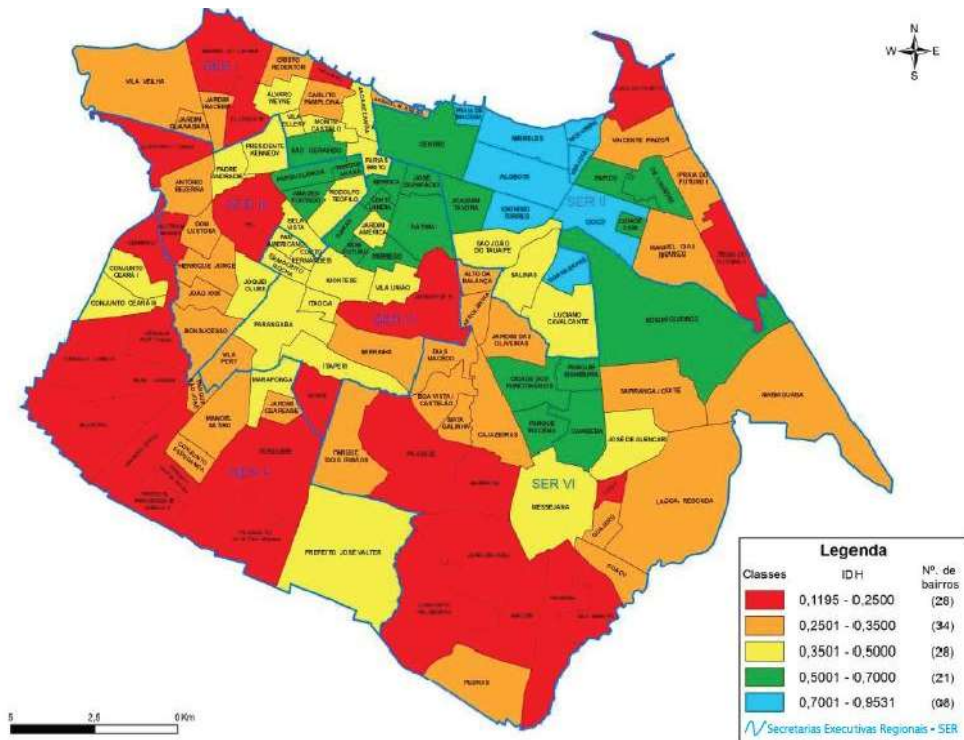


Fonte: RIBEIRO; SOUZA; LIMA, 2022.

O litoral fortalezense, antes de seu viés turístico, serviu, em primeiro lugar, de moradia para famílias tradicionais e comunidades pesqueiras, somando-se ainda a população carente que ocupou esses espaços quando o mar de Fortaleza ainda não era bem-visto pela população de alto padrão (Costa, 2009), como é o exemplo da comunidade do Pirambu, Barra do Ceará e Grande Mucuripe. Esse processo sofre intensificação diante das grandes secas e o agravamento das questões agrárias da época, fazendo também do homem do campo, um grande agente dessa ocupação. Costa (2009) salienta que as primeiras favelas (Pirambu, Zé Padre e Mucuripe) surgiram a partir da seca de 1932, com a população imigrante alojando-se na faixa litorânea e nas dunas da cidade, que na referida época eram áreas desprezadas pela população de alta renda.

Outro padrão de ocupação é observado nas áreas que na época configuravam-se como os limites da cidade, que eram usadas como pontos de abarracamento e campos de concentração para os flagelados que fugiam das secas e das epidemias (Costa, 2009). Tais padrões aqui descritos, advindos de épocas passadas, parecem refletir a desigualdade social na atualidade, como podemos observar na figura 2.

Figura 2 – IDH dos bairros de Fortaleza 2010



Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Fortaleza, 2014.

Vale mencionar que o conceito de desigualdade social refere-se à falta de equilíbrio no padrão de vida dos habitantes de uma sociedade, ocasionado pelos desníveis econômicos, (distribuição heterogênea da renda), falta de investimentos privados e ineficiência das políticas sociais. A desigualdade social é uma porta para outros tipos de desigualdades (gênero, racial, econômica, urbana, regional), além de resultar em vários problemas urbanos, econômicos e sociais: favelização, atraso econômico, poucas oportunidades de emprego, miséria, baixo consumo de bens culturais, criminalidade, fome e falta de acesso aos serviços básicos (educação, saúde, transporte, saneamento) (XAVIER, 2016, p. 115)

No entanto, não se pode afirmar que o processo de ocupação é o único fator responsável pela desigualdade social em Fortaleza, mas este, certamente, ajuda a compreender como a mesma se espacializa no território da capital cearense, podendo ajudar a compreender outros fenômenos sociais como a violência

3." Faccionalização e expansão dos ilegalismos em Fortaleza

Para a compreensão do fenômeno de faccionalização que ocorreu no estado do Ceará e na capital Fortaleza na última década, é preciso entender que esse movimento se encontra articulado em escala nacional, onde as facções criminosas interestaduais com origens na região Sudeste, Rio de Janeiro (Comando Vermelho – CV) e São Paulo (Primeiro Comando da Capital – PCC), passaram a ampliar sua escala de atuação para outras regiões do país, destacando-se as regiões Norte e Nordeste (Manso; Dias, 2018).

A intensificação desse movimento ocorre a partir de 2016, com a ruptura e fim da pacificação entre (CV x PCC). Esse marco dá início a intensas disputas territoriais entre as duas maiores facções e estimulou o surgimento e resistência por parte de facções locais que se opunham às hierarquias e regras impostas por esses coletivos. Nesse sentido, no estado do Ceará,

tivemos a ascensão da facção “Guardiões do Estado – GDE” que, diante do processo de expansão territorial das facções interestaduais, se apresentou como uma forma de representação da dinâmica local do crime (Sá e Aquino, 2018; Paiva, 2019).

Apesar dos primeiros indícios de atuação das facções criminosas interestaduais no território cearense guardarem registros da década de 1990 e início do século XXI, sua consolidação é, de fato, recente, tendo como marco a segunda década do século XXI, quando se dissemina pela periferia metropolitana a partir de uma presença inicialmente estabelecida dentro das unidades prisionais do estado. A presença atuante nos sistemas penitenciários corresponde a uma marca na estrutura e modus operandi das facções em seu processo histórico de ascensão e consolidação; entretanto, sua operação e funcionamento como organização criminosa, como já sabemos, não se circunscrevem mais ao sistema penitenciário.

Em Fortaleza, as facções rapidamente se disseminaram e se firmaram na periferia da cidade e construíram diálogos com as estruturas locais do crime. Nesse período, essas estruturas eram compostas por quadrilhas de traficantes e por gangues locais presentes em diversos bairros da capital (Paiva, 2019; Melo; Paiva, 2021). Essa aproximação transformou a dinâmica do crime na capital, onde se formaram alianças estratégicas, fundamentais durante o período de disputas territoriais que se instalaram em todo o estado. De acordo com Melo; Paiva (2021, p. 60), “no Ceará, as correlações de força associaram PCC e GDE, desdobrando um conflito armado com consequências dentro e fora das prisões, cujo antagonista é o CV”.

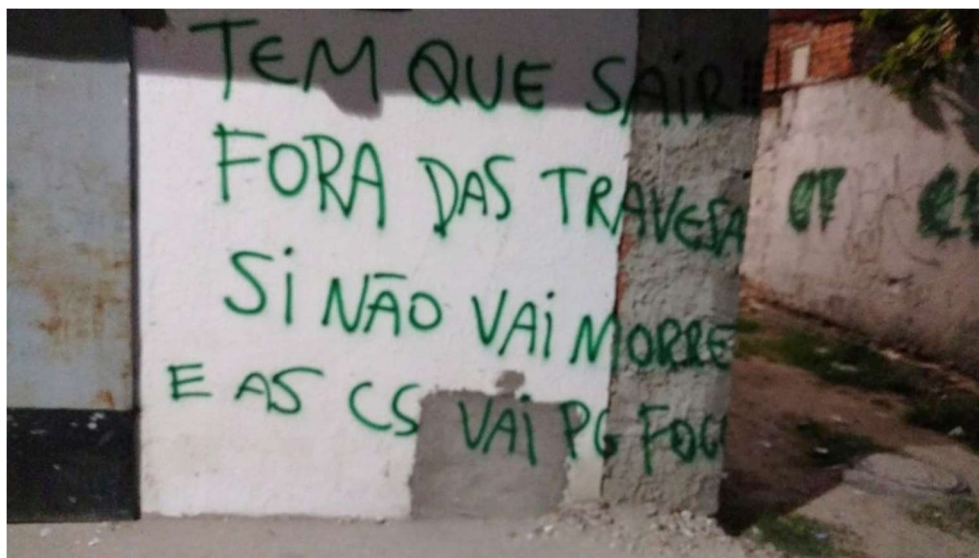
O início das disputas territoriais entre facções no estado do Ceará estabeleceu impactos de ordem social e espacial na capital. O maior deles está relacionado ao crescimento dos homicídios (que será abordado de forma específica na próxima seção). Entre outros impactos, podemos destacar: a contenção e controle territorial da periferia, expulsão de moradores e ampliação dos ilegalismos com a tentativa de inserção das facções no setor público.

Pautando-se no controle territorial, as facções criminosas fizeram uso exponencial da violência e do medo para estabelecer uma contenção e controle de territórios na periferia da capital. Nesse processo, a dinâmica do crime foi reorganizada sob as regras de cada coletivo, onde roubos, furtos e crimes nas comunidades estavam sob o controle e julgamento das facções. Entretanto, não eram apenas as regras do crime que estavam sendo impostas; o medo e a insegurança recaíram sobre a população que, em diversos relatos, noticiários locais e denúncias, retratou a impossibilidade de circular livremente por territórios que estavam sendo controlados por grupos rivais.

[...] as facções incrementaram as medidas de controle social, por exemplo, contra pessoas que assaltavam dentro da comunidade. Assaltos dentro das comunidades controladas foram proibidos e punidos com sequestro, mutilação, tortura e até a morte da pessoa. Essas punições foram amplamente divulgadas nas comunidades e criaram o sentimento de medo em virtude da crueldade das facções com as pessoas que contrariavam seu mando. Ademais, outras punições foram impostas, mesmo para pessoas não envolvidas em crimes e/ou que desobedeceram a ordens da facção. (Melo; Paiva, 2021, p.53)

Entre impactos e imposições territoriais, podemos destacar a expulsão de moradores de suas residências em áreas sob o controle de facções, que, mediante o não cumprimento de regras, como retaliações a supostas aproximações e envolvimento com grupos rivais, ou no caso das expulsões em conjuntos habitacionais pelo fato de terem vindo de bairros controlados por outras facções, tiveram seu direito básico à moradia cessado de forma violenta.

Figura 3 – Pichação de facções criminosas expulsando moradores em Fortaleza



Fonte: Fotografia Reprodução/TVM. Criminosos picharam muros com ameaça a moradores em Fortaleza (G1, 2018)

A expulsão de moradores de suas residências na periferia de Fortaleza, acentuada em 2017, como descrevem as reportagens dos jornais (O Povo, 2018; G1, 2018; Diário do Nordeste, 2022), representa o avanço indiscriminado das facções nas áreas mais vulneráveis da cidade, onde limites de atuação do crime organizado penalizam de forma extensiva as populações periféricas.

Em um contexto recente e também identificado em escala nacional, podemos evidenciar, através de denúncias e investigações em curso, um movimento de expansão de novos ilegalismos empreendidos pelas facções criminosas, ao buscarem inserção e atuação no setor público, seja através de participações e fraudes em licitações públicas, ou tentativa de interferência no processo eleitoral, por meio do financiamento de campanhas, impedimento de campanhas e no direito ao voto.

[...] mesmo já havendo proximidade a prefeitos e vereadores cearenses, organizações criminosas enxergam as Eleições Municipais de 2024 como possibilidade real para lançar seus próprios representantes no Poder Público do Estado. Para chegar aos resultados desejados no pleito, inclusive, elas não devem medir esforços. Justamente por isso, os temores são dos mais diversos, principalmente com a possibilidade dos grupos criminosos atuarem em “seus” territórios impedindo adversários de fazer campanha e/ou proibindo o acesso aos locais de votação daqueles eleitores suspeitos de terem preferência diferente dos faccionados. (Trindade, 2024, p. 1)

No Ceará, esse movimento vem sendo acompanhado pelo Tribunal Regional Eleitoral (TRE-CE), Procuradoria Regional Eleitoral do Ceará (PRE-CE), Ministério Público do Ceará (MPCE) e a Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS-CE). Diante dessa ameaça, é possível compreender o nível de articulação e capacidade de organização do crime ao estabelecer novos ilegalismos. A fronteira entre o legal e o ilegal, aparentemente bem definida quando tratamos dos crimes de tráfico de drogas, violência homicida e restrições e contenções territoriais impostas pelas facções criminosas em Fortaleza, parece ainda obscurecida diante das novas interações que articulam agentes do crime e agentes públicos.

Compreender e não subestimar essa capilaridade é um passo importante, visto que as facções criminosas se mostram fortalecidas em um movimento complexo de expansão capaz de coordenar diferentes escalas de atuação e múltiplos impactos socioespaciais.

4." Expansão da violência letal: quem são os vulneráveis?

Entre os impactos da violência, a expansão dos índices de homicídios carrega consigo o peso de ser um crime com maior pena em nosso ordenamento jurídico, além de repercutir social e espacialmente, elevando a percepção de medo e insegurança na cidade, inclusive a expansão da violência letal, apresenta em seus meandros marcadores sociais definidos.

Segundo o Atlas da Violência (IPEA, 2019), Fortaleza esteve entre as capitais que apresentaram uma alta variação na taxa estimada de homicídios entre 2007 a 2017 (com 39,9 homicídios por 100 mil habitantes em 2007 passando para 87,9 em 2017), uma taxa preocupante, visto que segundo a OMS (Organização Mundial de Saúde) taxas de homicídio acima de 10 homicídios por 100 mil/hab. podem ser considerados epidêmicas.

Quando consideramos o período de 2011 a 2021, identificamos um aumento significativo de óbitos por agressões entre pessoas de 15 a 29 anos, levando em consideração todos os gêneros e raças, conforme ilustrado figura 4.

Figura 4- Óbitos por ocorrência por ano do óbito no município de Fortaleza – CE (2011 - 2021)

MORTALIDADE - CEARÁ

Óbitos p/Ocorrênc por Ano do Óbito segundo Município
Município: 230440 FORTALEZA
Grupo CID-10: Agressões
Faixa Etária: 15 a 19 anos, 20 a 29 anos
Local ocorrência: Hospital, Domicílio, Via pública
Período: 2011-2021

| Município | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | Total |
|------------------|------|-------|-------|-------|-------|------|-------|------|------|------|------|--------|
| TOTAL | 798 | 1.172 | 1.452 | 1.451 | 1.114 | 665 | 1.337 | 965 | 404 | 747 | 552 | 10.657 |
| 230440 FORTALEZA | 798 | 1.172 | 1.452 | 1.451 | 1.114 | 665 | 1.337 | 965 | 404 | 747 | 552 | 10.657 |

Fonte: SIM; Datasus, 2024.

De acordo com Paiva (2015), até 2013 prevalecia um esquema em que gangues e traficantes resolviam suas questões e rivalidades em conflitos territorializados, ainda sem a intervenção das grandes facções. No entanto, a partir de 2014, traficantes locais começaram a considerar uma união, realizando reuniões dentro e fora dos presídios para discutir arranjos envolvendo as facções PCC, CV e FDN. Isso permitiu que os presídios ganhassem maior destaque na organização e agenciamento de grupos locais, com arremetimento de um contingente de jovens na periferia da capital, promovendo uma reterritorialização nas dinâmicas do crime na cidade.

A evolução dos homicídios entre jovens (15-29 anos) na cidade de Fortaleza apresentou uma variação em 2016, com uma queda no número de óbitos. Segundo Paiva (2015), nesse ano, a imprensa cearense começou a evidenciar a existência das facções, a primeira narrativa em torno delas foi que elas estavam "em paz". No entanto, de acordo com o autor, esse foi um fenômeno ambíguo, pois, apesar da diminuição dos homicídios, ainda ocorreram assassinatos e crimes de tortura como forma de controle sobre aqueles que praticavam crimes na periferia.

Esse movimento de pacificação se mostrou frágil em escala nacional e local, no ano seguinte a disseminação dos conflitos entre facções elevou novamente os índices de homicídios da capital, de acordo com o Atlas da Violência (2019) Fortaleza apresentou significativo crescimento dos índices de homicídio, entre 2016 e 2017 (+69,5%). Após o ápice de 2017 (1982 homicídios) e 2018 (1480 homicídios) (SSPDS, 2024), a capital cearense registrou nos anos seguintes reduções no número de crimes violentos letais, contudo ainda se manteve elevado a proporção de vítimas jovens.

A violência letal em Fortaleza apresenta alguns pontos importantes a serem destacados. Devido à organização das facções e à cooptação para o funcionamento dessas organizações, a população mais jovem foi a mais atingida (Tabela 1). Esse grupo pode ser considerado uma das camadas mais vulneráveis em termos de educação e renda, um fato relevante na vida social atual das cidades brasileiras, que indica a ausência de políticas públicas suficientes para atender a essa população.

“O perfil dos adolescentes assassinados em Fortaleza [...] é majoritariamente composto por jovens negros ou pardos, do sexo masculino, com média de 17 anos e residentes em bairros pobres da cidade” (UNICEF, 2017, p. 9).

Tabela 1 - Distribuição de óbitos por agressão considerando a faixa etária no município de Fortaleza – CE (2011 – 2021)

| Idade | Óbitos |
|--------------|---------------|
| 10 a 14 anos | 308 |
| 15 a 19 anos | 3.732 |
| 20 a 29 anos | 6.925 |
| 30 a 39 anos | 3.217 |
| Total | 14.182 |

Fonte: SIM; Datasus, 2024.

Quando se analisa o perfil das vítimas por raça e gênero, (Tabela 1) se observa uma disparidade, que demonstra o quanto o assassinato de homens e mulheres negras está presente nos rankings de homicídios no Brasil e na capital cearense. Essa violência é cotidiana, mas não se resume por si só, o racismo enquanto elemento estruturante agrava essa situação. Levando em consideração que a maioria desses homicídios acontecem na periferia (UNICEF, 2017). Para Mbembe (2018) existe um corpo “matável” e é aquele que está em risco de morte a todo instante devido ao parâmetro definidor primordial da raça e necropolítica é o poder de ditar quem pode viver e quem deve morrer. Com base no biopoder e em suas tecnologias de controlar populações.

Tabela 2 - Raça dos óbitos de 15 a 29 anos dos sexos feminino e masculino por ocorrência no município de Fortaleza - CE (2011 – 2021)

| Sexo | Raça | Óbitos |
|--------------|-----------------|--------------|
| Feminino | Branca | 32 |
| | Pretos e Pardos | 403 |
| Masculino | Branca | 379 |
| | Pretos e Pardos | 5.871 |
| Total | | 6.685 |

Fonte: SIM; Datasus, 2024.

Quando nos deparamos com esses dados, é necessário complementar a análise elencando outros fatores criminológicos para compreender como o fenômeno da criminalidade violenta se dá na cidade em questão, como, por exemplo, a capacidade de enfrentamento e punitiva do estado, o impacto do tráfico de drogas e das organizações criminosas, além da porcentagem de armas de fogo circulando entre a população. Entendendo que existem socialmente falhas graves em suas estruturas ambientais e sociais, como falta de serviços básicos de infraestrutura e níveis baixos de escolarização e capital humano, geram populações vulneráveis por falta de acesso a serviços básicos.

Como nos remete o Atlas da Violência (2019), o fato é que, antes da violência e da morte prematura dos jovens que compõem esses territórios mais violentos, já houve inúmeras mortes simbólicas, pois não houve acesso a condições de desenvolvimento infantil, a oportunidades educacionais e ao mercado de trabalho na juventude, nem a bens culturais e materiais, parte do ideal de sucesso nas modernas economias de mercado.

5." Considerações Finais

O crescimento dos índices de violência e criminalidade na cidade de Fortaleza é um fenômeno que repercute em múltiplos impactos sociais e espaciais. O presente artigo buscou ressaltar como as facções criminosas e sua dinâmica de expansão na capital cearense estão relacionadas com o aumento dos índices de criminalidade (homicídios) e a ampliação dos ilegalismos, em uma metrópole marcada pela sua estrutura socioeconômica desigual.

Em um contexto de possibilidades de reprodução de lucros e de desigualdades e vulnerabilidades sociais passíveis de serem aproveitadas, as facções criminosas interestaduais se expandiram em Fortaleza, seguindo um movimento que se assemelha a outras metrópoles e cidades do Brasil.

O processo de faccionalização, que se desenvolve em escala nacional, encontrou, na última década, condições favoráveis para sua consolidação no estado do Ceará, onde podemos destacar Fortaleza, uma metrópole que passou a estabelecer melhores condições de infraestrutura logística e um mercado interno promissor para a atividade do tráfico de drogas (base dos ilegalismos praticados pelas facções), um sistema penitenciário e uma dinâmica local do crime que rapidamente incorporou os interesses das grandes facções interestaduais, além de apresentar um contexto socioeconômico de desigualdades e uma periferia vulnerável.

Nesse cenário de uma metrópole desigual, evidenciamos a população jovem e vulnerável como vítima da expansão das facções e de seu aliciamento. O que torna crucial que as políticas para mitigar o problema da violência não se limitem ao enfrentamento armado, mas que se estabeleçam políticas públicas focando em programas que protejam essa juventude e fortaleçam o capital positivo e cultural, levando em consideração raça, gênero e renda.

Como descrito ao longo do artigo, os impactos causados pelas facções se materializaram espacialmente e interferiram diretamente na dinâmica da cidade, onde as disputas territoriais entre facções rivais (locais e interestaduais) impuseram o controle e contenção territorial em bairros periféricos de Fortaleza, chegando a ações extremas como a expulsão de moradores de suas residências.

Entre os novos ilegalismos articulados pelas facções no Ceará, destacamos o movimento de tentativa de inserção do crime organizado no poder público, por meio das eleições (financiamento de campanha, impedimento de propaganda de determinados candidatos em bairros controlados pelos coletivos e coerção a eleitores). Essa ameaça de intervenção no pleito eleitoral, ao que tudo indica, é um enfrentamento que será observado em outras cidades brasileiras que estão sob a influência do crime organizado.

Em síntese, os desafios que a expansão das facções criminosas impõe a cidade Fortaleza, são desafios compartilhados por outras metrópoles brasileiras, portanto o enfrentamento a esse fenômeno deve ser pensado também na esfera da governança e de políticas integradas, que abordem a eficiência das políticas de segurança pública, e que essas estratégias não se restrinjam ao embate direto, pois como debatemos no decorrer do artigo o crime e a violência encontra facilidade para se estabelecer e impactar uma cidade desigual.

6." Referências bibliográficas

BORGES, M. Membros da facção que expulsaram moradores em Fortaleza foram condenados ao total de 37 anos de prisão - Segurança. **Diário do Nordeste, Fortaleza**, 2022. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/membros-de-facao-que-expulsavam-moradores-em-fortaleza-sao-condenados-ao-total-de-37-anos-de-prisao-1.3202402> . Acesso em: 22 jul. 2024.

CARLOS, A. F. A. **O Espaço Urbano**: Novos Escritos sobre a Cidade. São Paulo: FFLCH, 2007.

CERQUEIRA, D.; BUENO, S. (coord.). **Atlas da violência** 2023. Brasília: Ipea; FBSP, 2023. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/riatlasdaviolencia2023>

COSTA, M. C. L.; DANTAS E. W. C. **Vulnerabilidade socioambiental na região metropolitana de Fortaleza**. Fortaleza: Edições UFC, 2009.

COSTA, M. C. L. **Desigualdades socioeconômicas, vulnerabilidade e negação ao direito à cidade**. In: PEREIRA, Alexandre Queiroz; COSTA, Maria Clélia Lustosa (Orgs.). Reforma urbana e direito à cidade: Fortaleza- 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

DUARTE, J. Prefeitos, secretários e vereadores do Ceará são investigados por relação com facções criminosas. **O POVO+**. Disponível em: <https://mais.opovo.com.br/jornal/politica/2024/03/03/prefeitos-secretarios-e-veredores-do-ceara-sao-investigados-por-relacao-com-faccoes-criminosas.html> . Acesso em: 22 jun. 2024.

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico. **Desenvolvimento Humano, por bairro, em Fortaleza**. Fortaleza, 2014.

G1. Polícia retira pichações de facções criminosas que ameaçaram e expulsaram moradores de casa em Fortaleza. G1, Reprodução/TVM, 16 abr. 2018. **Fotografia**. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/policia-retira-pichacoes-de-faccoes-criminosas-que-ameacaram-e-expulsaram-moradores-de-casa-em-fortaleza.ghtml> . Acesso em: 22 jul. 2024.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. PIB dos municípios mostra que economia do país continuou a se desconcentrar em 2021. Agência IBGE notícias (2023). Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38683-pib-dos-municipios-mostra-que-economia-do-pais-continuou-a-se-desconcentrar-em-2021>. Acesso em: 22 jul. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (Org.). Atlas da violência 2019. Brasília; Rio de Janeiro; São Paulo: IPEA; FBSP, 2019.

IPECE, Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Perfil Municipal de Fortaleza Tema VII: Distribuição Espacial da Renda Pessoal**. Fortaleza: IPECE, 2012.

MANSO, B. P.; DIAS, C. N. **A guerra** – A ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil. 2. ed. São Paulo: Todavia, 2018.

MBEMBE, A. **Necropolítica**. 3. ed. São Paulo: n-1 edições, 2018. 80 p.

MELO, J.; PAIVA, L. F. S. Violências em territórios facionados do Nordeste do Brasil: notas sobre as situações do Rio Grande do Norte e do Ceará. **Revista USP**, (129), 2021, p. 47-62.

MOREIRA, T. B. A criminalidade violenta na cidade de Pacajus – Ceará: das territorialidades das facções aos impactos no cotidiano. 2021. 220 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2021.

PAIVA, L. F. S. "AQUI NÃO TEM GANGUE, TEM FACÇÃO": as transformações sociais do crime em Fortaleza, Brasil. **Caderno CRH**, 32(85), 2019. p. 165-184.

PAIVA, L. F. S.; FREITAS, G. J. Ecos da violência nas margens de uma sociedade democrática: o caso da periferia de Fortaleza. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 18, n. 2, 2016. DOI: 10.5216/sec.v18i2.42379.

Polícia retira pichações de facções criminosas que ameaçaram e expulsaram moradores de casas em Fortaleza. **G1**, 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/policia-retira-pichacoes-de-faccoes-criminosas-que-ameacaram-e-expulsaram-moradores-de-casa-em-fortaleza.ghtml>. Acesso em: 22 jul. 2024.

PORTO, M. F. S. **Uma Ecologia Política dos Riscos**: princípios para integrarmos o local e o global na promoção da saúde e da justiça ambiental. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. 248p.

RIBEIRO, M. C. R.; SOUZA, C. V.; LIMA, M. Q. C. Histórico da representação cartográfica de assentamentos precários em Fortaleza: o caso do Pirambu e da Barra do Ceará. **XIX Encontro nacional da ANPUR**, 2022.

RODRIGUES, R. Mais de 500 pessoas foram expulsas de casa por facções nos últimos nove meses na Capital. O POVO, Fortaleza, 2018. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2018/08/mais-de-500-pessoas-foram-expulsas-de-casa-por-faccoes-criminosas-nos.html>. Acesso em: 22 jul. 2024.

SÁ, L; AQUINO, J. P. D. “Guerra das facções” no Ceará (2013-2018): socialidade armada e disposição viril para matar ou morrer. In: **Encontro Anual da ANPOCS**, 42, p. 1-30, 2018.

SANTOS, J. O. **Fragilidade e riscos socioambientais em Fortaleza-CE**, Fortaleza: Imprensa Universitária, 2016. p 128-154.

SCHEFFER, S. M.; KACHAUKJE, S. **O método regressivo-progressivo de Lefebvre para investigar a produção de habitação social sobre o espaço em Ponta Grossa – PR** (Regressive-progressive method Lefebvre’s to investigate the production of social housing on space in Ponta Grossa-PR). *Emancipação, Ponta Grossa – PR, Brasil.*, v. 18, n. 1, p. 63–82, 2018.

SIM; Sistema de Informação sobre Mortalidade – **DATASUS (2024)**. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?sim/cnv/obt10uf.def>. Acesso em: 20 jul. 2024

SSPDS, Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do Ceará. **Estatísticas**. Fortaleza: SSPDS/CE, 2024.

TRINDADE, W. Eleições e facções: quantos votos podem estar ameaçados pela violência em Fortaleza? **O POVO+**. Disponível em: <https://mais.opovo.com.br/reportagens-especiais/2024/04/16/quantos-votos-podem-estar-comprometidos-nas-eleicoes-de-fortaleza.html>. Acesso em: 22 jun. 2024.

UNICEF, Instituto Oca; (org.). **Trajetórias interrompidas : homicídios na adolescência em Fortaleza e em seis municípios do Ceará**. Brasília: : Instituto Oca e Cross Content Comunicação, 2017. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/1261/file/Trajetorias_interrompidas.pdf. Acesso em: 20 jul. 2024.

XAVIER, L. N. Fortaleza da desigualdade e violência: Geopolítica do medo e anomia social como fator de produção da violência concentrada e da sensação de insegurança. **Conpedi Law Review**, Oñati, Espanha., v. 2, n. 1, p. 122-130, 2016.

ANAIS

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

ENTRE IDAS E VINDAS DA LEGISLAÇÃO URBANA: reflexos na verticalização em Aracaju-SE

Raíssa Santana Quintiliano dos Santos (UFS)

Sarah Lúcia Alves França (UFS)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

METRÓPOLES:
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

RESUMO

O crescimento acelerado da industrialização, provocou alterações na estrutura das cidades brasileiras e como consequência, surgiram novas formas de apropriação do solo urbano devido ao desenvolvimento da tecnologia na construção civil dentre elas a possibilidade da construção de edifícios com maior número de pavimentos que por sua vez, aumenta a área construída e posteriormente, o capital. Sendo assim, com a intensificação do uso e ocupação do solo através da verticalização, houve a necessidade de planejar a expansão urbana por meio de instrumentos urbanísticos, dentre eles o coeficiente de aproveitamento e gabarito de altura. Em Aracaju/SE, esse processo tornou-se objeto de discussões por ser marcado por "idas e vindas" da legislação que posteriormente acarretaram problemas no planejamento urbano bem como na gestão do licenciamento dos empreendimentos. Sendo assim, o trabalho teve como objetivo geral **o estudo do gabarito de altura na cidade de Aracaju, capital do estado de Sergipe**. Em seguida, através do estudo sobre o processo de produção do solo ao longo dos anos, em Aracaju, desde sua fundação sobre o gabarito de altura, desde 1966 (primeiro Código de Obras e Urbanismo) até 2021. Por fim, o estudo demonstrou os períodos da verticalização no espaço urbano da capital e seus apontamentos nos bairros da cidade. Assim, pode-se observar, dentre outras características, como onde acontece a maior produção de empreendimentos verticais, resultados da especulação imobiliária, infraestrutura dos bairros e dificuldade dos técnicos municipais responsáveis pela análise dos licenciamentos a serem aprovados.

Palavras-chave: Verticalização. Legislação. Aracaju.

INTRODUÇÃO

O crescimento acelerado nas cidades brasileiras na primeira metade do século XX, resultado da industrialização, provocou mudanças na estruturação do traçado urbano (SANTOS, 1993). Com isso, novas formas de apropriação do solo surgiram, face o advento da tecnologia na construção civil, relacionado a sistemas de concreto e aço e o elevador, que viabilizaram a construção de edifícios com maior número de pavimentos, aumentando a área construída e, conseqüentemente, gerando um maior lucro para o mercado imobiliário (SOMEKH, 2014; SOUZA, 1994).

Neste cenário, com a intensificação do uso e ocupação do solo através da verticalização, houve a necessidade de planejar, controlar e/ou direcionar a expansão urbana de forma justa e igualitária, especialmente no tocante do acesso à cidade urbanizada, através de instrumentos urbanísticos que conduzissem a política urbana nos municípios, conforme determina a Constituição de 1988. (SOMEKH, 2014; SOUZA, 1994; BRASIL, 1988, 2001).

Sendo assim, o PDDU, que através de instrumentos do Estatuto da Cidade, do zoneamento urbano e dos índices urbanísticos, tem como objetivo definir diretrizes e critérios de ocupação do solo face à oferta de infraestrutura nas cidades (BRASIL, 2001; OLIVEIRA, 2001). Dentre esses instrumentos e índices, o controle da verticalização se dará através do coeficiente de aproveitamento e/ou do gabarito de altura (SOMEKH, 2014; SOUZA, 1994).

O que se observa em Aracaju-SE (figura 01) é que as determinações referentes à multiplicação do solo têm sido marcadas por aprovações e revogações desde os Códigos de Obras e Urbanismo de 1966, até a vigência atual dos Códigos de Obras e Urbanismo, complementares ao PDDU de 2000 - revogados em 2003 e retornados desde 2018 - destacando nesse intervalo as várias leis complementares e decretos que alteraram dispositivos anteriores.

Isso tem gerado sérios impasses para o planejamento urbano democrático, à gestão no tocante ao licenciamento de prédios e fiscalização de obras, e também à sociedade que tem se afastado do efetivo acesso à terra urbanizada (DINIZ,

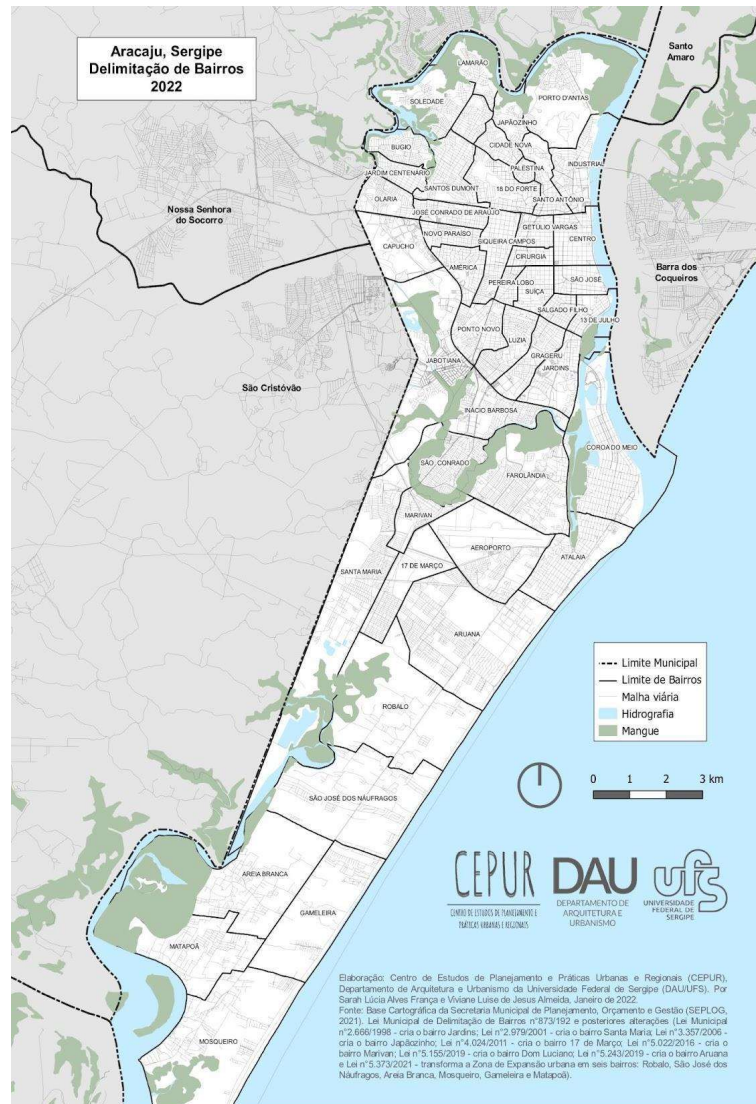
2003; FRANÇA, 2019, 2021). Esse cenário normativo é caracterizado por França (2019) e Diniz (2003) como uma "colcha de retalhos" face às "idas e vindas" do conjunto de leis urbanísticas que regulamentam a verticalização em Aracaju.

Nesse olhar, foi necessário definir e delimitar, períodos de vigência das leis aprovadas, demonstrando as idas e vindas das normativas referentes à verticalização na capital. Baseando-se nas diversas legislações sobre gabarito na capital sergipana, foram traçados 10 períodos durante a implementação das normas de controle da verticalização, que correspondem aos períodos de vigência dessas leis.

Dessa forma, são catalogadas as leis aprovadas, demonstrando as idas e vindas das normativas referentes à verticalização na capital. Depois, através da atualização das informações sobre as licenças de empreendimentos verticais residenciais, junto à EMURB (Empresa Municipal de Obras e Urbanização de Aracaju), pode-se apontar, diferentes características da verticalização quanto à quantidade de pavimentos, localização por bairros, construtora e ano de licenciamento.

Depois em forma de quadros informativos e cartografia demonstrativa, é apontado como ocorreu o processo de verticalização mediante aprovação de normas municipais que delimitam o gabarito das edificações. Para isso, foram definidos períodos baseados nas leis que tratam as questões da multiplicação do solo, traçando suas normativas e período de vigência, no formato de quadros para facilitar a compreensão da incidência desse fenômeno no espaço. Os dados também serviram de base para o mapeamento utilizando os *softwares google earth* e *qGis* que demonstram a espacialização da verticalização nos períodos definidos.

Figura 01: Delimitação de Bairros de Aracaju, 2022



Fonte: CEPUR, 2022

Os períodos serão divididos da seguinte forma:

1º período: Os primeiros prédios verticais - antes do Códigos de Obras e de Urbanismo: de 1948 a 9 de Outubro de 1966;

2º período: O início da verticalização residencial (vigência dos Códigos de Obras e de Urbanismo), de 10 de Outubro de 1966 a 28 de junho de 1976

3º período: A Lei de Espigão: de 29 de Julho de 1976 a 30 de Novembro de 1999;

4º período: O acréscimo do pavimento garagem (vigência do Decreto nº 154, de 01 de Dezembro de 1999 até 03 de Abril de 2001;

5º período: O início do PDDU (vigência do PDDU de 2000: de 04 de abril de 2001 (180 dias a partir da data de publicação) até 29 de dezembro de 2002;

6º período: A breve queda do PDDU- Lei Complementar nº 58: de 30 de Dezembro de 2002 até 21 de setembro de 2003;

7º período: Gabarito indefinido- Lei Complementar nº 62: de 22 de Setembro de 2003 (a partir da data de publicação) a 13 de Janeiro de 2008;

8º período: Definição de um gabarito-Lei Complementar nº 74 de 14 de Janeiro de 2008, de 14 de Janeiro de 2008 até 17 de julho de 2014;

9º período: Definição de gabarito para a Coroa do Meio e Atalaia- Lei Complementar nº 132 de 18 de julho de 2014, de 18 de Julho de 2014 até 26 de Novembro de 2018;

10º período: O retorno do PDDU - Decreto nº 5821 de 27 de Novembro de 2018, de 27 de Novembro de 2018 até os dias atuais.

1º Período: Os primeiros prédios verticais

Apesar de antes não ser considerada na legislação a questão do gabarito das edificações, de 1948 a 1958, foram licenciados 04 edifícios, sendo 3 localizados no bairro Centro. e um no São José. Nesse período, o Hotel Palace, ícone do modernismo, era o mais alto, com 13 pavimentos, seguido pelos Ed. Mayara e Walter Franco, e o Ed. Atalaia, o primeiro residencial com elevador de Aracaju.

Tabela 01:Edifícios Construídos antes da Lei nº19 de 10 de Outubro de 1966: bairro, pavimentos e ano de aprovação

| Empreendimento | Bairro | Pavimentos | Ano de aprovação |
|-------------------|----------|------------|------------------|
| Ed. Mayara | Centro | 6 | 1948 |
| Ed. Walter Franco | Centro | 6 | 1956 |
| Hotel Palace | Centro | 13 | 1962 |
| Ed. Atalaia | São José | 10 | 1958 |

Fonte: Autora, 2022

2º Período: O início da verticalização

Este período foi caracterizado pela promulgação do primeiro Código de Urbanismo, Lei nº 19 de 10 de Outubro de 1966, e durou até 28 de Julho de 1976, sendo que durante sua vigência, foi licenciado apenas o Edifício Liberdade, localizado na Praça Camerino, nº 66, Centro.

Quadro 01:Resumo do 2º Período

| | |
|---|--|
| Regulamentação | Código de Obras e Urbanismo - Lei nº19 de 10 de Outubro de 1966 |
| Período de vigência | 10 de Outubro de 1966 a 28 de junho de 1976 |
| Gabarito | Orla: 3 pavimentos ou 4 pavimentos com térreo vazado As quadras seguintes, acréscimo de 2 pavimentos Zona Residencial: 7 pavimentos ou 8 pavimentos com térreo vazado Zona Comercial: 2 pavimentos, excluindo a sobreloja Avenida Rio Branco: 8 pavimentos Ao redor da Praça Fausto Cardoso e Parque Teófilo Dantas não poderão ultrapassar o gabarito de 38,20 mts |
| Quantidade de edifícios/empreendimentos licenciados | 1 |
| Bairros com maior incidência de verticalização | Centro |

Fonte: Elaboração da autora, 2022. ARACAJU, 1966.

3º Período: A Lei de Espigão

O terceiro período se inicia com o sancionamento da Lei nº 466 em 21 de Julho de 1976, também conhecida como Lei de Espigão, que altera o Código de Urbanismo, sendo vigente até 30 de Novembro de 1999 (quadro 02, tabela 02). Nesse período, conforme apontado anteriormente:

Quadro 02: Resumo do 3º Período

| | |
|---|---|
| Regulamentação | Lei do Espigão - Lei nº 466 de 21 de Julho de 1976 |
| Período de vigência | De 29 de Julho de 1976 a 30 de Novembro de 1999 |
| Gabarito | 12 Pavimentos 14 Pavimentos (Playground garagem) |
| Quantidade de edifícios/empreendimentos licenciados | 230 |
| Bairros com maior incidência de verticalização | Jardins, Treze de Julho e São José |

Fonte: Elaboração da autora, 2022. ARACAJU, 1976.

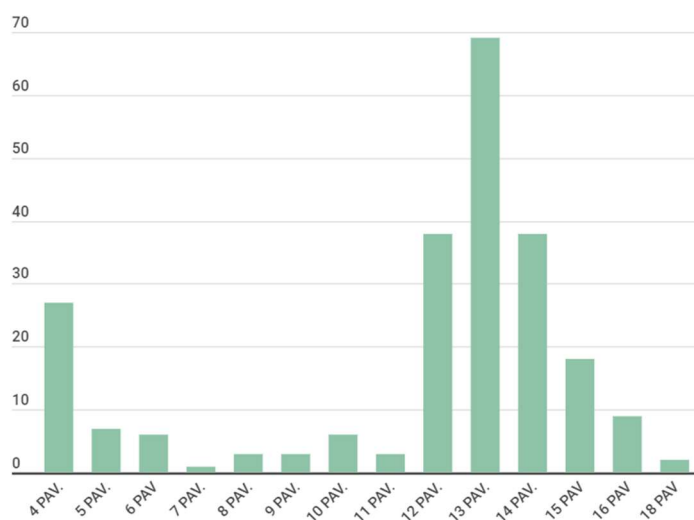
Tabela 02: Edifícios licenciados no 3º período: bairros, pavimentos

| Bairro | 4-8 PAV. | 9 - 12 PAV. (Limite da lei) | 13 e 14 PAV. (Limite da lei) | Acima de 15 PAV. | Total |
|----------------|----------|--------------------------------|---------------------------------|------------------|-------|
| Centro | 2 | 5 | 4 | 5 | 17 |
| 18 do Forte | 1 | - | - | - | 1 |
| Cirurgia | - | 1 | 1 | - | 2 |
| São José | 1 | 7 | 16 | 5 | 29 |
| Grageru | 10 | 5 | 9 | - | 24 |
| Jardins | 3 | 13 | 20 | 13 | 49 |
| Luzia | 4 | 6 | 11 | - | 21 |
| Pereira Lobo | 4 | - | - | - | 4 |
| Ponto Novo | 8 | - | 1 | - | 9 |
| Salgado Filho | 1 | 3 | 6 | - | 10 |
| Jabotiana | 1 | - | - | - | 1 |
| Farolândia | 6 | 2 | 5 | 3 | 16 |
| Suíça | 3 | 3 | 4 | 1 | 11 |
| Treze de Julho | 1 | 5 | 29 | 9 | 44 |
| Coroa do Meio | 2 | - | - | - | 2 |
| Atalaia | 3 | - | - | - | 3 |

Fonte: Autora, 2022. Informações de França (2019)

Desta forma, pode-se concluir que no segundo período foram licenciados 230 empreendimentos, sendo 27 edifícios como demonstrada a figura 02:

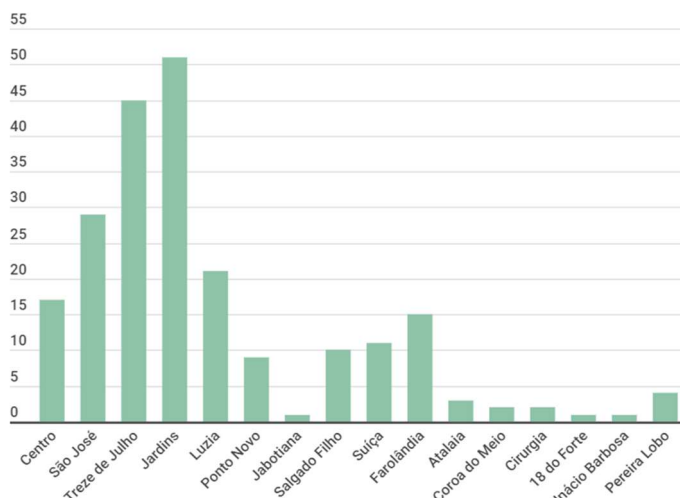
Figura 02: Empreendimentos do 3º período por pavimentos



Fonte: Autora, 2022

Quanto aos bairros os que tiveram maior a incidência de licenciamentos verticais foram ilustrados na figura 03:

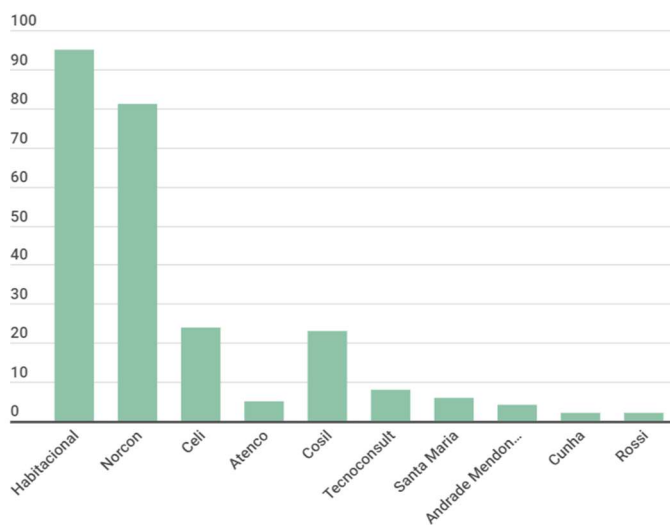
Figura 03: Empreendimentos do 3º período por bairro



Fonte: Autora, 2022

As construtoras que mais participaram dos licenciamentos nesse período foram ilustrados na figura 04.

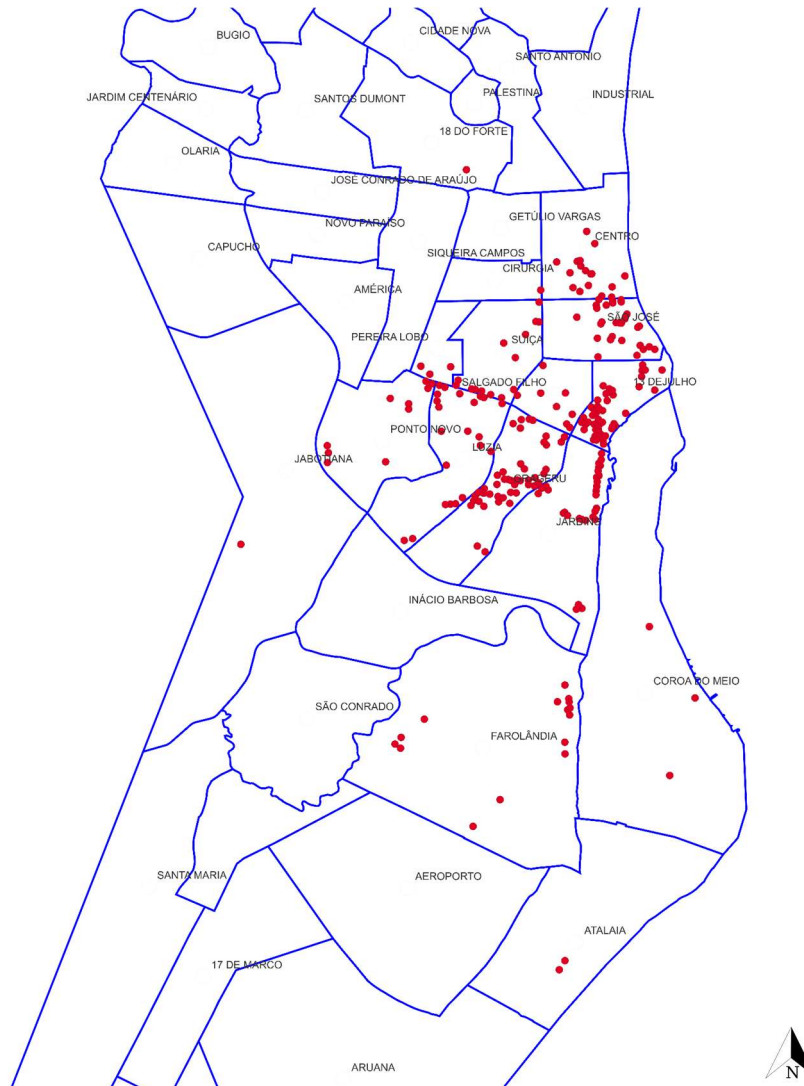
Figura 04: Empreendimentos do 3º período por construtora



Fonte: Autora, 2022

Sendo assim, observa-se, de acordo com o Mapa 01, um enraizamento da verticalização nas direções oeste e sul, a partir dos bairros Centro e São José (períodos 1 e 2), atingindo até os bairros Ponto Novo (9 condomínios, sendo 8 de 4 pav.), Farolândia (15 condomínios, sendo o mais alto com 18 pav.). Marca-se nesse período, a criação do bairro Jardins, com 49 condomínios verticais que variam, em sua grande maioria, de 12 a 15 pav. As menores incidências em termos de quantidade e também em alturas mais baixas foram: na faixa litorânea dos bairros Coroa do Meio e Atalaia (com 3 e 2 edifícios licenciados respectivamente de 3 a 5 pav.); no Pereira Lobo, 4 condomínios de 4 e 6 pav.; no Jabotiana, o primeiro condomínio vertical, de 6 pav., o Santa Lúcia.

Mapa 01: Localização dos edifícios licenciados no 3º período



Fonte: Autora, 2022

4º Período: O acréscimo do pavimento garagem

O quarto período foi marcado pelo início da vigência do Decreto nº 154, de 01 de Dezembro de 1999, com duração até 03 de abril de 2001, que passou a contabilizar o pavimento de garagem, adicionando mais um pavimento à edificação (Quadro 03).

Segundo o Artigo 264 do PDDU de 2000, "Os projetos para licenciamento apresentados até 180 (cento e oitenta) dias, após a data da publicação desta lei, serão analisados de acordo com a legislação anterior, exceto quanto ao uso e ocupação do solo, conforme tabelas dos Anexos III e IV, e, quanto à outorga onerosa, desde que respeitado o potencial construtivo da zona onde se localiza" § 1º - Fim do prazo, os projetos deverão atender à legislação vigente." Desta forma,

como o PDDU foi aprovado em 04 de Outubro de 2000, os empreendimentos poderiam ser aprovados com a legislação anterior (Decreto nº 154 de 01 de dezembro de 1999) até seis meses subsequentes, ou seja, até 04 de Abril de 2001.

Quadro 03: Resumo do 4º Período

| | |
|--|--|
| Regulamentação | Decreto nº 154 de 01 de Dezembro de 1999 |
| Período de vigência | 01 de Dezembro de 1999 até 03 de Abril de 2001 |
| Gabarito máximo | 15 Pavimentos |
| Quantidade de empreendimentos licenciados | 10 |
| Bairros com maior incidência de verticalização | Jardins |

Fonte: Elaboração da autora, 2022. ARACAJU, 1999.

Assim, nesse período, que durou quase 2 anos e ampliou o gabarito de 14 do período anterior para 15 pavimentos, foram licenciados 10 empreendimentos verticais, em bairros mais privilegiados, de média e alta renda, Jardins, Treze de Julho, Grageru e Luzia, provavelmente aproveitando o fenômeno da valorização no Jardins, após a construção do Shopping. Por isso, a maior incidência se deu no bairro Jardins, com 5 condomínios, sendo que dois deles, apresentam acima de 16 pavimentos (Mapa 02 e Tabela 03).

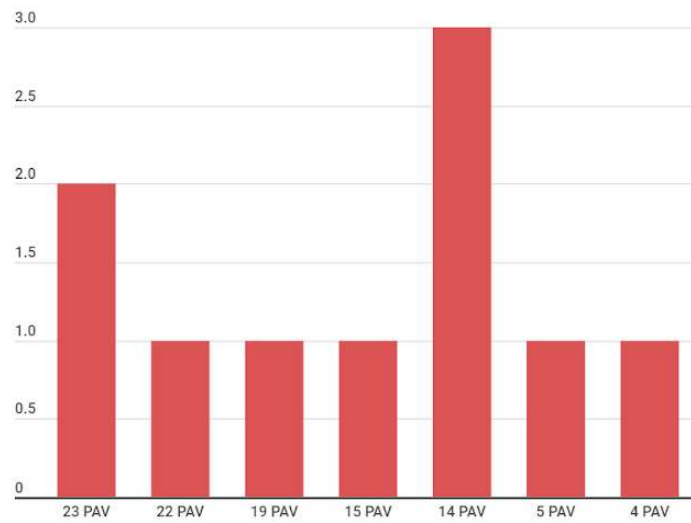
Tabela 03: Edifícios licenciados no 4º período, bairros e pavimentos.

| Bairro | 4-8 PAV.. | 9 - 12 PAV. | 13 a 15 PAV. (Limite lei) | Acima de 16 PAV. | Total |
|----------------|-----------|-------------|---------------------------|------------------|-------|
| Grageru | 1 | - | 1 | - | 2 |
| Luzia | - | - | - | 1 | 1 |
| Jardins | - | - | 3 | 2 | 5 |
| Treze de Julho | - | - | - | 1 | 1 |
| Atalaia | 1 | - | - | - | 1 |

Fonte: Autora, 2022. Informações de França (2019)

Nesse curto espaço de tempo, a quantidade de pavimentos foram demonstrados na figura 05:

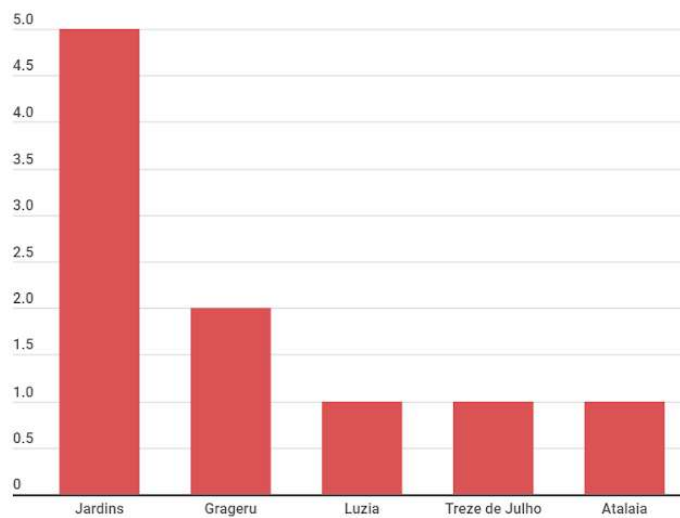
Figura 05: Empreendimentos do 4º período por pavimentos:



Fonte: Autora, 2022

Os licenciamentos ocorreram em sua maioria nos bairros ilustrados na figura 06:

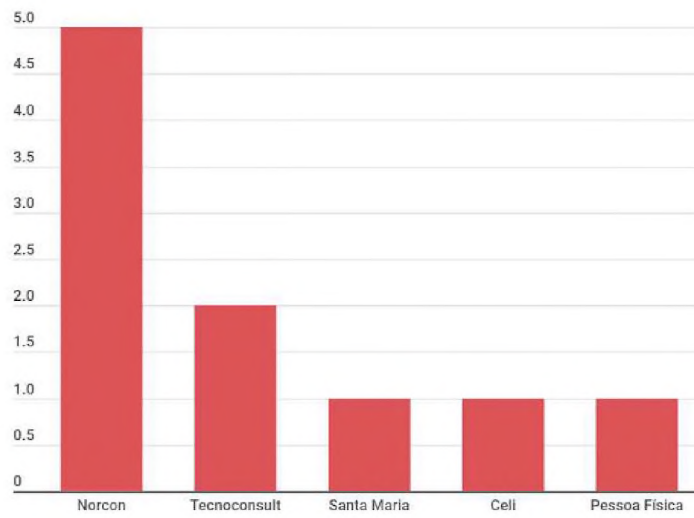
Figura 06: Empreendimentos do 4º período por bairro:



Fonte: Autora, 2022

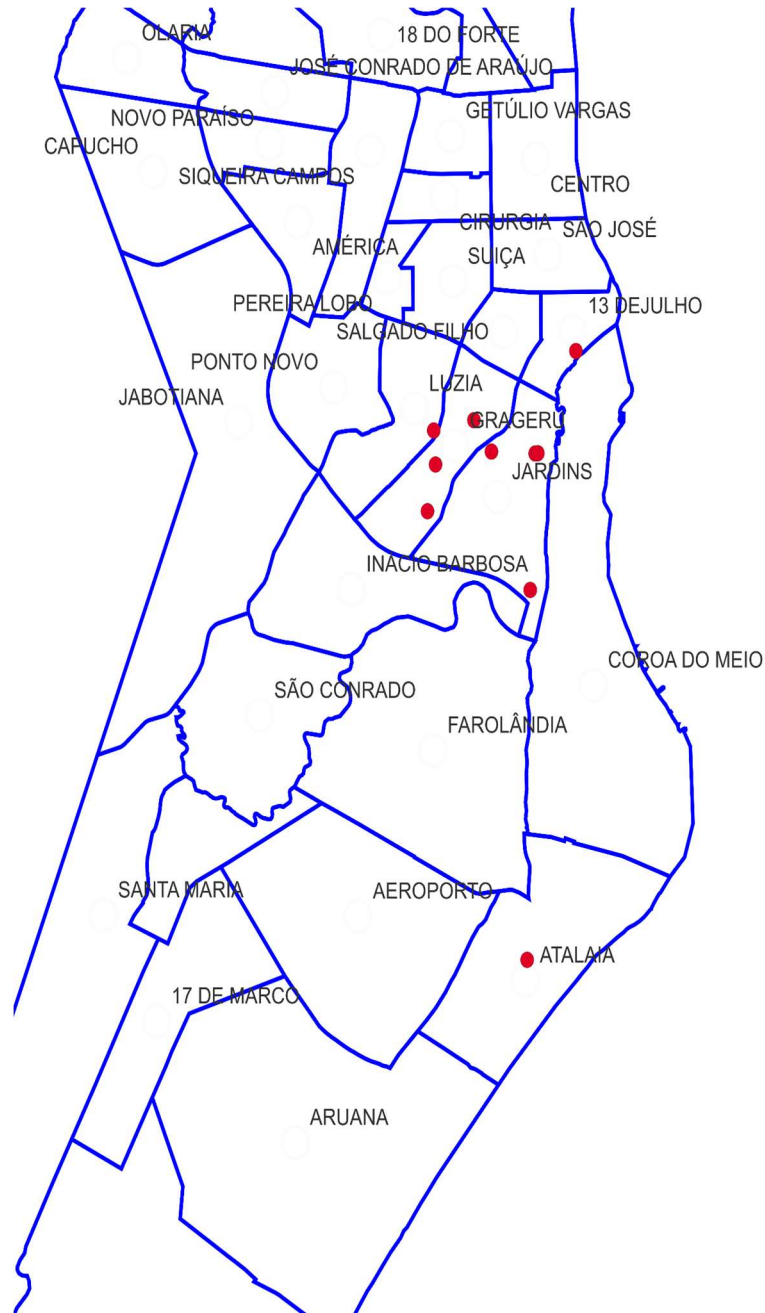
Quanto às construtoras que mais participaram foram ilustrados na figura 07:

Figura 07: Empreendimentos do 4º período por construtora



Fonte: Autora, 2022

Mapa 02: Localização dos edifícios licenciados no 4º período



Fonte: Autora, 2022. Informações de França (2019)

5º Período: O início do PDDU

O quinto período (resumido no quadro 04) foi marcado pela vigência do PDDU que estabelece os códigos de obras e urbanismo (Lei nº 43 e 44 de 2000). Contudo, havia um prazo de até 180 dias de prazo para adaptação a partir de 04 de Abril de 2001. Os empreendimentos aprovados neste período constam abaixo.

Quadro 04: Resumo do 5º Período, período de vigência e gabarito.

| | |
|--|--|
| Regulamentação | Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 2000 |
| Data de início de vigência | 04 de abril de 2001 (180 dias a partir da data de publicação) até 29 de dezembro de 2002 |
| Gabarito | Coefficiente de Aproveitamento 3 (isenção até 4) |
| Quantidade de empreendimentos licenciados | 17 |
| Bairros com maior incidência de verticalização | Jardins e Farolândia |

Fonte: Elaboração da autora, 2022. ARACAJU, 2000.

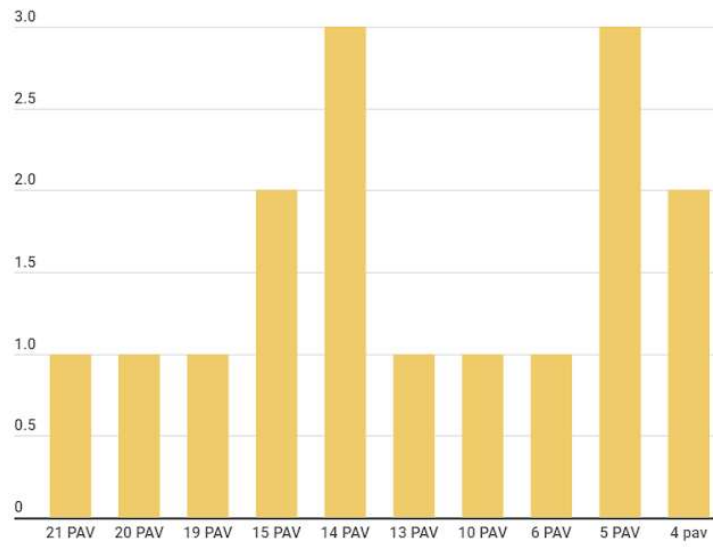
Tabela 04: Edifícios licenciados no 5º período: bairros, pavimentos

| Bairro | 4-8 PAV. | 9 - 12 PAV. | 13 e 14 PAV. | Acima de 15 PAV. | Total |
|------------|----------|-------------|--------------|------------------|-------|
| Grageru | 1 | - | 2 | - | 3 |
| Jardins | - | - | - | 4 | 4 |
| Luzia | 1 | 1 | 1 | - | 3 |
| Farolândia | 1 | - | 1 | 2 | 4 |
| Atalaia | 3 | - | - | - | 3 |

Fonte: Autora, 2022. Informações de França (2019)

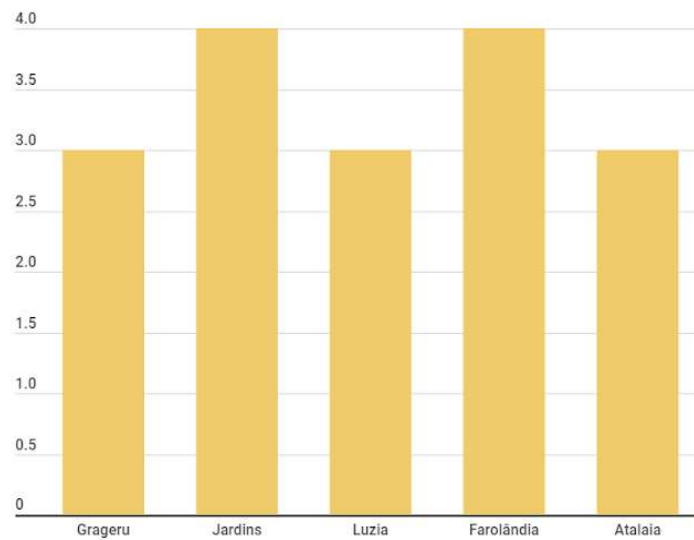
No quinto período, como a normativa de coeficiente de aproveitamento é diretamente interligada com a área do terreno, há a possibilidade de se edificar com mais quantidade de pavimentos a depender das dimensões do terreno. Desta forma, pôde-se identificar essa materialização nas figuras 08 e 09:

Figura 08: Empreendimentos do 5º período por pavimentos:



Fonte: Autora, 2022.

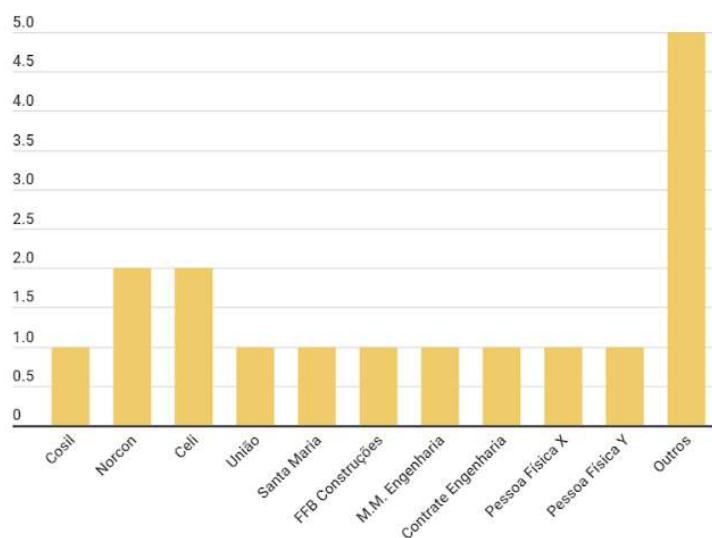
Figura 09: Empreendimentos do 5º período por bairro:



Fonte: Autora, 2022.

As construtoras que mais participaram nesse período foram ilustrados na figura 10.

Figura 10: Empreendimentos do 5º período por construtora.



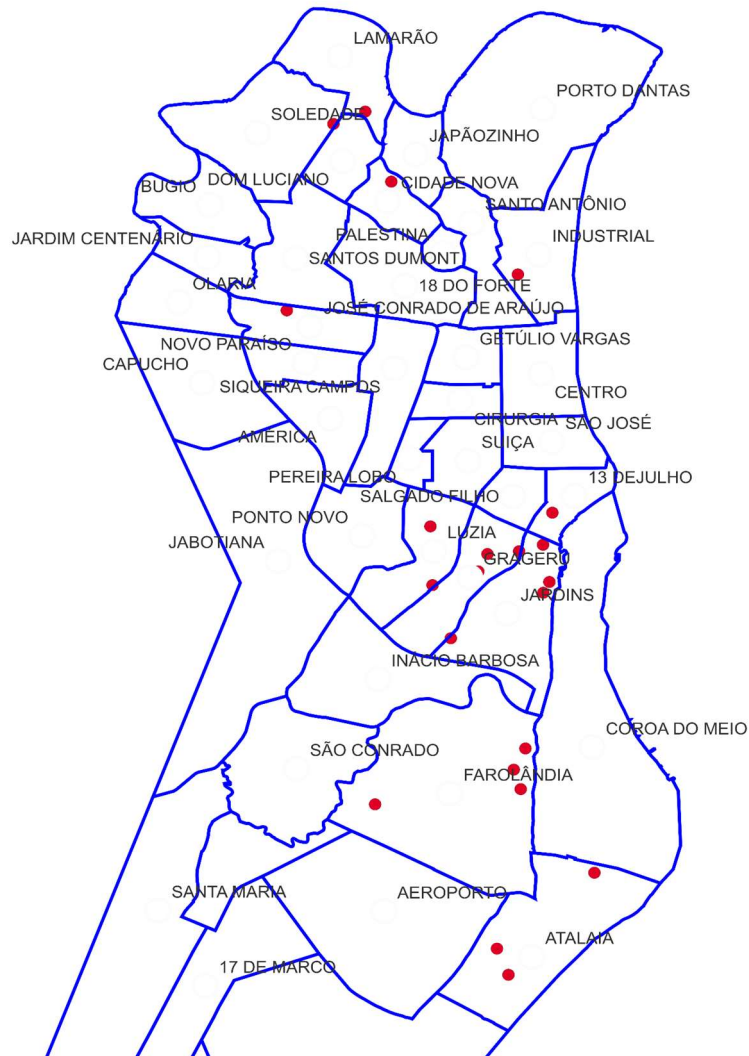
Fonte: Autora, 2022.

Sendo assim, é possível notar no mapa 03 que o 5º período, mesmo curto, foi composto por algumas produções verticais na zona central mais valorizada da cidade com alguns pontos ramificando para a zona Sul.

Também é possível perceber que a maior verticalização (dessa vez não restrita ao gabarito e sim ao coeficiente de aproveitamento) acontece em regiões onde o valor da terra urbanizada é mais alto devido à demanda de infraestrutura já existente.



Mapa 03: Empreendimentos aprovados no 5º período



Fonte: Autora, 2022

6º Período: A breve queda do PDDU

Nesse curto período de cerca de 9 meses (resumido no quadro 05), não foram encontrados projetos aprovados, talvez pela inconstância da legislação, que fez os empreiteiros aguardarem novo aparato legislativo.

Quadro 05: Resumo do 6º período, período de vigência.

| | |
|---------------------|---|
| Regulamentação | Lei Complementar nº 58 de 30 de Dezembro de 2002 |
| Período de vigência | 30 de Dezembro de 2002 até 21 de setembro de 2003 |

Fonte: Elaboração da autora, 2022. ARACAJU, 2002.

7º Período: Gabarito indefinido

O sétimo período (resumido no quadro 06) foi marcado pela aprovação da Lei Complementar nº 62 de 22 de Setembro de 2003 e durou até 13 de Janeiro de 2008. Essa lei não deixava direto a limitação de pavimentos e por esta razão houve uma grande incidência da verticalização. Os empreendimentos aprovados nesta data estão resumidos na tabela 05.

Quadro 06: Resumo do 7º período, período de vigência e gabarito.

| | |
|--|--|
| Regulamentação | Lei Complementar nº 62 de 22 de Setembro de 2003 |
| Período de vigência | 22 de Setembro de 2003 (a partir da data de publicação) a 13 de Janeiro de 2008 |
| Gabarito máximo | Não há indicação de pavimentos. |
| Quantidade de empreendimentos licenciados | 89 |
| Bairros com maior incidência de verticalização | Jardins, Grageru e Farolândia |

Fonte: Elaboração da autora, 2022. ARACAJU, 2003.

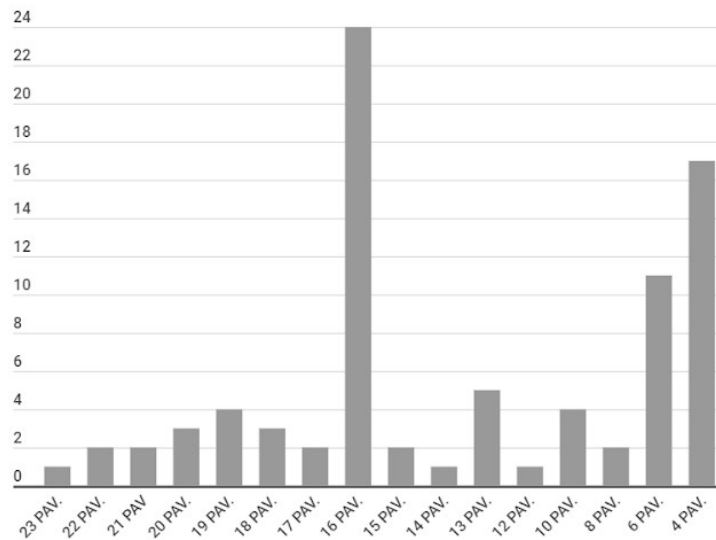
Tabela 05: Edifícios licenciados no 7º período: bairros, pavimentos

| Bairro | 4-8 PAV. | 9 - 12 PAV. | 13 e 14 PAV. | Acima de 15 PAV. | Total |
|----------------|----------|-------------|--------------|------------------|-------|
| Grageru | - | - | 3 | 10 | 13 |
| Jardins | - | - | 1 | 20 | 21 |
| Luzia | - | 1 | 1 | 3 | 5 |
| Ponto Novo | 3 | - | - | - | 3 |
| Salgado Filho | 1 | - | - | 2 | 3 |
| Jabotiana | 2 | - | - | - | 2 |
| Farolândia | 8 | 3 | - | 1 | 12 |
| Suíça | 2 | - | - | 1 | 3 |
| Treze de Julho | - | - | - | 4 | 4 |
| Inácio Barbosa | 7 | 1 | - | - | 8 |
| Coroa do Meio | 3 | - | 1 | - | 4 |
| Atalaia | 5 | - | - | 1 | 6 |
| Aruana | - | - | - | 1 | 1 |
| São Conrado | 4 | - | - | - | 4 |

Fonte: Autora, 2022. Informações de França (2019)

Nesse período, foram construídos:

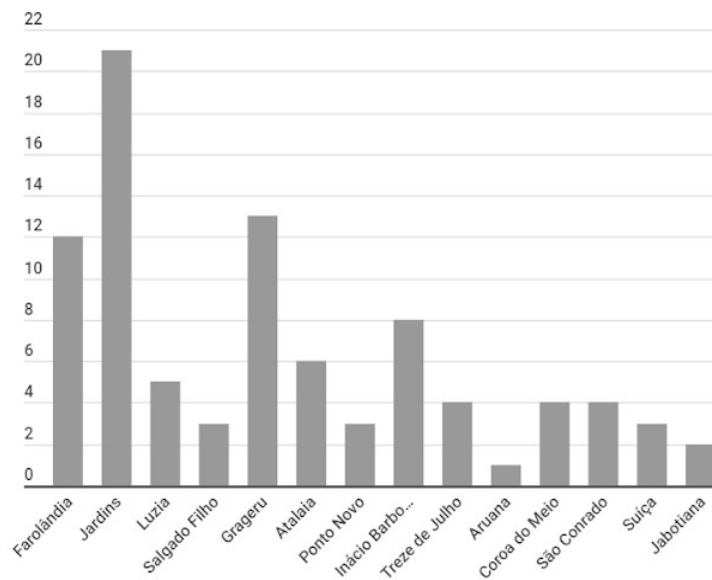
Figura 11: Empreendimentos do 7º período por pavimentos:



Fonte: Autora, 2022

Quanto aos bairros, foram ilustrados na figura 12.

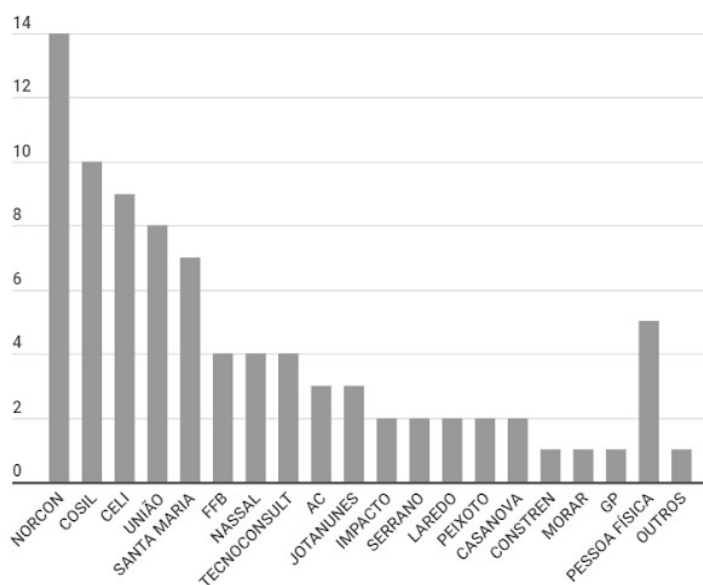
Figura 12: Empreendimentos do 7º período por bairro:



Fonte: Autora, 2022

As construtoras que mais participaram foram:

Figura 13: Empreendimentos do 7º período por construtora

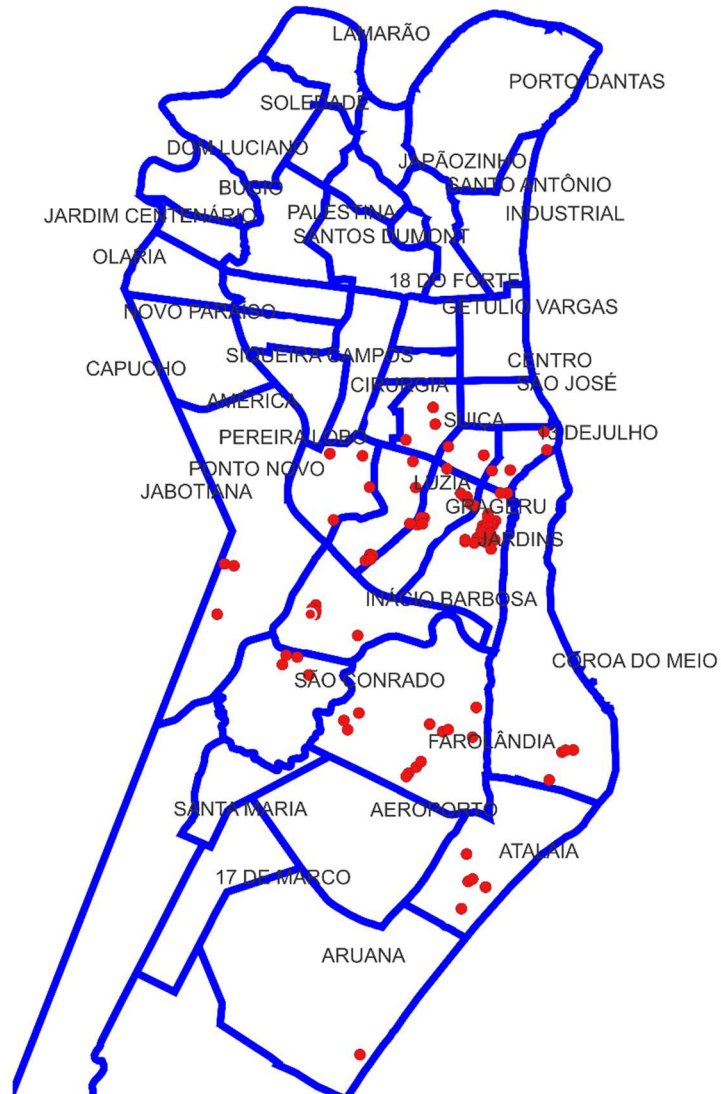


Fonte: Autora, 2022

O Mapa 04 mostra o sétimo período, assim como no quinto, houve um processo de verticalização na região central pendendo para a parte Oeste e alguns pontos para o Sul. Mantendo assim a maior verticalização para as áreas mais nobres da cidade, enquanto em áreas mais carentes a verticalização foi menos intensa.



Mapa 04: Empreendimentos aprovados no 7º Período



Fonte: Autora, 2022

8º Período- Definição de um gabarito

O oitavo período (resumido no quadro 07) foi marcado pela aprovação da Lei Complementar nº 74 em 14 de Janeiro de 2008 e ficou em vigência até 17 de Julho de 2014, aprovando assim, o gabarito de 16 pavimentos. Os empreendimentos aprovados nesta data encontram-se na tabela 06 e mapa 05.

Quadro 07: Resumo do 8º período, período de vigência e gabarito.

| | |
|--|---|
| Regulamentação | Lei Complementar nº 74 de 14 de Janeiro de 2008 |
| Período de vigência | 14 de Janeiro de 2008 até 17 de julho de 2014 |
| Gabarito máximo | 16 pavimentos |
| Quantidade de empreendimentos licenciados | 182 |
| Bairros com maior incidência de verticalização | Jardins, Farolândia e Atalaia |

Fonte: Elaboração da autora, 2022. ARACAJU, 2008.

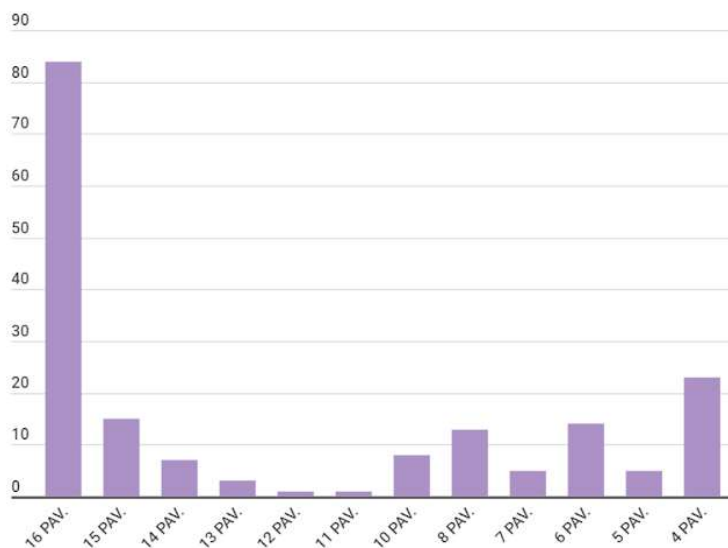
Tabela 06: Edifícios licenciados no 8º período: bairros, pavimentos

| Bairro | 4-8 PAV. | 9 - 12 PAV. | 13 -15 PAV. | 16 PAV. (Lim. da lei) | Acima de 16 PAV. | Total |
|----------------|----------|-------------|-------------|--------------------------|------------------|-------|
| Industrial | 3 | - | - | - | - | 3 |
| Santo Antônio | 1 | - | - | - | - | 1 |
| Santos Dumont | 1 | - | - | - | - | 1 |
| Cidade Nova | 1 | - | - | - | - | 1 |
| Cirurgia | - | - | - | 1 | - | 1 |
| São José | - | - | 1 | 2 | - | 3 |
| Grageru | - | - | - | 7 | - | 7 |
| Jardins | - | - | 4 | 26 | - | 30 |
| Luzia | 1 | - | 3 | 11 | - | 15 |
| Inácio Barbosa | 4 | 1 | - | 1 | - | 6 |
| Ponto Novo | - | - | - | 3 | - | 3 |
| Salgado Filho | - | - | - | 1 | - | 1 |
| Jabotiana | 13 | 4 | 1 | 4 | - | 22 |
| Farolândia | 5 | 4 | 6 | 12 | - | 27 |
| Suíça | - | - | 1 | - | - | 1 |
| Treze de Julho | - | - | - | 5 | - | 5 |
| Coroa do Meio | 20 | - | - | - | - | 20 |
| Atalaia | 4 | 1 | 8 | 11 | - | 24 |
| Aruana | 3 | - | - | - | - | 3 |
| Aeroporto | 1 | - | - | - | - | 1 |
| Marivan | 2 | - | - | - | - | 2 |

Fonte: Autora, 2022. Informações de França (2019)

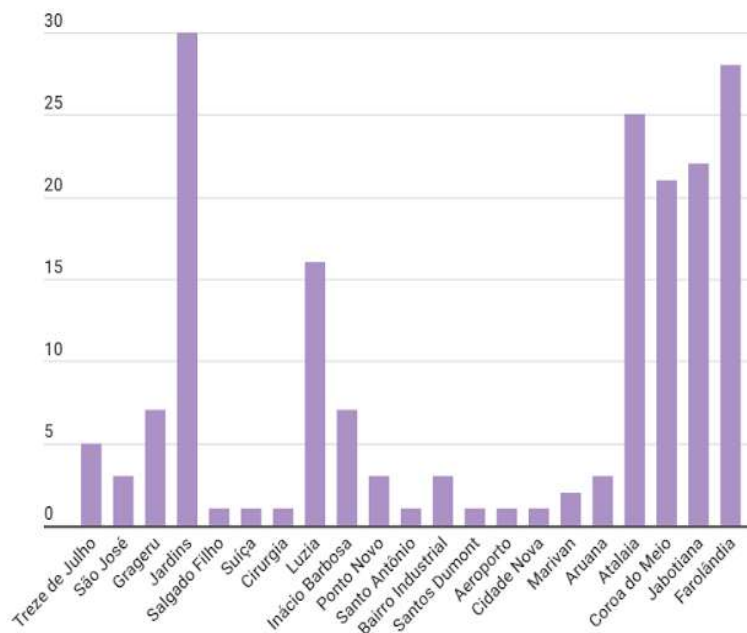
Quanto aos empreendimentos e bairros, foram contabilizados por quantidades de pavimentos na figura 14 e por bairros na figura 15:

Figura 14: Empreendimentos do 8º período por pavimentos:



Fonte: Autora, 2022

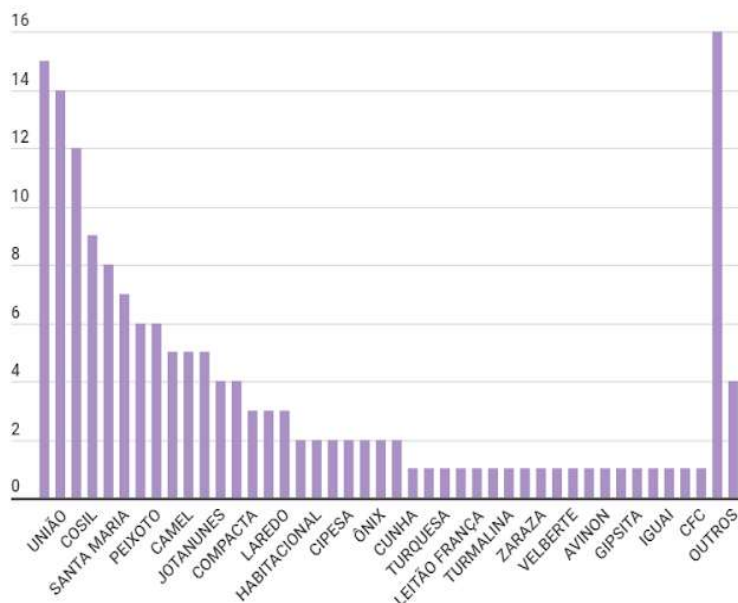
Figura 15: Empreendimentos do 8º período por pavimentos:



Fonte: Autora, 2022

Quanto às construtoras que mais participaram nesse período foram contabilizados na figura 16:

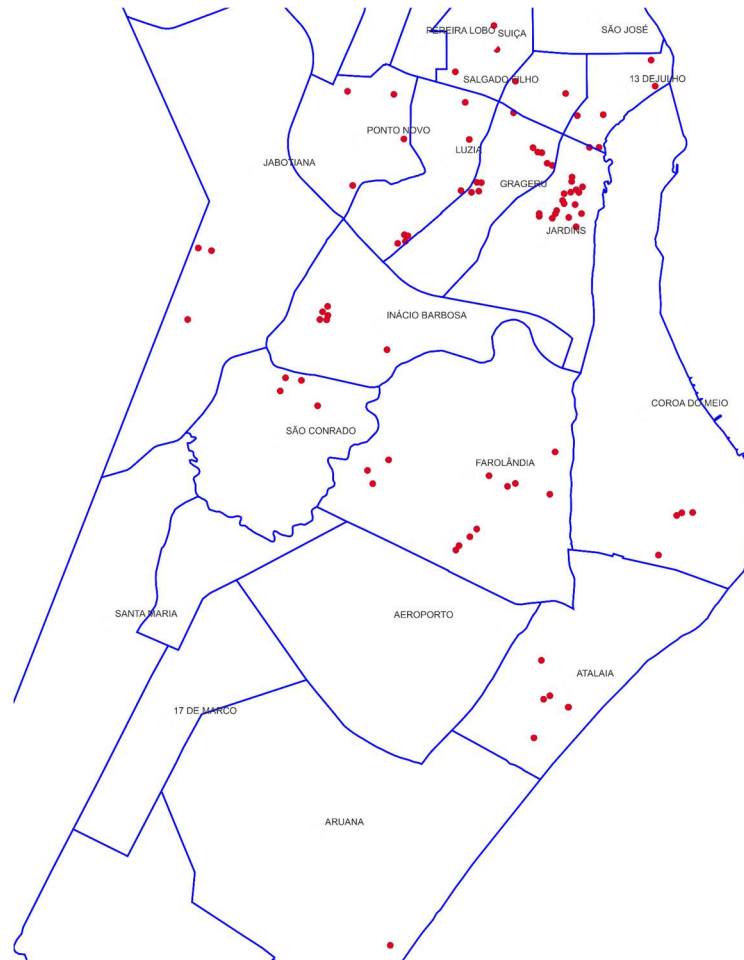
Figura 16: Empreendimentos do 8º período por construtora:



Fonte: Autora, 2022

Nesse período, pode-se perceber no mapa 05, a permanência das construções no bairro Jardins com grande incidência de empreendimentos de 16 pav. (limite da legislação até então vigente) seguido da Farolândia, com 12 edificações com 16 pav. e logo depois Atalaia no qual também teve uma grande incidência de verticalização sendo 11 empreendimentos com 16 pav. Também é possível identificar uma grande incidência de construção no bairro Coroa do Meio, Inácio Barbosa e Jabotiana, prevalecendo edificações com 4 a 8 pav.

Mapa 05: Empreendimentos aprovados no 8º período



Fonte: Autora, 2022

9º Período: Definição de gabarito para a Coroa do Meio e Atalaia

O nono período (resumido no quadro 08) tem seu início com a aprovação da Lei Complementar nº132 de 18 de Julho de 2014 até 26 de Novembro de 2018, sendo marcado pela regulamentação do gabarito no bairro Coroa do Meio e Atalaia. A zona de adensamento restrito, que compreende a zona de expansão urbana, teria o gabarito de dois pavimentos. Os empreendimentos aprovados sob essa regulamentação constam nas tabelas 07 e 08:

Quadro 08: Resumo do 9º período, período de vigência e gabarito.

| | |
|--|--|
| Regulamentação | Lei Complementar nº 132 de 18 de Julho de 2014 |
| Período de vigência | 18 de Julho de 2014 até 26 de Novembro de 2018 |
| Gabarito máximo | Coroa do Meio: 4 Pavimentos - Orla 8 pavimentos - Demais quadras Atalaia: 8 pavimentos- Orla 12 pavimentos - Quadra posterior à orla 16 pavimentos - Demais quadras 02 pavimentos - AEIS Zona de expansão urbana: 02 Pavimentos Demais bairros: 16 Pavimentos |
| Quantidade de empreendimentos licenciados | 71 |
| Bairros com maior incidência de verticalização | Jardins e Atalaia |

Fonte: Elaboração da autora, 2022. ARACAJU, 2014.

Tabela 07: Edifícios licenciados no 9º período: bairros, pavimentos

| Bairro | 4-8 PAV. | 9 - 12 PAV. | 13-15 PAV. | 16 PAV. (Lim. lei) | Acima de 16 PAV. | Total |
|-----------------|----------|-------------|------------|-----------------------|------------------|-------|
| Porto D'Anta | 4 | - | - | - | - | 4 |
| Santo Antônio | 1 | - | - | - | - | 1 |
| Siqueira Campos | - | - | 1 | - | - | 1 |
| América | - | - | 1 | - | - | 1 |
| Cidade Nova | 3 | - | - | - | - | 3 |
| Bugio | 1 | - | - | - | - | 1 |
| Soledade | 1 | - | - | - | - | 1 |
| Grageru | - | - | 2 | 1 | - | 3 |
| Jardins | - | - | 4 | 10 | - | 14 |
| Luzia | - | - | - | 5 | - | 5 |
| Inácio Barbosa | 4 | 2 | - | - | - | 6 |
| Ponto Novo | - | - | 1 | 1 | - | 2 |
| Salgado Filho | - | - | 1 | - | - | 1 |
| Jabotiana | 3 | - | 2 | 1 | - | 6 |
| Farolândia | - | - | 1 | 5 | - | 6 |
| Suíça | - | - | 1 | - | - | 1 |
| Treze de Julho | - | - | - | 1 | - | 1 |

Fonte: Autora, 2022. Informações de França (2019)

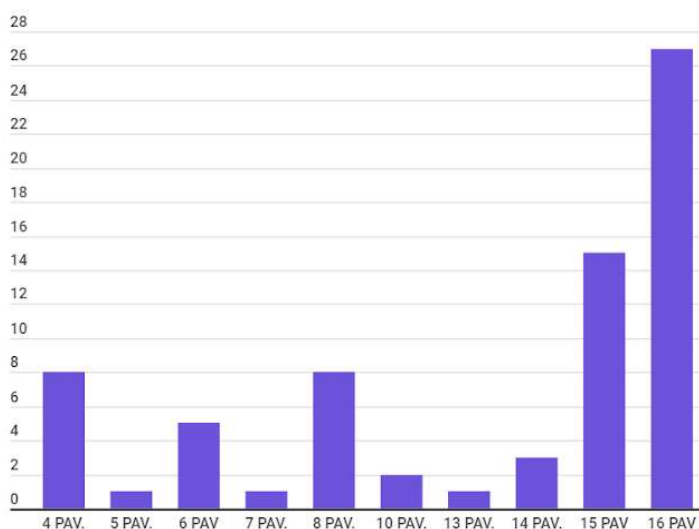
Tabela 08: Edifícios licenciados no 9º período: bairros, pavimentos Coroa do Meio e Atalaia

| Bairro | 2 PAV. (Lim. lei AEIS) | 4-6 PAV. | 8 PAV. (Lim. lei Coroa do Meio) | 12-15 PAV. | 16 PAV. (Lim. lei Atalaia) | Total |
|---------------|---------------------------|----------|------------------------------------|------------|-------------------------------|-------|
| Coroa do Meio | - | 1 | 5 | - | - | 6 |
| Atalaia | - | - | - | 5 | 3 | 8 |

Fonte: Autora, 2022. Informações de França (2019)

No nono período, a maior quantidade de pavimentos nos empreendimentos foram ilustrados na quantidade de pavimentos na figura 17:

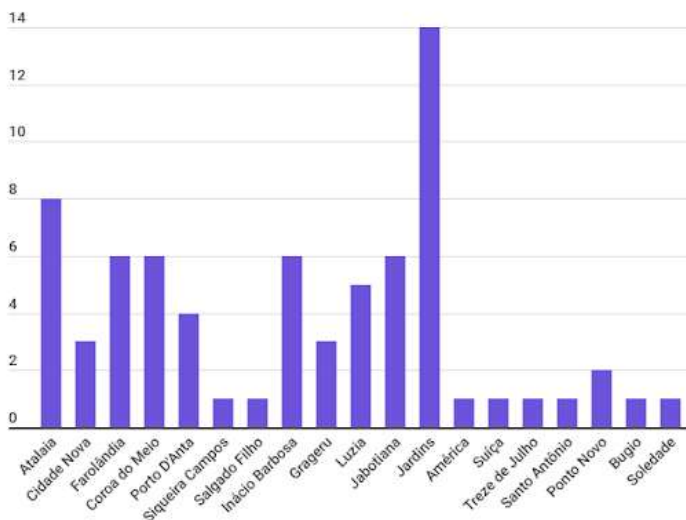
Figura 17: Empreendimentos do 9º período por pavimentos:



Fonte: Autora, 2022

Quanto à incidência nos bairros, os mais presentes no empreendimentos foram ilustrados na figura 18:

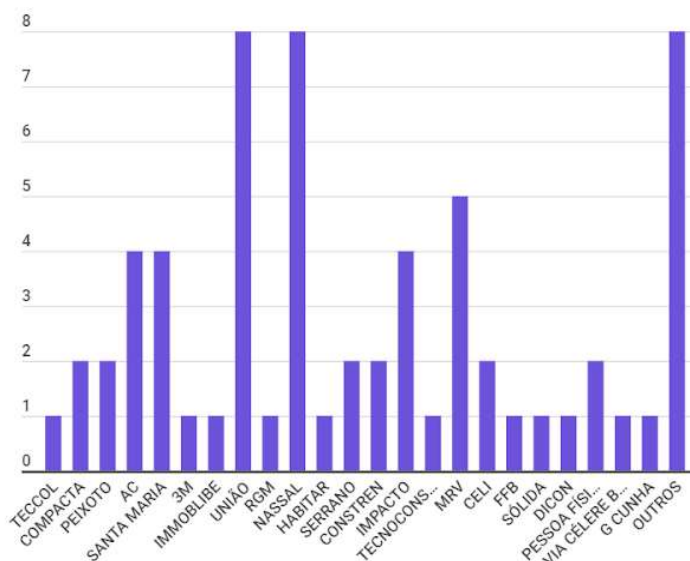
Figura 18: Empreendimentos do 9º período por bairro:



Fonte: Autora, 2022

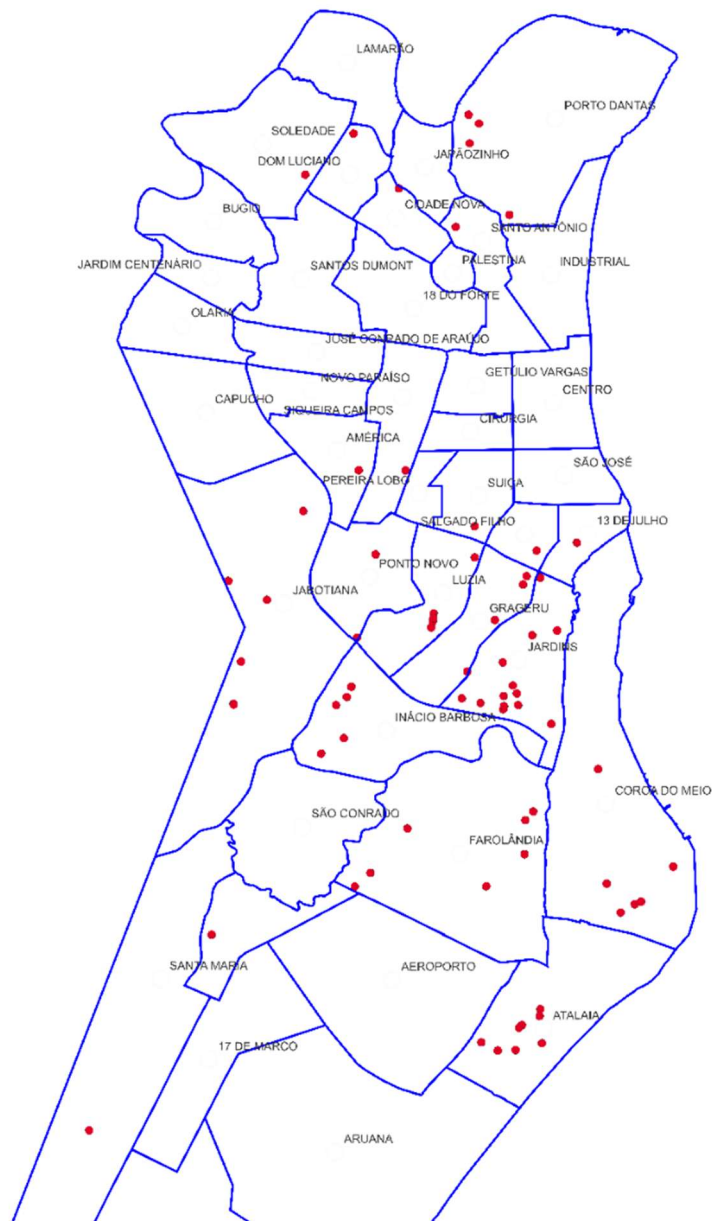
As construtoras que tiveram participação nessa época foram ilustrados na figura 19:

Figura 19: Empreendimentos do 9º período por construtora:



Fonte: Autora, 2022

Sendo assim, pode-se perceber no mapa 06 que no nono período a verticalização mais espalhada se comparada aos períodos anteriores atingindo bairros na Zona Norte como o Porto d'Anta, Cidade Nova, Santo Antônio; Além da Zona Oeste como Jabotiana e Inácio barbosa além de bairros da Zona Sul como Coroa do Meio e Atalaia (marcado por grande verticalização)

Mapa 06: Empreendimentos aprovados no 9º período

Fonte: Autora, 2022

10º Período: O retorno do PDDU

O décimo período (resumido no quadro 09) foi marcado pelo Decreto 5.821 de 27 de Novembro de 2018, estando em vigor até os dias atuais, e revoga as leis anteriores retornando a vigência os Códigos de Obras e Urbanismo (Leis 43 e 44 respectivamente) complementares ao PDDU de 2000 (Lei 42), e prevalecido o coeficiente de aproveitamento como delimitador de altura. Os empreendimentos aprovados sob esta legislação até o final de 2021 (objetivo desta pesquisa) constam na tabela 09. Vale ressaltar que uma parte dos edifícios ainda encontra-se em fase de construção.

Quadro 09: Resumo do 10º período, período de vigência e gabarito.

| | |
|--|---|
| Regulamentação | Decreto nº 5.821 |
| Período de vigência | 27 de Novembro de 2018 até os dias atuais |
| Gabarito | Coefficiente de aproveitamento 3 |
| Quantidade de empreendimentos licenciados | 33 |
| Bairros com maior incidência de verticalização | Jardins, Aruana, Farolândia e Marivan |

Fonte: Elaboração da autora. ARACAJU, 2002

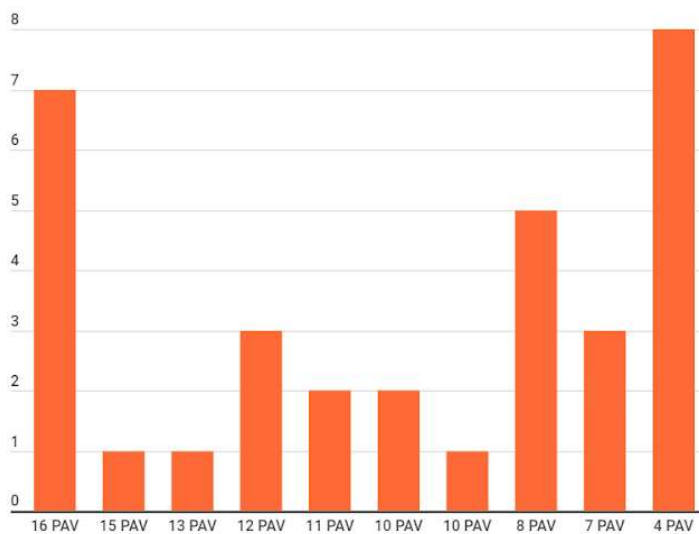
Tabela 09: Edifícios licenciados no 10º período: bairros, pavimentos

| Bairro | 4-8 PAV. | 9 - 12 PAV. | 13 -14 PAV. | Acima de 15 PAV. | Total |
|----------------|----------|-------------|-------------|------------------|-------|
| América | - | 1 | - | - | 1 |
| Porto D'Anta | 1 | - | - | - | 1 |
| Jardins | - | - | - | 4 | 4 |
| Luzia | - | - | - | 2 | 2 |
| Inácio Barbosa | - | 1 | - | - | 1 |
| Ponto Novo | - | - | 1 | - | 1 |
| Farolândia | 2 | 2 | - | - | 4 |
| Coroa do Meio | 2 | 1 | - | - | 3 |
| Atalaia | - | - | - | 2 | 2 |
| Aruana | 4 | - | - | - | 4 |
| Aeroporto | - | 2 | - | - | 2 |
| Marivan | 4 | - | - | - | 4 |
| Santa Maria | 2 | - | - | - | 2 |
| Capucho | 1 | - | - | - | 1 |

Fonte: Autora, 2022. Informações de França (2019)

No décimo período, a maior quantidade de pavimentos nos empreendimentos foram ilustrados na quantidade de pavimentos na figura 20:

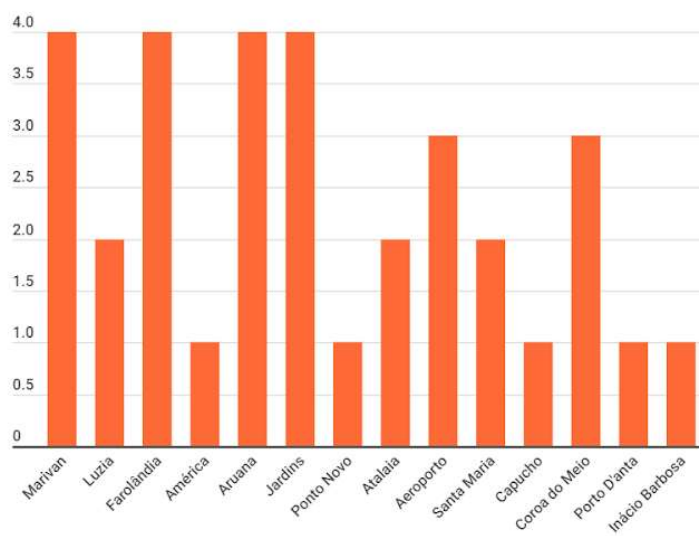
Figura 20 Empreendimentos do 10º período por pavimentos:



Fonte: Autora, 2022

Quanto à incidência nos bairros, os mais presentes no empreendimentos foram ilustrados na figura 21:

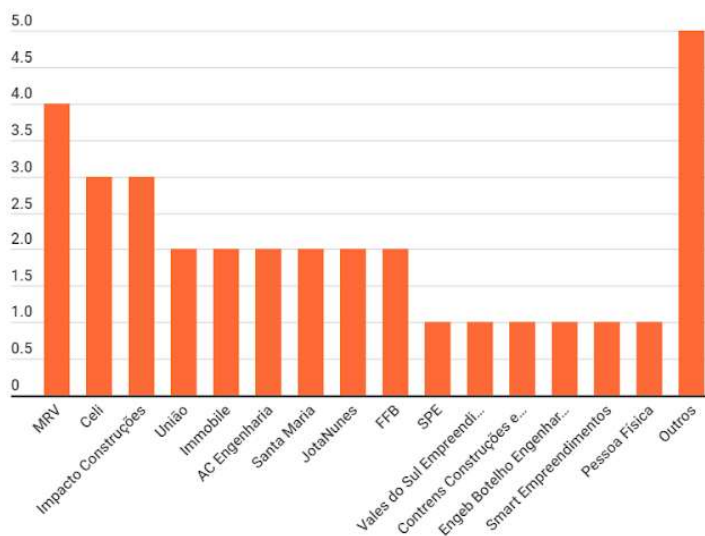
Figura 21: Empreendimentos do 10º período por bairros:



Fonte: Autora, 2022

As construtoras que tiveram participação nessa época foram ilustrados na figura 22:

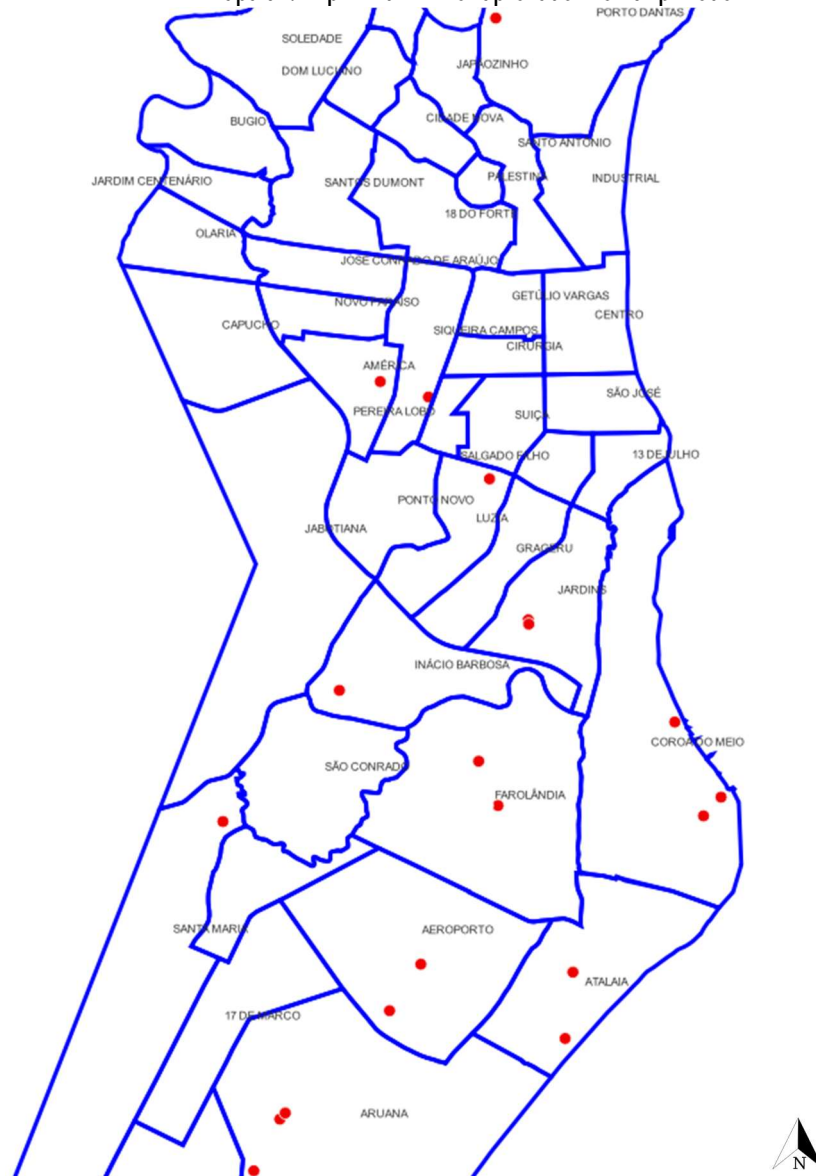
Figura 22: Empreendimentos do 10º período por bairros:



Fonte: Autora, 2022

Diante disso, pode-se perceber que no mapa 07 que no décimo períodos houve uma distribuição da verticalização por quase todos os bairros de Aracaju, inclusive em bairros que antes esse fenômeno não havia acontecido como é o caso dos bairros América, Ponto D'anta e Capucho .

Mapa 07: Empreendimentos aprovados no 10º período



Fonte: Autora, 2022

Considerações Finais

Isto posto, pode-se perceber que os processos de industrialização e urbanização das cidades brasileiras provocaram mudanças na estruturação do tecido urbano. Com isso, surgiu a necessidade de ordenamento do espaço urbanizado com o intuito de garantir uma cidade igualitária para todos.

No primeiro período, ainda não havia uma legislação que regulamentasse a altura dos edifícios com relação à limite de quantidade de pavimentos, marcando o início da verticalização em pouca quantidade apenas no bairro Centro.

No segundo período, quando iniciou o processo de normatização da construção civil, a verticalização incipiente, com apenas 1 exemplar, contrapondo-se ao terceiro período, marcado pelo crescimento exacerbado da construção vertical, com 230 empreendimentos concentrados especialmente nos bairros jardins, Treze de Julho e São José.

No quarto período, o período de vigência foi bem menor, mas houve produção de 10 empreendimentos concentrados nos bairros Jardins, Grageru e Luzia, assim como no quinto período, também de curta duração, houve o licenciamento de 17 exemplares em maior quantidade nos bairros Jardins, Farolândia, Luzia e Grageru.

No sexto período, não houveram aprovações de empreendimentos devido à curta duração de tempo: 9 meses, enquanto no sétimo período, com cerca de 5 anos e licenciamento de 89 empreendimentos no Jardins, Farolândia e Grageru.

O oitavo período, que durou 6 anos, foram licenciados 182 empreendimentos nos bairro Jardins, Farolândia, Atalaia e Jabotiana, Coroa do Meio e Atalaia; seguido pelo nono período, com duração de 4 anos, marcado por definir o gabarito de altura dos bairros Coroa do Meio e Atalaia, e os demais bairros mantiveram com o mesmo gabarito do período anterior. Nesse período foram aprovados 71 empreendimentos com maior incidência no Jardins e Atalaia, seguidos de Farolândia, Coroa do Meio, Inácio Barbosa e Jabotiana. Por fim, no décimo período, vigente até os dias atuais, tiveram 33 empreendimentos aprovados nos bairros Jardins, Aruana, Farolândia e Marivan.

Assim, é notório perceber que a maior produção de empreendimentos verticais acontecem em bairros com infraestrutura mais definida e, conseqüentemente, com o valor de terra mais elevado, como produto da especulação imobiliária. Em contrapartida, nos bairros com menor renda o mercado optou por gabaritos mais baixos, assim como padrão de acabamento mais inferior.

Desta forma, é notório perceber que existe uma relação inversamente proporcional entre quantidade de blocos, número de pavimentos, padrão construtivo e nível de renda dos moradores ou seja, quanto maior a quantidade de pavimentos, menor a quantidade de blocos, e mais alto o nível de renda dos compradores e vice-versa.

Diante disso, pode-se concluir que as várias aprovações e revogações, marcam inconsistências na legislação e, conseqüentemente, dificultam o trabalho dos técnicos municipais responsáveis pelas análises dos licenciamentos de projetos de empreendimentos, além de excluir a população carente da terra urbanizada.

REFERÊNCIAS

Aracaju. **Lei nº 13, de 03 de junho de 1966.** Institui o Código de Obras de Aracaju. Aracaju, SE, 03 jun. 1966.

Aracaju. **Lei nº 19, de 10 de junho de 1966.** Institui o Código de Urbanismo de Aracaju. Aracaju, SE, 10 jun. 1966.

Aracaju. **Lei nº 466, de 21 de junho de 1976.** Altera o código de urbanismo e dá outras providências. Aracaju, SE, 21 jun. 1976.

Aracaju. **Lei nº 604, de 27 de setembro de 1978.** Estabelece as diretrizes da estrutura urbana da Coroa do Meio e dá outras providências. Aracaju, SE, 27 set. 1978.

Aracaju. **Lei nº 1431, de 09 de dezembro de 1988.** Estabelece um novo uso e ocupação do solo para o bairro Coroa do Meio. Aracaju, SE, 09 dez. 1988.

Aracaju. **Decreto nº 154, de 01 de dezembro de 1999.** Regulamenta o artigo 3º da lei 466/76 de 21 de julho de 1976. Aracaju, SE, 10 dez. 1999.

Aracaju. **Lei nº 042, de 04 de outubro de 2000.** Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju, cria o sistema de Planejamento e Gestão Urbana e dá outras providências. Aracaju, SE, 04 out. 2000.

Aracaju. **Lei Complementar nº 43, de 04 de outubro de 2000.** Institui o código de obras e edificações de Aracaju e dá outras providências. Aracaju, SE, 04 out. 2000.

Aracaju. **Lei Complementar nº 44, de 04 de outubro de 2000.** Institui o código de urbanismo de Aracaju e dá outras providências. Aracaju, SE, 04 out. 2000.

Aracaju. **Lei Complementar nº 058, de 30 de dezembro de 2002.** Revogam as Leis Complementares nº 43/2000 e 44/2000 e dá outras providências. Aracaju, SE, 30 dez. 2002.

Aracaju. **Lei nº 62, de 22 de setembro de 2003.** Adiciona parágrafos ao art. 1º da Lei Complementar nº 58, de 30 de dezembro de 2002, e determina medidas análogas. Aracaju, SE, 22 set. 2003.

Aracaju. **Lei Complementar nº 74, de 14 de janeiro de 2008.** Altera os parágrafos 3º e 4º do artigo 1º da Lei Complementar nº 62/2003 e dá outras providências. Aracaju, SE, 14 jan. 2008.

Aracaju. **Decreto nº 5.821, de 27 de novembro de 2018.** Suspende a eficácia das Leis Municipais que especifica e dá providências correlatas. Aracaju, SE, 27 nov. 2018.

Araújo, Rozana Rivas de. **As relações entre as transformações econômicas e o ritmo da produção do espaço urbano.** Estudo de caso: Aracaju. 2011. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

Brasil. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Estatuto da Cidade.

Brasil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

Diniz, Dora Neuza L. **Aracaju: Evolução e Verticalização.** 2003. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Arquitetura e Cidade). Faculdade de Belas Artes de São Paulo, São Paulo, 2003.

França, Sarah Lúcia Alves. **Vetores de expansão urbana: Estado e mercado na produção da habitação em Aracaju-SE.** São Cristóvão, SE: Editora UFS, 2019.

França, Sarah Lúcia Alves. **O longo e interminável processo de revisão do plano diretor de Aracaju: doze anos à espera de uma nova lei.** Blog do Max, 2020. Disponível em: <<https://blogdomax.net/noticias/artigo-o-longo-e-interminavel-processo-da-revisao-do-plano-diretor-de-aracaju-doze-anos-a-espera-de-uma-nova-lei>>. Acesso em: 28 mar. 2022.

França, Sarah Lúcia Alves. **Direito à cidade e expansão urbana: interferência do Plano Diretor na atuação dos agentes produtores do espaço em Aracaju-SE, Brasil.** *Revista de Direito da Cidade*, v. 11, n. 4, Rio de Janeiro: UERJ, 2019. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/43113/32625>>. Acesso em: 27 mar. 2022.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo Demográfico 2021.**

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade; para compreender...**/ Isabel Cristina Eiras de Oliveira. -Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001. 64p.

Santos, Milton. **A urbanização brasileira.** São Paulo: Hucitec, 1993.

Somekh, Nadia. **A cidade vertical e o urbanismo modernizador.** 2. ed. São Paulo: Editora Mackenzie e Romano Guerra Editora, 2014.

SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. **A identidade da metrópole: a verticalização em São Paulo.** São

ANAIS

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA, VITIMIZAÇÃO E SENSAÇÃO DE SEGURANÇA NAS CIDADES

Domitila Costa Cayres (IJSN)

Daniela Cristina Neves de Oliveira (IJSN)

Thiago de Carvalho Guadalupe (IJSN)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

METRÓPOLES:
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

Resumo

O artigo discute a importância das pesquisas de vitimização para o desenho de políticas públicas de segurança nas metrópoles como um dos meios para garantir o direito à cidade. Argumenta que esse tipo de investigação, que está orientada para a escuta das vítimas, complementa os dados oficiais de criminalidade, fornecendo uma visão mais apurada do fenômeno da violência urbana. Para tanto, tece uma reflexão acerca das políticas de segurança pública no país, sobretudo após a redemocratização, abordando seus desafios e avanços. Em especial destaca as experiências que vão além de medidas tradicionalmente repressivas e que focam na prevenção do crime e da violência por meio de políticas sociais. Apresenta-se, ainda, a pesquisa de vitimização e as questões por ela investigada, enfatizando como um aspecto em particular, a mensuração da sensação de segurança, aprofunda e complexifica o diagnóstico da criminalidade, dando possíveis pistas para reflexões futuras sobre como a cidade é vivida e apropriada pelas vítimas da violência.

Palavras-chave: segurança pública; pesquisas de vitimização; sensação de segurança; cidades.

INTRODUÇÃO

O presente artigo discute a importância das pesquisas de vitimização para o desenho de políticas públicas de segurança nas metrópoles. Argumenta que um dos caminhos para se compreender o fenômeno das violências e da criminalidade na conformação e experimentação do espaço urbano é por meio da combinação de indicadores criminais com esse tipo de investigação, que coleta e analisa dados obtidos pela escuta da população. Parte do pressuposto que agenda pública de combate à criminalidade, sobretudo quando articulada ao direito à cidade (Lefebvre, 2011), deve ser pensada para além das ações de repressão policial. Em geral, os diagnósticos de criminalidade são aqueles oriundos das ocorrências policiais e das taxas de homicídio que, se por um lado fornecem um panorama da incidência das mortes violentas, por outro também podem ensejar políticas de aprofundamento da criminalização da pobreza, do perfilhamento racial e dos ilegalismos, como a milicialização das cidades (Hirata et al., 2022). As pesquisas de vitimização buscam, nesse espírito, identificar um conjunto de violências vividas no cotidiano e que estão ocultas às autoridades ao não serem reportadas à polícia, revelando as múltiplas feições que a violência assume na produção do espaço urbano, e seus desdobramentos na sensação de segurança nas metrópoles.

Experiências internacionais bem-sucedidas de redução do crime em grandes metrópoles, como Bogotá e Nova York, têm demonstrado que ouvir as vítimas proporciona um melhor detalhamento sobre a magnitude, a natureza e a extensão do crime (Carneiro, 2007). Permite ainda uma aproximação às percepções de insegurança da população em geral e de grupos específicos, obtendo uma perspectiva mais realista da criminalidade urbana. Esse último aspecto é particularmente relevante para problematizar as consequências do sentimento de medo e dos riscos percebidos sobre a organização, ocupação e conformação do espaço social que, somados ao entendimento das percepções sociais sobre os lugares e sujeitos do crime (Misse, 2010), impactam radicalmente as relações sociais e as práticas político-institucionais forjadas no cotidiano das cidades – algumas, inclusive, naturalizando violações aos direitos humanos de certos grupos.

Em particular, a respeito dos contextos sociais e institucionais de agravamento das taxas e indicadores de crimes e violências no país, Adorno (2022) identifica pelo menos quatro ordens de fatores explicativos que interagem entre si. O primeiro deles está relacionado as mudanças desencadeadas pela assim chamada globalização (Wacquant, 2001), tais como a flexibilização de fronteiras nacionais e do controle estatal de territórios, em que é possível observar a desregulamentação dos mercados financeiros, a livre circulação de capitais para lavagem de dinheiro em paraísos fiscais, favorecendo o financiamento de operações ilegais em escala internacional, como contrabando de armas, sequestros, roubos, fraudes fiscais, corrupção de autoridades políticas e civis. Em segundo, os novos padrões de desenvolvimento urbano e surgimento de megacidades, resultando em carência de infraestruturas e agravamento progressivo das condições e qualidade de vida,

segregação espacial e racial, desigualdades sociais estruturais, ambiente que propicia o desenvolvimento do mercado local de drogas ilegais marcado por disputas pelo controle de território (Wendel e Curtis, 2002), constituindo uma verdadeira guerra alimentada pelo mercado clandestino de armas de fogo, sendo também agravada por ações violentas e discriminatórias de agências estatais de segurança. Soma-se a crise crônica das organizações policiais e judiciais, dado que a modernização desse sistema de justiça criminal não acompanhou as mudanças nos padrões de criminalidade urbana. Por fim, há que se mencionar o problema do encarceramento em massa, que resulta na precarização das condições de vida nas prisões, sendo fonte de protestos de prisioneiros contra graves violações de direitos humanos, fomentando, nesse sentido, a emergência de um enorme mosaico de facções presentes hoje em praticamente todos os estados da federação (Manso e Dias, 2018; Adorno, 2022).

Diante de um cenário tão complexo, reconhece-se, aqui, que há uma miríade de possibilidades teóricas, conceituais, empíricas e mesmo político-institucionais para pensar esse amplo guarda-chuva que abriga a discussão sobre criminalidade, violência e medo. Essa agenda é também impulsionada pela visão que políticas públicas efetivas derivam de estudos e evidências científicas que dispõem ferramentas de ação a gestores públicos, pesquisadores e sociedade. De uma perspectiva à outra, o fato é que o tema da segurança pública e da crescente sensação de insegurança nas cidades é um daqueles que desperta intensos debates, sendo ainda poucas as abordagens que buscam incorporar percepções das vítimas na elaboração das políticas públicas.

Tendo essas ideias como norte, o texto divide-se em três tópicos. O primeiro tece uma reflexão a respeito das políticas de segurança no Brasil, comentando seus desafios e avanços ao longo do tempo, sobretudo após a redemocratização. Defende-se que tais políticas sejam fundamentadas nos princípios da segurança cidadã e contem com a participação social em seus processos de formulação e implementação. O segundo tópico apresenta a pesquisa de vitimização e as questões por ela investigada destacando como a mensuração da sensação de segurança aprofunda e complexifica o diagnóstico da criminalidade, fornecendo possíveis pistas para reflexões futuras sobre como a cidade é vivida e apropriada pelas vítimas da violência. Por fim, a guisa de conclusão, recuperamos e reforçamos os principais argumentos em torno dessa agenda de pesquisa.

CONSIDERAÇÕES SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA NO BRASIL

O Estado brasileiro historicamente tem apresentado dificuldade em assegurar o direito à vida e à cidade segura, notadamente em relação a grupos sociais vulnerabilizados, como mulheres, jovens, negros e povos indígenas. A continuidade de práticas autoritárias, inscritas nas instituições da administração da justiça e no “autoritarismo socialmente implantado”, sobreviveu nos novos governos civis eleitos, caracterizando uma democracia formal que reconhece direitos civis, políticos e sociais sem, entretanto, garantir que tais princípios fossem incorporados pelas instituições e seus agentes (Pinheiro, 2001).

Nesse cenário de “democracia disjuntiva”, em que a violência e as violações de direitos são dimensões constitutivas (Caldeira e Holston, 1998), o exercício da dimensão civil dos direitos está limitado pela desconfiança dos indivíduos em relação à capacidade das instituições de proteger, concretizar e promover os dispositivos legais, bem como de obter acesso a serviços que são percebidos como inalcançáveis a quem possui baixa escolaridade e/ou renda (Ribeiro, 2013). Ademais, mesmo quando a confiança e o acesso são superados, existem chances de uso ilegítimo dos poderes conferidos às instituições estatais por parte de seus profissionais e, dessa forma, a regulação das demandas dos cidadãos termina por ocorrer em oposição àquela idealmente desejada, posto que é dada pela via de autoritarismos ilegais (Ibidem).

Apesar dos reconhecidos avanços presentes na Constituição de 1988, como a ampliação dos canais de participação e representação política e o alargamento do rol de direitos inclusive no campos das políticas urbanas (Santos Junior, 2019), a

transição democrática foi marcada por práticas violentas de contenção do crime em resposta ao crescimento da criminalidade e ao avanço dos movimentos de defesa dos direitos humanos, conformando, assim, uma situação paradoxal (Adorno, 1998).

De fato, se, por um lado, o marco constitucional representou a tentativa de superação das práticas de “segurança nacional” pela noção de “segurança pública”, por outro, foram mantidas as estruturas do aparato da segurança e da justiça criminal desenhados pelo regime militar, os quais são herdeiros de uma política pautada no direito penal total (Lima, Sinhoretto e Bueno, 2015). As organizações policiais e o modelo das “duas polícias”, em que cada uma continua a cumprir parcelas do chamado “ciclo de funções policiais”, e a separação da noção de cidadania da de segurança em polos opostos e inconciliáveis, se conservaram, assim como o modelo militar pautado em estrutura, organização, hierarquia e disciplina. O que se verificou foi que os princípios democráticos de valores e atitudes cidadãs não encontraram eco na prática militar cotidiana, não havendo espaço para contestação de sua ação e justificação dos atos públicos (Souza, 2011; Spaniol, Moraes Jr. e Rodrigues, 2020). A perspectiva que apontava para a redução da política de segurança à intervenção penal com predominância de um ponto de vista criminalizador dos conflitos sociais (Souza, 2011), foi a tônica desse momento.

Contudo, a democracia no Brasil, apesar de todas as persistências de práticas violentas e autoritárias (dentro e fora das polícias), introduziu tensões no campo da segurança pública que mesmo não permitindo a incorporação de consensos mínimos sobre as transformações no modelo institucional vigente, fomentam o debate sobre o modelo de ordem pública baseada na cidadania, garantia de direitos e acesso à justiça (Lima, Sinhoretto e Bueno, 2015).

Nesse espírito, ao longo dos anos 2000, pressionados pelo elevado número de mortes violentas e ações coletivas de diversos movimentos sociais, os governos têm formulado políticas públicas de segurança para combater o problema da violência urbana, combinando medidas de repressão com medidas de prevenção da violência e do crime por meio de ações sociais e comunitárias voltadas ao bem-estar daqueles que vivem nas cidades. Ganha espaço a política da “segurança cidadã”, deslocando o foco do controle e da repressão na busca da diminuição da criminalidade, para a prevenção e a promoção da convivência social segura e pacífica com respeito aos direitos humanos (Freire, 2009; Mesquita Neto, 2011).

De acordo com Lima, Sinhoretto e Bueno (2015), uma conjunção de fatores parece ter alterado o modo como os diversos atores do campo da segurança pública e da justiça interagem, dando origem a essa nova gramática. Entre eles estão o reconhecimento, por parte da sociedade civil, de que sua estratégia de ação não gerou os efeitos desejados, somando ao protagonismo que as universidades passam a assumir nos debates de políticas públicas, processo em parte influenciado pelos editais de pesquisa financiados pelo governo federal e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Ademais, o ressurgimento de segmentos de movimentos sociais, tais como o movimento negro, especialmente as lutas da juventude negra das periferias urbanas, e dos movimentos de vítimas da violência policial, amplificaram as pautas da sociedade civil e ajudaram a provocar mudanças nas relações entre sociedade e forças policiais (Lima, Sinhoretto e Bueno, 2015).

Nessa direção, os planos e programas de segurança passaram a adotar o paradigma da segurança cidadã, compreendendo a violência e o crime como fenômenos multicausais e, desse modo, defendendo a atuação em um espectro mais amplo que engloba controle e prevenção por meio de ações integradas no âmbito local. Uma política pública de segurança cidadã¹ envolve várias instituições públicas e a sociedade civil em sua construção e implementação, abrangendo iniciativas em diversas áreas, tais como educação, saúde, lazer, esporte, cultura, cidadania, dentre outras (Freire, 2009) – que, de alguma maneira, caminham na direção de concretização do direito à cidade. A aproximação do governo brasileiro com os

¹ O arcabouço de sustentação do conceito de segurança cidadã pode ser encontrado na produção intelectual de organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e do PNUD. Por meio da construção do conceito de desenvolvimento humano, expresso no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), buscou-se induzir os países a adotarem medidas e ações governamentais em torno da proteção dos direitos humanos aliadas à modernização do Estado para elaborar políticas públicas mais inclusivas e integradas, visando promover desenvolvimento econômico sem deixar de lado a redução das desigualdades sociais.

organismos internacionais por meio de acordos de cooperação para implementação de políticas públicas forneceu subsídios para a elaboração de políticas de segurança pública sob esse registro (Madeira, Rodrigues, 2015).

Vale destacar que a perspectiva da segurança cidadã, sob influência dos organismos internacionais, já tinha feito escola nos anos 1990 em outros países da América Latina. Um exemplo é a Colômbia, onde ações de prevenção da violência foram implementadas com sucesso na cidade de Bogotá, dando ao conceito de segurança cidadã uma experiência prática na gestão pública. Entre o rol de iniciativas, destaca-se a pesquisa de vitimização na complementação das informações de segurança pública, incluindo àquelas do sistema de justiça local no controle do crime. O êxito do governo colombiano ajudou a difundir essa nova proposta para outros países da região, como o Brasil (Martin e Ceballos, 2004), que passou a adotar a perspectiva cidadã, sem que, contudo, tenha sido a pesquisa de vitimização incorporada como instrumento de formulação de políticas de segurança nas cidades.

Seja como for, nos últimos trinta anos foram apresentados vários planos e programas nacionais de segurança pública, os quais procuraram implantar políticas públicas que integrassem as três esferas de atuação para prevenir a violência e diminuir as incidências criminais. Entretanto, não prosseguiram mais que um mandato, mesmo em governos de continuidade o que, além de não contribuir para a redução da criminalidade, compromete as conquistas já alcançadas (Spaniol, Moraes Jr. e Rodrigues, 2020)².

Desse modo, entende-se que ainda são muitos os desafios no caminho da concretização de políticas de segurança públicas que sejam de fato comprometidas com a promoção do bem-estar e da qualidade de vida dos moradores das cidades. Dentre eles, destaca-se a polarização entre posições que defendem que sem o enfrentamento das desigualdades estruturais, por meio de políticas sociais, dificilmente ocorrerá a redução das taxas de crimes e violências, e de propostas que entendem que o problema é estritamente de lei e ordem, advogando o fortalecimento do arcabouço jurídico-penal como o recurso a penas mais severas, redução da maioria penal, encarceramento massivo, entre outras medidas rígidas de controle social (Adorno, 2022, Jesus e Gama, 2024).

Além disso, nota-se que os investimentos no campo estão aquém de suas necessidades e que é preciso uma maior aproximação do estoque de conhecimento produzido nos centros de pesquisa e as operações de formulação e implementação de políticas públicas de segurança e justiça, dado que não raro as políticas setoriais são elaboradas independente de diagnósticos embasados em procedimentos científicos (Adorno, 2022). Nesse ponto, fica patente a importância das pesquisas de vitimização ao permitirem uma compreensão mais aproximada do fenômeno da criminalidade e das violências nas cidades, visando o desenho e a implementação de políticas públicas efetivas.

A seção a seguir apresenta a pesquisa de vitimização destacando como um aspecto em particular, a mensuração da sensação de segurança, aprofunda e complexifica o diagnóstico da criminalidade, fornecendo possíveis pistas para reflexões futuras sobre como a cidade é vivida e apropriada por aquelas vítimas da violência.

PESQUISAS DE VITIMIZAÇÃO E SENSAÇÃO DE SEGURANÇA NAS CIDADES

Nos processos decisórios que envolvem alocação de recursos e intervenções das instituições estatais, a disponibilidade e qualidade de dados sobre o contexto sob o qual se quer incidir são fundamentais para a implementação de políticas públicas eficazes (Silva, 2022). Na área da segurança, as fontes de dados tradicionais para mensuração do crime são aquelas oriundas dos registros policiais, judiciais, do sistema prisional e do sistema de saúde pública que, entre suas vantagens, estão o grau de institucionalização das informações, permitindo a análise temporal e espacial dos delitos (Zilli,

² É o caso do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), substituído pela reestruturação da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron) e, depois, pelo Pacto Nacional de Redução de Homicídios, abandonado durante a mesma gestão.

2018). Contudo, os registros oficiais são a superfície do problema da violência no espaço urbano, pois representam apenas a parcela dos delitos praticados, conhecidos e reportados às forças de segurança sem fornecer uma visão abrangente do crime.

A literatura tem apontado que alguns crimes têm altas taxas de registros, sobretudo aqueles de natureza patrimonial com acionamento de seguro, como furto e roubo de veículos. Em contrapartida, outros crimes mais graves, como violência doméstica, sexual e policial, não costumam ser notificados por diversos motivos (confiança nas polícias, revitimização, medo de represália, constrangimentos sociais e morais, práticas de violência socialmente aceitas, resolução privada do problema). Há um conjunto de motivações para a subnotificação que revelam a seletividade dos registros oficiais, das ações policiais e das próprias políticas públicas e que, em alguma medida, reproduzem desigualdades e segregações no espaço urbano.

Considerar nas políticas de segurança pública somente aquilo que se transforma em ocorrência pode provocar sérias distorções sobre as cidades e não explicitam, tão pouco qualificam, os graves problemas de insegurança vividos no cotidiano metropolitano. Uma análise confiável do fenômeno do crime pressupõe a combinação de diferentes mecanismos de mensuração da criminalidade, desafiando o levantamento de outros tipos de informações para aprimorar as políticas de segurança nas metrópoles.

Nesse espírito, a pesquisa de vitimização é um instrumento alternativo e complementar aos dados estatísticos oficiais que busca estimar a taxa de subnotificação de crimes ocorridos na sociedade. É a principal ferramenta para captar a percepção das vítimas sobre a criminalidade e aferir o nível de sensação de segurança, oferecendo parâmetros para avaliar a confiança nas instituições de segurança por meio da disposição das vítimas em acionar a polícia (Carneiro, 2007).

Em entrevistas realizadas com uma amostra de moradores das cidades, a pesquisa de vitimização identifica um conjunto de violências vividas no cotidiano e que estão ocultas às autoridades ao não serem reportadas à polícia, questionado os motivos da não notificação.

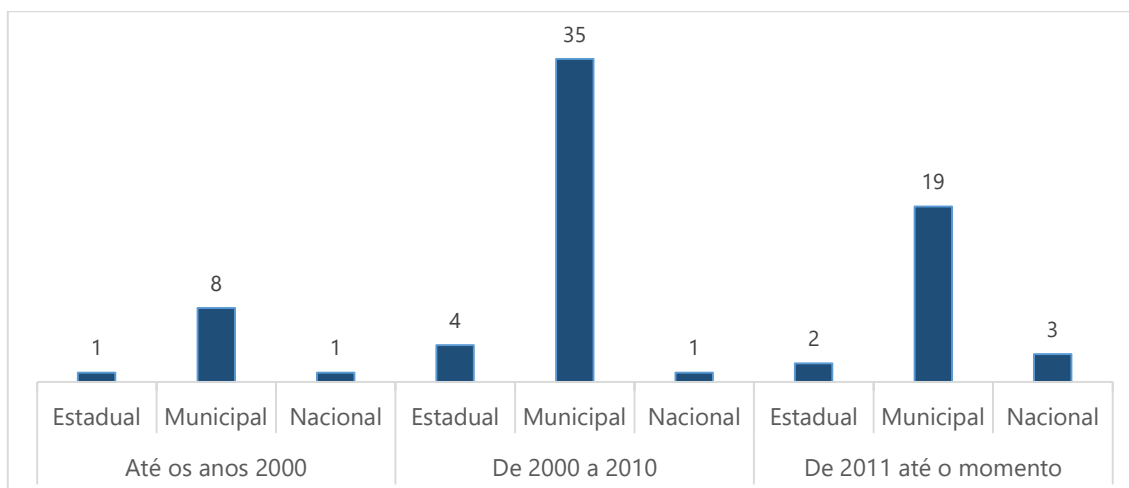
Entre as questões levantadas estão: a) os tipos de crimes (crimes violentos, crimes sexuais, domésticos, raciais, perpetrados por policiais, crimes cibernéticos) e os motivos que levam as pessoas a não os reportarem às forças de segurança, estimando com isso a taxa de subnotificação para cada tipo de crime; b) as características das vítimas (idade, sexo, cor/raça, escolaridade, renda) e as atividades que revelam um estilo de vida pessoal com maior ou menor exposição ao risco de vitimização; c) as características do agressor e dos crimes (local, dia, horário, circunstâncias), bem como a relação entre vítima e agressor; d) as características da vizinhança (presença de terrenos baldios, lugares abandonados, música alta, barulho de tiros), e a oferta de serviços nos locais de moradia (iluminação e transporte públicos, coleta de lixo e esgoto, equipamentos de esporte e lazer, manutenção de ruas e calçadas); e) a sensação de segurança e seus variados efeitos criminogênicos, entre eles a mudança de hábitos, o “esvaziamento” dos espaços públicos em função do medo e as estratégias para prevenção da vitimização; f) a confiança nas instituições policiais e no sistema de justiça, que avalia a atuação e a confiança das forças de segurança na punição dos agressores.

Em alguma medida, os estudos de vitimização permitem estimar o custo do crime nos diferentes espaços urbanos, entender melhor as tendências de criminalidade, a eficácia das políticas de prevenção e as necessidades das vítimas, além de uma avaliação mais refinada da violência e do medo nas cidades, podendo influenciar a agenda política e pública de prevenção e contenção da criminalidade para além das ações policiais (Borges, 2007, p. 87).

A despeito da importância dos resultados da pesquisa de vitimização, o Brasil caminha ainda a passos pequenos, sem uma cultura consolidada de produção de dados primários através desse tipo de investigação. O país realizou poucas pesquisas, sendo as disponíveis espaçadas e fragmentadas, sem uma política de aplicação continuada, o que permitiria elaboração de intervenções robustas através de séries históricas dos levantamentos das vitimizações.

Em mapeamento realizado, foram identificadas no Brasil apenas 74 pesquisas de vitimização ou pesquisas com perguntas sobre vitimização (Gráfico 1). A maioria foi realizada na primeira década dos anos 2000 em municípios de médio porte, sendo 48 delas na região Sudeste. São poucas as iniciativas com escopo estadual³. O único *survey* nacional de vitimização foi realizado em 2013 (Brasil, 2013), ainda que o questionário suplementar da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE) tenha incluído perguntas relacionadas em 1988, 2009 e 2021.

Gráfico 1: Pesquisas de vitimização no Brasil por abrangência territorial e ano



Fonte: Elaboração própria.

Em contrapartida, as experiências internacionais têm integrado as pesquisas de vitimização ao processo de tomada de decisão na área de segurança e, conseqüentemente, vêm colhendo resultados positivos. O *National Crime Victimization Survey* (NCVS) aplicado nos Estados Unidos desde 1973 é considerado uma das fontes principais e mais qualificadas de informação sobre criminalidade nos EUA, realizando duas coletas por ano e, com a administração do *U.S. Census Bureau*, tem status de política pública com garantia de recursos para sua manutenção. Já o *International Crime Victimization Survey* (ICVS) é realizado por consórcio de pesquisadores desde 1989, com 78 países contemplados no mundo até o momento. Além desses, são exemplos o *European International Crime Survey* (EU-ICS), *Crime Survey for England & Wales*, o *United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute* (UNICRI) e o Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente (ILANUD) (Brasil, 2013).

Do conjunto de questões levantadas nesse tipo de investigação, as relacionadas a medo e insegurança, além de retratarem um aspecto subjetivo e comportamental não mensurado nos dados oficiais, também traduzem como as pessoas transitam pelas cidades e constroem relações no e com o espaço urbano. Compreender as conseqüências do medo de ser vítima e a associação entre vitimização e sentimento de insegurança é fundamental para pensar as políticas de segurança pública.

Um dos efeitos mais visíveis do medo no cotidiano é a mudança de atitudes e comportamentos como forma de evitar a vitimização. Por insegurança as pessoas deixam de frequentar lugares, de usar certos pertences e diminuem a exposição em determinados horários. Uma implicação decorrente é a fragilização dos laços sociais, incluindo aqueles de vizinhança, que permitem a formação da eficácia coletiva para lidar com as questões do crime e violência em seus territórios (Shaw e McKay, 1942).

³ É importante destacar que uma inédita pesquisa de vitimização está sendo desenvolvida no estado do Espírito Santo em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento. O mapeamento citado foi realizado no escopo dessa iniciativa.

Um outro efeito criminogênico do medo da vitimização é o esvaziamento ou não utilização dos espaços públicos, que além de comprometerem a sociabilidade urbana, também favorecem a ação delitiva. Com o abandono de regiões e equipamentos públicos da cidade, a degradação do espaço coletivo leva a uma percepção social de descaso com consequente desvalorização imobiliária, o que altera a geografia das cidades e da criminalidade. Ademais, o medo reconfigura a paisagem urbana com arquiteturas fortificadas (Caldeira, 2000) e aumenta a utilização de variadas medidas de autoproteção (Beato, Peixoto e Andrade, 2004). Dessa forma, é preciso considerar o contexto social e urbano frente a um conjunto de aspectos que interferem diretamente nos crimes.

Outra linha de contribuição passa pela percepção do risco de ser vitimado. Variáveis de nível individual, como sexo e *status* socioeconômico, podem ser cruzadas com variáveis ambientais, como desordens social e urbana. Esses estudos trazem grande contribuição para a segurança pública, pois mensuram aspectos da estrutura e composição urbana e relacionam áreas geográficas e suas interferências na probabilidade de vitimização, podendo ainda contrapor com as percepções, medos e insegurança da população (Fernandes e Rodrigues, 2005).

Por fim, importa ressaltar que a criminalidade e o medo são fenômenos distintos, podendo ou não ter alguma relação de causalidade entre ambos, com suas próprias dinâmicas e consequências. É preciso reforçar que a compreensão do medo do crime deve-se iniciar pela desmistificação da ideia de segurança pública centrada apenas na atividade policial, tratando a questão de forma multidisciplinar com a participação de diferentes atores.

CONSIDERAÇÕES

Neste artigo procuramos defender a importância das pesquisas de vitimização para o desenho de políticas públicas de segurança que sejam de fato cidadãs. Mostramos que apesar dos avanços advindos da Constituição de 1988, alguns desafios ainda persistentes no domínio da segurança pública, como a polarização entre aqueles que defendem o enfrentamento das desigualdades por meio de políticas sociais e as propostas que entendem que o problema é estritamente de lei e ordem. Seguimos Adorno (2022), sugerindo que um caminho de superação dessa dicotomia é por meio do alinhamento das políticas de segurança cidadã comprometidas com a garantia dos direitos fundamentais com aplicação adequada das leis que respeitem o Estado democrático de direito que, contudo, deve ser tecido sob diagnósticos embasados em procedimentos científicos. A pesquisa de vitimização é um dos instrumentos que contribui para o desenho das políticas públicas de segurança para as cidades. Ao coletar informações pessoais sobre a experiência com o crime, as pesquisas de vitimização revelam as expectativas das pessoas sobre sua própria segurança, identificando as vulnerabilidades físicas e sociais. Assim, invertem o foco da investigação do infrator para a vítima, complementando as ocorrências registradas com os relatos de vitimização, enquanto permitem a elaboração de diagnósticos concretos que potencializem um serviço de segurança pública mais eficaz para a população dos centros urbanos. Compreender em que medida o estilo de vida das pessoas, suas atividades de rotina, os ambientes de oportunidade criminal e o contexto social estão associados a probabilidade de ser vítima, são algumas das questões que as pesquisas de vitimização podem colaborar e que impacta diretamente na vida das cidades. Ao integrar e confrontar os dados objetivos da polícia com aqueles de percepção, é possível vislumbrar programas de prevenção a criminalidade revelado pelo universo “não oficial” da vitimização vivida no cotidiano das cidades.

REFERÊNCIAS

ADORNO, S. O fracasso do controle legal dos crimes e da violência na sociedade brasileira contemporânea: questões para discussão: como alcançar saídas viáveis e socialmente legítimas sem comprometer a vigência da democracia na sociedade?. *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 74, n. 4, p. 01-09, 2022. Disponível em: <https://revistacienciaecultura.org.br/?artigos=0->

fracasso-do-controle-legal-dos-crimes-e-da-violencia-na-sociedade-brasileira-contemporanea-questoes-para-discussao. Acesso em: 24 jun. 2024.

ADORNO, S. Consolidação democrática e políticas de segurança no Brasil: rupturas e continuidades. In: ZAVERUCHA, J. (org) Democracia e instituições políticas brasileiras no final do século XX. Recife: Bagaço, 1998.

BEATO, C.; PEIXOTO, B.; ANDRADE, M. Crime, oportunidade e vitimização. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 19, n. 55, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092004000200005>. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça – Secretaria Nacional de Segurança Pública. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Pesquisa Nacional de Vitimização, 2013.

CALDEIRA, T. Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34/EdUSP, 2000.

CALDEIRA, T.; HOLSTON, J. Democracy, law and violence: disjunctions of Brazilian citizenship. In: AGÜERO, F.; STARK, J. (eds.). Fault lines of democracy in post-transition Latin America. Miami: North-South Center Press, 1998.

CARNEIRO, L. P. Pesquisas de Vitimização e Gestão da Segurança Pública. São Paulo em Perspectiva, v. 21, n. 1, p. 60-75, 2007. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v21n01/v21n01_05.pdf. Acesso em: 10 jun. 2024.

FERNANDES, R. A.; RODRIGUES, C. D. Medo e Crime – Percepção ou realidade? Uma análise comparada do risco percebido e risco objetivo de vitimização local e não local. In: 12º Congresso Brasileiro de Sociologia, 2005, Belo Horizonte. Grupo de Trabalho 25: “Violência, Criminalidade e Segurança”.

FREIRE, M. D. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. Aurora - Revista PPGCS UNESP, ano 3, n. 5, p. 49-58. 2009. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/aurora/article/view/1219>. Acesso em: 24 jun. 2024.

GUADALUPE, T. C.; CAYRES, D. C. Pesquisas de vitimização precisam fazer parte das políticas de segurança pública para as cidades. Vitória, 2024. Disponível em: <https://esbrasil.com.br/pesquisas-de-vitimizacao-precisam-fazer-parte-das-politicas-das-cidades/>. Acesso em: 10 jun. 2024.

HIRATA, D.; ALMEIDA, J.; ROCHA, L.; MIRANDA, M.; SANTOS JUNIOR, O.; RIBEIRO, T.; BARBOSA FILHO, U.; COLI, P. A questão dos ilegalismos: a crescente militarização e milicialização das cidades. In: RIBEIRO, L. C. Q. Reforma Urbana e Direito à Cidade: questões, desafios e caminho. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

JESUS, C. R.; GAMA, A. C. Segurança pública, cidade e cidadania. In: Marco Aurélio Costa. (Org.). Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: temas transversais à PNUD. Brasília: IPEA, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/14283>. Acesso em: 24 jun. 2024.

LEFEBVRE, H. O Direito à Cidade. São Paulo: Centauro, 2011.

LEMGRUBER, J.; MUSUMECI, L.; RAMOS, S. Por que é tão difícil implementar uma política de segurança? Observatório da Cidadania - Relatório 2002. Rio de Janeiro: Ibase, 2002, p. 46-54. Disponível em: <https://cesecseguranca.com.br/textodownload/por-que-e-tao-dificil-implementar-uma-politica-de-seguranca-publica/>. Acesso em: 10 jun. 2024.

LIMA, R. S.; SINHORETTO, J.; BUENO, S. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. Sociedade e Estado, v. 30, n. 1, p. 23-44, 2015. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/5954/5394> Acesso em: 24 jun. 2024.

MADEIRA, L. M.; RODRIGUES, A. B. Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. Revista de Administração Pública, v. 49, n. 1, p. 3-22, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/3ymmqLRLZRS8Xc5JwxJfQn/?format=pdf>. Acesso em: 24 jun. 2024.

- MANSO, B. P.; DIAS, C. C. A Guerra: a Ascensão do PCC e o Mundo do Crime no Brasil. São Paulo: Todavia, 2018.
- MARTIN, G.; CEBALLOS, M. Bogotá: anatomia de uma transformação política de segurança cidadã (1995-2003). Bogotá: Pontifícia Universidade Javeriana, 2004.
- MESQUITA NETO, P. Ensaio sobre Segurança Cidadã. São Paulo: Quartier Latin; FAPESP, 2011.
- MISSE, M. Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria "bandido". Lua Nova: revista de cultura e política, s/v, n. 79, p. 15-38, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452010000100003>. Acesso em: 10 jun. 2024.
- PINHEIRO, P. S. Transição política e não-estado de direito na República. In: SACHS, I.; WILHEIM, J.; PINHEIRO, P. S. Brasil: um século de transformações. São Paulo: Cia das Letras, 2001.
- RIBEIRO, L. M. L. A democracia disjuntiva no contexto brasileiro: algumas considerações a partir do trabalho das delegacias de polícia. Revista Brasileira de Ciência Política, v. 11, p. 193-227, 2013. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/2075/1832> Acesso em: 24 jun. 2024.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Participação e Insurgências: ideias para uma agenda de pesquisa sobre os movimentos sociais no contexto da inflexão ultraliberal no Brasil. REVISTA E-METROPOLIS, v. 39, p. 13-25, 2019. Disponível em: <http://emetropolis.net/artigo/304?name=participacao-e-insurgencias>. Acesso em: 24 jun. 2024.
- SHAW, C.; MCKAY, H. Juvenile Delinquency and Urban Areas. Chicago: University of Chicago Press. 1942.
- SILVA, M. B. Políticas públicas baseadas em evidências: mapeamento e direções. Brasília: ENAP, 2022.
- SOUZA, L. G. Depois do 13º tiro: segurança cidadã, democracia e os impasses do policiamento comunitário no Brasil. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2011.
- SPANIOL, M. I.; MORAES JR, M. C.; GUIMARÃES RODRIGUES, C. R. Como tem sido planejada a Segurança Pública no Brasil? Análise dos Planos e Programas Nacionais de Segurança implantados pós-redemocratização. Revista Brasileira de Segurança Pública, [S. l.], v. 14, n. 2, p. 100-127, 2020. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1035>. Acesso em: 24 jun. 2024.

An aerial photograph of a coastal town and beach, overlaid with a large blue rectangular box containing text. The town is on the left, with a road and buildings. The beach and ocean are on the right. The sky is hazy and yellowish.

Segregação e Desigualdades

Coordenação

Lucia Maria Machado Bógus – Núcleo São Paulo (PPGCS-PUC-SP)

Marcelo Gomes Ribeiro – Núcleo Rio de Janeiro (IPPUR-UFRJ)

Ruth Maria da Costa Ataíde – Núcleo RMNatal (PPGAU-UFRN)

ANAI S

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

A LÓGICA MERCADOLÓGICA E AS AMEAÇAS A PERMANÊNCIA: um recorte dos assentamentos Vila Cabral e Estação Velha, Campina Grande, PB 398-412

Louise Vieira Porto de Almeida (UFCG) e Sabryna Gabryelly Sales Barbosa (UFCG)

AS FORMAS DE URBANIZAÇÃO: o caso de Chão de Estrelas, comunidade do Recife – PE 413-420

Ana Fabíola do Nascimento Pontes (PPEUR/UFRN)

DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PARA AS MULHERES NA REGIÃO METROPOLITANA DE ACARAJU/SE 421-432

Catharina Pena Gomes (UFS) e Ana Rocha dos Santos (UFS)

ESPAÇOS E EQUIPAMENTOS PÚBLICOS NA VÁRZEA, RECIFE/PE: ofertas, demandas e lutas da comunidade sete mocambos 433-450

Elzilane Cosma da Silva Carvalho (UFPE), Rodrigo José de A. M. Ataíde dos Santos (UFPE), Marcela de Oliveira Soares (UFPE) e Osmar Espíndola Santos (UFPE)

O ENSINO MULTISERIADO/MULTIETÁRIO E A DEMOCRATIZAÇÃO DE OPORTUNIDADES EDUCACIONAIS: investigando seus impactos comparativamente entre as escalas rural e urbana 451-462

Ana Carolina Christovão (UFRJ/INCT Observatório das Metrôpoles e LaPOpE), Mariane Campelo Kolinski (UFRJ/INCT e LaPOpE), Beatriz Souza Barral (UFRJ/INCT Observatório das Metrôpoles e LaPOpE) e Anita Toshie Nakamura Caldeira (UFRJ/INCT Observatório das Metrôpoles e LaPOpE)

POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONTROLE À PRECARIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO: um estudo realizado com trabalhadores informais no carnaval de Salvador em 2023 463-479

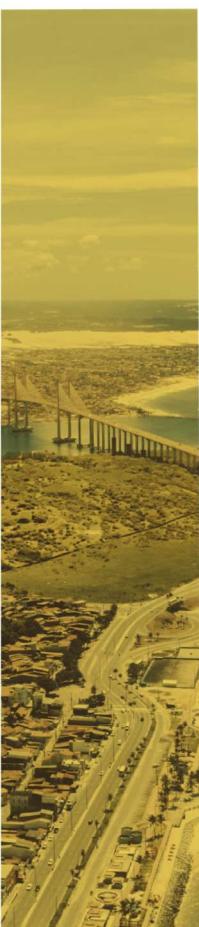
Candice Dourado Camacam (UFBA) e Daisy Lima de Souza Santos (UFBA e UEFS)

RECONQUISTAR O ESPAÇO DO CAPITAL: desigualdade, segregação espacial e violência urbana em Salvador 480-494

Claudio Monteiro Fernandes (Observatório das Metrôpoles INCT – Núcleo Salvador)

RISCO SOCIOAMBIENTAL NOS ASSENTAMENTOS POPULARES PRÓXIMOS AOS CORPOS D'ÁGUA EM JOÃO PESSOA/PB 495-508

Gabriela do Vale Cabral (UFCG), Kainara Lira dos Anjos (UFCG), Renato Régis Pinheiro Medeiro de Araújo (Observatório das Metrôpoles – Núcleo Paraíba) e Matheus José Arruda Lyra (UFAL)



ANAI S

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL NO LESTE METROPOLITANO DO RIO DE JANEIRO: desigualdades no acesso à água tratada relacionadas a renda e raça 509-527

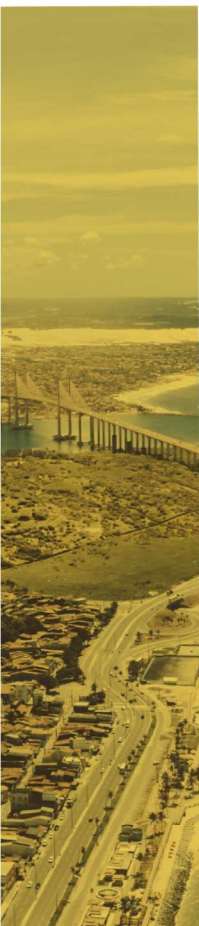
Andreza Garcia de Gouveia (UFRJ), Ana Lúcia Nogueira de Paiva Brito (UFRJ) e Rosa Maria Formiga Johnsson (UERJ)

SEGREGAÇÃO URBANA E NEOLIBERALISMO NA REGIÃO METROPOLITANA DE BRASÍLIA 528-538

Lara Caldas (Núcleo Brasília do Observatório das Metrôpoles) e Ana Luiza Castro (UNB/Núcleo Brasília do Observatório das Metrôpoles)

“VIVER POR MUITO TEMPO”: o acesso às políticas públicas para idosos em situação de rua na região do Grande ABC/SP 539-550

Maysa Luana Silva (UFABC)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia




Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

METRÓPOLES:
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

ANAIS

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES



A LÓGICA MERCADOLÓGICA E AS AMEAÇAS À PERMANÊNCIA: um recorte dos assentamentos Vila Cabral e Estação Velha, Campina Grande, PB.

Louise Vieira Porto de Almeida (UFCG)
Sabrynna Gabryelly Sales Barbosa (UFCG)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

METRÓPOLES:
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

RESUMO

O crescimento exponencial das cidades brasileiras, que supera sua capacidade de planejamento e gestão, resulta em uma urbanização acelerada e desigual, amplificando as desigualdades socioespaciais. Em Campina Grande, como em muitas cidades brasileiras, a população mais vulnerável acessa moradia através de ocupações irregulares em áreas, muitas vezes periféricas e ambientalmente frágeis. Bairros como Vila Cabral e Estação Velha exemplificam essa configuração desigual do espaço urbano, em cidades de médio porte. Nesse contexto de produção capitalista do espaço e das desigualdades resultantes, as ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social, representam um esforço significativo na garantia do direito à cidade. Este estudo utiliza exemplos concretos para ilustrar a dinâmica de ocupações irregulares e as ameaças à permanência e continuidade em tais comunidades, destacando as incertezas enfrentadas pelos residentes locais diante da expansão de empreendimentos de alto padrão em seus arredores. Vila Cabral, atualmente circundada por empreendimentos de alto padrão, como também as comunidades Califon/Estação Velha, sublinham a preocupação com os residentes que estabeleceram suas vidas antes dessa intensa atividade imobiliária. A lógica de mercado, conforme citado por Harvey (1980), contribui para a exclusão socioeconômica, o deslocamento forçado e o aumento da desigualdade urbana, vistos aqui como ameaças ao permanecer. A análise aborda como as comunidades urbanas protegidas ou não como ZEIS são influenciadas pelo valor do solo urbano e pela gentrificação, resultando em dinâmicas de solo construídas a partir da cidade formal, mas vivenciadas pela cidade informal.

Palavras-chave: Segregação espacial, Cidade democrática, Produção imobiliária, Gentrificação.

INTRODUÇÃO

As cidades brasileiras têm enfrentado um crescimento exponencial nos últimos anos, resultando em um cenário de urbanização acelerada e desigual. Os desafios associados à construção de condições urbanas adequadas à vida digna nas últimas décadas no país, têm sido enormes, exacerbados não apenas pela reprodução de situações de precariedade e pobreza, mas também pelas grandes disparidades regionais e velocidade das transformações ocorridas. Decorrente desse processo, está a estruturação desigual, excludente e concentracionista da sociedade urbana brasileira, onde a apropriação do espaço urbano se dá no plano da vida cotidiana e nas relações entre diferentes agentes responsáveis pela reprodução do espaço urbano (HARVEY, 1980).

Em Campina Grande, como em muitas cidades brasileiras de porte médio, apresenta também esse processo, para exemplificar, bairros como Vila Cabral e Estação Velha, destacam-se como áreas que refletem a configuração desigual do espaço urbano em cidades de médio porte. O crescimento contínuo de assentamentos precários em Campina Grande, evidencia a insuficiência das políticas de urbanização e habitação para atender adequadamente à demanda por moradia digna.

O Plano Diretor de Campina Grande, aprovado em 1996 (Lei nº 3.236/1996), estabeleceu em suas diretrizes, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como um instrumento para regularizar favelas, loteamentos irregulares e promover a urbanização voltada à população de baixa renda. No entanto, desde a regulamentação detalhada das ZEIS pela Lei nº 4.806 em 2009, o processo de implementação tem sido lento e ineficiente. A população vulnerável continua enfrentando dificuldades significativas, refletindo a persistente falta de investimentos públicos direcionados às necessidades urgentes das comunidades locais.

Nesse contexto de produção capitalista do espaço urbano e das desigualdades resultantes, as ZEIS representam um esforço significativo na garantia do direito à cidade. Souza (2013) destaca que as ZEIS configuram um "zoneamento includente", invertendo prioridades em relação aos investimentos urbanos tradicionais. No entanto, sua implementação

enfrenta desafios complexos, incluindo conflitos e negociações entre diferentes atores envolvidos no planejamento urbano, conforme discutido nos estudos críticos de Rolnik (2013) sobre equidade urbana e direito à moradia.

O presente estudo utiliza exemplos concretos para ilustrar como ocorre essa dinâmica de ocupação irregular e as ameaças à permanência e continuidade em tais comunidades. Bairros como Vila Cabral e Estação Velha em Campina Grande exemplificam não apenas a história de assentamentos informais, mas também as incertezas enfrentadas pelos residentes locais diante da expansão de empreendimentos de alto padrão em seus arredores. Essa realidade ressalta a lacuna significativa em investimentos públicos voltados para as necessidades das comunidades já estabelecidas, colocando em evidência as complexas dinâmicas sociais e econômicas que moldam o espaço urbano em cidades de médio porte como Campina Grande.

A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO

1.1 A DINÂMICA DO MERCADO IMOBILIÁRIO

O processo de produção do espaço decorre do desenvolvimento capitalista com o espaço apresentando-se como um produto, dotado de valor de uso e de troca (HARVEY, 2006). É dessa forma que a ação dos promotores imobiliários somada às estratégias financeiras, conseguem definir o processo de produção e reprodução espacial de acordo com seus próprios interesses, acentuando as desigualdades socioespaciais e segregando o espaço.

Mercadoria diferenciada por possuir um valor de uso de grande importância, o solo urbano se torna alvo de intensas disputas, por ser sinônimo de garantia da manutenção de vida, moradia e fonte de riqueza, indispensável a qualquer indivíduo. Assumem cada vez mais valores diferenciados, estando reféns da atuação dos incorporadores imobiliários, dos proprietários e do Estado que determinam a distribuição dos recursos e investimentos de forma diferenciada, acarretando diferentes valores e direcionando a população para cada área da cidade. (HARVEY, 1980, p. 61)

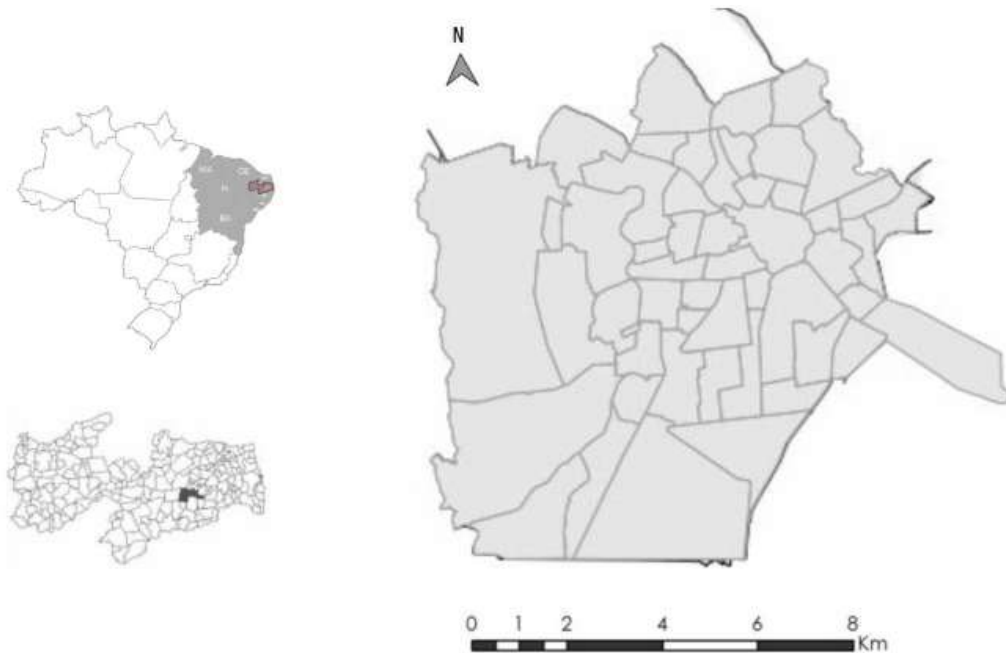
É evidente o quanto a cidade é apropriada pelos agentes detentores do capital e conseqüentemente do solo urbano, o que gera intensa desigualdade na distribuição dos recursos e da população. As áreas que possuem maior valor, pela presença de infraestrutura ou de amenidades, são apropriadas e o processo de reprodução do espaço se dá de forma planejada e conduzida pelos promotores imobiliários e pelo Estado. Nas áreas onde não há o interesse do capital, o valor do solo urbano é mais baixo e o processo de reprodução do espaço ocorre de forma espontânea.

Considerações sobre Campina Grande

Localizada no estado da Paraíba (figuras 1), Campina Grande teve sua formação influenciada diretamente pela chegada de indústrias e fábricas no final do século XIX e início do século XX. Situada na mesorregião do Agreste paraibano, posição geograficamente privilegiada entre o litoral e o sertão, tem proximidade com importantes capitais do Nordeste, a exemplo de Recife e Natal, reforçando sua importância.

A cidade teve seu desenvolvimento inicial como um polo industrial, atraindo trabalhadores em busca de oportunidades de emprego nas novas instalações fabris. Esse processo não apenas impulsionou o crescimento econômico da região, mas também moldou a configuração urbana, com alguns assentamentos estabelecidos nas proximidades das fábricas, inicialmente ocupados pelos próprios funcionários dessas indústrias.

Figura 1: Mapas do Brasil com destaque para o Nordeste, da Paraíba e de Campina Grande.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Semelhando ao processo de muitas cidades brasileiras, Campina Grande teve seu desenvolvimento inicial influenciado pela atuação dos proprietários de terra e loteamentos. No contexto inicial de produção do espaço urbano, era comum que grandes proprietários de terra, influentes no local, exercessem controle sobre o desenvolvimento urbano da cidade. A exemplo do ex-prefeito Severino Cabral, que teve seu mandato entre os anos 1959 e 1963, frequentemente realizava loteamentos e doava ou vendia terrenos, influenciando diretamente a configuração espacial da cidade.

Esse modelo de desenvolvimento muitas vezes refletia interesses partícules dos proprietários, como o desejo de aumentar o valor de suas propriedades e expandir áreas urbanizadas para novos usos. Atualmente, embora as práticas de planejamento urbano tenham envolvido mais atores e regulamentações governamentais, ainda há vestígios desse legado na configuração urbana de Campina Grande.

1.2 ESTADO E POLÍTICAS URBANAS

O Estado desempenha um papel fundamental na configuração deste espaço desigual ao impor determinadas organizações espaciais. Conforme Lefebvre (2008), o Estado utiliza o espaço como um instrumento político para assegurar o controle sobre os lugares. A organização espacial, portanto, reflete a hierarquia de poder existente na sociedade. Nessa mesma linha, Harvey (1996, p. 212) argumenta que a organização espacial contribui para estabelecer uma ordem social e hierárquica, ao distribuir pessoas e atividades em espaços e tempos distintos. A análise da organização espacial nos oferece a base para compreender os processos de apropriação e dominação no espaço.

O espaço urbano se configura como uma arena onde diversos interesses e conflitos se confrontam (SAMSON, 1980). A presença do Estado na cidade é resultado de uma história entrelaçada com transformações sociais, econômicas e políticas emergentes do capitalismo. Os princípios da intervenção estatal na cidade estão centrados na prevalência da circulação de mercadorias: “Quem nunca vivenciou ver um espaço conhecido desaparecer sob uma avenida ou viaduto?” (CORREA, 2012).

Segundo Corrêa (1989), o Estado desempenha múltiplos papéis na cidade. Ao controlar o mercado fundiário, o Estado atua como promotor imobiliário, investindo na produção de imóveis para grupos sociais específicos, ao ausentar-se como um órgão regulador que inibe os interesses individuais em favor dos coletivos, a cidade tende a se tornar mais injusta e menos democrática. O processo de reprodução do espaço urbano tem sido marcado pela disparidade na implantação de infraestrutura e modernização de equipamentos urbanos, os investimentos públicos são direcionados às áreas de população mais abastadas, o que valoriza as moradias já existentes nessas áreas. Dessa maneira, torna o solo cada vez mais inacessível para uma parcela crescente da população (VAZ, 1991, p. 140).

O poder público de Campina Grande, apresenta negligência em relação às responsabilidades de assegurar a produção de um espaço urbano inclusivo e voltado para o bem coletivo. Para exemplificar, o Plano Diretor, que deveria ter sido revisado em 2016, apresenta-se em lento processo de revisão no ano de 2024, evidenciando uma falha significativa na gestão urbana. Sendo a revisão periódica, crucial para garantir que as políticas urbanas estejam alinhadas com as necessidades atuais da população, sua demora compromete a capacidade da cidade adaptar-se às necessidades da população e de planejar o desenvolvimento urbano de forma sustentável.

Lefebvre (2002) argumenta que o Estado, ao ser responsável pelo planejamento urbano, modela a cidade para atender aos interesses de determinados grupos. A articulação entre o poder público e a sociedade civil pode fortalecer o processo de incidência política e potencializar a luta contra as desigualdades nos espaços. Quando o Estado não atua para mitigar essas desigualdades socioespaciais, o espaço urbano tende a se subordinar cada vez mais à lógica do mercado capitalista.

1.3 AGENTES PRODUTORES DO ESPAÇO

A reprodução das relações sociais de produção e da luta de classe se dá na apropriação e dominação do espaço no cotidiano, sendo internalizada no lazer, cultura, na escola e na universidade, ou seja, no espaço inteiro (LEFEBVRE, 2008, p. 47). Essa reprodução da sociedade se materializa no espaço; a cidade, portanto, é pensada, desejada e construída pelos agentes atuantes do espaço urbano.

A cidade é consequência da ação de agentes sociais concretos, históricos, dotados de interesses, estratégias e práticas espaciais próprias. Os agentes sociais da produção do espaço estão inseridos na temporalidade e espacialidade de cada formação socioespacial capitalista. A cidade e o urbano não podem ser compreendidos sem as instituições oriundas das relações de classe e de propriedade. A partir de ações dos agentes sociais, o espaço é produzido, sendo a obra de uma história, de pessoas e de grupos bem determinados. Se considerarmos a cidade como obra de certos agentes históricos e sociais, isto leva a distinguir a ação e o resultado, o grupo e seu produto, não há obra sem uma sucessão de atos e de ações, decisões e de condutas.

As variações de influências dos agentes sociais na produção do espaço, podem ser estratégias e práticas espaciais distintas e um único agente ou estratégias e práticas sociais semelhantes e diferentes agentes. Se misturam no espaço urbano, áreas abandonadas pelo capital e pelos investimentos do Estado, áreas voltadas para uma população pobre, áreas faveladas e áreas que refletem com grande expressão a riqueza e a modernidade.

Segundo Lobato Corrêa (1995), o espaço é produzido e modelado por cinco agentes, são eles: Os proprietários do meio de produção, os produtores fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos. A importância dos agentes sociais na produção do espaço apresenta variações de influência, pois atuam em diferentes níveis em relação ao espaço.

Os proprietários do meio de produção são os grandes proprietários industriais e detentores de grandes empresas e maiores consumidores do espaço, deste modo, a ação deles modela a cidade, produzindo seu próprio espaço e interferindo

decisivamente na localização de outros usos da terra. Os produtores fundiários atuam na intenção de obter maiores rendas de suas propriedades, estão interessados no valor de troca da terra e não do uso. Os promotores imobiliários participam da transformação do capital- mercadoria em capital-dinheiro. A atuação espacial dos promotores se faz de modo desigual criando e reforçando a segregação residencial que caracteriza a cidade capitalista.

O Estado atua na organização espacial da cidade, dispõe de um conjunto de instrumento que pode empregar em relação ao espaço urbano de forma a inibir a produção de espaço desigual e segregadores, reflete a dinâmica de cada sociedade da qual é parte constituinte, pois sua atuação é variável e complexa tanto no tempo quanto no espaço. Por fim, os grupos sociais excluídos, correspondem a grande parcela da população, reflexo de um processo de urbanização desigual que não têm renda para uma moradia digna, seja alugada ou própria.

Existe uma evidente relação entre a ação e os interesses dos referidos agentes e a produção do espaço, sendo estas ações determinantes sobre a forma do urbano. Segundo Harvey (2006), historicamente, o processo de produção do espaço possui uma latente relação com o desenvolvimento capitalista, onde o espaço apresenta-se como um produto, dotado de valor de uso e de troca, dessa forma, entende-se que o espaço urbano é resultado dos diferentes interesses da sociedade sendo a materialização das relações sociais.

Em Campina Grande, a relação entre agentes do espaço se apresenta de maneira equivocada, onde os interesses de uns se sobrepõem aos interesses de outros, a partir desse desequilíbrio e da fragilidade do Estado ao gerenciar essas relações, a realidade se apresenta e é evidenciado no recorte em estudo. Os proprietários do meio de produção e promotores imobiliários se movem em função do capitalismo e na obtenção de lucro, os grupos sociais excluídos se tornam refém desses agentes e se apresentam em situação de vulnerabilidade.

URBANIZAÇÃO DESIGUAL

2.1 O CASO DA VILA CABRAL

O bairro da Vila Cabral situa-se na zona leste da cidade de Campina Grande. Possui topografia acidentada e carência de infraestrutura. Surge a partir de uma ocupação irregular na década de 1950, seus primeiros moradores vêm de comunidades rurais próximas a Campina Grande, na intenção de se aproximar da cidade e de alcançar oportunidades de trabalho no contexto capitalista. Suas principais vias de acesso são as avenidas Senador Argemiro de Figueiredo (BR-230) e avenida Prefeito Severino Cabral. Têm seus limites ao norte com o bairro Mirante; ao sul com Zona Rural; ao leste com Zona Rural; e ao oeste com o bairro Sandra Cavalcanti.

Em Campina Grande, o surgimento de novos bairros esteve intimamente ligado ao avanço industrial. A instalação da Fábrica de Cordas, em 1959, situada na Avenida Brasília, representa um dos primeiros avanços para a porção leste da cidade. Segundo relato de moradores, foi possível identificar algumas prováveis características da aglomeração inicial da Vila Cabral, apontando que no passado essa área correspondia a um espaço de criação de gado, um espaço predominantemente rural. A partir de relatos de moradores, também se revela uma contemporaneidade do surgimento da ocupação com a fábrica de cordas devido às relações de vínculos empregatícios.

Outro depoimento evidencia que o proprietário dessa área, também dono das terras correspondentes ao bairro do Mirante, ex-prefeito Severino Cabral, para fazer jus a sua característica de político populista, fez um pequeno loteamento e doou as terras para os moradores, evidenciando as características dessas terras, na época, sem valor mercadológico, pois se tratava de área de topografia bastante acidentada.

No contexto da era industrial, a implantação de indústrias levou a que muitas famílias se mudassem das suas casas do campo nos distritos agrícolas, para os bairros compactos construídos nas proximidades das grandes fábricas e oficinas. Como afirma Fonseca (2010) nasciam assim, novas cidades, num crescimento desmesurado e urbanisticamente caótico. Este processo de crescimento transforma os núcleos estabelecidos das cidades existentes num novo organismo e cria, conseqüentemente, em redor deste núcleo central, uma nova faixa construída: a periferia. Surgem as ocupações informais como as observadas no bairro Vila Cabral.

A expansão e dinâmica urbanas e imobiliárias que vêm ocorrendo na porção onde a Vila Cabral está inserida, tem acarretado um processo de valorização imobiliária, com o aumento de preço da terra, tendo como consequência a ampliação da segregação socioespacial do assentamento-bairro em relação ao seu entorno. Atualmente, esse setor vem atraindo grandes empreendimentos econômicos. Um exemplo é o Heron Marinho Living & Business, realizado pela construtora Andrade Marinho LMF, que foi lançado em 2019. Trata-se de um complexo imobiliário multiuso de grande porte, composto por instalações empresariais, hotel, flats, espaços comerciais e duas torres residenciais com 90 metros de altura.

O empreendimento visivelmente destoa do seu entorno, como ilustra a Figura 02. A partir de relatos dos moradores da Vila Cabral, ficou explícito o desconforto em relação aos procedimentos iniciais da construção, devido a implosões de rochas, que compõe grande parte do solo da cidade, alguns moradores tiveram suas casas danificadas e mesmo sendo reparadas pela construtora, o procedimento demonstra a eminência de penalizar a população fragilizada.

Figura 02: Complexo Heron Marinho e bairro Vila Cabral, 2024



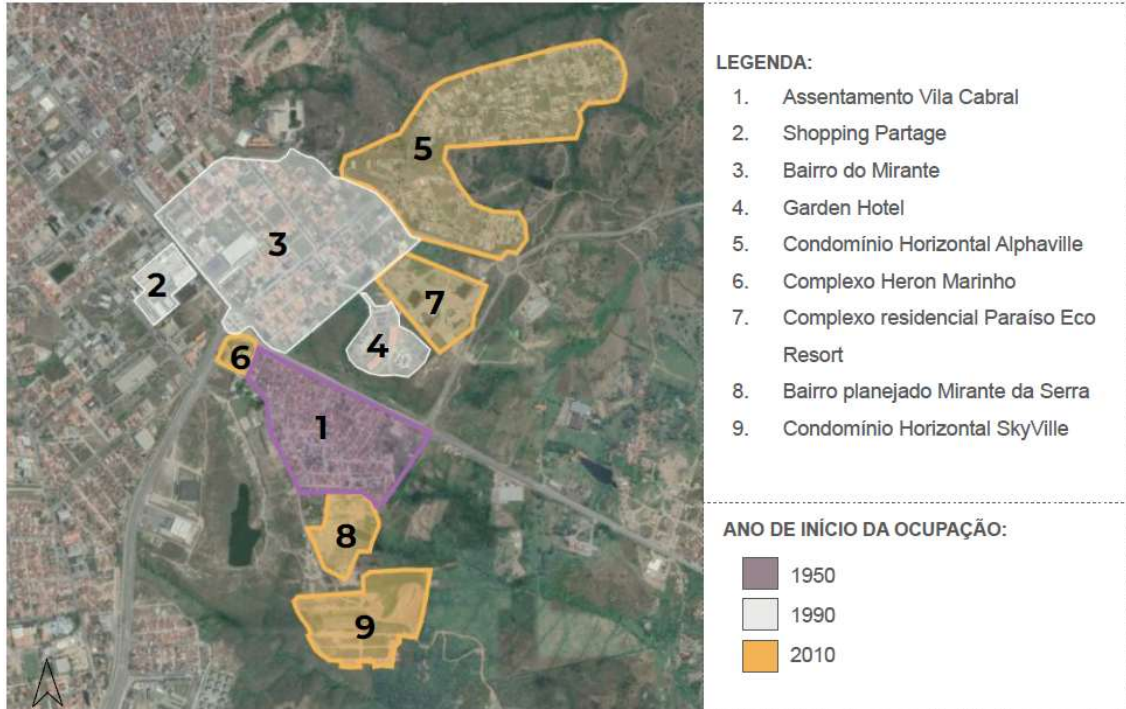
Fonte: O autor.

A partir da década de 1990, os investimentos imobiliários nas proximidades do bairro Vila Cabral, se apresentam com a chegada do Partage Shopping (antigo Shopping Boulevard e Shopping Iguatemi), alterando o valor e o preço de espaços próximos e servindo como um diferencial nas propagandas imobiliárias, Centro de Convenções Raimundo Asfora, atualmente Garden Hotel e o loteamento que deu origem ao bairro do Mirante, que, por sua vez, é tradicionalmente ocupado pela elite do município.

Novos empreendimentos direcionados para população de maior poder aquisitivo estão se formando ao redor do bairro Vila Cabral, a partir do recorte temporal de 2010 até os dias atuais (Figura 03), verifica-se a existência de cinco

investimentos do mercado imobiliário de grande porte. É importante ressaltar que a Vila Cabral se encontra atualmente circundada por empreendimentos de alto padrão, sublinhando a preocupação com os residentes que estabeleceram suas vidas antes dessa intensa atividade imobiliária. Essa especulação pode gerar diversos impactos negativos nas cidades, muitas vezes está associada ou sucedida por processos de gentrificação, fazendo com que áreas anteriormente ocupadas por populações de baixa renda sejam transformadas para atrair moradores e usuários com rendas superiores.

Figura 03: Empreendimentos ao redor do assentamento Vila Cabral



Fonte: Google Earth (adaptado pelo autor).

Atualmente, a Vila Cabral não é reconhecida como ZEIS (Zona Especial de Interesse Social), embora atinja todos os pré-requisitos necessários, como a predominância de moradias populares, a carência de infraestrutura urbana adequada, a presença de ocupações irregulares e a necessidade de regularização fundiária. Além disso, a comunidade enfrenta desafios significativos relacionados ao acesso a serviços básicos, como saneamento, saúde, educação, transporte e lazer. O reconhecimento como ZEIS, associado a implantação de outros instrumentos urbanísticos, poderia proporcionar uma série de benefícios, incluindo políticas públicas voltadas para a melhoria da qualidade de vida dos moradores, a regularização das propriedades e a promoção de um desenvolvimento urbano mais inclusivo e sustentável.

2.2 O CASO DA ESTAÇÃO VELHA

O bairro denominado Estação Velha, localizado na cidade de Campina Grande-PB, abriga a comunidade urbana denominada Califon/Estação Velha. Reconhecida como ZEIS – Zona Especial de Interesse Social, em 2009, pela Lei 4.806/2009, esta comunidade surge em paralelo à própria origem do bairro, de mesmo nome, compartilhando influências que viriam a ser fundamentais na sua formação urbana.

No ano de 1907 é identificadas as primeiras ocupações do bairro, localizadas nas porções norte e sul do limite atual da ZEIS Califon/Estação Velha. Isto devido a influência da instalação do terminal da ferrovia inglesa Great Western of Brazil Railway – GWBR, atividade pela qual dá nomenclatura e origem ao bairro. O modal ferroviário desencadeou mudanças tanto

no bairro Estação Velha quanto na própria cidade de Campina Grande, atraindo a instalação de comércios, serviços e infraestruturas, observando assim, também, um crescimento populacional e de intencionalidades do mercado imobiliário.

“O bairro da Estação Velha traz em suas raízes uma formação própria do desigual desenvolvimento urbano campinense a partir das gestões municipais e suas políticas públicas praticadas.” (SARAIVA, 2011, p. 36)

Apesar do crescimento e desenvolvimento econômico proporcionado pela Estação Ferroviária GWBR, pouco se tem documentado sobre a formação habitacional na Estação Velha, visto que às margens da estação de trem os terrenos estavam ocupados por moradores de baixa renda que detinham da autoconstrução como alternativa para obter moradia urbana. Pode-se, em um paralelo sobre a historiografia da cidade, observar que “a produção sobre a história de bairros populares não se dá da mesma forma que a produção dos bairros de alta renda” (BARBOSA, 2020). No entanto, Saraiva destaca:

“Nesse contexto de modernizações, surge o bairro da Estação Velha, que, segundo relatos dos moradores mais antigos, teve seu início a partir de invasões e atividades de autoconstrução. Os primeiros moradores do bairro ora estavam relacionados às atividades do trem (maquinistas, mecânicos, auxiliares gerais), ora eram “estrangeiros” que “vinham pelos trilhos” à cidade em busca de oportunidades e melhorias de vida.” (SARAIVA, 2011, p. 45)

Como visto anteriormente, a produção do espaço está totalmente vinculada às dinâmicas atribuídas pelos seus agentes sociais, que atuam de acordo com seus próprios interesses. As intenções e estratégias variam as ações dos agentes promovendo produtos diferentes no mesmo espaço. O caso do bairro Estação Velha, e conseqüentemente da comunidade Califon/Estação Velha, se vê neste âmbito quando sua dinâmica econômica e social muda de atividade ferroviária, entre os anos de 1907 a 1935, para atividade industrial, de 1935 até 1970, e por fim para atividade institucional a partir de 1990.

Tais transições e mudanças de atividades trouxeram consigo um novo conjunto de dinâmicas urbanas que influenciaram diferentemente a vida no bairro, e que moldaram a produção do espaço na comunidade. Essa produção está totalmente atrelada ao trabalho, ao solo urbano e ao lucro que “modificam o espaço urbano em suas diferentes escalas e de maneira muito concreta, tais quais as transformações motivadas pelo mercado imobiliário no espaço Intraurbano” (COSTA, 2013) criando assim cidades que a cada dia mais molda-se pelo seu valor de troca do que seu valor de uso.

A relação *trabalho x moradia* determinaram por muito tempo a produção do espaço na comunidade. De início com a instalação da estação ferroviária, atraindo trabalhadores da construção civil. Posteriormente o próprio terminal atraiu pessoas para a região, em busca de trabalho e melhores condições de vida. Em seguida, a atividade industrial e sua oferta de emprego atraiu ainda mais moradores para a vizinhança. Logo, as margens da linha férrea se tornaram espaços pertinentes à ocupação e produção da habitação.

Com a demolição do parque industrial da SANBRA - Sociedade Algodoeira do Nordeste Brasileiro, e conseqüente mudança de atividade no bairro, vê-se espaço para a construção do Complexo Jurídico da cidade, na região mais central do bairro, iniciada na década de 1990. Este complexo de instalações direcionadas ao setor jurídico viria ser o que hoje é o principal influenciador das dinâmicas urbanas locais do bairro, no que se refere, também, às ameaças à permanência dos moradores na comunidade Califon/Estação Velha.

“No ano de 2000 é finalizada a construção dos edifícios pertencentes ao complexo, mas, algumas obras de infraestrutura ainda se estenderam até o ano de 2017 [...]. Anterior a esse mesmo ano, destaca-se a construção de duas torres residenciais e uma torre comercial nas margens do Açude Velho, nas proximidades do antigo largo da Estação Velha, influenciando assim a dinâmica imobiliária, social e econômica da área.” (BARBOSA, 2020, p. 58, grifo nosso)

Bem diferente da cidade formal, a cidade informal – definida por práticas que “se estabelecem fora da forma de regulação institucional do Estado de Direito e dos seus sistemas de controle, recursos e punição” (ABRAMO, 2009, p.06), é

marcada pela insegurança. E a partir dessa insegurança urbana é possível destacar ameaças ao permanecer. No caso da ZEIS Califon/Estação Velha, a frágil integração com a cidade, as novas fronteiras de valorização imobiliária e a segregação socioespacial são vistos como exemplo de ameaças aos moradores da ZEIS (BARBOSA, 2020), mesmo após a proteção legal do assentamento.

A localização central do bairro Estação Velha, e sua proximidade com o cartão postal de Campina Grande: o Açude Velho, deveriam ser agentes promotores de integração espacial com a cidade. É possível, inclusive, observar que as extremidades do bairro apresentam bons níveis de integração com a cidade, principalmente por conta de sua dinâmica de mobilidade, que inclui vias arteriais principais e secundárias em seus extremos.

No entanto, no que diz respeito à relação espacial da comunidade em estudo, observa-se uma frágil integração. Essa integração é fragilizada quando colocado o fator “segregação socioespacial” em questão, pois observa-se uma clara diferenciação nas oportunidades de se viver a cidade formal resultadas na exclusão social. Sousa e Monteiro (2009) conceituam mais sobre esse afastamento e separação social e urbanístico:

“A exclusão social urbanística manifesta-se no próprio fenômeno da segregação espacial, uma vez que, separando as áreas de moradia na cidade por classes sociais distintas, coloca “de fora” das melhores condições de habitabilidade as populações mais pobres, o que resulta em acessos diferenciados às benfeitorias e ao conforto urbano.” (SOUSA, MONTEIRO, 2009, p. 92)

Esse acesso diferenciado ao uso do solo urbano e ao desfrute urbanístico nos leva a mais um ponto da análise sobre as ameaças: as novas fronteiras de valorização imobiliária. Tanto a atividade ferroviária quanto a industrial conferiram ao bairro Estação Velha um caráter industrial e residencial, influenciando o valor do solo urbano conforme tais dinâmicas. Em contrapartida, a dinâmica jurídica alterou o aspecto e as características do uso do solo, vivenciados até os anos 2000, bem como o perfil do público-alvo, condicionando-o a um caráter mais elitista.

Figura 04: Áreas de exclusão social, interesse imobiliário e com dinâmica imobiliária elevada no bairro Estação Velha, Campina Grande/PB.



LEGENDA

- | | |
|--|---|
|  ÁREAS DE EXCLUSÃO SOCIAL |  ÁREA COM DINÂMICA IMOBILIÁRIA ELEVADA |
|  ÁREAS DE INTERESSE IMOBILIÁRIO |  LIMITE DA ZEIS CALIFON/ESTAÇÃO VELHA |

Fonte: Google Earth (adaptado pelo autor).

Como observado no mapa acima (Figura 04), pode-se diferenciar três dinâmicas diferentes dentro do bairro Estação Velha. São elas: uma área marcada pela exclusão social, localizada inteiramente dentro dos limites da ZEIS Califon/Estação Velha; uma área de interesse imobiliário, próxima ao complexo jurídico; e uma área com elevada dinâmica imobiliária, identificada nas pesquisas de Costa (2023), influenciada tanto pelo centro da cidade quanto pelo complexo jurídico e bairros próximos.

Essas dinâmicas atribuem diferentes características a comunidade, tornando-a suscetível a ameaças à sua permanência e integridade como zona de interesse social, primordialmente habitacional.

“O bairro analisado contém em si a heterogeneidade própria da cidade, vista a partir das diferentes classes sociais e agentes presentes na (re)produção do espaço, apoderando-se de tal espacialidade para os mais diversos fins e intencionalidades, desde a moradia até o lucro provindo da especulação imobiliária graças a valorização de atividades jurídicas instaladas.” (SARAIVA, 2011, p. 15)

O processo de gentrificação, caracterizado pela valorização de uma área, resulta na expulsão dos moradores devido ao aumento do preço dos imóveis e do custo de vida. Muitos moradores veem nesse processo uma oportunidade de vender ou alugar seus imóveis no mercado formal e informal. Dessa forma, alguns optam por se mudar para áreas mais distantes do centro da cidade, cedendo lugar a comércios e serviços atraídos pela valorização da área.

OS DESAFIOS DA PERMANÊNCIA

A lógica de mercado que contribui para a exclusão socioeconômica, o deslocamento forçado e o aumento da desigualdade urbana, como cita Harvey (1980), está associada a seletividade dos investimentos para camadas superiores de renda, têm gerado remoções dos segmentos em situação de pobreza e vulnerabilidade de seus assentamentos precários e gentrificação.

O termo gentrificação foi utilizado e popularizado por Ruth Glass (1964) em estudos sobre mudanças urbanas em Londres (Inglaterra) em função da ocupação de bairros operários pela classe média e alta londrina. Neil Smith argumenta que a gentrificação não é apenas uma mudança urbana, mas um processo centralmente ligado ao capitalismo, enxergando a gentrificação como uma estratégia de valorização do capital imobiliário. Isso significa que áreas urbanas em declínio ou de baixo valor são alvo de investimentos para atrair uma classe mais alta de residentes e, assim, aumentar os preços das propriedades. Smith enfatiza que a gentrificação muitas vezes resulta no deslocamento de comunidades de baixa renda que já residiam nas áreas gentrificadas. Esse deslocamento é uma característica inerente à gentrificação, à medida que os preços das moradias aumentam e as comunidades de baixa renda são forçadas a se mudar. Para ele a gentrificação tem se generalizado.

A violação de direitos fundamentais como o direito à moradia, tornou-se rotina nas cidades brasileiras. Todos esses cenários, somatizados, geram um espaço urbano hostil para os que se encontram às margens das decisões capitalistas. É nesse contexto de produção capitalista do espaço urbano e de produção de desigualdades que surgem as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), com um intuito de ser instrumento atuante na garantia e promoção do direito à cidade.

Os trabalhos Rolnik (2013) oferecem uma perspectiva crítica e fundamentada sobre a importância dessas áreas na promoção da equidade urbana e na garantia do direito à moradia para as populações mais vulneráveis, ela analisa os desafios enfrentados na implementação das ZEIS, bem como os conflitos e negociações que ocorrem entre os diferentes atores envolvidos no planejamento urbano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo da construção informal do espaço urbano, podemos observar que os assentamentos informais, desde sua formação, enfrentam desafios e problemáticas relacionadas ao direito à cidade. A origem desses assentamentos, com o acesso ao solo urbano por meio da autoprodução da moradia, surge como uma resposta ao déficit habitacional, que não se limita ao quantitativo de unidades habitacionais, mas também ao qualitativo e tudo que engloba o direito à moradia digna.

Esses desafios da permanência em comunidades apontam para as ameaças que são observadas neste estudo como a exclusão socioeconômica, a segregação socioespacial, as novas fronteiras de valorização imobiliária, o deslocamento

forçado e o aumento da desigualdade urbana. Podemos observar nos dois casos de estudo, as comunidades Vila Cabral e Califon/Estação Velha, tais ameaças ao permanecer.

É importante ressaltar que a Vila Cabral se encontra atualmente circundada por empreendimentos de alto padrão, sublinhando a preocupação com os residentes que estabeleceram suas vidas antes dessa intensa atividade imobiliária. Essa especulação pode gerar diversos impactos negativos nas cidades, muitas vezes está associada ou sucedida por processos de gentrificação, fazendo com que áreas anteriormente ocupadas por populações de baixa renda sejam transformadas para atrair moradores e usuários com rendas superiores.

No caso da comunidade Califon/Estação Velha, reconhecida como ZEIS em 2009, a proximidade com o centro da cidade e o Complexo Jurídico impulsionaram a valorização imobiliária e a gentrificação. Muitos moradores veem nesse processo uma oportunidade de vender ou alugar seus imóveis no mercado formal e informal. Dessa forma, alguns optam por se mudar para áreas mais distantes do centro da cidade, cedendo lugar a comércios e serviços atraídos pela valorização da área. Aos que não possuem oportunidade no mercado imobiliário encontram-se em meio à segregação socioespacial e desigualdade urbana que ameaçam a permanência dos moradores.

Visto que a cidade formal não entrega políticas e programas habitacionais realmente afirmativos, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) desempenham um papel crucial na gestão urbana, especialmente nos recortes dos bairros em estudo, onde há uma demanda significativa por moradia adequada. No entanto, é importante ressaltar que as ZEIS, por si só, não são capazes de garantir todas as melhorias necessárias. Elas devem ser acompanhadas por políticas públicas integradas e contínuas que incluam investimentos robustos em infraestrutura básica e gestão urbana.

Reivindicar o direito à cidade equivale a reivindicar algum tipo de poder configurador sobre os processos de urbanização, sobre o modo com nossas cidades são feitas e refeitas, e pressupõe fazê-lo de maneira radical e fundamental (Harvey, 2014, p. 30).

Além disso, a regularização fundiária eficiente é essencial para proporcionar segurança jurídica aos moradores e permitir o acesso a serviços públicos. Políticas que promovam o desenvolvimento social e econômico local, incentivem a participação comunitária e estabeleçam sistemas eficazes de monitoramento e avaliação são fundamentais para garantir que as ZEIS cumpram seu papel em melhorar as condições de vida das populações vulneráveis e promovam um desenvolvimento urbano inclusivo e sustentável.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. **Coleção Habitare – Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras**. Coleção Habitare, v. 10. Porto Alegre: ANTAC, 2009.

ALMEIDA, L. V. P. **Recortes da urbanização desigual. Estudos urbanos sobre os bairros Mirante e Vila Cabral em Campina Grande, pb.** (Trabalho de Conclusão de Curso). Arquitetura e Urbanismo. UFCG. (2018)

ANJOS, K. L. **Mercado Imobiliário de aluguel em áreas pobres e as transformações urbanas e ambientais**. Recife. (2013).

BARBOSA, Sabryna Gabryelly Sales. **Inevitável Acessar: Um Estudo do Acesso à Permanência no Solo Urbano na ZEIS Califon/Estação Velha, Campina Grande/PB**. 2020. Monografia (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) Universidade Federal de Campina Grande. Campina Grande.

BRENNER, Neil. **Espaço de Urbanização: O Urbano a partir da Teoria Crítica**. Cidades 39 | 2016, posto online no dia 10 janeiro 2020, consultado 8 de setembro de 2023.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Região e Organização Espacial**. São Paulo: Ática, 1987.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Trajétórias Geográficas**. Rio de Janeiro, Ed. Bertrand Brasil, 2010.

COSTA, Joesley Ferreira da. **Para Quem Campina É Grande? Um Estudo Sobre As Ameaças À Permanência Nas Zeis Califon/Estação Velha**. 2023. Monografia (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) Universidade Federal de Campina Grande. Campina Grande.

COSTA, Leonardo Barboza da. **Estruturação da cidade de Campina Grande: as estratégias e intencionalidade do mercado imobiliário**. 2013. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa.

COSTA, Leonardo Barboza. **Espaços da exclusão e a exclusão dos espaços: Uma análise dos loteamentos fechados em Campina Grande-PB**. Monografia, Dezembro de 2010, (Departamento de Geociências UFPB), João Pessoa, 2010.

Glass, R. **London: Aspects of Change**. London: MacGibbon & Kee. (1964).

HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade**. Tradução: Armando C. da Silva. São Paulo: Hucitec, 1980.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

LEFEBVRE, Henri. **A cidade e a divisão do trabalho**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e Política**. Tradução; Margarida Maria de Andrade e Sérgio Martins Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2008.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. São Paulo: Editora Vozes. (2001).

MORAES, Demostenes Andrade de. **Entre a subcidadania e o direito à cidade. Estudos críticos sobre a urbanização de favelas no Brasil e as zonas especiais de interesse social (ZEIS) no Recife – PE**. 2019. Tese (Doutorado) – Curso de Arquitetura e Urbanismo. UFPB.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE (Município). **Lei Complementar nº 003, de 09 de outubro de 2006**. Promove a revisão do Plano Diretor do Município de Campina Grande. Campina Grande, PB, 09 out. 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE. **Plano Diretor do Município de Campina Grande**. Campina Grande: PMCG, 2006

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel/Fapesp. (1997).

ROLNIK, Raquel. e SANTORO, Paula. **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: Trajetória Recente de Implementação de um Instrumento de Política Fundiária** Lincoln Institute of Land Policy. (2013)

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo. Razão e emoção**. São Paulo: Edusp. (2006)

SARAIVA, Luiz Arthur Pereira. **Entre a justiça e a exclusão nas políticas de desenvolvimento urbano: conflitos e intencionalidades na implantação do complexo jurídico e os territórios de exclusão no bairro da Estação Velha**

Campina Grande-PB. 2011. 152 p. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

SMITH, Neil. **A nova fronteira urbana: Gentrificação e a Cidade Revanchista.** 1996.

SOUZA, Angela Gordilho; MONTEIRO, Daniela Andrade. **Ocupação urbana e mercado informal de solo em Salvador.** In: Coleção Habitare — Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras. Coleção Habitare, v. 10. Porto Alegre: ANTAC, 2009.

VAZ, H. C. de Lima. **Antropologia Filosófica I,** São Paulo: Loyola, 1991.

ANAI S

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

AS FORMAS DE URBANIZAÇÃO: o caso de Chão de Estrelas, comunidade do Recife - PE

Ana Fabíola do Nascimento Pontes (PPEUR/UFRN)



Resumo. *Este artigo propõe-se em analisar como se deu a urbanização no bairro de Campina do Barreto da Cidade do Recife /PE a luz de textos sobre Capitalismo e Urbanização. Para tal compreensão será utilizado o conceito de urbanização de Roberto Luís Monte-Mór (2005), que diz respeito a diversos aspectos da vida em sociedade, através das expressões culturais, econômicas, políticas e de organização do espaço. Como forma para compreender o que é o urbano. Se utilizará das relações presentes no trabalho da autora Marcelle Delle Donne (1979), em seu estudo teoria sobre as cidades que versa sobre a cidade e as instituições que a constituem. Para entender como os espaços crescem e se urbanizam, aqui flertaremos com as ideias de SIMEL (1950) em seu texto A metrópole e a vida mental. De maneira a possibilitar como se deu a urbanização da Comunidade Chão de Estrelas, em Recife / PE os autores Clementino e Pessoa (2013) que discorre sobre o desenvolvimento regional do Nordeste, e Carlos Brandão (2007) são elementares para construção e desenvolvimento desse estudo, com o objetivo de estudo a organização social como meio de produção, manutenção e reprodução de padrões de usos da terra.*

Palavras-chave: *Chão de Estrelas; Habitação; Urbanização; Capitalismo.*

The forms of urbanization: the case of Chão de Estrelas, community of Recife – PE

Abstract. *This article proposes to analyze how urbanization took place in the Campina do Barreto neighborhood of Recife/PE in the light of the texts of the Capitalism and Urbanization. For such an understanding, Roberto Luís Monte-Mór's (2005) concept of urbanization will be used, which concerns various aspects of life in society, through cultural, economic, political and space organization expressions. As a way to understand what the urban is, the relationships present in the work of the author Marcelle Delle Donne (1979) will be used, in her study theory about cities that deals with the city and the institutions that constitute it. To understand how spaces grow and urbanize, here we will flirt with the ideas of SIMEL (1950) in his text A metropole ea vida mental. In order to enable how the urbanization of the Chão de Estrelas Community took place, in Recife / PE, the authors Clementino and Pessoa (2013) who discusses the regional development of the Northeast, and Carlos Brandão (2007) are elementary for the construction and development of this study , with the aim of studying social organization as a means of production, maintenance and reproduction of land use patterns.*

Keywords: *Chão de Estrelas; Housing; Urbanization; Capitalism.*

1. Introdução

O processo de industrialização acelerou o crescimento das cidades ao mesmo tempo em que fez surgir problemas sociais vinculados à questão habitacional, como crescimento de populações nos centros urbanos, valorização da terra - solo urbano, migrações, etc. Historicamente, questões relacionadas à moradia, como déficit habitacional, condições de habitabilidade, segregação espacial, alto valor dos aluguéis, estão relacionadas ao contexto social e refletem as determinações econômicas, sociais e políticas inerentes a cada época.

Entender e conceituar o fenômeno da urbanização nos ajuda a compreender como se deu este processo nos assentamentos e em áreas marginais, esquecidas de maneira geral no que tange aos padrões ideais de cidade. O Processo de Urbanização brasileira se deu de forma tardia, uma vez que a colonização tinha como formato a exportação e um caráter exploratório, sendo a urbanização produzida no momento pós-guerra. Se expressando através de um capitalismo metamorfoseado, materializando as pessoas no território, as cidades brasileiras surgem ao entorno das construções industriais seguindo essa lógica de expansão. Conceituar o que é o urbano nos estudos que se debruçam sobre cidade e planejamento urbano é ir muito além no que se é definido legalmente no Brasil como urbano, sendo conceituado como cidades o território definido pelos perímetros urbanos das sedes municipais, características físicas para esta definição. Para Roberto Monte-Mór, "as áreas urbanizadas englobam amplas regiões circunvizinhas às cidades cujo espaço urbano integrado se estende sobre territórios limítrofes e distantes em um processo expansivo iniciado no século XIX e acentuado de forma irreversível no século XX." (MONTE-MÓR, 2015, p. 10).

As cidades construídas através de relações políticas, econômicas e sociais, com suas expressões e uma obra coletiva, que desafia a natureza, ela nasce de um processo de sedentarização para garantir o domínio permanente de um território como caracteriza Milton Santos (1994), a história de uma dada cidade se produz através do urbano que ele incorpora ou deixa de incorporar, sendo o urbano o abstrato, o geral, o externo e a cidade o particular, o concreto, o interno, tendo os fenômenos sociais como resultados do processo de desenvolvimento histórico da sociedade.

Este trabalho será constituído por duas partes: a primeira, irá passear pelos conceitos de capitalismo e através das características da Cidade (morfológicas, funcionais e estruturais) complementadas pela descrição de certas tipologias. Numa segunda e última parte relacionar a discussão com a pesquisa a ser desenvolvida na dissertação de mestrado.

2. Parte I

Com o objetivo de definir algumas características morfológicas, funcionais e estruturais da cidade, completando-as com a referência a certas tipologias urbanas, se utilizará a explicação da urbanização (ou desenvolvimento urbano), como sendo um fenômeno histórico, e a cidade sendo um imenso laboratório com agentes urbanos comportando diversos elementos de produção do espaço.

Sendo a cidade uma expressão em constante mudança é de difícil definição o que é o urbano. No entanto, como unidade de medida espacial definida por paredes da cidade -os limites físicos e administrativa são definidos geograficamente.

Sendo também a cidade um fenômeno tão antigo quanto a humanidade, como se refere Monte-Mór, é o espaço que se desenvolve “a lócus da tríade do excedente coletivo, do poder político e da festa, não poderia desaparecer, pois representa e sintetiza a sociedade que a gerou.” (MONTE-MÓR, 2015, p. 13), nos faz pensar não como partes separadas, mais como um todo, espaço complexo de desenvolvimento de relações e expressões sociais de ampla complexidade.

Sendo a palavra “urbanização” um termo que designa tanto um conjunto de ações, agrupamento de construções e a regularização do seu funcionamento, como também um conjunto de princípios, doutrinas e regras que é preciso aplicar para que as construções e seu agrupamento contribuam para favorecer o desenvolvimento em sociedade e de certa maneira propiciar o bem-estar individual uma maior satisfação e bem-estar no espaço ao qual a sociedade se insere. A urbanização é uma categoria complexa de análise, assim, com o conceito de Roberto Monte-Mór:

O urbano, ou o espaço urbano-industrial contemporâneo, metáfora para o espaço social (re)definido pela urbanização, estende-se virtualmente por todo o território através do tecido urbano, essa forma socioespacial herdeira e legatária da cidade que caracteriza o fenômeno urbano contemporâneo e a sociedade urbana. (MONTE-MÓR, 2015, p. 18)

Ainda com Monte-Mór:

No entanto, a cidade industrial que transbordou sobre as regiões circundantes deu origem a uma nova forma de urbanização que, ao mesmo tempo, estendeu e integrou também a práxis sociopolítica e espacial própria do espaço urbano-industrial (à qual Lefebvre chamou de “práxis urbana”) ao espaço social como um todo. À medida que o tecido urbano se estendeu sobre o território, levou com ele os germes da pólis, da civitas, da práxis política urbana que era própria e restrita ao espaço da cidade. A luta política pelo controle dos meios coletivos de reprodução que caracterizam a cidadania contemporânea e os movimentos sociais urbanos que emergiram nos anos setenta mostraram que a luta pela cidadania estava latente nas cidades e nas áreas urbanas. (MONTE-MÓR, 2015, p. 18)

Essa explosão urbana vivenciada em território brasileiro, com o processo de industrialização tardia, muito reproduz as práticas de urbanização capitalistas desenvolvidas no mundo, gerando desigualdades e paradigmas que se expressam nas vivências das cidades, através da marginalização urbana, através de privações, carências e extorsões presentes na vivência das cidades e do urbano por uma parcela considerável da sociedade.

Para Marcella Della Donne (1979), as cidades são construídas por instituições: família, religião, propriedade, guerra. Sendo um espaço construído de forma social, político e econômica, para Donne muitas interfaces podem ser observadas e analisadas em seu estudo. Para este momento buscaremos destacar suas ideias e escritos sobre o entendimento da cidade enquanto sua multifuncionalidade e estrutura urbana. Segundo DONNE, “A organização do território em sistemas

metropolitanos mostra-se necessária para garantir a funcionalidade do sistema econômico geral ou para manter num estado de equilíbrio.” (DONNE, 1979, p. 129). Assim a autora continua, “A cidade é antes de tudo, um complexo de fatores produtivos. É a concepção tradicional da cidade, mercado de serviços produtivos e reservatório de mão-de-obra qualificada que permite a divisão do trabalho e a diversificação das atividades.” (DONNE, 1979, p. 131).

Como os estudos apontam, a sociologia urbana surge com o objetivo e a partir da necessidade de enfrenar problemas urgentes e de contextos práticos na sociedade, vinculados ao crescimento acelerado das grandes cidades, que como vimos, surge e acompanha a industrialização e o desenvolvimento capitalista. Os estudos são pela Escola de Chicago, nos Estados Unidos com a urbanização a partir da segunda revolução industrial em fins do século XIX e início do XX. Essa lógica de expansão e crescimento das cidades é reproduzida nos países emergentes como o Brasil, no entanto de forma mais avassaladora e desordenada.

No livro Fenômeno Urbano, organizado por Otávio Guilherme Velho, em sua introdução ele sinaliza que:

Esse crescimento traz consigo uma série de fenômenos desconhecidos até então, pelo menos em tal escala, inclusive manifestações de “patologia social” tais como sub- habitação, delinquência, marginalismo e choque cultural, bem como problemas de planejamento urbano em geral. É em resposta a esses desafios que se desenvolve a Sociologia Urbana. (VELHO, 1967, p. 05).

As manifestações do que Otávio Guilherme se refere como patologia oportunizam que diversos estudos sejam realizados para compreensão deste fenômeno, entendido que se desenvolve com especificidades de maneira que cada sociedade reproduza-o mediante as especificidades. Aqui quero destacar que existe a dialética entre a interação do global e do regional no processo de urbanização e construção do urbano.

De acordo com CLEMENTINO e PESSOA:

Durante os últimos 40 anos a urbanização brasileira tem apresentado um movimento acelerado e complexo de crescimento, desenvolvimento e modernização urbana; movimento esse, que por falta de adequado controle e manejo político administrativo tem se apresentado traumático, conflitivo e quase incontrolável. (CLEMENTINO e PESSOA, 2013. p.05)

De acordo com as autoras O Brasil, e o Nordeste segue a mesma lógica é possuidor de uma traumatizante e dramática experiência de urbanização, sendo fortemente vinculada a pobreza. Como se expressa a urbanização brasileira tem rebatimentos e consequências sobre o ordenamento do território, a organização regional e todas as expressões da urbanização nas questões sociais, como expressadas por Otávio Guilherme (1967), as “patologias sociais”. Esse lógica de urbanização acelerada impõe uma grande concentração de população no território oportunizar o acesso a empregos, renda e serviços públicos. Dessa maneira se torna desafiador a resolução do problema da infraestrutura social, da habitação, do saneamento e do transporte público.

Para inserir neste artigo o papel do homem, enquanto cidadão que vive na cidade e interage no processo de urbanização, sendo ele expropriado ou expropriador, os argumentos que serão construídos seguiram como base o texto de George Simmel em A METRÓPOLE E A VIDA MENTAL (1967). De forma a flertar com as ideias de SIMMEL ele trás para o debate o olhar do indivíduo enquanto cidadão e pertencente a uma sociedade, territorialmente vinculado em um determinado “espaço”, a cidade. É interessante refletir, a partir da percepção do autor para com o sujeito, quando o mesmo inicia a construção do seu estudo: “Os problemas mais graves da vida moderna derivam da reivindicação que faz o indivíduo de preservar a autonomia e individualidade de sua existência em face das esmagadoras forças sociais, da herança histórica, da cultura externa e da técnica de vida.” (SIMMEL, 1967. p. 10). A partir desta ideia inicial compreende-se que se incorpora aos estudos sobre urbanização a fenomenologia, com as questões do urbanismo como modo de vida, de compreensão do indivíduo no território.

Se é no território as relações sociais acontecem a cidade é palco da vida e do cotidiano dos indivíduos. Se o urbanismo é o ambiente criado pelo capitalismo, através das suas relações de poder, se compreende a ideia que “esta mesma especialização torna cada homem proporcionalmente mais dependente de forma direta das atividades suplementares de todos os outros” (SIMMEL, 1967. p. 11). Para o autor são criadas condições psicológicas pela metrópole no indivíduo:

Tais são as condições psicológicas que a metrópole cria. Com cada atravessar de rua, com o ritmo e a multiplicidade da vida econômica, ocupacional e social, a cidade faz um contraste profundo com a vida de cidade pequena e a vida rural no que se refere aos fundamentos sensoriais da vida psíquica. A metrópole extrai do homem, enquanto criatura que procede a discriminações, uma quantidade de consciência diferente da que a vida rural extrai. (SIMMEL, 1967. p. 11).

Ainda sobe as ideias do autor:

Assim, o tipo metropolitano de homem — que, naturalmente, existe em mil variantes individuais — desenvolve um órgão que o protege das correntes e discrepâncias ameaçadoras de sua ambientação externa, as quais, do contrário, o desenraizariam. Ele reage com a cabeça, ao invés de com o coração. Nisto, uma conscientização crescente vai assumindo a prerrogativa do psíquico. (SIMMEL, 1967. p. 12).

Georg Simmel trata em seu estudo das consequências psicológicas, sob o indivíduo, no convívio em espaços urbanizados, com a relação de liberdade. Estas contradições se tornam mais notáveis no espaço urbano das grandes cidades, espaço também dos grandes estímulos nervosos.

Assim compreende-se que a urbanização das cidades não afeta apenas a estrutura física e territorial do espaço, como também a forma como o indivíduo se relaciona com o meio. Tema de diversos estudos a urbanização e seus diversos contextos e expressões constroem estudos que ajudam a entender a atualidade. Entender as formas de urbanização e os modelos de organização das cidades possibilitam olhar para o futuro de forma atenta e perspicaz.

Buscando agregar os diversos olhares no que tange os conceitos de espaço, o espaço não pode ser reduzido apenas a uma localização ou às relações sociais da posse da propriedade — ele representa uma multiplicidade de preocupações sociomateriais. O espaço é uma localização física, uma peça de bem imóvel, e ao mesmo tempo uma liberdade existencial e uma expressão mental. O espaço é ao mesmo tempo o local geográfico da ação e a possibilidade de engajar-se na ação.

A urbanização brasileira ocorreu para além das cidades e áreas urbanizadas, e que carregando com este processo as condições urbano-industriais de produção (e reprodução) como também uma prática de urbanização ligada ao sentido de modernidade e cidadania, que Monte-Mór (2006) caracteriza como “urbanização extensiva”. Esta urbanização extensiva atingiu todo o país, articulando os centros indústrias e as formas de produção e meios de consumo coletivo. Este novo formato de urbanização se impõe no espaço brasileiro e vai muito além dos limites das cidades, integrando os espaços rurais e regionais as lógicas capitalistas industriais pautada nas “necessidades” de consumo da sociedade e da economia.

3. Parte II

A urbanização brasileira é decorrente do modelo desenvolvimentista e industrial que revela um determinismo urbano (Entende-se como determinismo urbano a reprodução social e econômica dos papéis de mercado: para quem e como a cidade é construída, quem “pode” ocupar os lugares na cidade, a cidade dividida por classe econômica) onde o modelo atual econômico privilegia a indústria das construções com a especulação imobiliária tendo o direito à moradia violado a parcela pobre da população.

Nesse cenário se insere o projeto de pesquisa de mestrado que tem como título: O território e suas relações sociais: Comunidade Chão de Estrelas. Recife/PE, tem como objetivo geral compreender os desdobramentos dos conflitos sociais urbanos na gestão da produção do espaço da moradia, as motivações e participação da população e a intervenção das tensões no formato da governança urbana local.

Em um cenário contraditório de interesses entre estado e população, que de um lado encontra-se o poder público com sua gestão do território em nome da SESAN e de outro lado a população residente na beira do Rio Beberibe na Comunidade de Chão de Estrelas aguardando as unidades habitacionais, emerge um processo de participação social, sendo este modelo de construção das cidades frequentemente por um processo conflitivo, uma vez que pode existir contradições entre os diferentes agentes e entre o papel que cada um desenvolve na cidade.

Como visto presente nas ideias dos autores percorridas ao longo deste escrito é na cidade que decorrem uma série de processos sociais, sendo um deles a produção do espaço da moradia, entendida como expressão da reprodução social.

Estes processos criam funções e formas espaciais, ou seja, criam atividades e suas materializações, cuja distribuição constitui a própria organização espacial urbana. (CORRÊA, 2006). Esse conjunto de sujeitos sociais compõe o cenário de disputa de poder e pelo local de moradia no âmbito do projeto.

De um lado o órgão público em nome da Secretaria de Saneamento (SESAN), com as diretrizes e orientações da gestão pública e do outro lado os moradores da Comunidade de Chão de Estrelas com seus anseios e inseguranças de habitação de um reassentamento involuntários sem perspectivas de entrega das moradias e sem entender/concordar com o estabelecimento dos critérios de atendimento do projeto, e sem a garantia da continuidade de permanência em seu local de origem e de construção de suas relações sociais: o seu bairro.

A extensão territorial da bacia hidrográfica do Rio Beberibe compreende os bairros de Campina do Barreto, Porto da Madeira, Beberibe, Linha do Tiro e Dois Unidos. As áreas ribeirinhas, que se situam nas margens do Rio Beberibe e Rio Morno da Cidade do Recife, tem como características o grande adensamento urbano, através de ocupações do território em áreas insalubres e de extrema vulnerabilidade social. A população residente nesta localidade possui perfil socioeconômico e renda aproximada de 01 a 03 salários mínimos. As famílias residentes nesta localidade acumulavam perdas de bens materiais a cada período chuvoso. As características ambientais e sanitárias eram das mais precárias da Cidade, emergiu uma necessidade de estruturação da área através da intervenção do Poder Público na localidade. Os últimos indicadores regionais apontam, segundo o ATLAS do Município do Recife em 2010 que o Recife apresenta piores indicadores regionais, pouco mais de 30% dos domicílios têm condições adequadas de infraestrutura, como melhor compreendido através de CLEMENTINO e PESSOA:

O Nordeste caracteriza-se por apresentar uma aglomeração populacional consolidada e está passando por uma transição demográfica; o seu processo de urbanização ainda não está plenamente consolidado, apresentando um processo mais lento de urbanização apesar de ter acompanhado a tendência de elevação da população urbana sobre a rural como ocorreu em todo o país a partir de 1970. (CLEMENTINO e PESSOA, 2013. p.08).

Compreendendo a presente forma da urbanização e sua força de segregação espacial entende-se como o processo de ocupação de áreas sem condições de habitabilidade se dão. De forma a ocupar as sobras e as áreas não valorizadas das cidades, as ocupações irregulares e os aglomerados urbanos seguem a lógica capitalista de especulação imobiliária de forma a gerar uma explosão no tecido urbano das cidades. Os reflexos dessa explosão são percebidos através da inexistência de serviços de infraestrutura e organização das cidades para determinadas camadas sociais. A moradia é vista como uma mercadoria.

As relações que se dão entre os atores sociais e o território que se constituem no tempo e no espaço são o estudo do trabalho em questão. O espaço socialmente construído, permeado pelas relações econômicas, sociais, políticas e culturais e a relação com os habitantes o objetivo deste estudo. A partir do conceito de territorialidade, de gestão do espaço, dos conflitos urbanos no processo de reassentamento será construída a discussão sobre o direito à moradia e o seu acesso.

A vida contemporânea é permeada por conceitos que derivam da forma que é vivida a cidade, recebendo influências tanto espacialmente quanto na maneira da organização social. A precarização das condições de vida na periferia desencadeia uma série de ações, uma delas é a ocupação das zonas metropolitanas ocasionadas pela produção na periferia industrial. Essa prática acarreta uma expansão metropolitana que tem como resultado a superposição espacial de lógicas da produção e consumo. Desde então a metrópole vem se derramando não apenas sobre as regiões circunvizinhas, mas também sobre as periferias distantes, criando padrões e externalidades que se impõem e se estendem, fazendo-se sentir em todo o espaço vivido e habitado. No entanto a cidade no modelo de economia capitalista é o modo de organização que permite a classe dominante maximizar a extração de forças e expropriação econômica, garantindo a regularidade da dominação, assim sendo definida por Henri Lefebvre (1969:1999) como “cidade política”.

4. A análise

Entendendo a área PLURD - Planejamento Urbano e Regional, e Demografia, como um espaço de estudo multidimensional, que se propõe a compreender os diversos níveis disciplinares de gestão das cidades e dos espaços, percebe-se que este campo tão multidisciplinar tem formas de pesquisa variadas, utilizando-se dos diversos métodos de estudos. Essa

pluralidade de perspectivas do planejamento urbano e regional e na demografia é consequência dos avanços tecnológicos que está em crescente processo de construção. Entender as necessidades, as formas de organização da sociedade e do espaço e da sociedade no espaço/território é necessária para a construção da habitabilidade.

Versando ao que se refere a relação de Capitalismo e Urbanização no Brasil, possibilitou a realização de uma leitura sobre desenvolvimento urbano, a mudança das cidades e o surgimento dos aglomerados urbanos, planejamento e das gestões das cidades de forma complexa e múltipla, com conceitos morfológicos, econômico e com amplitude de olhares que possibilita as ciências sociais.

Os estudos na área PLURD podem e deveriam nortear as gestões e debater as necessidades urbanas: moradia, saneamento, mobilidade, lazer, resíduos sólidos, etc, uma vez que são fontes de informações que se debruçam em questões reais, realizam estudos, testes para compreender os fenômenos estudados, que através de uma construção do objeto orientase as práticas de pesquisa. A complexidade do campo do planejamento urbano e regional permeia suas práticas e seus discursos disciplinares, na medida em que origina um conjunto de mediações de natureza não apenas teórica, mas também política, social e cultural. Essa complexidade do campo se dá tanto na prática quanto na produção de saberes, sendo as duas lógicas complementares. Nenhum objeto de estudo na área PLURD é estático e não está isolado, e a lógica capitalista de desenvolvimento urbano é sagaz. A cidade contemporânea, é composta de múltiplos aspectos e requer olhar treinado e multifacetado, sendo possível essa percepção delicada através da disposição da disciplina.

Ao se estudar este processo de estruturação urbana é possível reconhecer que a urbanização ganha maior complexidade nos processos redefinindo a lógica urbana. Essa discussão, no contexto atual, aborda que tipologias de cidades constituem uma lógica com diversos núcleos de organização, sendo marcadas por conflituosos processos e interesses na reprodução de áreas centrais como também pela produção de uma atual forma de consumo do/no espaço urbano.

5. Conclusão

Frente a um cenário crítico de déficit habitacional, é mister prezar pela construção de empreendimentos que pautem a execução dos projetos através do diálogo e interação com a população a ser beneficiária. A habitação, que não se resume apenas à casa, constitui-se no lugar que nos devolve a nós mesmos, às nossas certezas, através dos espaços, dos usos, estímulos, objetos que escolhemos ter ao nosso redor. Dessa forma, obtemos o bem-estar quando temos uma habitação que nos salva, cuida de nós, nos cultiva e nos devolve a nós mesmos, à nossa história, à nossa tradição e às nossas possibilidades. Entender o urbano como uma categoria explicativa de enorme importância, é entender a cidade como um lugar de encontro econômico, político e ideológico.

Os estudos apresentados destacam o impacto na sociedade analisado e medido por diversas dimensões, com o objetivo de difundir o conhecimento em múltiplas escalas de abrangência, regional, nacional, internacional, contribuindo assim para a construção da sociedade que possibilite o aumento da qualidade de vida nos espaços urbanos e rurais, utilizando os indicadores de desempenho para análise, de maneira a possibilitar a compreensão do processo de urbanização e metropolização no Brasil.

A produção do espaço urbano é um processo que se realiza em diversas escalas e cidades de diferentes portes, o que podem ser identificados são os elos que convergem, são particularidades e singularidades na produção dos espaços urbanos. A produção do espaço e a reprodução da vida cotidiana estão intrínsecas aos processos de produção e ao modelo econômico. Dessa maneira, os padrões de acumulação do capital apresentam uma importante variável espacial. É no urbano onde as grandes relações capitalistas e de trabalho se realizam, portanto, causa e consequência dos processos de luta de classes e divisão social do trabalho, essa relação se dá também nos espaços de reprodução da vida social.

Os aspectos que caracterizam o urbano e as formas de organização das cidades são construídas a partir a partir de uma rede, como um mecanismo social, sendo a cidade o objeto de estudo considerada como o lugar de convergência das grandes correntes e interesses econômicos, políticos e ideológicos.

6. Referências

BRANDÃO, Carlos. **Território e desenvolvimento**. Campinas/SP: Ed. UNICAMP, 2007.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Estudos sobre a Rede Urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

DONNE, Maristela Delle. **Teorias sobre a cidade**. Lisboa; Edições 70, 1979.

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço, tempo**: Globalização e meio técnico científico informacional. São Paulo: Hucitec, 1994.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987.

MONTE-MOR, Roberto Luiz de Melo. **O que é o urbano no mundo contemporâneo**. Disponível como Texto para discussão 281 em www.cedeplar.ufmg.br/publicações

SIMMEL, G., A Metrópole e a Vida Mental. IN [VELHO, Otávio Guilherme] *O Fenômeno Urbano*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, Biblioteca de Ciências Sociais, 1979.

GOTTDIENER, Mark. A produção social do espaço urbano. IN: *A reestruturação do espaço de assentamento*. São Paulo: EDUSP, 1993., capítulo 7, p. 229-261.

ANAI S

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES



DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PARA AS MULHERES NA REGIÃO METROPOLITANA DE ARACAJU/SE

Catharina Pena Gomes (UFS)

Ana Rocha dos Santos (UFS)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

METRÓPOLES:
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar a política pública de combate à violência contra mulher e sua efetiva implementação na Região Metropolitana de Aracaju, dando enfoque aos organismos governamentais de políticas para as mulheres. A pesquisa se deu a partir de levantamento de dados e pesquisa bibliográfica de temas concernentes à condição da mulher na sociedade, especialmente, sob o patriarcado, política pública e direito à cidade. O recorte temporal foi definido a partir de 2007 em razão da estruturação da coordenadoria de políticas para as mulheres, no governo Marcelo Déda (2007-2013) até o ano 2023. O estudo apontou para uma incipiente implementação de medidas que assegurem a proteção e segurança da mulher, fato que demanda ações mais incisivas para o combate à violência contra a mulher.

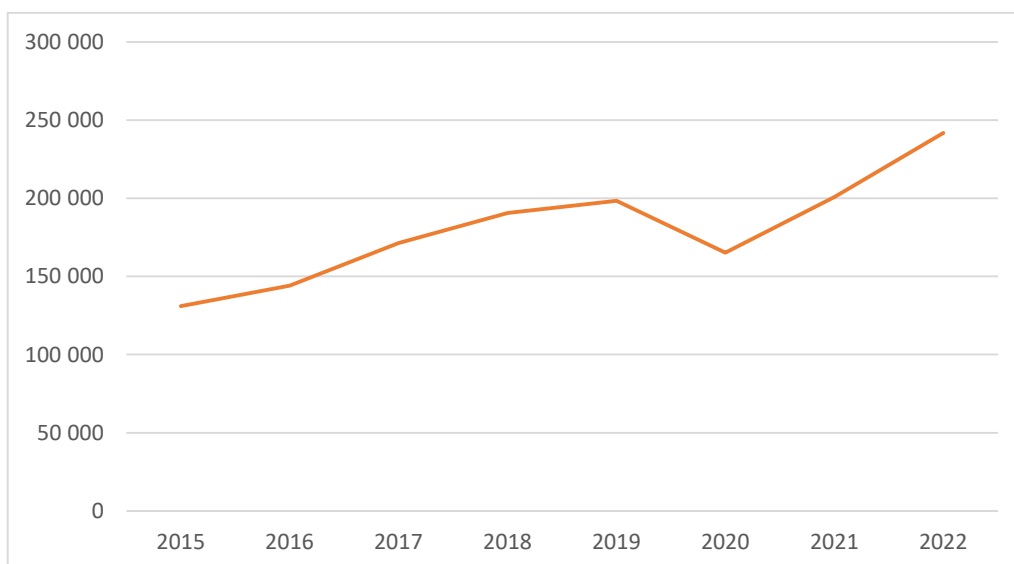
Palavras-chaves: Violência contra a mulher; Plano Nacional de políticas para mulheres; Coordenadoria municipal para mulheres; Direito à cidade.

INTRODUÇÃO

A violência contra a mulher tem sido um problema cada vez mais em pauta nas discussões e preocupações da sociedade brasileira. Apesar de sabermos que tal violência não é um fenômeno exclusivamente contemporâneo, o que se percebe é que a visibilidade política e social desta problemática tem um caráter recente, dado que apenas nos últimos 50 anos é que tem se destacado a gravidade e seriedade das situações de violências sofridas pelas mulheres.

De acordo com o Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe em 2021, 11 países da América Latina registaram uma taxa de femicídio ou feminicídio igual ou superior a uma vítima por cada 100.000 mulheres e o Brasil não está fora dessa lista. No Atlas da Violência de 2022, publicado pelo IPEA, o Brasil registrou 50.056 assassinatos de mulheres entre 2009 e 2019. Só em 2018 foram 4.519, isso significa dizer que a cada duas horas uma mulher é morta no Brasil. Os dados (gráfico 1) demonstram que houve um incremento da violência doméstica em 2019, com uma taxa de homicídio de 6,1%.

Gráfico 01 - Registro de Violência contra as Mulheres no Brasil, 2015-2022.



Fonte: Observatório Brasil da Igualdade de Gênero, Ministério da Mulher, Governo Federal, 2015-2022.

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, no Atlas de Violência, na pandemia de COVID-19, as mulheres tiveram uma dificuldade ao acessarem às políticas de combate à violência contra mulher, causando um

agravamento, ainda maior pela redução significativa do orçamento público federal de 94% no governo Bolsonaro. O documento ainda aponta o radicalismo político como um agravante, com o discurso conservador da extrema direita que afetou de diversas maneiras as mulheres.

Ao longo da história as mulheres desempenham papéis sociais diferentes dos homens, seja em sociedades pré-capitalistas e capitalista. Enquanto a família existiu como uma unidade de produção, as mulheres desempenharam um papel fundamental, mas mesmo assim eram consideradas menor e incapazes, com a necessidade da tutela de um homem, marido ou não, reforçando o mito da inferioridade feminina. Dessa maneira, historicamente, as relações que envolvem as mulheres foram marcadas pela desigualdade e submissão.

Valores e crenças que conformam a mulher enquanto frágil, inferior e marginalizada se dão pelo patriarcado, que é um regime de dominação e subordinação, existente até os dias atuais, e que molda o comportamento, as relações sociais. Assim, com base nos valores, tradições difundidas pelo Estado, igreja, as instituições familiares que servem de interesse aos homens impuseram a superioridade social do sexo masculino. Na supremacia masculina, esse fenômeno é considerado enquanto uma lei natural e não enquanto uma construção social.

Para a mulher foi estabelecida a condição de ser inferior, também justificada como natural. Não é a natureza, e sim a sociedade de classe que rebaixou a mulher e elevou o homem. A inferioridade da mulher é um produto do sistema patriarcal que causou e proporcionou inúmeras desigualdades, sendo assim, a história foi dissimulada através de uma construção social de inferioridade feminina.

Simone de Beauvoir, em 1949 lança o livro Segundo sexo, no qual traz reflexões na tentativa de desmitificar os fatos ou pressupostos que estão relacionado a vivência da mulher, demonstrando como as mulheres construíram a sua própria existência, não somente a partir delas, mas também a partir do que lhe foi dado. Mostrando em suas linhas a dimensão do que seria ser mulher, “não se nasce mulher, torna-se”, isto é, não existe uma essência feminina, a pessoa não nasce mulher, vai se tornando por meio de práticas durante a sua existência.

Estudos têm demonstrado o quanto, de fato, os valores culturais machistas e patriarcais estruturantes em nossa sociedade destinam às mulheres à submissão, à passividade, à fragilidade, à inferioridade como características comuns. Essa ideologia pode se manifestar através de exercícios de dominação-exploração, sendo um elemento importante para compreendermos a relação da mulher na produção e reprodução do espaço.

Aqui apontaremos a cidade enquanto um fenômeno social, no qual revela em suas contradições, num movimento que mostra o urbano, o cotidiano e o espaço, como conteúdo da problemática urbana que se debruça para pensar a realidade. Diante disso, abordar a violência contra a mulher, mostrando a violência urbana, que pode ser física, moral, tem, entre suas consequências, a falta de acesso ao espaço público e ao direito à cidade, levantando a reflexão de como a história da formação da sociedade capitalista e seu formato atual influenciam na produção e reprodução das formas de violência contra a mulher no espaço urbano.

Entendemos ser necessária uma análise sobre a vivência das mulheres e as consequências das violações de direitos, dos corpos femininos sofridas na cidade a partir de uma perspectiva que relacione criticamente as categorias de gênero, raça e classe; de modo que possamos refletir como esses conceitos são capazes de moldar, desenhar e redesenhar a história de construção do espaço urbano, demonstrando que a cidade não pode ser vista de uma maneira generalista, neutra e universal, pois tem forma, sensação e contextos políticos e históricos diferentes para cada camada social. Portanto analisar o planejamento de políticas públicas de combate à violência contra mulher e sua efetiva implementação na Região Metropolitana de Aracaju, dando enfoque aos organismos governamentais de políticas para as mulheres se faz urgente para pensar que cidade estamos produzindo para as mulheres.

Ao perceber a violência contra mulher um fenômeno multidimensional, multifacetado e complexo, no qual está relacionada a diversos fatores e que precisam ser enfrentados numa ação conjunta com a saúde, educação, segurança, é que tornamos um dos pontos de partida a prática urbana. Para Lefebvre (2009) a problemática do mundo moderno é urbana revelando uma determinação espacial. Sendo a vida privada, vida cotidiana, como objetos de conhecimento científico, são temas da atualidade, são temas da consciência social contemporânea e o são porque, de algum modo, são problemas para a sociedade. (MARTINS, 2000, p, 94).

Visto que o Brasil apresenta uma extensão continental, além da complexidade do problema, pela diversidade social, econômica e cultural das diferentes realidades no país e, em particular, Sergipe, o estudo de violência contra mulher e a implementação dos organismos governamentais de políticas para as mulheres, dentro da perspectiva de direito à cidade, exige uma análise espacial como referência importante para as políticas e estratégias de desenvolvimento, considerando o contexto de uma sociedade desigual e com práticas patriarcalistas. Sendo importante trazer à discussão a problemática da efetividade da construção das políticas públicas para as mulheres, com o horizonte da igualdade para as mulheres, visando fortalecer a relação interinstitucional da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM), com os demais organismos governamentais – estaduais e municipais, afim de pensar a mulher e o direito a vida urbana

Resgate sobre o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM).

Desde o final dos anos de 1980, ocorreram importantes transformações nas relações entre Estado e sociedade no Brasil, sob impacto de dois condicionantes principais: a redemocratização e a crise fiscal. Com a mudança de regime, após 20 anos de regime ditatorial, os anos de 1980 foram marcados também pela crise do desenvolvimento nacional, de origens mais antigas, assim como mudanças nas políticas públicas, estabelecidas das décadas anteriores. As mudanças no Estado brasileiro que desde então vêm se processando tiveram uma agenda de reformas.

Com os novos horizontes, participaram da construção dessa agenda movimentos sociais, em torno da luta pela redemocratização e de reivindicações ligadas ao acesso a serviços públicos e à melhoria de qualidade de vida, principalmente nos centros urbanos. É importante lembrar que a história dos movimentos é também constituída de mulheres, se colocando enquanto sujeitos coletivos, em que deixam a esfera privada e passam a atuar nos espaços públicos.

Ao mesmo tempo que denunciavam desigualdades de classe, os movimentos feministas, passaram a levantar temas específicos à condição da mulher, sexualidade, saúde da mulher, direito à creche, contracepção, transporte público, segurança e violência, visto que as lutas pelas políticas públicas em geral não incorporam a dimensão de gênero e não levam em consideração as necessidades específicas das mulheres e reproduzem as desigualdades entre homens e mulheres.

Menos de uma década depois, se consolidou no Brasil um forte movimento feminista e também na área acadêmica, cujos reflexos, de imediato, se fizeram presentes na tentativa de incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas e programas governamentais, com o intuito de estabelecer pautas políticas específicas e/ou direcionadas às mulheres. Vale lembrar que o conceito de gênero se estrutura a partir da ênfase nas relações sociais, políticas, econômicas e culturais, etc. entre os sexos, uma vez que sinaliza as condições de desigualdades presentes entre homens e mulheres, sobretudo, relações hierárquicas e de poder (Scott, 1995). Segundo Eleonora Menicucci, as mulheres têm destacado grande importância nos eventos do século XXI, o progresso na educação e no mercado de trabalho, o processo de desenvolvimento nacional, e o reconhecimento de múltiplas desigualdades.

Ao longo do tempo um novo modelo de política pública se implanta fomentado pela força e articulação dos movimentos feministas brasileiros, ampliando os direitos individuais e sociais, consolidando a cidadania nos espaços públicos e privados, direitos esses na área da saúde como a saúde sexual, reprodutiva, a segurança, educação, a titularidade de terra e acesso à moradia, à renda, previdência social, além dos direitos civis e políticos – mas importante lembrar que mesmo com

todos os ganhos frente às lutas dos movimentos feministas, por nós termos nos estruturado em uma sociedade com práticas patriarcalistas, os serviços para mulheres são precarizados e negligenciados pelos gestores estaduais e municipais.

Apesar desses primeiros esforços para a construção das políticas públicas de gênero, foi a partir das décadas de 1980 e 1990 que se experimentou um aumento nos estudos e avanços das políticas de combate à violência contra mulher. Nesse contexto, fazendo um levantamento dos documentos do governo na época, não se tinha nenhuma coordenação centralizada das políticas públicas para a prevenção da violência de gênero, na qual o Estado pudesse atuar e fiscalizar as políticas implementadas.

Apenas no início dos anos 2000 se estabeleceu maior prioridade, por parte do governo federal, no enfrentamento à violência contra mulher e à superação das desigualdades de gênero, através de um planejamento nacional. A partir daí surgiu a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, em 2003, com autonomia para a promoção de políticas públicas para todo o território brasileiro com a efetivação dos direitos das mulheres, a partir da Medida Provisória nº 103, que posteriormente transformada em Lei nº 10.683/2003, criada pelo governo federal, a Secretaria de Políticas para Mulheres – SPM, com o principal objetivo promover a igualdade entre homens e mulheres e combater todas as formas de preconceito e discriminação herdadas de uma sociedade patriarcal e excludente.

Para efetivação da política, a SPM convocou e realizou conferências para a articulação das Políticas para as Mulheres. O ano de 2004 foi marcado pela realização da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, em Brasília, Distrito Federal e pela elaboração e lançamento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), que traduz em ações as diretrizes e os princípios aprovados na Conferência. A implementação do PNPM e o seu monitoramento significam mais que o cumprimento de decisões arroladas em um documento. Trata-se de dar concretude à proposta de transversalidade de gênero nas políticas públicas com transparência e controle social, sendo a transversalidade de gênero dentro das políticas públicas:

entende-se a idéia de elaborar uma matriz que permita orientar uma nova visão de competências (políticas, institucionais e administrativas) e uma responsabilização dos agentes públicos em relação à superação das assimetrias de gênero, nas e entre as distintas esferas do governo. Esta transversalidade garantiria uma ação integrada e sustentável entre as diversas instâncias governamentais e, conseqüentemente, o aumento da eficácia das políticas públicas, assegurando uma governabilidade mais democrática e inclusiva em relação às mulheres. (BRASIL, 2012. p 7).

O conceito de transversalidade é uma tradução de “gender mainstreaming”, adotada pelas Nações Unidas na Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial das Mulheres realizada em Beijing, China, 1995. Este conceito tem sofrido transformações, e no Brasil, é utilizado com vistas a garantir a incorporação da melhoria do status das mulheres em todas as dimensões da sociedade – econômica, política, cultural e social.

No contexto brasileiro, a incorporação da política de promoção da igualdade das mulheres via a “transversalidade de gênero” deve significar a gestoras e gestores públicos não unicamente a incorporação dessa perspectiva em um ministério ou secretaria específica de atuação na área da mulher, mas, deve interagir em todas as políticas públicas propostas pelo Estado e desenvolvidas em cada área governamental, considerando as especificidades e demandas das mulheres. (BRASIL, 2012. p 8)

Foi sob esta ótica que se deu a articulação intra e entre os órgãos federais e os executivos estaduais e municipais. O PNPM também previu a elaboração de uma Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, que se efetivou em 2006 com o Programa Mulher, Viver sem Violência – Casa das Mulheres: Diretrizes Gerais e Protocolos de Atendimento. Em conjunto com a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, firmou-se, em 2007, o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, que consiste num acordo federativo entre os governos federal, dos estados e municípios para o planejamento da implementação e políticas públicas integradas em todo território nacional.

A Secretaria de Políticas para Mulheres – SPM para a continuidade e o fortalecimento das ações coordenou a II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, onde foram avaliados os resultados das políticas públicas previstas no I PNPM e foram estabelecidas novas diretrizes para o II PNPM em que foi ampliado e aprofundado o campo de atuação do governo federal. O II Plano Nacional de Políticas para Mulheres – PNPM, além da manutenção e maior detalhamento das áreas estratégicas traçadas no I Plano Nacional, adicionou mais seis novas áreas de atuação para a elaboração de políticas públicas, sendo elas:

- I)” participação das mulheres nos espaços de poder e decisão;
- II)” desenvolvimento sustentável no meio rural, cidade e floresta;
- III)” direito à terra, moradia digna e infraestrutura social no meio rural e urbano;
- IV)” cultura, comunicação e mídias não-discriminatórias;
- V)” enfrentamento ao racismo, sexismo e lesbofobia;
- VI)” enfrentamento das desigualdades geracionais que atingem as mulheres.

Nos documentos oficiais podemos perceber uma continuidade das ações anteriores, para o aperfeiçoamento das ações dos últimos planos foi articulado o Plano Nacional de Políticas para Mulheres (2013-2015), a partir de uma releitura de eixos contidos no II PNPM, do Planejamento estratégico Interno da Secretaria de Políticas para Mulheres e da III Conferência Nacional de Políticas para Mulheres, realizada em 2011, período em que se inicia o primeiro mandato de Dilma Rousseff, no qual dá seguimento as ações de combate à violência contra mulher.

A partir de 2016 em meio a uma das maiores crises políticas do Brasil, que levou ao impeachment de Dilma Rousseff, a primeira mulher eleita à presidência do Brasil, as questões voltadas para as mulheres ficaram em segundo plano. Michel Temer extinguiu de uma só vez o Ministério da Cultura e as Secretarias de Direitos Humanos, de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e de Políticas para as Mulheres. O governo Temer acenava a ruptura com um processo em curso que, embora lento e por vezes invisíveis, buscava implementar políticas de combate à desigualdade de gênero em estreita relação com os movimentos sociais, em especial o feminista e o de mulheres, que possibilitou a criação, em 2003, da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SPM).

Com o desmonte das políticas públicas e a precarização dos serviços de proteção à mulher, o presidente Temer terminou seu mandato. No ano de 2019, Bolsonaro foi eleito presidente do Brasil, com sua antipolítica de gênero. Durante seu mandato, Damares Alves¹ foi eleita ministra dos Direitos humanos, família e mulher, no qual relega a cada gênero papéis e espaços exclusivos, perpetuando a subjugação das mulheres sob a lógica dos preconceitos que oprimem e alimentam o patriarcado. Se não bastasse todo o sucateamento das políticas públicas pelo sucessivo corte das verbas para as políticas de assistência, Damares usou apenas um terço da verba destinada ao seu ministério, causando um enfraquecimento dos equipamentos de proteção à mulher.

Diante disso, constatou-se o abandono das políticas públicas para as mulheres pelo agravamento das notificações que cresceram assustadoramente em comparação com anos anteriores, o programa Mulher Viver Sem Violência e a Casa da Mulher Brasileira tiveram o investimento de apenas 1 milhão de reais com 21 milhões disponíveis para o aprimoramento do serviço nos anos de 2020 e 2021, mostrando assim que todas as conquistas anteriores foram sucateadas. Definitivamente as mulheres não foram prioridade nos anos de 2019-2022 no governo Bolsonaro, tendo como resultado tenebroso o aumento de feminicídio, estupro, violência doméstica, violência sexual.

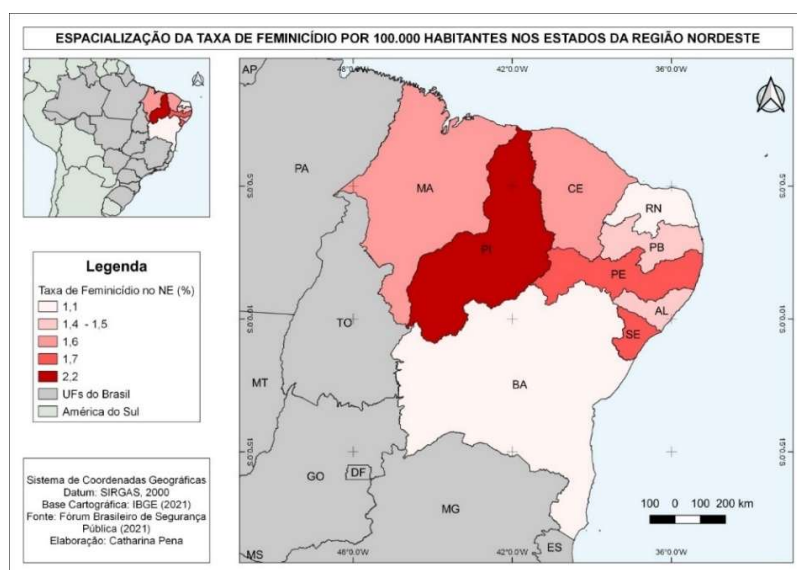
¹Advogada, professora e pastora, foi ministra da Mulher, da Família e Direitos Humanos no governo Bolsonaro (2018-2022). A ex-ministra e senadora eleita se projetou como uma espécie de reserva e base moral do movimento bolsonarista de extrema direita e do governo de Jair Bolsonaro. Damares impôs seu pensamento messiânico e moralista ao Ministério, sucateando políticas públicas importantíssimas e enquadrando temas essenciais, sobretudo para mulheres. Ela está na base da consolidação de pauta moral que imprimiu força ao bolsonarismo.

Um panorama dos equipamentos de combate a violência contra mulher no Estado de Sergipe e Articulação com o PNPM.

Sergipe é o estado nordestino com maior crescimento de medidas protetivas de urgência para mulheres, em um ano esse número quase dobrou, segundo os dados do Tribunal de Justiça de Sergipe (TJ/SE), no período de 2023.

Em relação às regiões brasileiras, o Nordeste do país se destacou por apresentar índices expressivos de mulheres assassinadas por agressão – por 100.000 habitantes – em 2017 (Figura 02) e ainda apresenta essa continuidade. Segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, apenas entre março de 2020, mês que marcou o início da pandemia de covid-19 no país, e dezembro de 2021, último mês com dados disponíveis, foram 2.451 feminicídios e 100.398 casos de estupro e estupro de vulnerável de vítimas do gênero feminino

Figura 01. Espacialização da taxa de feminicídio por 100.000 habitantes nos estados da Região Nordeste 2017



Mais que números, estamos falando sobre vidas de mulheres que têm sua integridade, saúde e direito de ir e vir, entre outros direitos fundamentais ameaçados e violados pela misoginia que ainda está impregnada em nossa cultura. Dos estados analisados, em seis do Nordeste, dados recentes apontam que houve um aumento. Piauí, Pernambuco, Sergipe, Ceará, Maranhão registraram um aumento de 22% nos casos de violência contra a mulher. Dentre os estados analisados, Ceará registrou (entre 2022 e 2023) o maior aumento percentual dos casos de violência enquadrados na Lei Maria da Penha, com 29,40% de janeiro a junho de 2023, somente no primeiro trimestre.

No ano de 2007, o governador Marcelo Déda do Partido dos Trabalhadores (PT) promoveu a instalação oficial da Coordenadoria de Políticas Públicas para Mulheres, que foi responsável pela articulação de todas as ações, cujo foco seja a valorização, defesa de direitos e promoção da igualdade feminina no âmbito do Governo do estado. Mesmo com toda a articulação e elaboração de planos para o enfrentamento da violência contra mulher os números são alarmantes.

Sergipe não avançou significativamente nas questões voltadas para mulher. Em 2006, apenas os municípios de Barra dos Coqueiros e Estância desenvolveram os centros de referência via emenda parlamentar. O município de Aracaju também recebeu, para a elaboração de Centros de Referência Especializado de Atendimento à Mulher – CREAM, e o Centro de Referência de Atendimento à Mulher – CRAM, no entanto por não ser uma questão prioritária, o município, em 2007, foi obrigado a devolver o recurso recebido, fazendo com que as questões voltadas para a mulher sofressem maiores retrocessos,

sobrecarregando os serviços de assistência social, já que nos anos seguintes quem ficou responsável pelos planos foram os Centros de Referência Especializada da Assistência Social – CREAS.

No momento em que o atendimento de mulheres em situação de violência foi direcionado para o CREAS, além dos encaminhamentos dos serviços para os autores de violência, tem-se um enfraquecimento e até mesmo o esquecimento desses serviços, visto que o CREAS ao abarcar todas as violências não consegue dar conta das demandas sociais.

Em Sergipe, os CREAS eram temáticos, cada centro de referência tinha seu serviço, como por exemplo, o CREAS do atendimento para homens, sendo serviços setorizados, mas em 2014 esses equipamentos temáticos começaram atender diversas violências, precarizando ainda mais os serviços de atendimento à mulher. Apenas em 2023 houve a consolidação do CRAM Aracaju, um dos equipamentos fundamentais para o combate à violência contra mulher.

O CRAM é um equipamento que para além de um serviço de atendimento para mulheres em situação de violência, encaminha e orienta mulheres para diversos serviços como IML, defensoria pública, tribunal de justiça, cadastro único, atendimento com psicólogo, assim sendo um equipamento essencial para o fortalecimento da rede de enfrentamento à violência contra mulher no estado de Sergipe. É um local que conta com salas de atendimento jurídico, psicológico, almoxarifado, brinquedoteca para as crianças, além da Ronda Maria da Penha, feita pela Guarda Municipal.

Em Aracaju com menos de um mês de funcionamento foram registrados 136 atendimentos, número que tende a ter um crescimento visto o aumento das notificações dos casos de violência doméstica.

Com o desenvolvimento dos Centros de Referência em Aracaju, Sergipe dá um passo maior para o atendimento das mulheres em situação de vulnerabilidade e violência, com mobilização contínua dos movimentos de mulheres, movimentos feministas, em conjunto com o poder judiciário, no ano de 2011 foi criada a Coordenadoria de Mulheres de acordo com a Lei Nº 7.183/2011, que instituiu a Coordenadoria da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar no âmbito do TJ/SE.

Em 2014, quando Jackson Barreto foi eleito governador de Sergipe, os equipamentos de proteção e os serviços especializados para as mulheres que já eram precarizados ficaram pior e isso resultou no crescimento contínuo da violência contra a mulher sergipana e o empobrecimento da sistematização dos dados para termos o acompanhamento dessa violência. Durante a gestão de Jackson Barreto, a Secretaria de Políticas para Mulheres de Sergipe ficou inativa e só voltou a funcionar de forma efetiva no governo de Fabio Mitidieri (eleito governador em 2022). Quando Belivaldo Chagas assumiu o governo do estado, em 2018 as questões voltadas para a mulher ainda não foram tratadas com prioridade, mesmo com a formulação da Ronda Maria da Penha em 2019, visto que foi um movimento nacional. O governador Belivaldo Chagas apenas seguiu esse movimento, mas não sendo uma questão que foi trabalhada durante o seu governo.

E é nesse panorama de precariedade, que números aumentam e as subnotificações ficam mais evidentes quando nos debruçamos nos estudos. Além disso, vale mencionar que mesmo com todo o combate à violência contra mulher, Sergipe ainda se encontra como um dos estados da região Nordeste com o maior crescimento de notificações que estão dentro da Lei Maria da Penha. Isso faz com que seja necessário não apenas formularmos políticas públicas dentro das questões de saúde, educação, cidade, mas repensar uma sociedade que foi construída em bases patriarcalistas.

Mulheres e o direito à vida urbana: um olhar para a Região Metropolitana de Aracaju/SE

Marcada por um cenário de exclusão, desigualdade e violência, sejam elas negras, brancas, pardas, ricas ou pobres, mulheres foram e ainda são vitimadas por violências de natureza física, psicológica, patrimonial e/ou sexual. Nos âmbitos público e privado, no Estado e na sociedade, com origens e reproduções no espaço urbano. Nesse cenário de dominação, a sociedade e, conseqüentemente, as cidades contemporâneas foram predominantemente formadas por valores machistas, patriarcais e capitalistas.

Partindo de uma perspectiva da teoria crítica, que entende a cidade enquanto um palco das relações sociais, cheio de contradições, na qual os sujeitos deveriam usufruir do espaço urbano. Poder viver, trabalhar, ter lazer, se locomover e se representar na cidade. Para Harvey (2008), o direito à cidade é um direito humano coletivo e pode ser definido como:

Muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos profundos desejos. Além disso, é um direito mais coletivo do que individual, uma vez que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização. (HARVEY, 2008, p. 28)

David Harvey (2008) define a vida urbana a partir de “relações sociais”. Tais relações incluem “estilos de vida”, “relação com a tecnologia” e “valores estéticos” como elementos importantes. Essa definição nos permite pensar como movimentos que reivindicam direito ao corpo e/ou a certos modos de vida e estéticas alternativas (movimento negro, feminista, LGBTQIA+, *hippie*, ecologista etc.) constituem lutas por um projeto de cidade outra.

Com a urgência de incorporar uma perspectiva feminista crítica nas políticas públicas de segurança, assistência, nós, mulheres reivindicando cidades para serem vividas em plenitude, sem violência, cidades funcionais, que valorizem a diversidade, que possibilitem a criação de laços comunitários e que atendam às necessidades da vida cotidiana, do cuidado e da reprodução da vida, nos perguntamos: Que cidade é possível? Quais os desafios para o combate à violência contra mulher nas cidades contemporâneas?

A partir das reflexões acerca da violência contra mulher, a naturalização desse fenômeno e sua invisibilidade, que se faz necessário pensar as mulheres nas cidades brasileiras. Segundo o estudo feito pelo PNAD 2021, entre os anos de 2014 e 2019, a taxa de participação feminina no mercado de trabalho cresceu continuamente e atingiu 54,34% em 2019, de acordo com o IBGE no censo de 2022 a população brasileira é feminina com 51,5%, são cerca de 6 milhões de mulheres a mais que homens.

Diante de um cenário como esse, é preocupante que mulheres ainda tenham seu direito de ir e vir na cidade cerceado e violado, visto que são elas a maioria da população atual do Brasil, e deveriam ocupar e transitar nas cidades na maioria do tempo; porém, não é essa a realidade que se expressa no país, e nas suas mais diversas formas de manifestação.

Quando se pensa em violência contra as mulheres, talvez influenciados justamente pela construção patriarcal da sociedade, somos levados a pensar logo na violência doméstica e familiar, que acontece no lar, na maioria das vezes provocada pelo parceiro/companheiro/esposo íntimo da mulher. Pode-se esquecer de notar e analisar a violência contra a mulher que atinge diretamente o ambiente público, a violência que se reproduz no cotidiano das mulheres nas cidades.

Dessa forma, analisando o cenário brasileiro e sobretudo a Região Metropolitana de Aracaju, que é composta pela capital Aracaju, Barra dos Coqueiros, Nossa Senhora do Socorro e São Cristóvão, maior aglomerado urbano, que concentra o maior número de população e de domicílios urbanos, de acordo com dados do IBGE são cerca de 400 mil domicílios e uma população de 932.210 habitantes (IBGE, 2022). Diante dos dados, é importante aprofundar o debate sobre as questões voltadas para as mulheres e os equipamentos de proteção a mulher, como: orçamento, coleta de dados, articulação com outros setores, mas para além disso, a RMA de Aracaju vive uma particularidade que só pode ser entendida trazendo um resgate histórico.

Segundo França V. (2022), a formação metropolitana de Aracaju teve seu início na década de 1980, através da participação decisiva do estado, que desenvolveu estratégias de planejamento para a industrialização, associadas às políticas de habitação, com financiamento do Banco Nacional de Habitação (BNH). Além disso, outras ações como a instalação da Universidade Federal e a ampliação das atividades da Petrobras contribuíram para a migração e a formação metropolitana. (FRANÇA, 2022, p. 24).

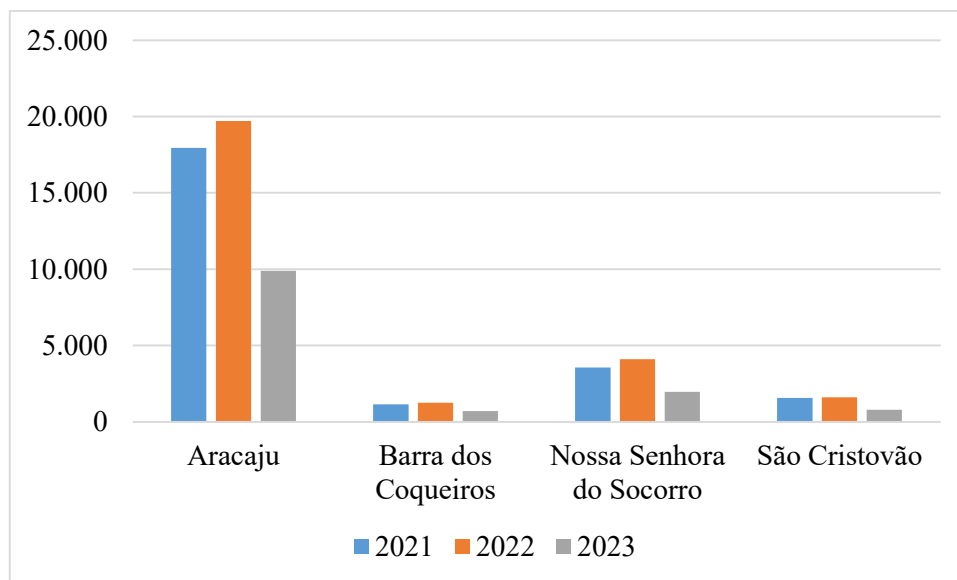
O que marcou a formação da RMA de Aracaju foi, principalmente, a construção de grandes conjuntos habitacionais nos municípios limítrofes à capital, dentro de uma especificidade, por serem completamente desgarrados da malha urbana, como São Cristóvão e Nossa Senhora do Socorro, tendo assim uma metropolização por nucleação.

Como esses conjuntos estão localizados distantes da sede, as relações com Aracaju se intensificaram, definindo uma formação metropolitana que se caracteriza por núcleos isolados, conduzindo a processos de fragmentação e periferização urbana. (FRANÇA, 2022, p. 25).

Em Barra dos Coqueiros, a atuação do estado na política habitacional foi menos incisiva, com a construção de dois conjuntos habitacionais, e pela limitação de acesso rodoviário, mas em 2006 foi inaugurada a ponte Construtor João Alves, sobre o Rio Sergipe, ligando Aracaju à Barra dos Coqueiros, impulsionando o crescimento urbano. De acordo com dados preliminares do censo de 2022, em 2010, a população metropolitana era de 835.816 habitantes, enquanto em 2022 concentrava 932.210 pessoas, representando um crescimento relativo de 11%. Somente Aracaju concentra 55% dos moradores da RMA, representando a maior população da região metropolitana, seguida do município de Nossa Senhora do Socorro, com 21% do total.

Diante do breve resgate do processo de formação da Região Metropolitana de Aracaju – RMA e o seu contínuo crescimento, retomando as reflexões a respeito dos equipamentos de combate à violência e a efetivação dos Planos de Políticas para Mulheres – PNPM, Sergipe, é um dos Estado como dito anteriormente, com o maior número de medidas protetivas, e mesmo com o aumento dos números de Centros Referência de Atendimento à Mulher – Cream, as ações para o combate são frágeis por falta de equipes, pois com o crescimento urbano, a reboque vem todos os problemas intensificados, como: precarização do transporte público, segurança pública, aumento da violência, etc. No gráfico 02 podemos observar, como segundo o Observatório Beatriz Nascimento os dados de violência são alarmantes – dentro dos dados coletados os tipos de violência são: violência moral, sexual, patrimonial, física e psicológica.

Gráfico 02 - RM de Aracaju– Violência Contra Mulher 2021-2023



Fonte: Observatório Beatriz Nascimento/SSP/PC/SE-2021-2023. Organizado por Catharina Pena Gomes

Segundo o Observatório Beatriz Nascimento, do Governo do Estado, 59,9% da população sergipana é feminina, sendo 46,9% na Grande Aracaju. Portanto, colocar as mulheres no centro dos processos urbanos, ampliam-se os temas do debate e torna possível um caminho para construir uma cidade emancipatória, sem opressões e explorações. De forma mais

acertada, incluir a mulher na construção da cidade e pensar o direito à vida urbana dão visibilidade às demandas e aos movimentos.

Considerações Finais

Com a análise de elementos da construção histórica que marca a trajetória da mulher na sociedade brasileira e o surgimento da luta pelos direitos à igualdade e à liberdade como projeções do direito à cidade frente a tanta violência sofrida, além de observar como essa violência se manifesta no espaço urbano, vimos, como os mecanismos para o combate às desigualdades de gênero e à violência contra mulher ainda são precários. As unidades estaduais e municipais precisam de uma articulação com a sociedade civil, com atividades que fortaleçam e rompam as práticas machistas, misóginas, para que tenha um entendimento do quão grave é essa violência. Os resultados obtidos, inclusive, proporcionaram reflexões que podem servir de base para se (re)pensar uma cidade cada vez melhor e menos excludente para as mulheres.

É necessário que os estados e municípios, com a criação dos Organismos Governamentais de Políticas para Mulheres, como um órgão de gestão de políticas públicas voltadas para garantir o direito, promover a igualdade e incorporar as mulheres como sujeitos políticos, desenvolvam uma plataforma de dados oficiais – não se tem uma obrigatoriedade na sistematização dos dados – para que na elaboração das políticas para mulheres, ao estudarem os números, consigam ver as especificidades das localidades, além de fazer um acompanhamento dos números crescentes ou não da violência.

Ainda há muito a avançar em termos de igualdade material, quando se pensar na construção e formação das cidades, é preciso, portanto, pensar na subjetividade da mulher de forma inclusiva. É preciso avançar de forma prática em busca da efetividade dos direitos humanos das mulheres, que são e também precisam se sentir legitimadas e ocupantes dos espaços públicos, como: infraestrutura, segurança e mobilidade urbana.

Por fim, o direito à cidade deve ser pensado numa perspectiva de gestão democrática das cidades, e isso significa buscar a formação de um ambiente urbano que seja acessível e inclusivo de forma igualitária por todos e todas. Realizar um recorte de gênero é medida necessária para a promoção da igualdade material no acesso às cidades e ao ambiente urbano.

REFERÊNCIAS.

Aracaju [recurso eletrônico] / organização Sarah Lúcia Alves França. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. Recurso digital; 6 MB; **Reforma Urbana e Direito à Cidade.**

BRASIL. Presidência da República. **Guia para Implementação de Organismos Governamentais de Políticas para Mulheres – OPM.** Brasília: Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres, 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Revista do Observatório da Igualdade de Gênero.** Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2014.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à cidade.** 5. ed. São Paulo: Ed. Centauro, 2011.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana.** São Paulo: Martins Fontes, 2014.

IPEA. **Atlas da Violência 2016.**

IPEA. **Atlas da Violência 2017.**

OLIVEIRA, Eleonora Menicucci. **Dez Anos de Política para as Mulheres: Avanços e desafios.** São Paulo, SP: Boitempo, Rio de Janeiro: FLACSO, Brasil, 2013.

POCHMANN, Marcio. **Políticas Públicas e situação social na primeira década do século XXI**. São Paulo, SP: Boitempo, Rio de Janeiro: FLACSO, Brasil, 2013.

RIBAS, Maria Fernanda. **Mecanismos Institucionais para o Avanço da Mulher**. IPEA Ministério da Economia. Brasília, 2019.

RODRIGUES, Júlia Marinho. **Estudo técnico nº 16/2020: Execução Orçamentaria de Ações de Combate à Violência Contra Mulher**. CONOF – Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Brasília, 2020.

SAFFIOTI, Heleieth. **Gênero, patriarcado, violência**. São Paulo: Ed. Abramo, 2011.

SANTOS, Monise Oliveira dos. **Políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica contra a mulher: um estudo na cidade de Aracaju**. Monografia: Departamento de Administração do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Sergipe. São Cristóvão, 2017.

SILVA, P. L. **Informe Epidemiológico Ano II nº I, Março 2016**. Disponível em: < <https://goo.gl/khsmrJ>>. Acesso em: Junho, 2022.

ANAI S

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

ESPAÇOS E EQUIPAMENTOS PÚBLICOS NA VÁRZEA, RECIFE/PE: ofertas, demandas e lutas da comunidade sete mocambos

Elzilane Cosma da Silva Carvalho (UFPE)

Rodrigo José de A. M. Ataíde dos Santos (UFPE)

Marcela de Oliveira Soares (UFPE)

Osmar Espíndola Santos (UFPE)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

METRÓPOLES:
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

RESUMO

O presente estudo investiga a adequação e a eficácia dos espaços livres e equipamentos públicos em Sete Mocambos, um assentamento histórico situado na zona oeste de Recife/PE, focando na maneira como aqueles atendem às necessidades dos residentes da área. A comunidade, com cerca de um século de existência, localizada às margens do Rio Capibaribe, enfrenta desafios relacionados à especulação imobiliária e à busca pela regularização fundiária. Para fornecer dados relevantes que substanciem as demandas da comunidade, o Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano da UFPE realizou uma análise sobre a oferta, demanda e qualidade de espaços livres e equipamentos públicos na região. A pesquisa adotou como procedimentos metodológicos a observação de campo, entrevistas com moradores, análise de documentos e o mapeamento dos principais espaços livres e equipamentos públicos que integram a vida cotidiana dos residentes, avaliando o uso, adequação e impacto local. Além disso, foram destacadas as lacunas na oferta desses espaços de sociabilidade e as principais carências da comunidade. O estudo também analisou as condições gerais dos espaços, incluindo aspectos de acesso, conservação e uso, fornecendo uma visão crítica sobre a sua eficácia e adequação às necessidades da população. Os resultados obtidos pautam um debate valioso sobre a formulação de políticas públicas que visem promover a acessibilidade, resiliência e inclusão nos espaços livres públicos, contribuindo para a promoção da cidadania e da coesão social em áreas periféricas urbanas.

Palavras-chave: Espaços públicos. Regularização fundiária. Urbanização

INTRODUÇÃO

Os moradores de Sete Mocambos, uma comunidade com aproximadamente um século de existência, localizada às margens do Rio Capibaribe, atualmente estão empenhados em conquistar a regularização fundiária da área onde residem a fim de mitigar os impactos da especulação imobiliária no bairro da Várzea, Recife/PE. Frente a este desafio e a fim de fornecer dados que possam embasar os pleitos da comunidade, o Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano da UFPE realizou um amplo estudo do território e sua integração com as áreas vizinhas no primeiro semestre de 2024. Como parte dessa pesquisa, foi realizado este diagnóstico urbano com foco na oferta, demanda, qualidade e apropriações dos espaços livres e equipamentos públicos pela população local.

O objetivo principal deste estudo foi avaliar a oferta de espaços livres e equipamentos públicos para os residentes de Sete Mocambos, com ênfase na adequação e eficácia daqueles em atender às necessidades da comunidade. Para alcançar esse objetivo, foram definidos objetivos específicos, como identificar os espaços livres e equipamentos que fazem parte da vida cotidiana dos moradores, analisando como são utilizados e seu impacto local. Além disso, buscou-se compreender as principais demandas da comunidade em relação à disponibilidade e qualidade desses espaços, destacando lacunas e carências. Finalmente, a pesquisa analisou as condições gerais dos espaços livres e equipamentos existentes – particularmente, aspectos de acesso, conservação e uso –, para avaliar sua eficácia e adequação às necessidades da comunidade.

A análise dos espaços livres e equipamentos públicos é crucial para compreender as dinâmicas sociais e espaciais do território, identificando suas potencialidades e deficiências que afetam a qualidade de vida dos moradores. A avaliação desses espaços com base em critérios como segurança, conforto e estímulo proporciona uma visão ampla da realidade. Além disso, investigar as dinâmicas sociais de apropriação e uso desses espaços revela informações valiosas para futuras intervenções estruturais e para a reestruturação de processos burocráticos, visando melhor atender às demandas da comunidade.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Para assegurar uma compreensão abrangente da realidade dos espaços livres e equipamentos públicos no território de Sete Mocambos, o diagnóstico urbano foi conduzido em três etapas inter-relacionadas e complementares.

A primeira etapa focou na identificação e caracterização da oferta dos espaços livres e equipamentos públicos, abordando suas dimensões físicas e espaciais. Esta fase envolveu a revisão bibliográfica para contextualização teórica, seguida por visitas orientadas. Durante esse momento, foram realizadas observações *in loco* do território e o contato inicial com líderes comunitários e residentes da comunidade a fim de obter informações sobre a disponibilidade, localização, características e condições de uso dos espaços e equipamentos. A identificação dos principais trajetos de acesso e a elaboração de mapas temáticos foram essenciais para entender a integração desses elementos na vida cotidiana da comunidade.

A segunda etapa concentrou-se nas observações e percepções sobre dimensões não-espaciais dos espaços e equipamentos públicos. Através de visitas guiadas e observações de campo, foram coletadas informações sobre o uso e as impressões a respeito daqueles recursos. Entrevistas semiestruturadas com líderes comunitários e residentes da comunidade ajudaram a identificar as percepções sobre a qualidade dos espaços e equipamentos, bem como as demandas latentes que afetam a condição de vida da comunidade.

Na terceira etapa, foi realizada uma análise dos elementos urbanos levantados anteriormente, utilizando critérios de segurança, conforto e estímulo¹, e uma avaliação da relação entre oferta e demanda, bem como a apropriação dos espaços e equipamentos públicos pelos moradores. O objetivo foi identificar aspectos que possam subsidiar intervenções e formulação de projetos futuros, com o intuito de contribuir para a melhoria das condições de vida da comunidade Sete Mocambos.

Essas etapas metodológicas contribuíram para uma visão ampla e integrada das condições e usos dos espaços livres e equipamentos públicos, e das suas interações com a vida dos habitantes locais.

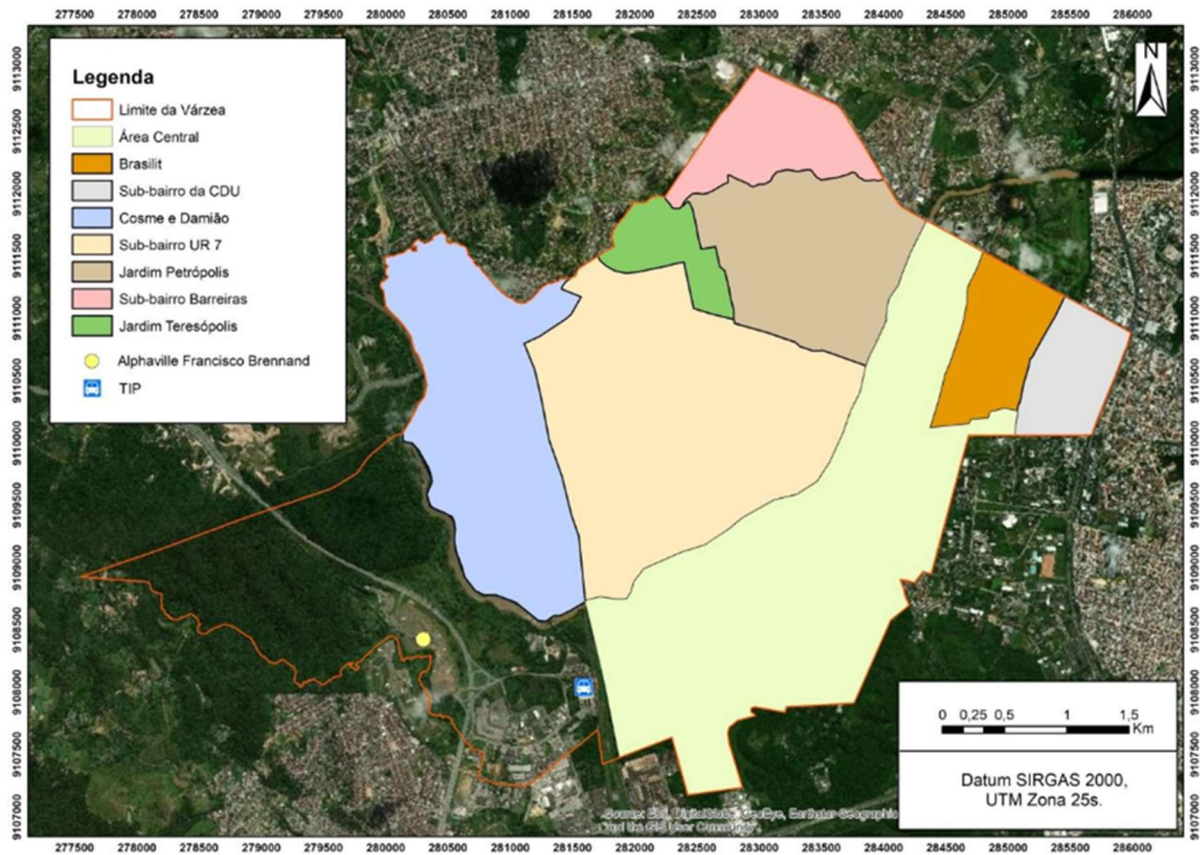
BREVE CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA ESTUDADA

Com 2.255 hectares, o bairro da Várzea é o segundo maior em extensão territorial da cidade, apresentando uma diversidade de paisagens, equipamentos e dinâmicas urbanas. A área inclui habitações, comércios, escolas, igrejas, museus, indústrias, instituições de apoio, um cemitério público e áreas de matas.

Monte (2020) descreve a Várzea como uma região multifacetada, composta por vários bairros distintos dentro de um mesmo perímetro. Essa pluralidade resulta na existência de pelo menos oito sub-bairros dentro do polígono: Área Central, Brasilit, Barreiras, Cidade Universitária, Jardim Petrópolis, Jardim Teresópolis, Loteamento Santo Cosme e Damião, UR 7 - Várzea e a região do Alphaville Brennand e Terminal Integrado de Passageiros (figura 01).

¹ Jacobs (1961), Whyte (1980) e Gehl (2012).

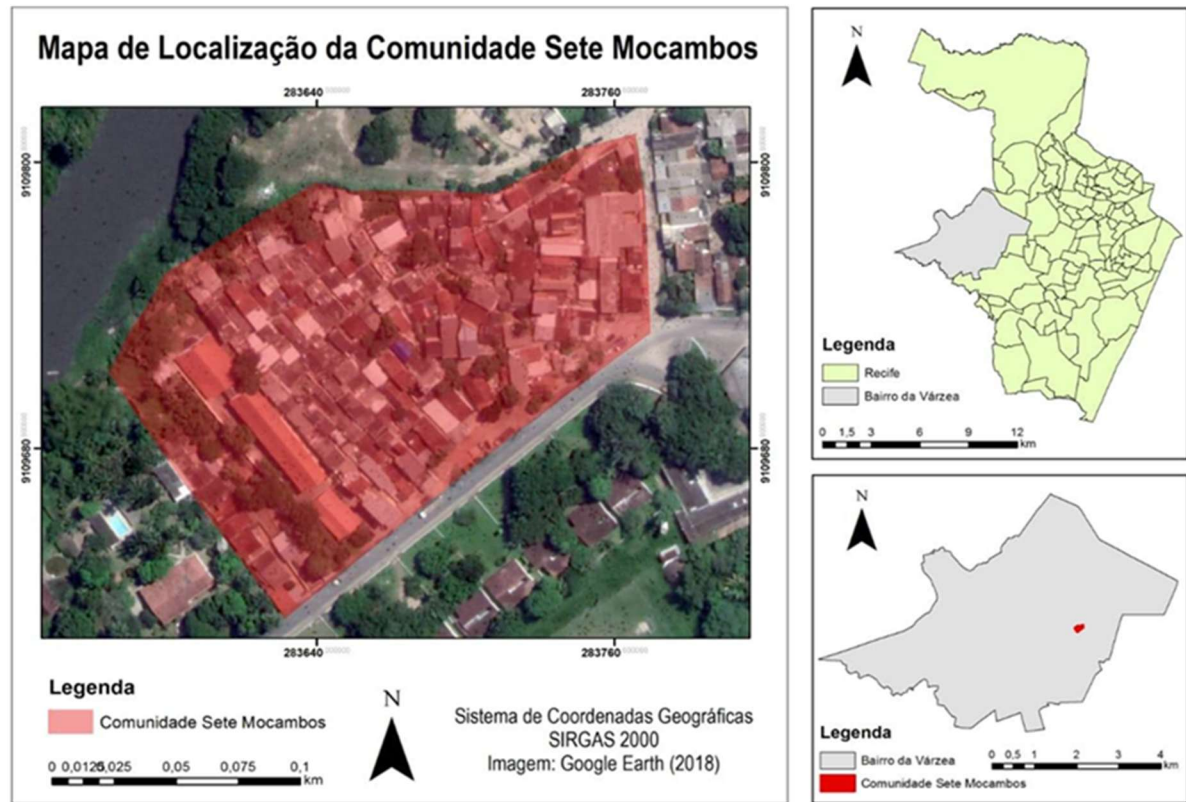
Figura 01. Mapa do bairro da Várzea com a delimitação de seus sub-bairros



Fonte: Monte, 2020.

A grande área abriga desde Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) a residências de alto padrão e condomínios horizontais fechados, que utilizam ruas sem saída e portões para restringir o acesso a não residentes. Essa distinção é evidente no perímetro de estudo e resulta em reflexos comportamentais, pois, apesar de Sete Mocambos situar-se na área central do bairro da Várzea (figura 02), parte de seus moradores se identifica mais com sua comunidade específica do que com o território como um todo, demonstrando o abismo segregacional com relação ao entorno.

Figura 02. Mapa de localização da comunidade Sete Mocambos em relação ao bairro da Várzea e à cidade de Recife



Fonte: Grupo de Pesquisa em Inovação, Tecnologia e Território (GRITT)/UFPE, 2018.

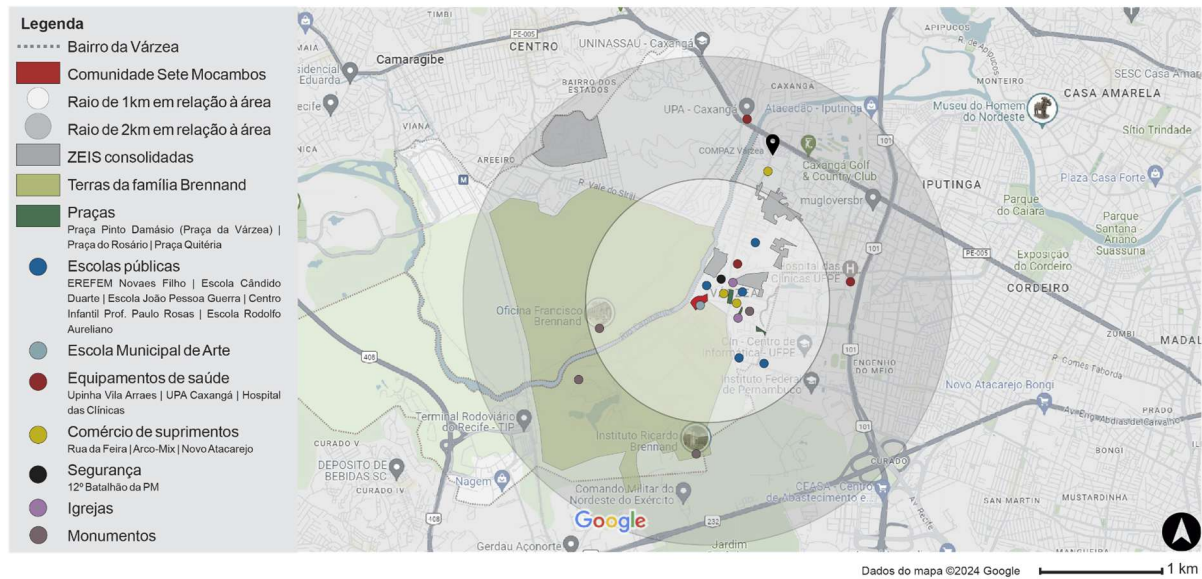
No entanto, mesmo com esta aparente falta de identificação com o bairro em sua totalidade, é nele que se encontram os principais pontos essenciais de uso coletivo da população, já que na comunidade há predominância de vias irregulares que não permitem a instalação de outros equipamentos além das residências no interior do território e dos estabelecimentos comerciais dos próprios residentes concentrados nas faces externas da gleba que margeiam as ruas Barão de Muribeca, Azeredo Coutinho e Joaquim Aguiar.

Inicialmente ocupada por sete famílias ao longo da Rua Barão da Muribeca, a área expandiu-se até formar a comunidade atual, que tem cerca de 562 residentes em 224 domicílios e densidade demográfica de 19.404,07 habitantes por km².² Por se tratar de uma região de ocupação espontânea não regularizada, observa-se que não há identificação de demarcação de lotes, constituindo-se como uma gleba, e estando sujeita aos avanços iminentes da especulação imobiliária. É por conta disso que a comunidade pleiteia a regularização como Zona Especial de Interesse Social³, tal qual as demais em seu entorno: a ZEIS Vila Arraes, a ZEIS Campo do Banco, a ZEIS Sítio Wanderley, a ZEIS Brasilit e a ZEIS Rosa Selvagem, consolidadas na década de 1990 (figura 03).

² Dados do Censo de 2022. Setor censitário 261160605210534P.

³ De acordo com a Lei Complementar Nº 02/2021, denominada Plano Diretor do Município do Recife, a área em questão encontra-se contida na Zona de Desenvolvimento Sustentável Capibaribe, que corresponde aos territórios influenciados pela rede hídrica presente no espaço urbano da cidade.

Figura 03. Situação da comunidade Sete Mocambos em relação ao bairro da Várzea



Fonte: elaborado pelos autores, 2024.

ESPAÇOS DE SOCIABILIDADE E CIDADANIA DE SETE MOCAMBOS

No processo de urbanização das cidades brasileiras, impulsionado pela especulação imobiliária e pela escassez de terrenos próximos aos centros urbanos, a população é forçada a se deslocar para áreas periféricas. Esse deslocamento resulta em um crescimento rápido e desordenado, caracterizado por infraestrutura deficiente e a falta de espaços públicos adequados para socialização e lazer, como ruas estreitas e habitações sem padrão construtivo definido (Monte, 2020).

Com isso, a análise dos territórios urbanos deve adotar uma perspectiva que valorize os espaços livres⁴ públicos como elementos essenciais para a promoção da sociabilidade e da cidadania. Nesse sentido, a estruturação eficaz desses espaços desempenha um papel crucial, não apenas para integrar áreas fragmentadas e garantir acessibilidade, mas também para facilitar o intercâmbio social e promover maior coesão e inclusão social nas aglomerações urbanas (Silva, 2009).

A atenção a esses aspectos é crucial para compreender e intervir nas dinâmicas urbanas de forma a favorecer uma convivência mais equitativa e integrada, essencial para a sustentabilidade e resiliência das cidades contemporâneas. Para isto, é fundamental partir de uma compreensão conceitual, a fim de garantir uma suficiente abrangência deste olhar.

O processo de identificação e reconhecimento de espaços livres foi realizado em três etapas: 1) levantamento prévio a partir de documentos e imagens coletados na internet; 2) visita guiada preliminar para a comparação das imagens coletadas com a realidade observada; 3) diálogo com a comunidade e guiamento direcionado para a observação e o registro de espaços livres de conhecimento comunitário, mas não previamente identificados.

⁴ Adotou-se a definição de Sá e Mesquita (2000): áreas relativamente edificadas, vegetadas ou não, que cumprem funções de circulação, recreação ou equilíbrio ambiental, sendo categorizados como públicos – isto é, administrados pelo poder público –, privados – propriedade privada, frequentados por coletividade limitada – ou potenciais – que têm o potencial de desempenhar essas funções e serem incorporados ao sistema de espaços livres.

A partir da análise preliminar das imagens de satélite disponibilizadas pelo Google Earth (figura 04), foi percebida a dificuldade em identificar a existência de espaços livres no território, tendo em vista a sobreposição das coberturas das construções.

Figura 04. Imagem de satélite com destaque ao território



Fonte: Google Earth, editada pelos autores.

Dentro do perímetro da comunidade, também foi constatada a escassez de áreas verdes⁵ públicas, visto que a maior parte da arborização urbana encontrada na região está contida em quintais das residências, configurando-se assim como uma cobertura vegetal parte de espaços privados, ou em faces de vias (com calçamento ou sem), não chegando a compor o sistema de áreas verdes públicas em si. Levando em consideração as definições de Lima et al. (1994, p. 545)⁶, a única área verde existente no entorno imediato de Sete Mocambos seria a margem do Rio Capibaribe, que apesar de seu grande potencial agregador para o espaço, encontra-se restrito à maioria, visto que o único acesso no interior da comunidade se dá através de uma residência privada.

Dessa forma, o mesmo rio que vem sendo incorporado à malha urbana como um parque linear em regiões com maior desenvolvimento socioeconômico, a exemplo do Parque das Graças e do Jardim do Baobá, ambos na zona norte do Recife, é tido, aqui, como um local para despejo de esgotamento, na ausência de tratamento sanitário adequado (figura 05).

⁵ De acordo com Llardent (1982, p. 151), áreas verdes podem ser entendidas como “qualquer espaço livre no qual predominam as áreas plantadas de vegetação, correspondendo, em geral, ao que se conhece como parques, jardins ou praças”.

⁶ Área verde: espaços onde há o predomínio de vegetação arbórea, englobando as praças, os jardins públicos e os parques urbanos, bem como canteiros centrais e trevos de vias públicas que tenham apenas funções estéticas e ecológicas, devendo ser hierarquizadas segundo sua tipologia (privadas, potencialmente coletivas e públicas).”

Figura 05. Acesso ao Rio Capibaribe



Fonte: registrado pelos autores, 2024.

Com isso, em busca de sintetizar as observações de forma gráfica, foi elaborado um mapa das coberturas vegetais identificadas e dos espaços livres que já são utilizados pelos moradores ou que foram considerados potenciais para uma utilização futura, como pode ser visto na figura 06.

Figura 06. Mapa de identificação da cobertura vegetal e dos espaços livres de Sete Mocambos



Fonte: elaborado pelos autores, 2024.

Desta forma, foi observado que não existem, no perímetro da comunidade, espaços livres públicos que sejam voltados especificamente para vivências de lazer, arte, cultura, recreação e para o equilíbrio ambiental, existindo apenas

espaços livres potenciais que podem desempenhar, e muitas vezes desempenham, essas funções por meio da apropriação dos moradores.

Apesar do potencial da área, o trecho do registro “1” é predominantemente utilizado como estacionamento de veículos motorizados. Os moradores não consideram o local seguro para as crianças devido à configuração do cruzamento entre vias. Por isso, o principal ponto de encontro para socialização dos residentes e recreação infantil está no trecho de registro “2”. Devido à proximidade com os acessos principais da comunidade, esse espaço também é utilizado como estacionamento para automóveis maiores, como carros e caminhões. Motocicletas, por serem veículos estreitos, geralmente são estacionadas nos becos internos, em frente às residências de seus proprietários.

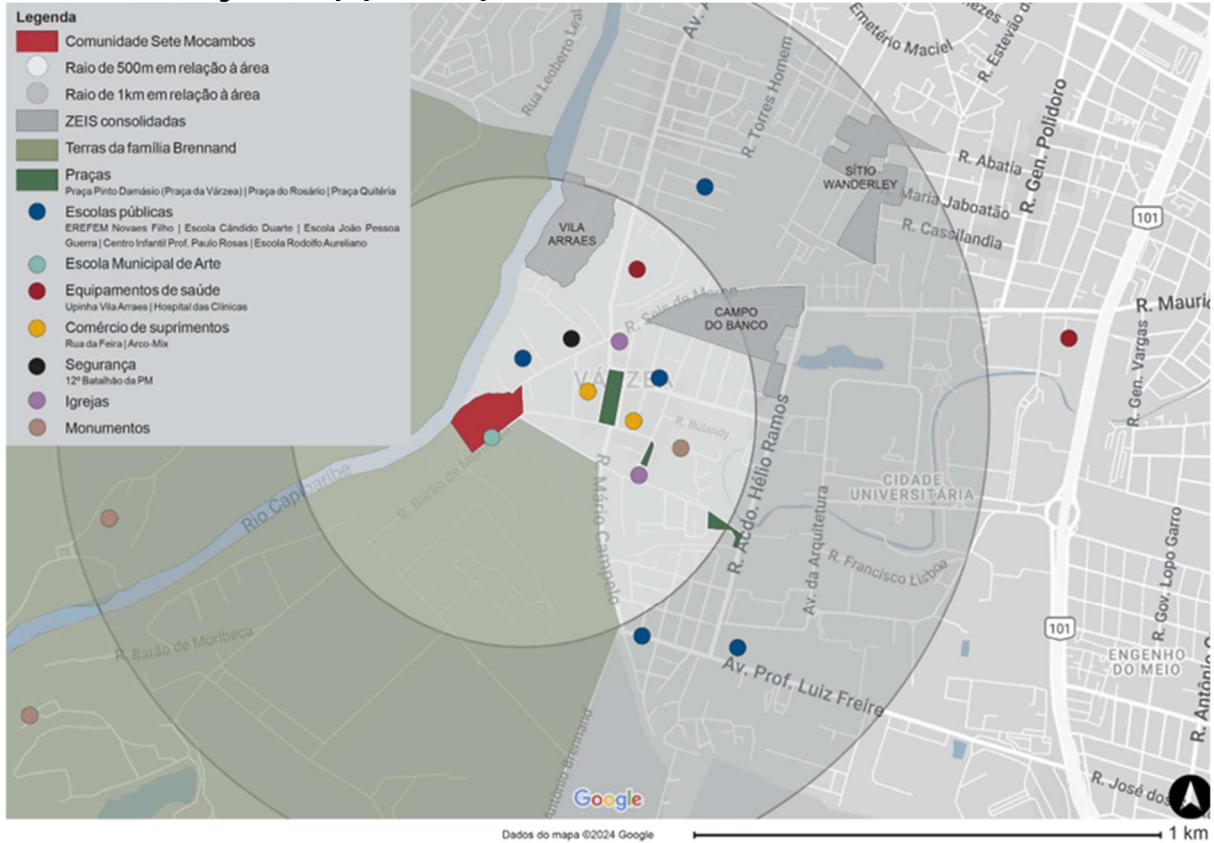
Na região registrada no recorte “3” ocorrem algumas das principais manifestações culturais da comunidade, como a celebração de festividades, incluindo o Dia das Mães e as festas de São João. Este local funciona como um pátio, circundado por casas de moradores que têm relações familiares entre si. Ao longo de várias vias internas, como no recorte “4”, também se observa a apropriação do espaço público como uma extensão das propriedades, com diversos varais instalados.

Já no tocante aos equipamentos públicos, considerando sua importância para atender às demandas humanas e comunitárias, seja diretamente ou por meio de sua apropriação para outros fins, foi elaborado um mapa identificando a localização dos equipamentos mais representativos no entorno imediato da Sete Mocambos (figura 07) onde foi possível observar que muitos deles estão situados a um raio de 500 metros do acesso à região, no entanto, tantos outros em distâncias superiores a 2000m se medidos em trajetos caminháveis.

Além de aspectos espaciais complicadores referentes à distância de equipamentos de diversos segmentos que deveriam suprir demandas comunitárias, é fundamental ressaltar novamente que há um déficit de acesso a espaços e equipamentos públicos voltados para a vivência do lazer. Esta carência foi evidenciada pelos moradores, que, durante as entrevistas e diálogos na comunidade, reforçaram a falta de opções de espaços para socialização, práticas esportivas e manifestações culturais, sobretudo para crianças e jovens.

Esta prática social, que na perspectiva capitalista chamamos de lazer, é aqui compreendida como uma necessidade humana e uma dimensão da cultura (Gomes, 2011); um tempo/espaço sociocultural e político que, a partir da sua condição de liberdade, possibilita uma verdadeira transgressão aos comportamentos dominantes e assim, oportuniza uma genuína transformação humana e social. Portanto, assegurar o lazer é fundamental para a transformação comunitária de Sete Mocambos e para a garantia do bem viver de seus residentes.

Figura 07. Equipamentos públicos no entorno imediato de Sete Mocambos



| Segmento | Destino | Distância em vias caminháveis | Tempo de caminhada |
|------------------------------------|---|-------------------------------|--------------------|
| Saúde | UPA - Caxangá | 3000 m | 37min |
| | Hospital das Clínicas | 2000 m | 27min |
| | USF - Vila Arraes | 552 m | 7min |
| Educação, Esporte, Lazer e Cultura | Escola João Pernambuco | 30 m | 1min |
| | Praça da Várzea | 373 m | 5min |
| | Rua da Feira | 434 m | 6min |
| | Praça do Rosário | 565 m | 7min |
| | Praça Quitéria | 830 m | 11min |
| | campus da UFPE | 914 m | 12min |
| | Campo do Banco | 977 m | 13min |
| | EREFEM - Senador Novaes Filho | 224 m | 3min |
| | Escola Estadual Cândido Duarte | 552 m | 7min |
| | Escola Municipal João Pessoa Guerra | 1000 m | 13min |
| Comércio de Suprimentos | Centro Municipal de Educação Infantil Professor Paulo Rosas | 1000 m | 13min |
| | Escola Municipal Doutor Rodolfo Aureliano | 1000 m | 13min |
| | Rua da Feira | 434 m | 6min |
| Comércio de Suprimentos | Arcomix | 455 m | 6min |
| | Novo Atacarejo | 2000 m | 27min |

Fonte: elaborado pelos autores, 2024.

Estudos sobre espaços livres e equipamentos públicos frequentemente apontam que aspectos espaciais de disponibilidade, acesso e localização figuram como pontos principais de análise para compreender suas relações com os

residentes. Nesta perspectiva, quanto mais próximo do ciclo de vivência do sujeito (a exemplo de moradia, estudos, trabalho etc.), maior a probabilidade de seu uso. No entanto, é fundamental a compreensão de que perspectivas não espaciais como qualidade, facilidade, atratividade e envolvimento são também fatores decisivos e impactam diretamente na apropriação dos espaços livres e equipamentos públicos por parte dos residentes de determinados territórios.

No caso de Sete Mocambos, observa-se que existe uma quantidade significativa de espaços livres e equipamentos públicos que, embora não estejam disponíveis em quantidade suficiente, poderiam suprir, mesmo que parcialmente, algumas demandas comunitárias. No entanto, em diálogos com os residentes, o indicativo da não apropriação desses espaços, principalmente para vivências de arte, lazer e cultura foi recorrente, o que demonstra a necessidade de repensar os processos de disponibilização, permissividade e envolvimento, assim como indicar a necessidade da construção de novos equipamentos públicos.

Por fim, embora esteja prevista a construção de um Centro Comunitário da Paz (COMPAZ) – equipamento municipal que oferta serviços educacionais, esportivos, culturais, de qualificação profissional e de saúde e bem-estar públicos – no bairro da Várzea, a localização da unidade em questão, no cruzamento entre a Avenida Afonso Olindense e a Rua Cruz Macedo, dista a cerca de 2km da comunidade. Mesmo assim, embora publicizado em redes sociais e demais mídias desde 2018, até o presente momento o projeto ainda se encontra em processo licitatório, não havendo previsão para inauguração.

AValiação DOS ESPAÇOS PÚBLICOS

A fim de compreender a relação entre a qualidade dos espaços livres e os seus padrões de uso, estes foram avaliados segundo os critérios de segurança, conforto e estímulo, os quais sintetizam as condições necessárias para uma boa vida urbana, elencadas por autores como Jacobs (1961), Whyte (1980) e Gehl (2012), e são amplamente utilizados em avaliações de qualidade física de espaços livres nos contextos internacional e nacional. A segurança se refere à capacidade de evitar acidentes e prevenir a criminalidade. Enquanto conforto diz respeito à proteção do cidadão frente a intempéries e ruídos, e adequação do mobiliário urbano à escala humana. Por fim, estímulo corresponde à convidatividade dos espaços livres.

Dentro de uma perspectiva macro, percebeu-se que, em geral, os espaços livres públicos de circulação que conectam a comunidade aos equipamentos públicos do bairro são inseguros, desconfortáveis e pouco estimulantes em virtude da estreita dimensão e da baixa qualidade física das calçadas que acompanham as largas vias de veículos da área de estudo, que dificultam a realização de práticas cotidianas, como o caminhar, e impossibilitam a permanência.

Após avaliação de alguns percursos, foi possível identificar a manutenção da lógica de priorização de meios de transporte motorizados em detrimento dos não-motorizados, ilustrada pela distribuição dos espaços livres públicos para cada uma dessas modalidades de deslocamento e pela ausência de estratégias de redução do tráfego de veículos, o que limita as possibilidades de atividades nas calçadas e torna ciclistas e pedestres vulneráveis a acidentes de trânsito.

Além disso, diante da inexistência de um padrão de desenho de calçadas na área de estudo, os espaços destinados aos pedestres apresentam acabamentos distintos, muitas vezes inadequados, o que, somado a outros problemas, como baixa cobertura vegetal, má iluminação, excesso de ruídos, ausência de mobiliário urbano e inacessibilidade, torna a experiência de caminhar perigosa e desconfortável para vários grupos sociais, além de dificultar a permanência nos espaços públicos. Porém, para além dos atributos materiais, questões de ordem subjetiva também implicam no grau de convidatividade desses lugares.

De acordo com os moradores de Sete Mocambos, não há uma sensação de pertencimento entre eles e alguns dos equipamentos próximos, como o campus da UFPE e a Escola Municipal de Arte João Pernambuco, uma vez que as próprias instituições de ensino pouco integram a sociedade civil às suas atividades. Logo, ainda que existam alguns equipamentos públicos relevantes no entorno, uma dimensão imaterial age como barreira no acesso a eles, evidenciando a segregação social. Conseqüentemente, os moradores da comunidade se concentram em alguns poucos espaços livres do bairro, como a Praça da Várzea, embora estes não consigam suprir toda a demanda da população.

Entretanto, no trajeto entre a Praça da Várzea e a Sete Mocambos encontram-se problemas previamente citados como: a falta de sombreamento adequado, que no período diurno, onde há insolação, torna o caminhar exaustivo; a cobertura vegetal irregular; e a falta de iluminação pública adequada no período noturno, que causam sensação de insegurança; além da ausência de calçadas, que faz com que os pedestres tenham que se arriscar ao trafegar pela faixa de rolamento dos veículos (figura 08).

É fundamental compreender também que a realidade da arborização urbana no entorno de Sete Mocambos muda quando se caminha para o sentido dos terrenos pertencentes ao Grupo Cornélio Brennand. Nesse trajeto, a cobertura vegetal se torna mais presente, proporcionando um sombreamento e conseqüente conforto térmico um pouco melhor. Inclusive, frente à fábrica da Vivix Vidros, há um amplo espaço vegetado que costuma ser ocupado pelos residentes da comunidade. No entanto, por se tratar de um terreno privado, há relatos de expulsão dos moradores quando os seguranças da propriedade os percebem ali, demonstrando, mais uma vez, as barreiras existentes entre áreas vulneráveis e regiões mais abastadas.

Figura 08. Visibilidade comprometida e ausência de calçadas no percurso entre a Praça da Várzea e a comunidade Sete Mocambos.



Fonte: registrado pelos autores, 2024.

Assim, ao conduzir a análise diretamente para o espaço livre público da comunidade, é possível enxergar as dificuldades, estruturas e potencialidades que o sítio apresenta ao observador. Os problemas notados no entorno reverberam dentro de Sete Mocambos de forma forte e refletem diretamente na percepção de pertencimento e manutenção da comunidade dentro do bairro da Várzea; as adversidades equivalentes e constantes exibem que é impossível dissociar a comunidade do bairro, mesmo que o corpo social sofra de forma mais contundente com os incômodos e desigualdades.

Através do planejamento das áreas públicas, torna-se possível criar uma mistura de funções e continuidade espacial. A principal área de permanência da comunidade, a borda da Rua Barão de Muribeca, não apresenta acessibilidade

ou adequações para fornecer um espaço público caminhável, visto que o material predominante do local é a terra batida e boa parte do espaço é utilizado como estacionamento, sem distinção de pavimentação ou faixas de altura de calçadas – que possuem um papel importante para perpetuação do aproveitamento máximo do ambiente disponível – para o caminhar.

Saltam aos olhos do pedestre as deficiências na dimensão, pavimentação e estado de conservação das calçadas, assim como a descontinuidade e a obstrução dos passeios, que também comprometem a acessibilidade universal. Além de problemas mais visíveis, o pedestre enfrenta o desconforto ambiental diante da carência generalizada de elementos de sombra e vegetação decorrente da má gestão de arborização urbana, que investe no plantio de árvores de pequeno porte que não produzem sombra, ou naquelas com raiz superficial, que dificultam a passagem na calçada (Monteiro; Guedes; Macry, 2017, p. 222).

Por mais que o solo natural permita permeabilidade, é importante citar também que, sem o tratamento adequado, essa configuração pode dificultar o ato de caminhar e provocar acidentes. Dessa forma, para evitar acidentes e promover uma acessibilidade adequada, é recomendável a utilização de materiais de pavimentação como pisos drenantes, que permitem a absorção da água no solo ao mesmo passo em que colaboram com a regularidade da superfície.

Já os acessos e as vias do interior da comunidade apresentam outra característica de pavimentação que, ainda com muita precariedade, destoam das bordas da região. Utiliza-se, sobretudo, o concreto, que impermeabiliza o solo e traz uma ligeira impressão de uniformidade, porém, devido à má conservação do material, é possível notar patologias que tornam os caminhos propensos a acidentes, sobretudo para os idosos, as crianças e as pessoas com necessidades especiais que residem em Sete Mocambos.

A atual configuração do calçamento caracteriza-se pelo estreitamento dos caminhos, a falta de acessibilidade e a ausência da atuação do poder público no espaço: as vias internas são estreitas e também é comum o convívio do pedestre com motocicletas que adentram a comunidade, aumentando os riscos à integridade física do transeunte (figura 09). As boas condições de uma calçada, a presença de mobiliário urbano e um espaço de trânsito de pedestre com uma regularidade no espaçamento das vias são fatores importantes e que influenciam diretamente no estímulo de permanecer no local, colaborando para o convívio público e apropriação equitativa do espaço.

Além disso, a irregularidade e proximidade das construções gera ainda baixa luminosidade para as vias presentes no interior da comunidade, o que, aliado ao calçamento irregular, pode aumentar o risco de acidentes no espaço público e dificultar o resgate de pessoas que estejam utilizando a via pública ou moradores da comunidade. Viu-se, inclusive, que, por conta disso, a coleta de resíduos no interior da comunidade precisa ser feita com carrinhos de mão, evidenciando a condição mais precária do que em relação ao restante do bairro.

Figura 09. Estreitamento de caminhos e conflito entre pedestres e veículos.



Fonte: registrado pelos autores, 2024.

Foi observada também a presença de grades no passeio público, que interrompem o trânsito de pessoas por determinados trechos após determinado período do dia – fato mencionado pelos moradores como uma solução para proteger a comunidade de eventuais “problemas externos” –, entretanto, as interrupções de caminhos não permitem uma permeabilidade de trânsito diuturnamente no interior do território, tornando-se barreiras para uma rota de fuga ou resgate.

Levando em consideração a visão de Speck (2020, p. 189) de que “a maioria das pessoas gostam de espaços abertos, vistas distantes e vida ao ar livre. Mas também gostamos – e precisamos – de uma sensação de fechamento, de proteção para nos sentirmos confortáveis como pedestres”, vê-se que os motivos para a implantação das grades são válidos, tratando-se de um espaço privado, porém, a aplicação de tais estratégias em um espaço público acaba por ser controversa, visto que os moradores reforçam que a comunidade é segura, principalmente no seu interior. É um conflito que sempre permanecerá vivo, pois, ao mesmo tempo em que o motivo da intervenção tem a segurança como o maior pilar de justificativa para barrar uma eventual proposição de retirada dos bloqueios, demonstra também como a distinção entre espaços também vem de seu interior, negando o exterior.

A apropriação do espaço pelos residentes também traz estratégias de proteção intuitivas dentro do aspecto paisagístico do local, sendo possível notar a utilização de vegetação arbustiva e árvores de pequeno porte atuando como cercas vivas no limite da calçada frontal da comunidade, protegendo crianças que brincam no local durante a noite ao criar um espaço isolado que, ainda assim, possibilita a visibilidade dos pais e responsáveis.

Já na outra borda da comunidade, a margem do Rio Capibaribe (figura 10), que se configura como o maior espaço livre potencial da área de estudo, não exerce papel significativo dentro do sistema de espaços livres de circulação e recreação de Sete Mocambos, uma vez que o seu acesso se encontra restrito a alguns moradores e o ambiente em si apresenta poucas qualidades físicas que estimulem a permanência. Em toda a sua extensão, não há nenhum tratamento de piso que permita um deslocamento seguro e confortável e, nele, é descartado uma grande quantidade de resíduos orgânicos e inorgânicos

poluentes que também oferecem riscos à própria comunidade, o que, conseqüentemente, inviabiliza a manutenção de algumas práticas tradicionais como o lazer e a pesca, e o surgimento de novas expressões culturais.

Figura 10. Trecho do Rio Capibaribe visto do acesso através da comunidade



Fonte: registrado pelos autores, 2024.

Além disso, a sua função de equilíbrio ambiental também se encontra ameaçada, uma vez que os maciços vegetais da área também estão sendo progressivamente suprimidos para atender as demandas de moradia da população. Entretanto, segundo os moradores, o espaço ainda contribui para a sua própria subsistência, já que nele são cultivados espécies vegetais que fazem parte da sua dieta. Contudo, diante da poluição presente na área, questiona-se o nível de segurança alimentar dos domicílios que usufruem dessa produção.

Por fim, a Escola Municipal de Arte João Pernambuco apresenta um grande terreno, apresentando espaços ociosos com grande potencial de compartilhamento com a comunidade, podendo fomentar programas educativos e de integração social mais forte com os Sete Mocambos. A parte dos fundos do terreno, que atualmente tem características de abandono e baixa manutenção, também dispõe vista para o rio Capibaribe, sendo uma área onde poderiam ser implementados espaços de contemplação e conscientização sobre preservação ambiental, possibilitando trazer maior visibilidade para o local e para a comunidade, além da possibilidade do desenvolvimento de outras vivências culturais comunitárias, conforme sugerido por algumas lideranças da comunidade.

A escola em questão também poderia ser utilizada como instrumento de acupuntura urbana, promovendo solidariedade com a comunidade, implementando hortas urbanas nos espaços ociosos e convidando a comunidade para participar do processo e usufruir dos benefícios dos programas. São ideias que podem mudar, construir e fortalecer uma relação comunitária entre a comunidade, escola e município, auxiliando a quebrar as barreiras segregadoras (Lerner, 2013).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar das fraquezas e ameaças identificadas pelo olhar técnico da equipe durante o desenvolvimento desse diagnóstico, os moradores afirmam que “não há lugar melhor para morar do que aqui”, sendo notável o quanto se sentem pertencentes ao local em que residem e configurando-se como um traço admirável para a resiliência urbana. Vê-se, então, que a principal força de Sete Mocambos é, sem dúvida, o seu povo e a relação com suas raízes.

O potencial dos espaços livres públicos de Sete Mocambos foi reconhecido em 2021 após um diálogo com jovens moradores da comunidade, durante uma oficina realizada pela Secretaria de Políticas de Prevenção à Violência e às Drogas (SPVD) em parceria com várias organizações internacionais e locais. Durante essa oficina, a sociedade civil, órgãos governamentais e representantes do terceiro setor identificaram que a área ociosa adjacente à rua Barão de Muribeca era o espaço livre mais apropriado pela população, apesar de sua baixa qualidade física.

Os moradores expressaram desejos relacionados a áreas de lazer, socialização, recreação infantil e atividades culturais, que pautaram as três propostas de requalificação do espaço público elaboradas pelos participantes. Eles definiram usos como parques, palco para eventos, quadras esportivas, mesas para jogos, chuveirão e fogão coletivo, que foram representados em um modelo tridimensional. O resultado foi um projeto focado na proteção contra acidentes de trânsito, exposição solar e ruídos, estímulo à mobilidade ativa, e indução à permanência com mobiliário urbano e equipamentos esportivos.

Após a realização da oficina, não houve nenhuma iniciativa por parte da gestão pública para a implementação do projeto, apesar de alguns líderes comunitários afirmarem que será construída uma praça no local. Porém, é importante ressaltar que, embora os desejos da população em relação ao espaço potencial sejam similares àqueles elencados durante a oficina, apenas uma amostra pequena de moradores participou da atividade, realizada há três anos.

Diante disso, recomenda-se que futuros projetos para a área se pautem em novas iniciativas de participação social, a fim de que eles estejam alinhados com as demandas mais recentes da comunidade e abranjam o maior número de atores sociais possível, estimulando a inclusão e o senso de pertencimento. Além disso, diante da suscetibilidade da comunidade a possíveis inundações, sugere-se que sejam criados sistemas adaptáveis às mudanças climáticas, a fim de garantir a permanência no local e a continuação do legado comunitário.

REFERÊNCIAS

GEHL, Jan. *Cidades para pessoas*. 2. ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 2013.

GOMES, C. L. L. Lazer: necessidade humana e dimensão da cultura. *Revista Brasileira de Estudos do Lazer*, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 3–20, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/rbel/article/view/430>. Acesso em: 18 jun. 2024.

JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

LERNER, Jaime. *Acupuntura Urbana*. 7. ed. Rio de Janeiro: Record, 2013. 126 p.

LIMA, A. M. L. P. et al. Problemas de utilização na conceituação de termos como espaços livres, áreas verdes e correlatos. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ARBORIZAÇÃO URBANA, 2., 1994, São Luiz/MA. *Anais...* São Luiz: Imprensa EMATER/MA, 1994. p. 539-553.

MONTE, Camilla Aryana da Silva. Quantos bairros comportam um bairro?: uma análise do bairro da Várzea em Recife – PE. 2020. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/50282>. Acesso em: 18 jun. 2024.

MONTEIRO, Circe; GUEDES, Pedro; MACHRY, Sabrina. Caminhar na cidade: transformação de dentro para fora. In: ANDRADE, Victor; LINKE, Clarissa (Org.). *Cidades de pedestres: a caminhabilidade no Brasil e no mundo*. Rio de Janeiro: LABMOB – UFRJ; ITDP Brasil, 2017, p. 221-237. Disponível em: <https://itdpbrasil.org/livro-cidades-de-pedestres/>. Acesso em: 15 jun. 2024.

ONU-HABITAT. *Caderno de oficinas: Desenho de Espaços Públicos*, 2023.

RECIFE. Lei Complementar Nº 2, de 23 de abril de 2021. Institui o Plano Diretor do Município do Recife, revogando a Lei Municipal nº 17.511, de 29 de dezembro de 2008. *Diário Oficial do Município*, 2021.

SÁ CARNEIRO, Ana Rita; MESQUITA, Liana de B. *Espaços Livres Do Recife*. Recife: Prefeitura da Cidade do Recife/UFPE, 2000. 139 p.


SILVA, Luise Martins da. Espaço público e cidadania: usos e manifestações urbanas. 2009. 168 f. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://objdig.ufrj.br/21/teses/755833.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2024.

SPECK, Jeff. *Cidade Caminhável*. Tradução Anita Dimarco, Anita Natividade. 1. ed. São Paulo: Perspectiva, 2016. 272 p.

WHYTE, William H., Jr. *The Social Life of Small Urban Spaces*. Washington, D.C.: Conservation Foundation, 1980.

ANAIS

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES



O ENSINO MULTISSERIADO/ MULTIETÁRIO E A DEMOCRATIZAÇÃO DE OPORTUNIDADES EDUCACIONAIS: investigando seus impactos comparativamente entre as escalas rural e urbana.

Ana Carolina Christovão (UFRJ/ INCT Observatório das Metrôpoles e LaPOpE).

Mariane Campelo Koslinski (UFRJ/ INCT e LaPOpE)

Beatriz Souza Barral (UFRJ/ INCT Observatório das Metrôpoles e LaPOpE)

Anita Toshie Nakamura Caldeira (INCT Observatório das Metrôpoles e LaPOpE)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

METRÓPOLES:
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

RESUMO: O presente artigo aborda o caso do Ensino Multisseriado/ Multietário como possibilidade de enfrentamento às desigualdades escolares, associadas às desigualdades socioespaciais. Parte do pressuposto de que a heterogeneidade entre os alunos seria um importante fator na busca pela garantia da democratização das oportunidades educacionais. Propõe-se, então, a partir da realização de uma revisão sistemática bibliográfica, a analisar comparativamente entre as escalas rural e urbana, os impactos das formas de enturmação heterogêneas sobre o desenvolvimento infantil, considerando em especial os aspectos cognitivo, socioemocionais e comportamentais. O estudo empenhado, com base em uma amostra de 21 trabalhos identificados a partir de critérios previamente estabelecidos, não comprova a hipótese inicial acerca dos impactos positivos derivados dos Ensinos Multisseriado/ Multietário; assim como não comprova seu inverso, destacando um conjunto de resultados conflitantes a este respeito encontrados. Por outro lado, apresenta como possibilidade a condição de inclusão de fatores mediadores para que os efeitos destas formas heterogêneas de agrupamento possam incidir positivamente sobre os resultados das crianças.

PALAVRAS-CHAVE: Agrupamentos Multietários; Agrupamentos Multisseriados; Efeito Turma; Desenvolvimento Infantil; Desigualdades Socioespaciais.

1." INTRODUÇÃO

O presente artigo aborda o caso do Ensino Multisseriado/ Multietário como possibilidade de enfrentamento às desigualdades escolares, associadas às desigualdades socioespaciais. Parte do pressuposto de que a heterogeneidade entre os alunos seria um importante fator na busca pela garantia da democratização das oportunidades educacionais. Propõe-se, então, a partir da realização de uma revisão sistemática bibliográfica, a analisar comparativamente entre as escalas rural e urbana, os impactos das formas de enturmação heterogêneas sobre o desenvolvimento infantil, considerando em especial os aspectos cognitivo, socioemocionais e comportamentais.

O estudo empenhado, com base em uma amostra de 21 trabalhos identificados a partir de critérios previamente estabelecidos, não comprova a hipótese inicial acerca dos impactos positivos derivados dos Ensinos Multisseriado/ Multietário; assim como não comprova seu inverso, destacando um conjunto de resultados conflitantes a este respeito encontrados. Por outro lado, apresenta como possibilidade a condição de inclusão de fatores mediadores para que os efeitos destas formas heterogêneas de agrupamento possam incidir positivamente sobre os resultados das crianças.

Este artigo está dividido em cinco partes, contando com esta introdução. O bloco a seguir procura localizar nosso objeto de estudos em termos da bibliografia relacionada, desempenhando também o papel de justificativa da relevância de nosso trabalho. O terceiro bloco apresenta as especificidades da metodologia empregada – a Revisão Sistemática Bibliográfica, destacando os principais procedimentos empregados por nós na pesquisa realizada. O quarto bloco traz os resultados encontrados, divididos em duas partes. Primeiramente, trata da análise comparativa de nossos dados entre as escalas de investigação rural X urbano. Finalmente, trazemos a discussão conclusiva de nosso trabalho, destacando nossos principais achados, suas relações com a bibliografia inicialmente apresentada, alguns limites e desdobramentos futuros para o nosso trabalho.

2." Referenciais teóricos

Há duas décadas, a rede INCT Observatório das Metrópoles deu início às suas investigações sobre as relações entre as desigualdades escolares e as desigualdades socioespaciais (RIBEIRO & KAZTMAN, 2008; RIBEIRO *et al*, 2010). Um tema ainda pouco trabalhado por nós, no entanto, consiste nos processos de enturmação dos alunos nas escolas, que poderiam estar relacionados, entre outros aspectos, aos mecanismos de desigualdades inscritos no território. Estudos internacionais (GAMORAN, 1995) e nacionais (ALVES e SOARES, 2007; BARTHOLO e COSTA, 2014), em geral focados no Ensino Fundamental,

indicam que determinadas práticas de enturmação, caso dos agrupamentos por habilidade dos alunos com referência aos seus desempenhos escolares, podem alimentar a segregação e as desigualdades entre eles, já que seus desempenhos estariam associados fortemente aos seus indicadores de nível socioeconômico.

Enquanto um índice que traz referências a fatores como renda familiar dos alunos, posse de bens intra-domiciliar, ocupação e escolaridade dos responsáveis¹, tal construto ocupa lugar de destaque no campo da Sociologia da Educação. Em especial aquela que joga luz às relações entre as desigualdades de origem entre os alunos e seus distintos resultados escolares, e que emerge a partir do pós-Segunda Guerra Mundial (NOGUEIRA, 1995).

Em complemento a esta discussão, é possível, ainda, identificarmos relações entre o nível socioeconômico dos indivíduos e fatores atrelados à organização social do espaço. No campo da Sociologia Urbana, observa-se como o estudo morfológico sobre as cidades, por exemplo, é tomado como estratégico no esforço de compreensão da diferenciação laboral e seus impactos sobre a vida social, conforme proposto pela teoria durkheimiana acerca “Da Divisão do Trabalho Social” (1999). Como desdobramento, tem-se hoje estabelecido o entendimento de que a concentração espacial de parcelas populacionais com características semelhantes representa um elemento explicativo fundamental para a origem dos processos de segregação (RIBEIRO, 2005).

Buscando, portanto, uma articulação entre distintos campos de estudos, defende-se, através deste trabalho, a importância de avançar em direção ao desenvolvimento de pesquisas que relacionam as Desigualdades Escolares e as Desigualdades Socioespaciais, agora focando na investigação dos processos de enturmação dos alunos, que trariam consigo importantes relações com os mecanismos de segregação inscritos, também, no território.

2.1. Formas de enturmação tradicionais e seus impactos negativos sobre a estratificação escolar

De acordo com Alves e Soares (2007), haveria um grande debate, já estabelecido no campo da Educação, sobre o impacto da composição das turmas no desempenho dos alunos. Isto porque, nacional e internacionalmente, observa-se grandes variações em torno do “Efeito-turma”, que estariam relacionadas a processos de estratificação entre os alunos. As diferenças entre as turmas poderiam apresentar-se através: 1) do número de alunos; 2) do conteúdo curricular; 3) dos critérios de composição de grupo (por nível acadêmico, origem social, ou outro); 4) das características dos professores (devido à sua formação, experiência, ou habilidade).

Apesar de oficialmente, no Brasil em geral, adotarmos o critério de formação de turmas por idade; na prática, pesquisas como a citada anteriormente revelam que este é orientado, complementarmente, pelo nível de habilidade dos alunos, que tende a “coincidir” com seus níveis socioeconômicos. Com isto, potencializam-se as diferenças entre os alunos, colocando as escolas enquanto agentes essenciais para a estruturação interna das desigualdades sociais. Ou seja, sob a falsa justificativa de que a formação de turmas por habilidade traria melhorias ao ensino e permitiria que os professores adaptassem suas aulas às necessidades dos grupos homogêneos de alunos, estaríamos, internamente às escolas, garantindo oportunidades desiguais para os mesmos (HALLINAN, 1994).

Com turmas homogêneas, nos afastamos da possibilidade, por exemplo, de o Efeito Pares realizar-se como um estímulo positivo aos alunos, a partir da presença de diversidade e heterogeneidade na composição de suas turmas. Afinal, sabe-se que os processos de interação entre alunos nas escolas e nas turmas impactam positivamente os seus resultados escolares e não propriamente escolares (RUTTER E MAUGHAN, 2002). Trazendo benefícios, deste modo, a todos os alunos – independentemente de seu nível socioeconômico (COHEN, 2000). Assim, questiona-se em que medida o critério de enturmação, oficial, realizado com base etária, que na prática vem servindo como disfarce para a formação de agrupamentos

¹ ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F. O nível socioeconômico das escolas de educação básica brasileiras. Belo Horizonte: Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais (GAME); São Paulo: Instituto Unibanco, 2012.

homogêneos em termos das habilidades e nível socioeconômico dos alunos, apresenta-se como a melhor opção para as escolas atuarem no enfrentamento às desigualdades socioespaciais.

2.2. Agrupamentos heterogêneos como alternativa, e suas particularidades nas escalas rural e urbana

Portanto, concorrente à perspectiva mais tradicional, apresentam-se as abordagens do Ensino Multisseriado e/ ou Multietário, demarcados por critérios de enturmação mais heterogêneos. Começando pelas Escolas Rurais, nota-se a ocorrência do ensino multisseriado, no Brasil, enquanto solução prática para a escassez de números regulares de crianças de faixas etárias correspondentes à composição dos agrupamentos tradicionais seriados, da estabelecimentos de ensino ao longo de grandes parcelas de terra, de disponibilidade local de profissionais qualificados, entre outros. Diante da conotação, portanto, negativa constituída no tocante a estas realidades demarcadas pela falta de estrutura em comparação às escolas urbanas, com o tempo, passou-se a atribuir ao ensino multisseriado uma compreensão igualmente crítica, contribuindo para o impulsionamento de políticas de transportes de alunos residentes em áreas rurais para frequência em escolas localizadas nas cidades, e levando ao fechamento de inúmeras escolas do campo, sem configurar-se de fato em um direito de escolha para profissionais, crianças e as famílias envolvidas (BARRAL, 2018)².

No caso das escolas urbanas, em anos mais recentes, observa-se uma aparente valorização da aplicação do ensino multietário, em especial nas turmas de Educação Infantil, por exemplo em escolas privadas associadas a metodologias alternativas de ensino, como construtivistas e montessorianas. Em termos legais, sabe-se que, de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases de 1996, as práticas pedagógicas dos professores na educação infantil devem estar comprometidas com o “desenvolvimento global das crianças”, isto é, concomitantemente, com as dimensões socioemocional, moral, cognitiva e motora. Documentos nacionais focados na etapa de Educação Infantil, como as Diretrizes Curriculares (Resolução n. 5, 2010) e a Base Nacional Comum Curricular (2018), enfatizam a importância da interação e das brincadeiras no contexto dos processos de aprendizagem, desenvolvimento e socialização das crianças pequenas. Por “interação” pode-se compreender o conjunto de experiências que favoreçam as ações e relações das crianças com os adultos ao seu redor e, também, entre si. Deste modo, os professores são identificados como agentes fundamentais para a promoção destas práticas, dentro do cotidiano escolar (PEREIRA, 2021).

Reconhece-se que, no tocante à Educação Infantil – primeira etapa da Educação Básica, dividida entre Creche para crianças de 0 a 3 anos, e Pré-escola para crianças de 4 e 5 anos de idade – que o principal entrave para a garantia do Direito à Educação para todas as crianças, previsto pela Constituição Federal de 1988, é ainda a falta de vagas, em especial nas redes públicas e gratuitas de ensino, em todo país. Nem mesmo a antecipação da obrigatoriedade escolar, através da Lei 12.796 de 2013, para o início da etapa da pré-escola, ou seja, os quatro anos de idade, tendo em vista as evidências científicas de diversas pesquisas (CAMPOS et al, 2011) acerca dos impactos positivos que a frequência à pré-escola traz em termos das trajetórias escolares futuros das crianças, foi capaz de assegurar a devida ampliação do número de matrículas na Educação Infantil, de acordo com os dados divulgados pelo Observatório do Plano Nacional de Educação³.

Ainda assim, defende-se que também a qualidade dos processos educativos na Educação Infantil, centrados na associação entre o cuidado e a aprendizagem das crianças pequenas, deve constar enquanto objeto de análise privilegiada. O Referencial Curricular Nacional para esta etapa de ensino (1998) apresenta como “sugestão” a adoção, por parte dos profissionais da Educação Infantil, da base teórica construtivista, apoiado em autores como Piaget, Vygotsky e Wallon. Além da ênfase nas brincadeiras e interações – conforme já mencionado – o Construtivismo preza dinâmicas focadas nos alunos, compreendendo cada um como um ser único, cuja participação ativa em seu processo de aprendizagem apresenta-se como

² Barral (2018) também esclarece a importância essencial de manutenção das Escolas do Campo enquanto instituições de preservação de culturais locais das populações tradicionais, frente aos impulsos aniquiladores do diverso que orientam a lógica do desenvolvimento econômico capitalista.

³ <http://www.observatoriodopne.org.br/>

fundamental. Destoando das abordagens mais tradicionais de ensino, dentro desta perspectiva, o professor é compreendido como um facilitador da aprendizagem. São as ações e relações das próprias crianças com seus meios físico e social, isto é, suas interações, que irão garantir o seu desenvolvimento a partir, portanto, de um lugar de valorização dos conhecimentos precedentes dos próprios alunos.

Neste contexto, a abordagem do ensino multietário encontra conotação muito diferente àquela do ensino multisseriado, associado às Escolas do Campo. Mesmo na literatura internacional tal variação de termos encontra relações com sentidos concorrentes, como descrito acima. De acordo com a revisão de literatura apresentada por Ronksley-Pavia et al (2019), é possível identificar um conjunto significativo de termos e definições relacionado à Escolaridade Multietária, em geral, construído em oposição à organização tradicional seriada. Porém, dentro deste conjunto identificado, outra distinção importante se constituiu: entre o Ensino Multietário (adotado intencionalmente pelas escolas, com base em orientações teórico-metodológicas específicas) e o Ensino Multisseriado (que além de atribuído às escolas em função das necessidades referentes às dificuldades encontradas nos contextos locais, não abandona a divisão seriada no tocante aos conteúdos exigidos junto aos processos de ensino-aprendizado).

Portanto, deve-se compreender por Ensino Multietário, segundo Cornish (2010), aquelas turmas compostas por crianças de idades variadas, as quais as designações tradicionais seriadas não se aplicam. Em geral, estes casos apontam para os melhores resultados acadêmicos e socioemocionais dos alunos – porém, não haveria efetivamente um consenso a respeito de sua eficácia na bibliográfica internacional. Por Ensino Multisseriado, compreende-se a combinação entre duas ou mais séries num mesmo ano letivo e numa mesma turma, com a liderança de apenas um professor. Frequentemente atribuídas às escolas de contextos rurais e/ ou áreas remotas, onde os programas regulares de graduação escolar são mantidos, nas diversas áreas do currículo, sem alteração de fato da perspectiva pedagógica adotada.

3." A Revisão Sistemática Bibliográfica⁴

Respondendo à primeira etapa da Pesquisa sobre o Ensino Multisseriado, típico de localidades rurais, e o Ensino Multietário, em geral, relacionado à Educação Infantil Urbana, efetuou-se uma revisão bibliográfica sistemática sobre o tema dos agrupamentos heterogêneos, com o intuito final de selecionar trabalhos que focassem a avaliação da eficácia das turmas ou agrupamentos multisséries e multietárias em relação aos resultados cognitivos ou acadêmicos, comportamentais e/ ou socioemocionais, ou ao desenvolvimento infantil no geral, de crianças matriculadas nos anos finais da Educação Infantil e/ ou nos anos iniciais do Ensino Fundamental.

A revisão sistemática da bibliografia pode ser definida como um “processo de reunir e avaliar criticamente e sistematicamente os resultados de múltiplos estudos” (PEREIRA, 2021, p.38). Segundo Ronksley-Pavia et al (2019), este visa produzir um mapeamento ou sumário, estruturado, do campo de estudos, a partir da revisão e exploração de pesquisas elaboradas anteriormente, de modo a constituir uma visão ampliada sobre o tema, identificando lacunas e contribuições para construção de um quadro abrangente do campo.

Para realização deste objetivo, quatro bases eletrônicas internacionais de trabalhos científicos foram elencadas: 1) ERIC (Education Resources Information Center); 2) APA PsycINFO; 3) SCOPUS; e 4) Web of Science. A opção por tais bases se deu pela relevância destas nas áreas de Educação, Psicologia, Ciências Sociais ou correlacionadas; e devido à dificuldade em encontrar trabalhos sobre a nossa temática de interesse em contexto nacional. No conjunto, elas potencialmente nos retornariam não apenas artigos científicos, mas também periódicos, livros, teses, dissertações, monografias, relatórios de pesquisa, além de anais de conferências.

⁴ Este bloco focado na descrição de nossa revisão sistemática da literatura sintetiza informações apresentadas, com maior detalhamento, no trabalho de Caldeira (2024).

Não foi estabelecido um recorte temporal para as buscas, resultando em trabalhos produzidos em décadas diversificadas. Esta foi mais uma das medidas tomadas com o intuito de ampliar o universo de trabalhos possivelmente identificados com o tema, tendo em vista as enormes lacunas encontradas, inicialmente, junto a este debate. Medida anterior neste sentido, havia sido a adoção da busca incluindo trabalhos redigidos em língua inglesa e espanhola, já que no Brasil, tal quadro apresentava-se ainda mais escasso.

Com relação às palavras-chave selecionadas para a pesquisa, devido à enorme quantidade de termos que de algum modo poderiam estar relacionados com a ideia de ensino multietário/ multisseriado – ainda que nem sempre resguardem os mesmos significados, e devido às dificuldades iniciais da busca focada apenas nos dois conceitos apresentados centralmente por nós, foram adotadas 12 diferentes termos (em língua inglesa), incluindo aí o emprego dos operadores booleanos, como as aspas (para referência às palavras exatas), mas também os termos “AND” e “OR”. Abaixo. A listagem de palavras-chave empregada:

Multi-age classes; multi-age classroom; multigraded classes; multigraded classroom; mixed ages; mixed-age grouping; single-teacher schools; multigrade teaching; multigraded schooling; multigrade grouping; multiseriation; multiseries.

O período de realização das referidas buscas nas bases indicadas percorreu o intervalo entre janeiro e março do ano de 2023. A partir deste processo inicial foram identificados 2026 artigos, divididos da seguinte forma entre as distintas bases:

TABELA 1: Quantidade de produções levantadas por base de dados

| Base de dados | Produções encontradas |
|----------------|-----------------------|
| ERIC | 1077 |
| APA PsycINFO | 61 |
| SCOPUS | 322 |
| Web of Science | 566 |
| Total | 2026 |

Fonte: Caldeira, 2024.

Em seguida, a partir do emprego dos primeiros critérios de exclusão acordados pelo grupo, como por exemplo a ocorrência de duplicatas (a partir da leitura dos títulos dos trabalhos) ou a não relação com a área da educação ou a instituição escolar formal (a partir da identificação das palavras-chave de cada documento), o número total anterior foi reduzido a um montante de 829 trabalhos. Cabe destacar que o trabalho efetivado, já nesta etapa, envolvia a combinação de duplas de pesquisadores, de modo a garantir a possibilidade comparativa para as respostas encontradas, com base em suas leituras independentes (método dos dois juízes).

O estabelecimento de novos critérios, no sentido do aprofundamento da especificidade requerida, passou a pautar-se pela leitura dos resumos de todos os, agora, 829 documentos que compunham nossa base repaginada. Foi nesta fase que o intuito de focar nossa busca por estudos de impacto sobre o desenvolvimento cognitivo e/ou socioemocional das crianças se sobressaiu. Outros recortes empregados consistiram no ajuste por etapa de ensino abordado pelos trabalhos (educação pré-escolar e primeiros anos do ensino fundamental), e estudos que privilegiassem o emprego de dados empíricos e metodologia quantitativa. Também empregando o método dos dois juízes, os casos de dúvidas entre os resultados identificados pelos diferentes pesquisadores foram resolvidos pelo envolvimento de um terceiro juiz, focado no desempate das respostas quanto à exclusão ou inclusão dos trabalhos avaliados. A importância da aplicação deste recurso se dá pelo comprometimento com a busca pela redução de vieses de seleção, que possam incidir sobre as leituras individuais dos pesquisadores envolvidos.

O esforço coletivo de leitura dos 829 resumos de trabalhos relacionados aos Ensinos Multisseriado e Multietário favoreceu a identificação de um conjunto de subtemas, que se repetiam no tocante à relação com a esta temática mais geral, levando a uma classificação dos estudos composta pelos seguintes itens: “Formação de Professores”; “Práticas Pedagógicas”;

“Currículo”; “Gestão Escolar”; “Percepção dos Atores Escolares” (como professores, diretores, responsáveis...); “Avaliação Escolar”; “Reforma Escolar”; e, finalmente, o que buscávamos, “Impactos sobre o Desenvolvimento Infantil”. A importância de destacar estes outros subtemas reside no fato de que eles nos trazem pistas fundamentais sobre os elementos articulados ao nosso tema de interesse central, que poderão retornar às nossas análises, em fases posteriores.

Neste momento, passou-se à leitura integral de cada trabalho selecionado. No tocante aos fins estabelecidos pelo presente artigo em específico, foram considerados 13 trabalhos agrupados por seu recorte espacial urbano e 8 agrupados por seu recorte espacial rural, totalizando 21 leituras na íntegra.

4. Resultados: comparação entre as escalas Rural X Urbano

O primeiro resultado em destaque, para fins deste artigo que tem como foco a investigação sobre o Ensino Multisseriado/ Multietário, diz respeito ao próprio número total reduzido de trabalhos identificados com a sub-temática dos “estudos de impacto”: apenas 21 documentos, dentro de um universo de 829 levantados, em etapa anterior de seleção.

O esforço comparativo entre estes 21 trabalhos, repartidos na escala rural X urbano, também aponta uma desigualdade quantitativa no recorte empírico vinculado a cada uma destas escalas: foram selecionados 13 estudos dentro do recorte urbano; em oposição a apenas 8 estudos referidos ao contexto rural.

Em relação ao recorte temporal das publicações destacadas, há intervalos igualmente dissonantes entre ambas as escalas: os rurais se estendem de 1974 a 2022; enquanto os urbanos datam de 1996 até 2022. Porém, em ambos os casos, há uma maior incidência de documentos publicados na década de 2010, em relação às demais elencadas, como se pode verificar na tabela a seguir:

| Frequência, em números absolutos, de trabalhos publicados por década (1970-2020), entre os recortes empíricos Rural e Urbano | | |
|--|--------------|---------------|
| Década de Publicação | Escala Rural | Escala Urbana |
| 1970 | 1 | 0 |
| 1980 | 1 | 0 |
| 1990 | 1 | 3 |
| 2000 | 1 | 3 |
| 2010 | 3 | 5 |
| 2020 | 1 | 2 |
| Total de trabalhos | 8 | 13 |

Fonte: elaboração própria.

Tais dados apontam, portanto, para um maior espaçamento temporal na publicação de trabalhos que tomam o caso rural como empiria, cujo período se inicia nos anos 1970, em oposição à concentração de publicações a partir dos anos 1990, para o caso das pesquisas desenvolvidos em contexto urbano. É possível, também, supormos que a partir de 2010, haveria um impulsionamento significativo pela temática investigada, para ambos os casos (em especial, se levarmos em conta o fato de que ainda estamos na primeira metade da década de 2020, o que coloca a possibilidade da ocorrência de mais publicações a serem empenhadas ainda neste último período analisado).

Quanto aos recortes por países de realização dos estudos, a tabela apresentada abaixo nos permite observar, em primeiro lugar, a preponderância de pesquisas desenvolvidas nos Estados Unidos, para ambas as escalas em análise. Em segundo, nota-se que, no contexto das escolas rurais, o leque de outros países estudados se mostra diverso, correspondendo a casos também pesquisados na América Latina, Ásia e Europa. Por outro lado, em relação às escolas urbanas, apenas a Dinamarca foi palco deste tipo de investigação – para além do caso norte-americano.

| Frequência, em números absolutos, dos países de desenvolvimento dos estudos, entre os recortes empíricos Rural X Urbano | | |
|--|--------------|---------------|
| País | Escala Rural | Escala Urbana |
| Estados Unidos | 4 | 12 |
| Colômbia | 1 | 0 |
| República Dominicana | 1 | 0 |
| Paquistão | 1 | 0 |
| Irlanda | 1 | 0 |
| Dinamarca | 0 | 1 |
| Total de trabalhos | 8 | 13 |

Fonte: elaboração própria.

Em relação às variações de termos empregados referentes à temática geral do Ensino Multisseriado/ Multietário, o universo considerado por nós, apesar de reduzido em números absolutos, confirma a diversidade de denominações relativas às formas de enturmação heterogêneas por série/ idade. E aponta para a prevalência do termo “*multigrade*” (isto é, multissérie), no contexto dos artigos classificados na escala rural; enquanto na escala urbana, tem destaque o emprego do termo “*mixed-age*” (aproximadamente, mistura por idade), confirmando as distinções apontadas pela bibliografia inicial consultada, apresentada ao início deste artigo.

| Frequência, em números absolutos, de emprego dos termos privilegiados em cada trabalho, entre os recortes empíricos Urbano e Rural | | | |
|---|--------------|---------------|----------------------|
| | Escala Rural | Escala Urbana | Total de referências |
| “ <i>multi-grade</i> ” | 5 | 2 | 7 |
| “ <i>multi-age</i> ” | 3 | 2 | 5 |
| “ <i>mixed-age</i> ” | 0 | 8 | 8 |
| “ <i>nongraded</i> ” | 0 | 1 | 1 |
| Total de trabalhos | 8 | 13 | |

Fonte: elaboração própria.

Para o caso das escolas urbanas, não identificamos correlações mais evidentes entre o termo empregado e as décadas de publicação dos artigos, que evidenciassem a maior frequência de determinada denominação, até a segunda metade da década de 2010, quando parece se estabelecer o emprego do termo “*mixed-age classroom*” – os cinco artigos de publicação mais recentes desta amostra, que além dos Estados Unidos, conta apenas com um artigo da Dinamarca, fazem uso desta mesma terminologia.

Para as escolas rurais, apesar da frequência maior de utilização do termo “*multi-grade*”, não foi possível verificar algum estabelecimento mais preciso de algum termo relacionado à classificação por década de publicação dos estudos – chamando atenção a alternância das duas denominações, “*multi-age*” e “*multi-grade*”, ao longo de todo período estudado (da década de 1970 até 2020). Por outro lado, todas as referências ao termo “*multi-age*” estão associadas aos trabalhos que tomam como recorte o caso dos Estados Unidos. Os demais, isto é, Colômbia, República Dominicana, Paquistão e Irlanda, empregam o conceito de “*multigrade*” para se referir aos casos das escolas rurais.

Outra observação importante é que, em geral, verificou-se que os estudos que focam nas escolas urbanas tendem a deixar de lado, em suas produções, passagens que reflitam alguma discussão em torno da eleição de determinado termo, em detrimento de outro, jogando luz à ampla gama de possibilidades para tratar deste tema mais geral, e mesmo as dificuldades que possam emergir deste fato em razão das imprecisões terminológicas. O que não ocorre dentro da amostra dos artigos que abordam o contexto rural, que em sua maioria (5 artigos de 8) apresenta claramente a definição para o termo a ser empregado, diante do leque de possibilidades previamente abordado.

Quanto à Medida de Desenvolvimento utilizada nos Estudos de Impacto desta amostra como um todo, foi privilegiada a noção de desenvolvimento cognitivo das crianças (em 19 trabalhos, de um total de 21). Em seguida apareceram

dimensões que articulam fatores emocionais, sociais e comportamentais na avaliação dos impactos dos agrupamentos multisseriados/ multietários sobre o desenvolvimento infantil. Cabe destacar que um único artigo pode considerar mais de uma medida de desenvolvimento em sua análise.

| Frequência, em números absolutos, do tipo de Medida de Desenvolvimento testado em cada trabalho, entre os recortes empíricos Rural e Urbana | | | |
|--|--------------|---------------|-------------------------|
| Medida de Desenvolvimento | Escala Rural | Escala Urbana | Frequência Total |
| Cognitivo | 7 | 12 | 19 |
| Socioemocional, Comportamental | 3 | 8 | 11 |
| Físico | | 1 | 1 |
| Taxas de fluxo escolar | 1 | | 1 |

Fonte: elaboração própria.

Por fim, quanto aos achados dentro de nossa mostra, há grande imprecisão em relação aos possíveis benefícios ou os prejuízos (ou mesmo a nulidade) que a organização dos agrupamentos multisseriados/ multietários poderia gerar sobre o desenvolvimento infantil, nos distintos aspectos mencionados acima. Enquanto 11 de 21 trabalhos afirmaram a identificação de impactos positivos da enturmação heterogênea, 10 outros estudos apontaram para o seu impacto nulo ou negativo, gerando a impossibilidade, por parte de nosso trabalho, com base nesta metaanálise, de defender uma única direção para este efeito. Em muitos casos inclusive, os efeitos positivos verificados não eram expressivos ou significantes, no contexto das pesquisadas elencadas.

No contexto das escolas rurais, sobressaem-se os resultados positivos sobre as demais possibilidades elencadas – o que não ocorre quanto às escolas urbanas. Levando ao questionamento do estigma negativo, anteriormente citado, em relação ao Ensino Multisseriado como algo associado à falta, necessidade ou escassez (BARRAL, 2018). Cabe destacar, ainda, o fato de os artigos classificados dentro da escala empírica rural não terem trazido apontamentos que levassem à direção negativa quanto aos impactos do Ensino Multisseriado/ Multietário – apenas nula, em contraste com a positiva.

| Frequência, em números absolutos, quanto aos tipos de resultados verificados pelos estudos de impacto, entre os recortes empíricos Rural X Urbano | | |
|--|--------------|---------------|
| Direção | Escala Rural | Escala Urbana |
| Positiva | 5 | 6 |
| Negativa | 0 | 3 |
| Nulo | 3 | 4 |
| Total de trabalhos | 8 | 13 |

Fonte: elaboração própria.

Alguns estudos dentro de nossa mostra ressaltaram, ainda, a importância de verificação de um fator mediador, como medidas de qualidade de interação professor-aluno ou faixa etária das crianças, como elemento essencial para a identificação de efeitos positivos das turmas multisseriadas/ multietárias sobre o desenvolvimento infantil – emergindo como aspectos a serem mais profundamente explorados, em futuras pesquisas.

Um possível viés, não apontado pelos estudos avaliados nesta pequena amostra, diz respeito ao fato de os casos empíricos que, já majoritariamente, localizam-se nos Estados Unidos, quando no tocante à escala urbana, trazem como recorte dados inseridos no contexto do tradicional programa de educação compensatória norte-americano, denominado Head Start. Tal programa é direcionado para crianças em vulnerabilidade social. Logo, a mistura por idade, neste contexto, não estaria associada à possibilidade de mistura também em termos de nível socioeconômico, conforme identificado previamente como um fator positivo de enfrentamento às desigualdades escolares.

5." Discussão e Conclusão

Está consolidada, atualmente, na literatura (GAMORAN, 1995; HALLINAN, 1994; ALVES e SOARES, 2007; BARTHOLÓ e COSTA, 2014), a forte relação entre as formas de enturmação tradicionalmente homogêneas por idade num primeiro momento, mas também por habilidade que, por sua vez, estaria associada aos níveis socioeconômicos dos alunos, e as desigualdades dentro das escolas. Ou seja, mais uma forma de conceber os efeitos das desigualdades de origem social entre as crianças e adolescentes sobre as desigualdades em termos de seus resultados escolares. Enturmados com outros alunos em semelhantes dificuldades, por exemplo em relação aos seus processos de aprendizagem, reduziriam-se as suas oportunidades educacionais – e vice-versa, para os alunos já privilegiados em termos de oportunidades, a enturmação em grupos semelhantes legitimaria suas vantagens desiguais diante dos demais.

Daí a hipótese de as formas heterogêneas de agrupamento escolar apresentarem maior potencial de enfrentamento às desigualdades. Combinada a esta ideia, a literatura (RUTTER E MAUGHAN, 2002; COHEN, 2000). também defende a importância do efeito pares advindo das interações demarcadas pela diversidade, entre as crianças e com seus professores, tanto em termos de aspectos escolares quanto não propriamente escolares, como emocionais e sociais, para todos os envolvidos – independentemente de seu *status* social.

No Brasil, dois cenários chamam atenção quanto ao tema dos agrupamentos heterogêneos: um mais frequentemente denominado ensino multisseriado, atribuídos às Escolas do Campo e relacionado, geralmente, ao problema derivado da ausência de condições ideais de sustentação das tradicionais formas de enturmação homogêneas; e outro denominado ensino multietário, mais comumente associado às escolas localizadas em contexto urbano, reconhecidas como de vertente pedagógica alternativa, que confere maior centralidade ao reconhecimento das particularidades de cada criança.

A revisão sistemática de bibliografia aqui empenhada confirmou a imprecisão no uso de terminologias que se relacionam com a ideias dos agrupamentos intraescolares heterogêneos. Indo de encontro com os argumentos já apresentados por Ronksley-Pavia et al (2019) e Cornish (2010), verificou-se, através dos 21 estudos levantados a alternância entre distintos termos, com prevalência da noção de multietaridade associada à intencionalidade pedagógica positiva em relação à qualidade do ensino nas escolas urbanas.

Antes ainda, vale ressaltar que, de um total de 829 documentos identificados com um extenso conjunto de termos associados aos agrupamentos heterogêneos, apenas tais 21 trabalhos estiveram focados na busca pela compreensão de seus efeitos em termos do desenvolvimento infantil. Nesta classificação, a maioria dos trabalhos tomou como recorte empírico os casos de escolas localizadas em áreas urbanas, de produções publicadas apenas a partir dos anos 1990 – em distinção às escolas em áreas rurais, com produções anteriores, já a partir dos anos 1970. Porém com destaque, em ambos os casos, para a década de 2010, pela maior incidência de estudos de impacto.

Os Estados Unidos foram, sem dúvida o país com maior desenvolvimento deste tipo de estudo, também, para ambas as escalas. Observou-se, no entanto, maior diversidade de recortes espaciais quanto ao estudo das escolas rurais, trazendo maior diversidade pela presença de outros países da América Latina, Ásia e Europa.

Quanto aos resultados dos estudos de impacto de nossa amostra, analisando todo conjunto, repete-se o cenário de imprecisão quando em relação à discussão terminológica. Não foram identificados dados suficientes que comprovem a prevalência de efeitos positivos ou negativos do ensino Multisseriado/ Multietário sobre o desenvolvimento crianças em idade pré-escolar ou ao início da etapa de ensino fundamental. Por outro lado, uma possibilidade verificada a partir de nossas análises comparativas entre este conjunto de trabalhos seria a condição desempenhada por fatores mediadores, como qualidade da interação (YANG *et al*, 2022), faixa etária das crianças (JUSTICE *et al*, 2018), ou formação adequada do professor para elaboração de um currículo adaptado (PURTELL, ANSARI, 2018), para que o efeito verificado assumisse a direção positiva. Hipótese a ser investigada através de pesquisas futuras.

A conotação negativa, portanto, que o ensino multisseriado estaria assumindo, nas últimas décadas no Brasil, de acordo com Barral (2018), e que sustentaria o fechamento de Escolas do Campo, também não se justificaria a partir dos resultados dos estudos de impacto, classificados dentro escala rural de nossa amostra, cuja direção aponta majoritariamente para o sentido positivo ou, em menos casos, nulo – nenhum dos estudos verificados afirma que tais agrupamentos

heterogêneos impactariam negativamente o desenvolvendo infantil, como é comum ouvirmos como justificativa para a interrupção de políticas públicas voltadas à manutenção das Escolas do Campo.

Como conclusão, apontamos enquanto um importante limite para o nosso artigo, a ausência de estudos de impactos que tomem como centralidade o Ensino Multisseriado/ Multietário, em cenário nacional. Até o momento, conhece-se apenas a dissertação de Caldeira (2024), recém-defendida, que toma como recorte analítico o caso da rede municipal de ensino do Rio de Janeiro. Em fase de desenvolvimento, tem-se ciência ainda da tese de Barral, cuja qualificação efetivou-se também no ano de 2024, pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Esta última, no entanto, elege como recorte empírico o pequeno município rural de Lima Duarte, localizado no Estado de Minas Gerais⁵. Assim, como desdobramentos futuros, está em nosso horizonte a comparação qualitativa entre estes dois casos, mais uma vez tomando as escalas rural e urbana como elementos fundamentais dentro de nossas análises.

Referências bibliográficas

ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco. Efeito-escola e estratificação escolar: o impacto da composição de turmas por nível de habilidade dos alunos. In: *Educação em Revista*. Belo Horizonte, n. 45, 2007, p. 25-59.

ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F. *O nível socioeconômico das escolas de educação básica brasileiras*. Belo Horizonte: Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais (GAME); São Paulo: Instituto Unibanco, 2012.

BARRAL, B.S. Educação do Campo: as perspectivas das multisséries em Lima Duarte. Dissertação de Mestrado, UFJF, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/6965>.

BARTHOLO, T. L.; COSTA, M. Turnos e segregação escolar: discutindo as desigualdades intraescolares. In: *Cadernos de Pesquisa*, v. 44, n. 153, p. 670-692, 2014.

BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*, LDB. 9394/1996.

BRASIL. *Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil* /Ministério da Educação e do Desporto, Secretaria de Educação Fundamental. — Brasília: MEC/SEF, 1998. Volume 1.

BRASIL. *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil* /Secretaria de Educação Básica. — Brasília: MEC, SEB, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. *Lei 12796, de 04 de abril de 2013*. Disponível em:

http://planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm#art1. Acesso em: 12 de dezembro de 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. *Base Nacional Comum Curricular*. 2018.

CALDEIRA, Anita Toshie Nakamura. *Enturmação na educação infantil: uma exploração dos efeitos das turmas multietárias*. Dissertação de Mestrado, UFRJ, 2024.

CAMPOS, M. M. et al. A contribuição da educação infantil de qualidade e seus impactos no início do ensino fundamental. In: *Educação e Pesquisa*, v.37, n.1, p.15-33, 2011.

CANO, I. *Introdução à avaliação de programas sociais*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

COHEN, E. G. Equitable Classrooms in a Changing Society. In: HALLINAN, M. T. (Ed.). *Handbook of the Sociology of Education*. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers, 2000. p. 265-284.

⁵ Ambos os trabalhos integram-se ao grupo de pesquisa das autoras deste trabalho

- CORNISH, L. Multiage Classes - What's in a Name? In: *Journal of Multiage Education*, 4(2), 7-11, 2010.
- DURKHEIM, Émile. *Da divisão do trabalho social*. Tradução: Eduardo Brandão – 2ª ed. - São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- GAMORAN, A. et al. An organizational analysis of the effects of ability grouping. In: *American Educational Research Journal*, v. 32, n.4, p.687-715, 1995.
- GORARD, Stephen, SEE, Beng Huat, SIDDIQUI, Nadia. *The Trials of Evidence-based Education. The Promises, Opportunities and Problems of Trials in Education*. Routledge, 2017.
- HALLINAN, M. T. School differences in tracking effects on achievement. In: *Social Forces*, 72(3), 1994. 799–820.
- JUSTICE, L. M.; LOGAN, J. A.; PURTELL, K.; BLESES, D. & HØJEN, A. Does mixing age groups in early childhood education settings support children's language development? In: *Applied Developmental Science*, 23(3), 2018, Pp. 214–226.
- NOGUEIRA, M. A. A Sociologia da Educação do Imediato Pós-Guerra: orientações teórico-metodológicas. In: *Cadernos de Ciências Sociais*, Belo Horizonte, v. 4, n. 6, p.43-66, 1995.
- PEREIRA, Adriana Farias. *Os Efeitos do Clima Escolar na Educação Infantil: uma revisão sistemática*. Dissertação de Mestrado, UFRJ, 2021.
- PURTELL, K. M.; ANSARI, A. Classroom Age Composition and Preschoolers' School Readiness: The Implications of Classroom Quality and Teacher Qualifications. In: *AERA Open*, 4(1), 2018.
- RIBEIRO, L. C. Q. Segregação Residencial: teorias, conceitos e técnicas. In: MOYSÉS, A. (Coord.). *Cidade, Segregação Urbana e Planejamento*. Goiânia: Ed. da UCG, 2005.
- RIBEIRO, L. C. Q., KAZTMAN, R. (Org.). *A Cidade Contra a Escola?: segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina*. Rio de Janeiro: Letra Capital: FAPERJ, 2008
- RIBEIRO, L. C. Q. et al. (Org.). *Desigualdades Urbanas, Desigualdades Escolares*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles: IPPUR/ UFRJ, 2010.
- RONKSLEY-PAVIA, M., BARTON, G. M., & PENDERGAST, D. Multiage Education: An Exploration of Advantages and Disadvantages through a Systematic Review of the Literature. In: *Australian Journal of Teacher Education*, 44(5), 2019. Retrieved from <https://ro.ecu.edu.au/ajte/vol44/iss5/2>.
- RUTTER, M. & MAUGHAN, B. School effectiveness findings 1979-2002. In: *Journal of School Psychology*, 40(6), 2002. 451–475.
- YANG, Q.; BARTHOLOMEW, C. P.; ANSARI, A.; PURTELL, K. M. Classroom age composition and preschoolers' language and literacy gains: The role of classroom engagement. In: *Early Childhood Research Quarterly*, Volume 60, 3rd Quarter 2022, Pages 49-58.

ANAI S

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONTROLE À PRECARIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO: um estudo realizado com trabalhadores informais no carnaval de Salvador em 2023

Candice Dourado Camacam (UFBA)

Daisy Lima de Souza Santos (UFBA e UEFS)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

METRÓPOLES:
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

RESUMO

O objetivo da pesquisa foi trazer informações referentes às condições de atividades de trabalho durante o carnaval de Salvador, indagar se havia sinais de precarização nessas relações, bem como explicar o papel das políticas públicas para os avanços e perspectivas de mudanças futuras. O presente trabalho utilizou como metodologia uma pesquisa de campo denominada Observatório do Carnaval com base no questionário preenchido por servidores através de entrevistas, de forma individual e presencial durante o Carnaval 2023 em Salvador. Os resultados obtidos demonstraram o perfil do sexo masculino de faixa etária entre 26 a 39 anos com ensino médio incompleto, sem deficiência, desempregado a pelo menos 5 anos que auferem menos de R\$ 500,00 todo o período, trabalha 12 horas por dia sem vínculo empregatício e que já tem mais de 5 anos atuando no Carnaval.

PALAVRAS-CHAVE: Precarização do Trabalho. Carnaval. Políticas Públicas.

INTRODUÇÃO

A Diretoria de Desenvolvimento Econômico (DDE) da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Emprego e Renda (SEMDEC) sob a direção de Maria Eduarda Lomanto e coordenação de Cristiane Almeida Thomás criou o questionário denominada Observatório do Carnaval como o propósito de identificar os trabalhadores durante o período de Carnaval, uma vez que é um evento que promove a geração de emprego e renda da cidade. O instrumento foi pensado visando identificar as condições de trabalho nesse período e de que maneira a SEMDEC pode inibir os casos de precarização e como pode aproveitar essa mão-de-obra pós Carnaval gerando renda à população através da inserção no mercado de trabalho. A ideia surgiu, pois, a Secretaria muitas vezes tem vagas disponíveis no Sistema de Intermediação de Mão-de-Obra (SIMM) que ficam ociosas por falta de candidatos. Atualmente, a maneira de participar de um processo seletivo é realizando a inscrição no site próprio, o qual é divulgado em diversos veículos de comunicação além de ser possível se apresentar no posto que fica localizado no bairro do Comércio, de maneira presencial para cadastrar o currículo e acesso ao banco de vagas.

O presente trabalho apresenta um estudo das pesquisas realizadas durante o Observatório do Carnaval apresentando o resultado dos dados obtidos através da realização das pesquisas in loco. Esse estudo exploratório permite que as ideias de Políticas Públicas apoiem e orientem os gestores quanto à execução no futuro do programa afim de torná-lo mais efetivo e eficaz para a Secretaria, bem como traga resultados mais alinhados ao propósito da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Emprego e Renda (SEMDEC).

O objeto de estudo do Observatório do Carnaval captou a heterogeneidade da condição do trabalho no evento, tendo como parâmetro os tipos de vínculos, média de remuneração, jornada de trabalho executada e perfil social do trabalhador. Vinte pesquisadores, sendo eles servidores, terceirizados e com cargos em comissão entregaram 4.257 pesquisas realizadas desde o primeiro até o penúltimo dia do evento, interrompido por conta da chuva que o impossibilitou a pesquisa no último dia. Para a realização dessa operação foram realizadas pesquisas com 2.769 trabalhadores presentes nos blocos, 1.498 nos camarotes todos eles dentro dos circuitos Barra/Ondina e Campo Grande/Avenida.

A partir dos relatos dos pesquisadores, notou-se condições e práticas corriqueiras que tornam as condições laborais instáveis, inseguras e desfavoráveis para os trabalhadores. Esse fenômeno denominado precarização das relações de trabalho costuma ocorrer por várias razões e manifestar-se de diversas formas. Algumas das principais características das condições citadas incluem: informalidade, baixa remuneração, falta de benefícios, jornada de trabalho excessivas, falta de proteção legal, bem como insegurança no emprego. Nesse sentido, o objetivo da pesquisa é trazer informações referentes às condições de atividades de trabalho durante o carnaval de Salvador, indagar se havia sinais de precarização nessas relações, bem como explicar o papel da Secretaria para os avanços e perspectivas de mudanças futuras.

A ideia do estudo a partir das pesquisas realizadas no Observatório do Carnaval, surgiu da necessidade de apresentar de que maneira a Controladoria pode ser usada como ferramenta preventiva de evitar essas condições precárias de trabalho, bem como otimizar a aplicação dos recursos alinhados aos objetivos estratégicos do órgão. A partir dos dados coletados, surgiu a motivação de pensar políticas públicas para promover ações afirmativas com esses trabalhadores pós-carnaval e pré-carnaval no ano de 2024 e de que maneira a Controladoria pode interferir positivamente para esses feitos.

A primeira atuação da Secretaria na Operação Carnaval ocorreu com o propósito de conhecer o perfil desses trabalhadores para poder resgatá-los para programas de trabalhos futuros que é o objeto da secretaria em questão. O problema da pesquisa teve a intenção de identificar as precarizações nessas relações de trabalho e, futuramente, evitar que elas ocorram, ou até mesmo, fiscalizar mais efetivamente essas situações afim de evitá-las e, neste passo, tornar o maior evento da cidade menos excludente e mais justo e igualitário contando com o monitoramento e análise da Controladoria. Isso ocorre pois o prisma da Administração Pública é a prestação de serviços aos cidadãos, além de responder as demandas da sociedade por serviços públicos de qualidade garantindo a participação popular no processo e a transparência dos atos.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO

É indispensável conceituar Turismo e Políticas Públicas para iniciar o conteúdo e explicar as entrevistas realizadas, bem como o objetivo da Secretaria de Desenvolvimento Econômico Emprego e Renda a partir da pesquisa. Para a SEMDEC, o fato de proporcionar a escuta ativa no momento da maior festa de rua do mundo, que é o Carnaval de Salvador, pode trazer progresso futuro para os envolvidos nas atividades e fomentar a empregabilidade, que é a proposta da gestão. Com a empregabilidade, mesmo que sazonal, a atividade turística fomenta na sociedade a possibilidade de ganhos imediatos que movimentam a economia e fazem crescer o PIB. O turismo é visto como um dos vetores do desenvolvimento econômico da sociedade que Latouche (2009, p. 22) considerava “sociedade fagocitada por uma economia cuja única finalidade é o crescimento pelo crescimento”.

As informações obtidas a partir dos dados coletados podem servir de base para a proposta da Secretaria sobre as melhorias de condições dos trabalhadores em seus postos de trabalho e a garantia da fiscalização por parte do órgão de fornecimento de informações estratégicas, bem como da definição das metas e acompanhamento que se orientam através da qualidade do serviço prestado versus racionalização dos gastos.

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (Souza, 2006, p. 7).

Podemos definir as políticas públicas realizadas para o evento do Carnaval como a responsabilidade de promover a infraestrutura, bem como de organizar e controlar o acesso das pessoas, promover a mobilidade, acessibilidade, organização dos espaços dos ambulantes, camarotes, horário dos desfiles de trios, análise dos projetos, fiscalização e liberação das montagens dos camarotes, postos de atendimento, policiamento, dentre outros.

Para isso, o poder público conta com membros da iniciativa privada e da sociedade civil que compõem a governança pública e o Conselho Municipal do Carnaval (COMCAR), que é o órgão de natureza colegiada e representativa das entidades, dos órgãos públicos e da sociedade com atribuições fiscalizadoras e deliberativas.

Segundo Andrade (2023), apesar da estrutura de governança preconizar a participação coletiva nas decisões, é preciso que haja maior presença e participação dos representantes, de modo que as decisões e ações representem

efetivamente os interesses da coletividade, e não apenas de uma parcela dos grupos representados no COMCAR. Pois é a partir da participação popular que se apresentam as reais dificuldades enfrentadas pelos trabalhadores no dia-a-dia do evento e os representantes tem como analisar os ajustes de maneira a promover o bem-estar dos trabalhadores.

Silva, Bantim e Costa (2021) confirmaram a partir dos estudos de Souza (2016), que nos periódicos da área de turismo há poucos estudos dedicados a analisar, de forma quantitativa, o trabalhador e suas condições de trabalho. De acordo com a autora, alguns estudos até abordam aspectos da rotina de trabalho, mas com foco no turista, nas empresas ou em aspectos relacionados à forma de inserção no mercado de trabalho, tais como os estudos de Tomazzoni (2007), Pimentel e Paula (2014), Agostinho e Mondo (2018) e Lima e Amaral (2018).

A partir da lacuna da pesquisa e da notoriedade do conceito de precarização das relações de trabalho, uma vez que no período da pandemia a falta de oportunidade de emprego aumentou consideravelmente e o termo precarização tornou-se cada vez mais utilizado, surgiu o objetivo principal da pesquisa.

O projeto/ atividade da SEMDEC sob a sigla SIMM (Sistema de Intermediação de Mão-de-Obra) tem feito um trabalho pós-pandemia no qual tem obtido resultados expressivos e aumentado a oferta de vagas e tem praticado ações afirmativas e voltadas para a mulher. O SIMM é financiado pelo FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego e tem como missão intermediar mão-de-obra gratuitamente. Afinal, a oferta do trabalho é indispensável para a comunidade, pois é garantia da dignidade humana e subsistência, no entanto, diante das dificuldades encontradas para alcançar o trabalho formal, as pessoas acabam se sujeitando a trabalhar de forma independente, visando a sobrevivência.

Em 2017, a reforma trabalhista aprovada no Governo Temer, por meio da lei 13.467/17 e a Lei 13.429/17 que permite a terceirização generalizada, ocasionou maior segurança jurídica aos empregadores, o que fez com que pudessem contratar trabalhadores de maneira remota, parcial ou em regime intermitente, gerando perdas expressivas dos direitos dos trabalhadores. Além disso, os sindicatos ficaram fragilizados, deixando de ser obrigatório o que tornou o trabalhador mais vulnerável a condições de trabalho precárias facilmente identificadas através da pesquisa em que o resultado identificou a maioria de trabalhos informais.

Além dessas alterações, foi criada a PEC n 241/2016 que determinou o teto dos gastos públicos a fim de contornar a crise econômica e visando ajustar o investimento em saúde e educação. Diante disso, a Controladoria que tem em seu processo de gestão a responsabilidade de planejamento, orçamento, execução, controle, medidas corretivas.

Na Gestão Pública, a atividade da Secretaria, que atende a demanda social de geração de empregos, também pode incorrer na precarização que vem do conceito de precariado (Alves, 2013; Braga, 2012, 2017, 2018; Braga; Marques, 2017; Standing, 2011). O termo é considerado uma nova classe social composta por trabalhadores, em geral bem qualificados, mas vivendo em permanente insegurança laboral, com sofríveis condições de trabalho e sem uma identidade fundada nele. Atualmente, uma parcela crescente de trabalhadores sofre com a alta rotatividade dos empregos, bem como a instabilidade, jornadas de trabalho exaustivas, com renda instável e insegura, muitas vezes sem perspectiva de aposentadoria.

Sendo assim, diante desse cenário de perdas dos direitos humanos e trabalhistas, os profissionais vêm sendo acometidos por adoecimento mental, bem como sendo expostos à situações de insegurança, desamparo, assédio, dentre outros constrangimentos para simplesmente se manterem nos postos de trabalho. O Turismo durante o período do Carnaval traz muitos benefícios para a Cidade do Salvador, haja vista a empregabilidade para a comunidade local. No entanto, é comum imaginar que existem profissionais de baixa escolaridade em determinadas áreas de atuação e que isso esteja diretamente relacionado ao binômio cor/raça.

Mas a atuação do SIMM no recrutamento, seleção e orientação aos empregadores no período do Carnaval, bem como na captação pós-evento, talvez seja uma oportunidade de mudanças significativas para o próximo Carnaval de Salvador e de reconhecimento do papel da Secretaria e de um bom desempenho da gestão.

3 PRECARIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO NO SETOR DE EVENTOS E POLÍTICAS PÚBLICAS ADOPTADAS ATUALMENTE

A precarização das relações de trabalho é frequentemente associada a mudanças nas dinâmicas econômicas, avanços tecnológicos e políticas governamentais. A busca por maior flexibilidade por parte dos empregadores e o desejo de reduzir custos operacionais muitas vezes contribuem para essa tendência. Todavia, a prática pode resultar em salários mais baixos, menos benefícios e maior rotatividade entre os funcionários, causando impactos nos custos de trabalho além de influenciar diretamente nos relatórios financeiros e projeções. Além disso, pode causar litígios legais, greves ou descontentamento dos funcionários dificultando o trabalho da área de gestão de riscos que é o de avaliar a mitigar os possíveis impactos financeiros associados a questões trabalhistas. Sem contar que a qualidade do trabalho e produtividade podem ser afetados com a condição desconfortável, o que prejudica o acompanhamento das métricas de desempenho do colaborador.

A relação entre a precarização das relações de trabalho e as políticas governamentais utilizadas, a exemplo da controladoria, pode ser complexa e abrange várias dimensões. A controladoria é responsável por atividades relacionadas à gestão financeira, contabilidade, planejamento estratégico e controle interno. Castelo Neto (2009, p 32), na sua definição de controle, diz que ele “é um mecanismo de verificação da realização dos planos e metas executadas pelas entidades”.

De acordo com Silva, Bantim e Costa (2021), apesar de ocupar posição econômica estratégica e proporcionar visibilidade dos destinos no mercado global, o setor de eventos se mantém, em grande parte, através das relações de trabalho terceirizadas, temporárias e informais. Essas relações são advindas do modelo financeiro internacional, de acumulação flexível do capital, onde o contrato de trabalho com todos os direitos e obrigações previamente definidos e inalterados ao longo de sua duração, vem sendo trocado por modelos menos rígidos, a partir da chamada “reestruturação produtiva”.

As autoras identificaram elementos poucos criteriosos na contratação dos funcionários sobre os serviços prestados, e basearam-se na percepção dos *freelancers* sobre as estratégias de capacitação que assemelham a precarização das relações trabalhistas no carnaval de Salvador. A empresa contratada não importava com as consequências na qualidade do serviço prestado, já que o regime de terceirização acaba mitigando a percepção da responsabilidade e, conseqüentemente, gerando poucos danos à imagem da empresa perante o público. Aí que entra a Secretaria para avaliação do impacto financeiro de problemas de reputação e na implementação de práticas éticas de prestação de contas, em se tratando de verba pública.

Segundo Costa, Moreira, Ferreira, Magalhães, Neto (2019), a Controladoria, é um sistema que ordena, oxigena e efetiva um modal administrativo de qualquer organização, sendo impreterível a aplicabilidade destes parâmetros a fim de fornecer em brio intento um parâmetro de gestão de qualidade para a administração pública e em concomitância, um melhor serviço e atendimento às demandas sociais por integralidade. A função da Controladoria é dar suporte ao processo de gestão, haja vista que esta realiza atividades na produção de informações operacionais e estratégicas, as quais são de fundamental importância para o processo de gestão (Bruni; Gomes, 2010).

Sendo assim, Andrade (2023) descreve uma semelhança entre a governança pública no carnaval de Salvador e no de Recife que é o desenvolvimento de uma cadeia industrial local, voltada para o atendimento das necessidades do festejo demonstradas no questionário. Ele enumera as empresas voltadas à montagem das estruturas necessárias à gestão do evento, sejam de serviços públicos (segurança, saúde etc.), sejam privados, como palcos, arquibancadas, camarotes;

geradores de energia; empresas voltadas à confecção/customização de fantasias; montagem dos trios elétricos, carros alegóricos, entre outros tipo: serviços culturais voltados às atividades culturais e artísticas, de música, dança, de moda e beleza, sem contar o reatamento sobre o *trade* turístico, indústria de bebidas e alimentos, estes últimos já fora do âmbito local, mas com unidades industriais nos estados, que contribuem para a geração do emprego e renda.

3.1 TRABALHO INFORMAL DURANTE O PERÍODO DO CARNAVAL

De acordo com Antunes e Alves (2004), apesar da submissão do trabalho ao processo capitalista de produção ao longo dos últimos séculos e da constante substituição do ser humano pela tecnologia nas últimas décadas, a classe trabalhadora não está desaparecendo e ainda mantém sua relevância estrutural. Em contrapartida, o setor informal demonstra a capacidade de absorver uma parcela dos trabalhadores excluídos das relações de assalariamento, não apenas devido ao avanço técnico, mas também em decorrência de variáveis como idade, sexo e habilidade, entre outros fatores. Esses trabalhadores podem encontrar-se desempregados ou subempregados devido às flutuações do ciclo econômico, ou escolhem deixar essa relação, visualizando no setor informal uma alternativa viável de sobrevivência.

Adicionalmente, partes dos assalariados e diversos membros da família, como esposas e filhos, podem ingressar na informalidade como forma de complementar a renda familiar. É importante destacar que, mesmo com níveis de renda não significativos, as condições de trabalho "por conta própria" constituem uma aspiração para muitos trabalhadores que almejam se libertar de um patrão, de um chefe ou de horários inflexíveis. Muitos decidem adotar essa condição após terem sido assalariados, acumulado recursos financeiros ou bens, ou mesmo após se desvincularem dessa relação e receberem os direitos trabalhistas (Anjos, 2011).

A classe trabalhadora abrange a totalidade dos assalariados que dependem da venda de sua força de trabalho para subsistência. Essa definição não se limita aos trabalhadores manuais diretos, incluindo, também, o conjunto do trabalho social e do trabalho coletivo que comercializa sua força de trabalho como mercadoria em troca de salário (Antunes; Alves, 2004).

Para Guimarães (2015) a exploração do trabalho encontra-se atualmente em um contexto em que a informalidade se confunde com a flexibilização e desregulação, demonstrando o sucesso do modelo neoliberal – a exemplo do Carnaval de rua do Rio Janeiro, com milhares de ambulantes a serviços de cervejarias sem nenhuma garantia trabalhista de forma normalizada pelo poder público; ou ainda com os programas de voluntariado de megaeventos como as Olimpíadas, quando são mobilizadas milhares de pessoas para garantir o lucro das entidades privadas.

O Carnaval é reconhecido como a maior festa popular do Brasil. Sem dúvida, representa uma oportunidade para preservar as tradições e a cultura local. Além disso, configura-se como uma excelente oportunidade para a geração de trabalho e renda.

A necessidade de organizar os festejos ocasionou uma participação cada vez maior do Poder Público na organização dos festejos, ao assumir formalmente a responsabilidade de prover a infraestrutura, bem como de ordenar o Carnaval, controlando o acesso de parte dos atores (ambulantes, blocos, camarotes, trios independentes, etc.) ao evento popular, mediante à utilização de determinados critérios de ordenamento do desfile das agremiações Carnavalescas e trios independentes, bem como pelo credenciamento de vendedores ambulantes, venda de quotas de patrocínio, análise de projetos e liberação dos espaços para a montagem das estruturas de camarotes, bem como sua fiscalização etc. (Andrade, 2023)

O trabalho informal no Carnaval de Salvador é uma prática comum e significativa, dada a magnitude e a intensidade das festividades na cidade. O evento, na Bahia, é um dos maiores e mais conhecidos do mundo, atraindo milhões de turistas e moradores locais. Muitas vezes, sem contratos formais, benefícios ou proteções trabalhistas. Isso pode incluir trabalhadores temporários, *freelancers*, trabalhadores por conta própria sem garantias de segurança no emprego.

Durante esse período, diversas oportunidades de trabalho informal surgem para atender à demanda crescente nos setores de serviços, comércio e entretenimento. Segue abaixo algumas corriqueiras atividades de trabalho informal:

- » Vendedores Ambulantes: Muitas pessoas aproveitam a oportunidade para vender uma variedade de produtos, como alimentos, bebidas, roupas, acessórios e itens temáticos relacionados ao Carnaval. Eles podem operar em barracas improvisadas ou simplesmente caminhar pelas multidões oferecendo seus produtos;
- » Artistas de Rua: Músicos, dançarinos, artistas plásticos e outros talentos aproveitam o grande público presente no Carnaval para se apresentarem nas ruas e ganharem gorjetas ou receberem pagamento direto de espectadores;
- » Transporte Informal: Devido à grande movimentação de pessoas, serviços de transporte informal, como mototáxis, bicicletas de aluguel, e até mesmo pessoas oferecendo caronas, podem se tornar mais comuns para atender à demanda temporária;
- » Serviços de apoio: Há também oportunidades informais relacionadas a serviços de apoio, como segurança privada temporária, limpeza e manutenção de áreas públicas utilizadas durante o período;
- » Trabalhadores em eventos: O Carnaval envolve uma série de eventos, como trios elétricos, blocos de carnaval, festas e shows. Trabalhadores informais podem encontrar oportunidades temporárias para ajudar na organização, segurança, venda de “abadás” de blocos e camarotes, entre outros.

Em alguns casos, os trabalhadores podem ser forçados a cumprir longas jornadas de trabalho sem pagamento adicional, resultando em falta de equilíbrio entre trabalho e vida pessoal. Embora a flexibilidade nas relações de trabalho possa ser positiva, a sua aplicação excessiva, sem garantias de estabilidade ou benefícios, pode levar à precarização. Isso inclui contratos de curto prazo, trabalho intermitente e zero horas.

A ausência de leis trabalhistas adequadas ou a falta de fiscalização e aplicação dessas leis podem permitir que os empregadores explorem os trabalhadores e ignorem padrões mínimos de condições de trabalho. A terceirização em excesso pode resultar em relações de trabalho precárias, onde os trabalhadores contratados por meio de empresas terceirizadas podem enfrentar condições menos favoráveis em comparação com os funcionários diretos da empresa contratante. Trabalhadores temporários ou contratados por projetos específicos muitas vezes enfrentam a incerteza em relação à continuidade do emprego, o que pode gerar ansiedade e dificultar o planejamento a longo prazo.

Essa atividade durante o período do Carnaval pode ser uma fonte importante de renda para muitas pessoas, mas também pode apresentar desafios, como a falta de garantias trabalhistas, instabilidade financeira e concorrência acirrada. As autoridades locais geralmente procuram regulamentar essas atividades para garantir a segurança e o bem-estar de todos os envolvidos. É aí que a SEMDEC pode atuar coibindo a prática com o apoio dos órgãos fiscalizadores e planejando o evento de maneira a evitar tais condições. Ou seja, antecipando as contratações através do SIMM por ter o suporte necessário, controlando no dia a dia da atividade as práticas de trabalho e, destinando o recurso para que tal condição favoreça e possibilite a mudança na cultura organizacional dos contratantes.

4 METODOLOGIA

Do ponto de vista metodológico, sobre os meios utilizados para coleta de dados, optou-se por realizar uma abordagem qualitativa e quantitativa e foi desenvolvido por meio do método descritivo, utilizando como base de dados os questionários aplicados durante o Carnaval de Salvador em 2023. Além disso, é empregado o método histórico, com objetivo de fazer análises de fatos e fenômenos que expliquem a realidade atual do cenário pesquisado.

O questionário foi aplicado pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Emprego e Renda contendo dados como idade, sexo, raça/cor, escolaridade, rendimento médio do carnaval e período, jornada de trabalho e tempo de experiência.

A pesquisa aplicada destina-se a responder perguntas sobre precarização das relações de trabalho a partir da tabulação dos dados coletados dentro do universo dos trabalhadores nesse evento sazonal, que alavanca o faturamento do município e que pode ser identificado facilmente no orçamento.

Busca-se aqui identificar o perfil dos profissionais do Carnaval de Salvador em seus mais diversos aspectos e criar variáveis quantitativas que filtre perfis específicos para responder à pergunta sobre se há precarização nessas relações de trabalho e de que maneira foi identificada e pôde ser provada/verificada e apresentar propostas de aprimoramento da Administração Pública perante essa demanda social.

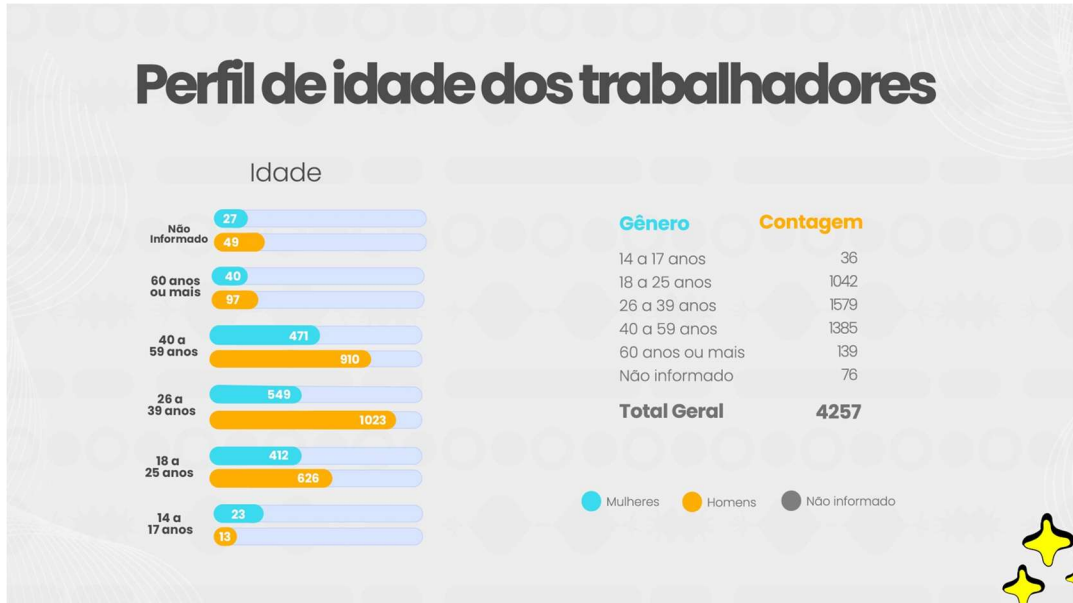
O público-alvo da pesquisa foram trabalhadores dos blocos, camarotes e dos trios elétrico independente da função desempenhada durante o carnaval de Salvador no ano de 2023. Os pesquisadores da instituição responsável pela pesquisa saíram no Circuito Dodô (Barra- Ondina) e Osmar (Campo Grande). A meta inicial era de uma amostra de 5.000 trabalhadores que não foi alcançada devido as condições climáticas do último dia da pesquisa. O resultado total foi de 4.257 trabalhadores que responderam às perguntas feitas por vinte pesquisadores todos colaboradores contratados pela SEMDEC para atuarem na Operação Carnaval. A maior parte da pesquisa foi obtida através dos trabalhadores dos blocos/trios uma vez que o acesso aos camarotes e condições de trabalho se tornaram mais difíceis por conta da dificuldade de interrupção nos processos de montagem da festa internamente enquanto nos blocos os cordeiros e/ou outros profissionais dos blocos/trios chegam com bastante antecedência e conseguiam atender os pesquisadores.

As etapas da pesquisa consistiram inicialmente da Observação direta no Carnaval de Salvador a partir da realização dos questionários no Carnaval, com o intuito de fazer uma triangulação na coleta de dados e examinar o objeto de pesquisa sob múltiplas perspectivas. Depois de tabulado os dados foram feitos levantamentos bibliográficos a partir de artigos, dissertações e teses cuja investigação utilizou-se de palavras-chave, como: Precarização do trabalho; Região Metropolitana de Salvador; Carnaval. Após leitura e fichamento dos documentos selecionados que tinha relevância ao tema levantado foram feitos estudos no *site* da Prefeitura Municipal de Salvador (PMS) dos dados demográficos e econômicos levantados para a produção do texto e posterior construção de cruzamento dos dados que permitem representar e sintetizar os resultados da pesquisa além de fazer teste de concordância. A redação do artigo foi descrita a partir da conclusão dos estudos e o estudo sugere melhorias na execução da pesquisa e propostas pós evento.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Descrevendo os resultados, na assertiva idade dos trabalhadores, a prevalência foi no grupo de 26 a 39 anos seguido de 40 a 59 anos e em terceiro lugar, de 18 a 25 anos, sendo que, em todos os três grupos de idade foram identificados que a maioria é formada por homens.

Gráfico 1 – Perfil de idade dos trabalhadores



Fonte: Dados da pesquisa (2023)

Outra pergunta feita foi para identificação do grau de escolaridade e o resultado foi que um maior percentual de trabalhadores tinha ao menos o segundo grau completo, o que representou um quantitativo de 1778 pessoas, sendo 41,77% do público entrevistado seguido de ensino médio incompleto e fundamental incompleto.

Gráfico 2 – Perfil de escolaridade dos trabalhadores



Fonte: Dados da pesquisa (2023)

No quesito gênero, a autodeclaração prevaleceu no sexo masculino resultando em 64% e os que se declararam em gênero diferente do feminino/masculino não representaram nem 1%.

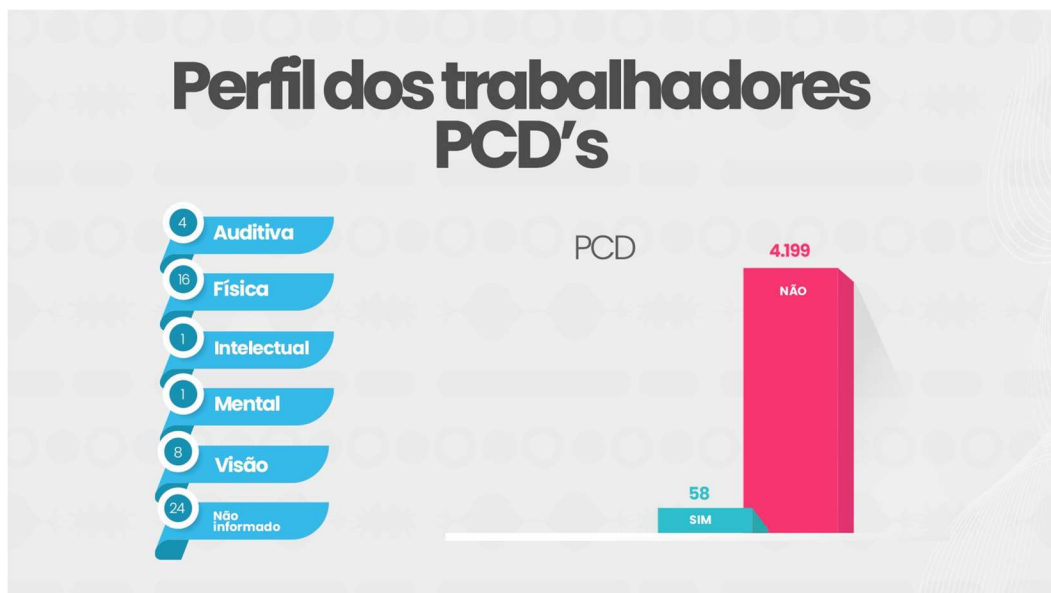
Gráfico 3 – Perfil de gênero dos trabalhadores



Fonte: Dados as pesquisa (2023)

Já entre os trabalhadores que se identificaram como pessoas com deficiências (PCDs), a maioria preferiu não informar qual deficiência, mas, os que informaram tinham predominantemente deficiência física.

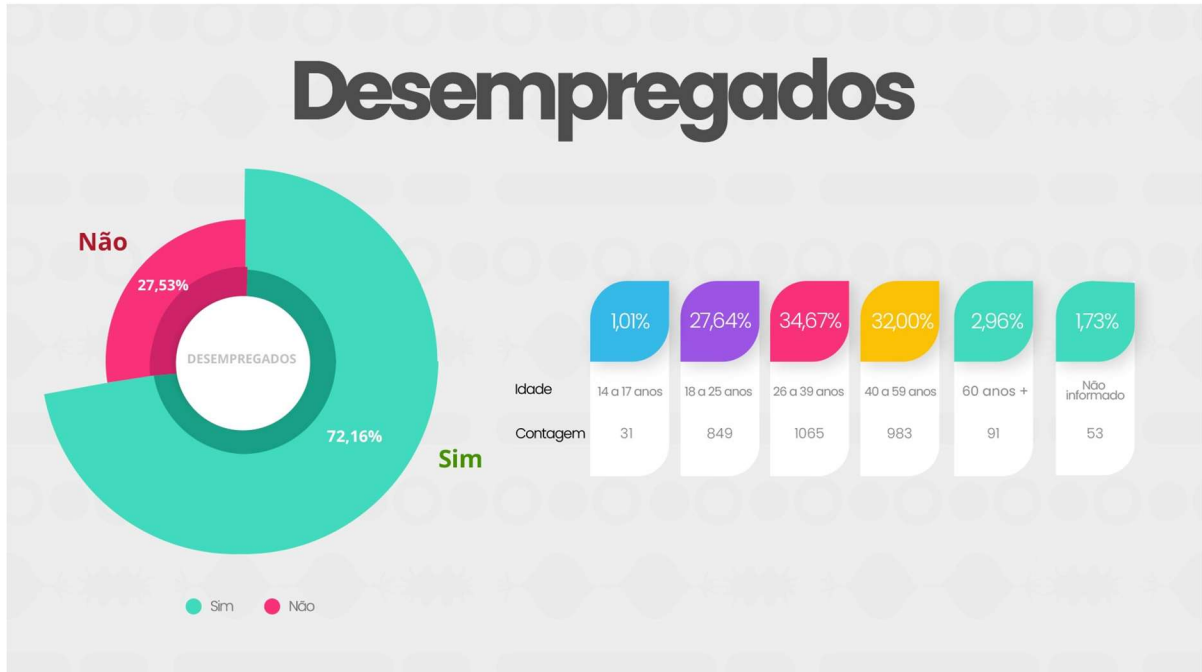
Gráfico 4 – Perfil dos trabalhadores de pessoas com deficiência



Fonte: Dados as pesquisa (2023)

Um dado relevante identificado foi o número de desempregados, o qual representou um 72,60% estando a maioria entre 26 a 39 anos e o tempo fora do mercado de trabalho que foi questionado representou 5 anos ou mais.

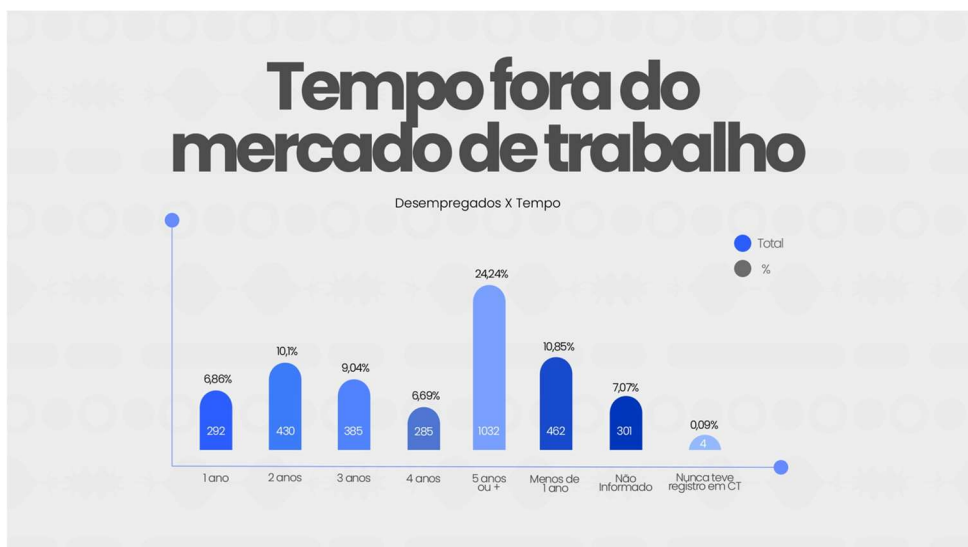
Gráfico 5 – Percentual de desempregados



Fonte: Dados as pesquisa (2023)

Teberga (2020) indica que, no período da COVID-19, além do grande impacto no faturamento das empresas por conta das medidas que não permitiam aglomerações afim de conter o vírus, os trabalhadores também sofreram com a situação, e, já estando em situação de informalidade, dependiam exclusivamente das políticas de seguridade social.

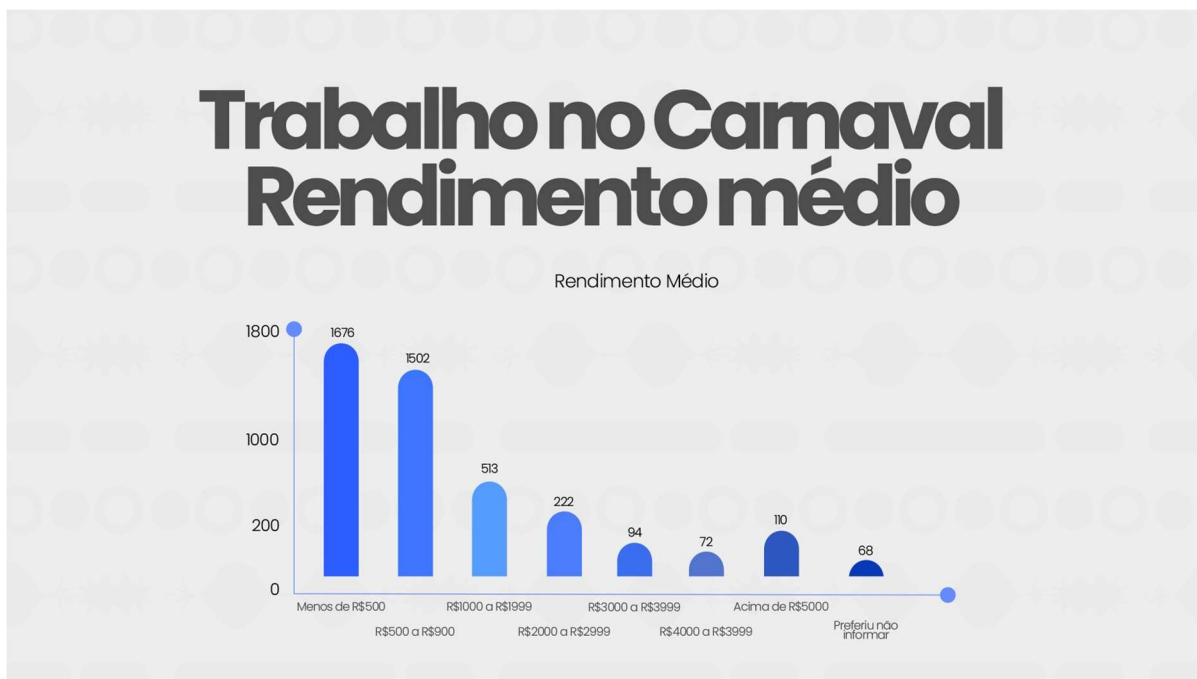
Gráfico 6 – Tempo fora do mercado de trabalho



Fonte: Dados as pesquisa (2023)

O rendimento durante o período predominou na faixa e R\$ 500,00, seguido de R\$ 500,00 a R\$ 900,00. Druck e Franco (1997) descrevem que todas essas mudanças (terceirização, automação, e informatização se concretizam em um cenário de enfraquecimento do poder dos sindicatos dos trabalhadores e suas relações com o patronato que, em geral, visam enfraquecer a representação coletiva em prol de negociações individuais e diretas com os trabalhadores.

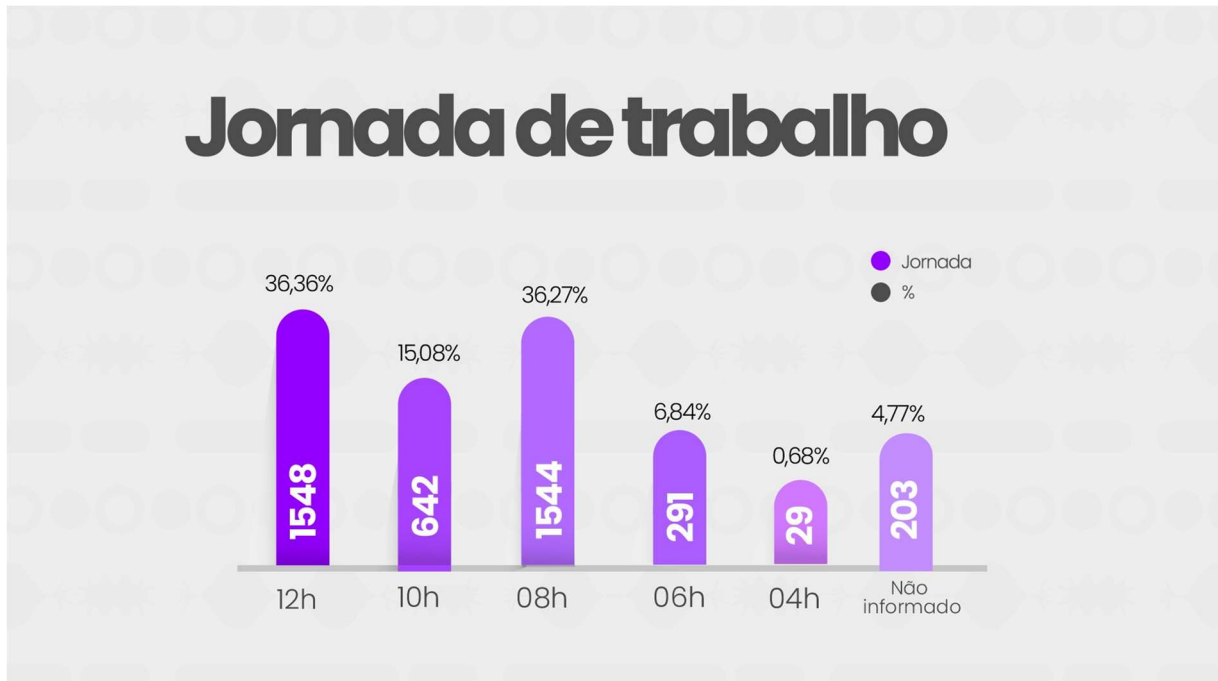
Gráfico 7 – Rendimento médio do trabalho no carnaval



Fonte: Dados as pesquisa (2023)

Já a jornada de trabalho de doze horas foi disparadamente seguida de até 8 horas/dia. No entanto, esse valor reflete muitas vezes o único ou talvez o maior rendimento do trabalhador durante o ano, uma vez que a festa tem índices de receita multiplicadas durante o festejo. A precarização do trabalho é recorrente no setor de eventos em razão da sua alta informalidade e se manifesta principalmente nas jornadas exaustivas de trabalho, e isso se manifesta desde grandes eventos (mesmo com toda fiscalização envolvida) até os pequenos eventos, que não envolvem tanta visibilidade (Teberga, 2020).

Gráfico 8 – Jornada de trabalho



Fonte: Dados da pesquisa (2023)

Salvador teve uma média de 16,5 milhões de pessoas curtindo a folia. Deste total, 854 mil eram turistas do interior do estado e de São Paulo, Rio de Janeiro, Pernambuco, Minas Gerais e Distrito Federal. Além disso, a capital recebeu 86 mil turistas estrangeiros vindos, principalmente, da Argentina, França, Estados Unidos, Alemanha, Espanha e Inglaterra. De acordo com o governo baiano, a receita turística do período é estimada em R\$ 2,5 bilhões” (Turismo; Maciel, 2020)

Corroborando Carlos Magno (2023), o Conselho eleva a ação coletiva necessária à gestão do Carnaval, enquanto *Common Pool Resource* (CPR), contribuindo para a preservação de importantes aspectos culturais e históricos, bem como para a geração de emprego e renda para os grupos representados no COMCAR, como para outras tantas atividades econômicas que se beneficiam do Carnaval de Salvador.

Em relação ao tempo de experiência de trabalho no evento, a maioria tem mais de 5 anos, ou seja, os mesmos trabalhadores costumam retornar nos anos seguintes. O curioso, porém, é que a primeira experiência acusou o segundo maior percentual.

Gráfico 9 – Tempo de experiência no carnaval



Fonte: Dados as pesquisa (2023)

Já o dado referente ao vínculo de trabalho chamou a atenção por ser 73,06% sem vínculo, ou seja, trabalhos informais sem qualquer garantia trabalhista seguidos de contratos temporários e carteira assinada. O que só confirma o estudo de Marcella, Natasha, Maria Angélica (2020) sobre a precarização das relações de trabalho em turismo, principalmente as questões da terceirização e contratos temporários (em razão da sazonalidade da atividade).

Gráfico 10 – Vínculo de trabalho no carnaval



Fonte: Dados as pesquisa (2023)

Sendo assim, a partir dos resultados obtidos, identifica-se o perfil do trabalhador do Carnaval como homem de 26 a 39 anos, residente em Salvador, que está há mais de 5 anos fora do mercado de trabalho formal, que ganha até R\$ 500,00 durante os 7 dias do evento, sem vínculo empregatício, com uma jornada de 12 horas de trabalho diário, que já realiza a atividade temporária há pelo menos cinco anos, está desempregado atualmente e tem ensino médio incompleto como grau de escolaridade.

Dados do IPEA (2018) mostram que 71,1% dos trabalhadores do segmento de cultura e lazer (que envolve os espetáculos e atividades complementares) são informais, ou seja, não possuem carteira de trabalho e previdência social assinada pelo empregador.

Espera-se que a partir dos resultados apresentados e da ação da SEMDEC, os mecanismos da Gestão Governamental por meio de sua abordagem sistêmica em comum acordo com a controladoria, possam auxiliar no ordenamento jurídico diante da necessidade da satisfação do interesse coletivo no que tange à empregabilidade no município de Salvador.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um dado relevante e observado é a baixa escolaridade que muitas vezes torna mais difícil o acesso à vaga de trabalho formal, a depender do cargo que a empresa disponibilize. Nessa perspectiva, o Programa Treinar para Empregar da Prefeitura Municipal de Salvador possibilita a capacitação dos trabalhadores, viabiliza o conhecimento, estimula a capacidade competitiva e o fortalecimento do potencial profissional, aumentando, deste modo, a chance de inserção no mercado de trabalho.

A SEMDEC em regime de parceria público-privada com os órgãos do sistema S (SEBRAE, SENAC e SENAI) promove cursos de qualificação na modalidade remota ou presencial na expectativa de empregabilidade pós-conclusão. Logo, tendo os contatos dos trabalhadores pós-carnaval, o SIMM teria como direcionar os trabalhadores do carnaval para oportunidades futuras em empresas privadas com base na atuação/escolaridade o qual a empresa exige, ou seja, compatíveis com os perfis.

Por conseguinte, além dessas alternativas, a SEMDEC poderia realizar um trabalho no pré-evento em determinação com a legislação trabalhista atual, selecionando candidatos de banco de vagas. E, no momento do carnaval teria o papel de observar se a carga horária máxima diária será respeitada, se há trabalho infantil, se os trabalhadores têm acesso a água, sanitários e se há horários de intervalos definidos, dentre outras condições que impossibilitem a atividade laboral de maneira precária e insalubre.

Ademais, no cenário do Orçamento previsto na Lei Orçamentária Anual de 2025 já deve estar inserido o aumento do recurso referente ao Projeto/Atividade que irá possibilitar a execução de programas dentro da Unidade Gestora do Fundo Municipal do Trabalho, que gere resultados a partir da pesquisa realizada no carnaval de 2024, e que se possível já inicie o que couber no Orçamento de 2024.

Pode-se concluir que a temática da precarização das relações de trabalho na área de eventos é um tema pouco explorado, ou seja, uma discussão nova e ainda mais relacionado à gestão Pública e utilizando a controladoria como ferramenta de melhoria. No entanto, o estudo é indispensável para evitar essa tendência que resulta em consequências negativas para a força de trabalho, como desigualdades crescentes e agravamento das condições socioeconômicas.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Carolina Cortez de Faria. **Precarização das relações trabalhistas no Brasil: Breve Análise acerca do impacto que o desemprego gera nas relações de trabalho.** Universidade São Judas Tadeu, Curso de Direito, São Paulo, 2023.
- ANJOS, Mayara A. D. Trabalho informal e sazonalidade: uma análise na Festa de Nossa Senhora da Abadia em Romaria – MG. **Cadernos da FUCAMP**, v.10, n.13, p.11-36/2011.
- ANTUNES, Ricardo e ALVES, Giovanni. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. **Educ. Soc., Campinas**, vol. 25, n. 87, p. 335-351, maio/ago, 2004.
- BAHIA. (2015). Superintendência de Investimentos em Polos Turísticos – SUINVEST. **Listagem de Investimentos Privados Previstos** Salvador. Disponível em 20 abr. 2023,» <http://www.setur.ba.gov.br/arquivos/File/investimentosprivadosprevistos04052015.pdf> Acesso em 21 set 2023.
- BARBOSA, A. M. e S.; ORBEM, J. V. “Pejotização”: Precarização das relações de trabalho, das relações sociais e das relações humanas. **R M**, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 839–859, 2015. DOI: 10.5902/1981369420184. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/20184>. Acesso em: 23 set. 2023.
- BRASIL. Ministério do Turismo (Mtur). **M**. Brasília: MTUR; Florianópolis: SEAD/UFSC, 2010.
- COSTA, Diego Emerson Silva et al. **Controladoria na Gestão Pública: Um ensaio sobre lentes brasileiras.** In: 2º CONEPA 2019 - Salvador/BA, 2019. Disponível em: <https://www.doity.com.br/anais/conepa2019/trabalho/110182>. Acesso em: 09 nov. 2023.
- DRUCK, G., & Franco, T (1997). A degradação do trabalho e os riscos industriais no contexto de globalização, reestruturação produtiva e das políticas neoliberais. In Franco, T (Org.), *Trabalh, riscos industriais e meio ambiente*. Salvador: EDUFBA.
- DE OLIVEIRA SILVA, M.; BANTIM, N.; MACIEL COSTA, M. A. Precarização do trabalho no setor de eventos: um estudo inicial sobre os impactos para os trabalhadores e empresas: Precarious work in the events sector: a study about impacts for workers and companies. **M**, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 1–23, 2020. DOI: 10.21680/2357-8211.2021v9n1ID21645. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/turismocontemporaneo/article/view/21645>. Acesso em: 2 jan. 2024.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.* (IPEA). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/extrator/simt.html> Acesso em 23 fev.2023.
- NASCIMENTO, T. C. C. **Trabalho, emprego e precarização: algumas contribuições.** Dissertação de Mestrado, Núcleo de Pós-graduação e Pesquisa em Psicologia Social, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2016.
- QUEM SOMOS: O Serviço Municipal de Intermediação de Mão de Obra – SIMM. Disponível em: <http://www.simm.salvador.ba.gov.br/index.php/quem-somos>. Acesso em 23 set. 2023.
- ROCHA, Joseilton Silveira da. *Introdução à controladoria.* - Salvador: UFBA, Faculdade de Ciências Contábeis; Superintendência de Educação a Distância, 2018.

SANTOS, Davi Miguel Souza. *Que bloco é esse: reflexões sobre o racismo no Carnaval de Salvador nas últimas décadas (1999-2022)*. Temporalidades – **Revista de História**, ISSN 1984-6150, Edição 38, v. 14, n. 2, 2022.

SEMDEC Institucional Acesso em 22/09/2023 às 18:03 Disponível em: <https://semdec.salvador.ba.gov.br/> Acesso em 22 set. 2023.

SILVA, M.O.; BANTIM, N.; COSTA, M. A. M. Precarização do trabalho no setor eventos: um estudo inicial sobre os impactos para os trabalhadores e empresas. *Revista de Turismo Contemporâneo*, 9(1), 1-23, 2021. <https://doi.org/10.21680/2357-8211.2021v9n1ID21645>

SOUZA, A. C., NOIA, A. C.; PINHEIRO, L. I. F. **Evolução das Políticas Públicas de Turismo no Estado da Bahia**. In: Seminário da ANPTUR. *Anais eletrônicos*. 2016. Disponível em: <https://www.anptur.org.br/anais/anais/files/13/493.pdf> Acesso em: 10 out. 2023.

TOMÁS, Cristiane Almeida. *Indicadores do Carnaval: Dados do Observatório do Carnaval*. Salvador: Prefeitura Municipal de Salvador, SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO EMPREGO E RENDA, 2023.

TEBERGA, A. (2020). Trabalho Precário em eventos: precisamos falar sobre isso! <https://www.labormovens.com/post/trabalho-prec%C3%A1rio-em-eventos-precisamos-falar-sobreisso#:~:text=A%20precariedade%20do%20trabalho%20em,uma%20remunera%C3%A7%C3%A3o%20digna%20aos%20trabalhadores>. Acesso em: 23 fev. 2023.

ANAI S

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

RECONQUISTAR O ESPAÇO DO CAPITAL: desigualdade, segregação espacial e violência urbana em Salvador

Claudia Monteiro Fernandes (Observatório das Metrôpoles INCT – Núcleo Salvador)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

METRÓPOLES:
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

RESUMO

Uma pesquisa do Ministério do Turismo em janeiro de 2024 mostrou que Salvador é o destino turístico mais desejado pelos brasileiros. Foi noticiado também que Salvador foi reconhecida como “Cidade Inteligente” em relação ao uso de tecnologias digitais e outros indicadores. De fato, Salvador atrai viajantes devido às suas festas tradicionais, belezas naturais e patrimônio histórico, e é vista como a “terra da felicidade”. Contudo, a cidade também enfrenta desafios como desigualdades no mercado de trabalho, racismo e violência, que impactam o cotidiano de seus moradores. Este artigo discute algumas características do mercado de trabalho e da violência em Salvador, utilizando dados do projeto “Observatório das Metrópoles nas Eleições” de 2024, no âmbito do qual foram produzidos textos de opinião em parceria com o veículo de comunicação Brasil de Fato Bahia, com o intuito de ampliar o debate para além dos espaços acadêmicos. O estudo busca contribuir com algumas questões essenciais para o debate político sobre o bem-estar presente e futuro na região metropolitana de Salvador, na perspectiva dos estudos de desigualdade e segregação espacial. O conteúdo resume parte dos resultados do projeto de pesquisa e extensão em nível de pós-doutoramento da autora, no Núcleo Salvador, a ser concluído em final de 2024.

Palavras-chave: desigualdades urbanas; segregação espacial; metrópoles periféricas

Introdução

Uma pesquisa realizada pelo Ministério do Turismo em janeiro de 2024 revelou que Salvador é o destino turístico mais almejado pelos brasileiros. Dentre os locais que os entrevistados mais têm vontade de conhecer em algum momento no Brasil, Salvador, com toda sua beleza natural e cultural, foi a campeã, com média de 7,1 em uma escala de interesse que varia de 0 a 10 (BRASIL, 2024). De acordo com dados do Observatório do Turismo, vinculado à Secretaria de Cultura e Turismo municipal (SALVADOR, 2024), entre janeiro e março de 2024, a capital baiana recebeu aproximadamente 2,4 milhões de turistas. Em comparação com o mesmo período do ano passado, houve um aumento de cerca de 100 mil visitantes, que somavam cerca de 2,3 milhões. A receita estimada ultrapassa os R\$ 3,5 bilhões, 40% a mais do que o destinado no orçamento municipal de 2024 para a Educação - R\$ 2,5 bilhões, segundo a LOA 2024 (SALVADOR, 2023).

Os dados confirmam que Salvador e sua região metropolitana atraem muitos viajantes, tanto do interior da Bahia como de outros estados e países. Sejam pelos festejos tradicionais, festas de largo, de verão e de carnaval, seja pela beleza natural e patrimônio histórico. Tanto aqueles que desejam conhecer Salvador como grande parte de seus residentes acreditam nesta imagem de “terra da felicidade”, e certamente reconhecem as belezas da capital da Bahia, principalmente de seu litoral e região metropolitana.

No entanto, além de ser noticiada como destino turístico mais desejado ou mesmo primeira capital do Nordeste a ser laureada como “Cidade Inteligente”, essa metrópole idealizada não se mantém de pé no cotidiano desigual e violenta de seus moradores. Neste artigo trataremos ao debate algumas características do mercado de trabalho e da violência em Salvador, de forma exploratória e preliminar, com o intuito de apresentar os diferentes discursos sobre a metrópole e trazer à luz algumas questões fundamentais, que precisam entrar na pauta do debate político para pensar o bem viver no presente e no futuro. Serão analisados conteúdos apresentados no projeto “Observatório das Metrópoles nas Eleições”, de 2024, e alguns dados atualizados. Este texto exploratório inicial aqui apresentado será aprofundado como resultado da pesquisa sobre desigualdades na região metropolitana de Salvador ao final de 2024.¹

1 Pesquisa financiada com Bolsa CNPq EXP-A de pós-doutoramento para o INCT Observatório das Metrópoles.

Terra da felicidade para quem?

Seria um paradoxo refletir sobre por que a metrópole de Salvador permanece sendo uma das mais desiguais do Brasil? Ou pensar os motivos de redução da população da capital, indicada pelo Censo demográfico de 2022? Consideramos que é necessário trazer algumas evidências que maculam o véu de paraíso turístico e que indicam que a qualidade de vida em Salvador vem se deteriorando há muito tempo. É importante lembrar que estamos, em 2024, discutindo de projetos políticos eleitorais sobre o futuro desta capital e sua região metropolitana, que foi a primeira do Brasil e hoje é conhecida como uma das mais violentas e com maiores desemprego, subocupação e informalidade.

Pensar a metrópole pela sua característica de atrativo turístico é vincular-se com a perspectiva clássica de que a cidade seria uma “máquina de crescimento”, inserida no marco capitalista de desenvolvimento urbano (MOLOCH; LOGAN, [1987] 2007), que beneficia as elites locais e, no caso de Salvador, elites nacionais e globais que dominam a indústria do turismo. O ambiente construído da cidade é visto como mercadoria e como forma de extrair mais valor da cidade. Percebe-se, com a exaltação do turismo como forma principal de geração de valor econômico na capital baiana e sua região metropolitana, o uso do território para a construção de hotéis no Centro Antigo, por exemplo, privilegiando o turismo de elite e expulsando os moradores da região, assim como de *resorts* e condomínios no Litoral Norte, por grupos de empreendimentos internacionais.

É inegável que a cada verão a cidade tem sua dinâmica econômica aquecida, com aumento nas vendas do comércio, no setor de bares e restaurantes e serviços. O que preocupa os moradores, e deveria estar na pauta dos debates sobre a cidade que queremos, é que esse aquecimento tornou a economia da metrópole sazonal, com grande dependência de atividades precárias e informais. Os elevados retornos financeiros desse aquecimento de verão aparentemente não tem se convertido em redução de desigualdades históricas.

No caso do patrimônio imaterial e simbólico, as festas como o Carnaval, as festas de largo do Verão e o patrimônio histórico tornam-se mercadorias vendidas como atrativos para visitantes, que competem pelo espaço público com a população local, mas de forma segregada. Quem pode pagar mais, terá acesso aos melhores espaços, seja em períodos de eventual crescimento populacional durante as festas, seja em melhores condições de locação e moradia no espaço urbano disputado. Mas será que essa máquina de crescimento produz riquezas para a metrópole? Essa produção está se revertendo em condições de bem viver para a população de Salvador e região?

De acordo com Brenner et al (2017), o desenvolvimento geográfico desigual é endêmico do capitalismo enquanto sistema histórico-geográfico, uma vez que uma forma de expressão de como o capital mobiliza determinados lugares e territórios como forças de produção. Isso se dá na metrópole soteropolitana, por exemplo, via especulação imobiliária, que leva à deterioração do patrimônio histórico como forma de justificar reformas ou novas construções de imóveis que incorporem empreendimentos turísticos acessíveis a consumidores com renda mais elevada. No caso do Centro Antigo de Salvador, rede de hotéis internacionais, restaurantes e museus estão ocupando espaços históricos que excluem a grande maioria da população de Salvador. Esse processo conhecido como “gentrificação” de espaços antes populares expulsam residentes tradicionais e têm levando à segregação espacial de parte mais pobre da população em áreas cada vez mais periféricas da metrópole.

Para compreender esses processos de desvalorização e revalorização dos espaços públicos da metrópole, submetidos a estratégias neoliberais desde pelo menos os anos 1970, é preciso situar Salvador enquanto metrópole periférica, sob as condições de desenvolvimento espacial desigual e no contexto de domínio do mercado sobre uma ampla gama de relações sociais no sistema-mundo capitalista.

Os programas neoliberais são internalizados nas políticas urbanas que convertem as cidades e suas áreas de influência em laboratórios institucionais para diversos experimentos, tais como o *marketing* territorial, a criação de novas

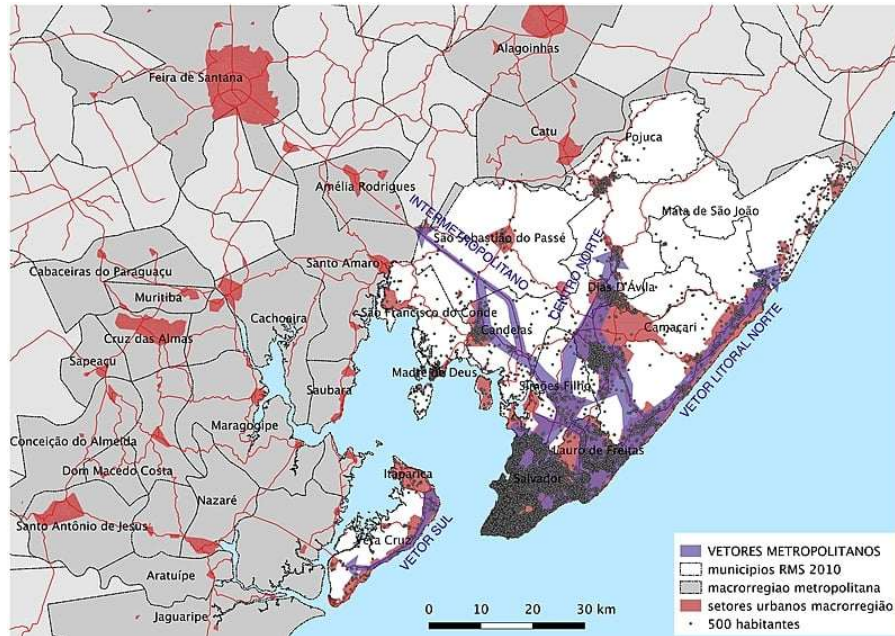
oportunidades empresariais, os subsídios fiscais, o estímulo a iniciativas público-privadas ou novas formas de promoção local. Recorrem para tanto a sistemas de responsabilidade social condicionada, planos segmentados de desenvolvimento urbano, novas estratégias de controle social – como o controle da mobilidade urbana, do acesso à renda, educação e saúde –, ações policiais e de vigilância e todo um conjunto de modificações institucionais do aparato municipal. O objetivo final de tais experimentos neoliberais de política urbana é mobilizar espaços da cidade tanto para o crescimento econômico orientado ao mercado, como para fomentar determinadas práticas de consumo das elites, assegurando, ao mesmo tempo, a ordem e o controle das populações “excluídas”. (BRENNER et al, 2017)

Tentando dialogar com essas questões, apresento seguir alguns indicadores de que Salvador está inserida nesse processo de urbanização neoliberal, mesmo sendo uma metrópole periférica da América Latina. Utilizando análises recentes do Núcleo Salvador, tratarei de forma combinada de elementos selecionados da dinâmica populacional da metrópole, de indicadores de mercado de trabalho, desigualdades raciais, e de violência, para avaliarmos como o processo de mercantilização do espaço pelo capital tem impactado a vida das pessoas residentes em Salvador.

Para onde estão indo os moradores de Salvador?

As primeiras publicações dos resultados do censo demográfico do IBGE de 2022 trouxeram dados considerados para muitos analistas “surpreendentes” sobre a região metropolitana de Salvador: houve uma queda na população residente em relação a 2010. No entanto, estudos anteriores do Núcleo Salvador do Observatório das Metrópoles (PROJETO SALVADOR VISÕES DE FUTURO, 2019; PEREIRA et al, 2017), já indicavam a estagnação do crescimento populacional. Comprovou-se com os dados censitários que a transformação foi ainda mais rápida e a população residente, na verdade, caiu bem antes de 2030, como havia sido projetado nos estudos do núcleo.

Figura 1 - Vetores de expansão urbana. Macrorregião Metropolitana de Salvador

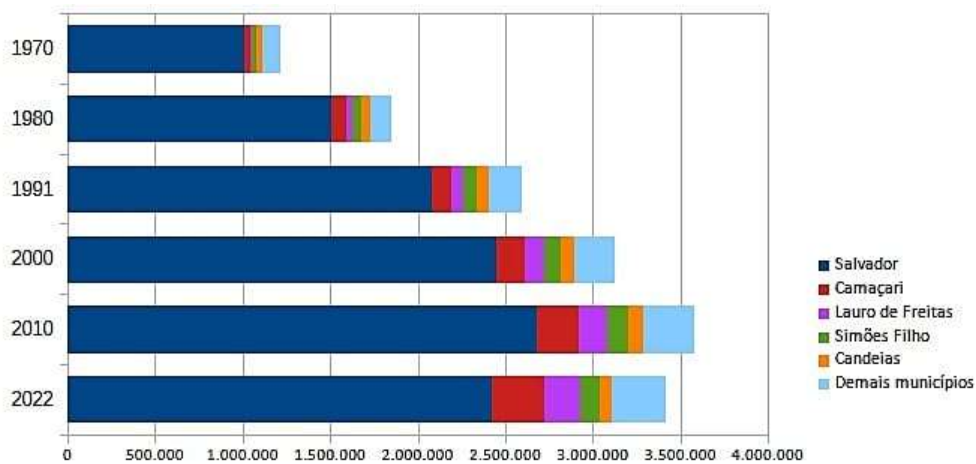


Fonte: Pereira; Silva; Carvalho, 2017

O movimento de residentes tem acontecido da capital para municípios do entorno, seja da região metropolitana ou do Recôncavo Baiano e região de Feira de Santana. Não é precipitado afirmar a tendência de conurbação de Salvador com Lauro de Freitas e Camaçari, municípios que tiveram crescimento populacional significativo. Ainda que seja o segundo maior município em termos populacionais da Bahia, Feira de Santana tem apenas $\frac{1}{4}$ da população de Salvador. Fica oficialmente fora da RMS, mas há uma distância de apenas 116 Km da capital e tem movimentos pendulares de pessoas nos dois sentidos há muito tempo.

A metrópole de Salvador tem uma sobrerepresentação histórica da capital, ou *Cidade da Bahia*, em relação ao 13 municípios que a compõem a região metropolitana. Historicamente, atrai imigrantes do interior e mesmo de outros estados nordestinos. O geógrafo baiano Milton Santos ([1956], 2017) popularizou o conceito de “macrocefalia urbana”, ou seja, um território com grande dimensão da cidade principal, utilizando como exemplo a Bahia e sua capital. Tal conceito pode também ser utilizado em relação à RMS e seus 13 municípios (do total de 417 do estado): Salvador representa 17% da população baiana; e a região metropolitana, em torno de 24% da população estadual. No entanto, a população da capital representava 83% dos residentes na RMS em 1970 e passou a 71% em 2022.

Figura 2 - População residente na região metropolitana de Salvador por município, 1970-2022



Fonte: elaboração própria, a partir dos Censos (IBGE)

Apesar dessa tendência de redução de residentes, é precipitado afirmar que existe um “esvaziamento” da metrópole. Podemos dizer que a capital continua sendo a representação da macrocefalia urbana na Bahia e na região metropolitana, apesar de ter perdido população nas últimas décadas. Municípios do Litoral Norte, os já mencionados Lauro de Freitas, Camaçari e Mata de São João, foram os que mais atraíram moradores, mesmo que estes tenham que se locomover diariamente para trabalhar, estudar ou ter acesso a bens de consumo e serviços médicos e de lazer na capital. A vida urbana fica cada vez mais complexa no Litoral Norte.

Por outro lado, municípios como Simões Filho e Candeias tiveram decréscimo na população. Não por acaso, são mencionados como alguns dos mais violentos do Brasil, como veremos mais à frente. (PEREIRA et al, 2023).

A precariedade estrutural do mercado de trabalho

Em Abril de 2024, a Prefeitura de Salvador anunciou em suas redes sociais que “Salvador conquistou mais uma vez o primeiro lugar entre as cidades do Nordeste no *Ranking Connected Smart Cities*, que aponta os municípios mais inteligentes e conectados do país.” Segundo o anúncio, Salvador se tornou a primeira capital brasileira certificada pela ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas nos indicadores internacionais de “qualidade de serviços urbanos, qualidade de vida e cidade inteligente”.² A mídia local e institucional destacou largamente a notícia, cumprindo o papel de fomentar a estratégia de *marketing* territorial nos moldes mencionados por Brenner et al (2017). Mas o que se perguntava entre os leitores era: como a capital pode ser a “mais inteligente” e, ao mesmo tempo, ser tão desigual?

Quase ao mesmo tempo, foi divulgado o estudo Mapa da Desigualdade entre as Capitais Brasileiras, elaborado pelo ICS - Instituto Cidades Sustentáveis (2024).³ Também foi amplamente noticiado que Salvador foi, segundo o último, a capital

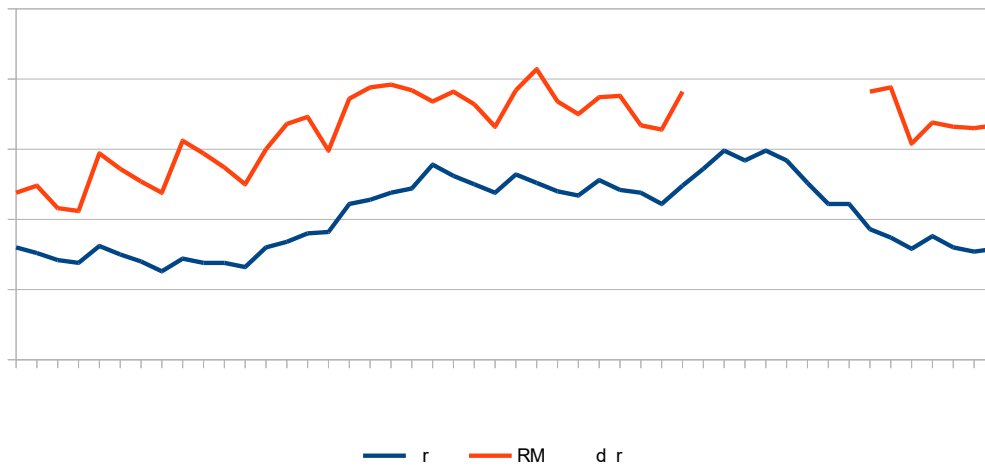
2 Ver notícias em: <https://semit.salvador.ba.gov.br/salvador-conquista-1o-lugar-entre-as-cidades-mais-conectadas-e-inteligentes-do-nordeste/> e/ou <https://portal.connectedsmartcities.com.br/2024/04/22/salvador-e-primeira-capital-brasileira-a-obter-certificacao-de-cidades-inteligentes-e-sustentaveis/> Acesso em: 14 jul.2024.

3 Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/paginas/mapa-desigualdade-capitais> Acesso em: 14 jul. 2024.

com piores taxas de pobreza, violência e desemprego”.⁴ Estava colocada de maneira clara a disputa de narrativas, que provocou debates até mesmo entre pesquisadores sobre a metrópole soteropolitana a respeito do uso indevido de dados de forma superficial e sem contexto. Independente desse debate, o que ocorreu é que, apesar da realidade visível e cada vez mais grave de desigualdade e pobreza em que vivemos, gestores e elites locais comemoram uma “cidade inteligente” que na prática, não inclui a sua gente, com a desculpa pelo trocadilho. E a mensagem dúbia circulou amplamente nas mídias locais.

Não é de hoje que Salvador e região metropolitana lideram listas de maiores taxas de desemprego (ou desocupação). De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua do IBGE, no 1º trimestre de 2024, enquanto a taxa nacional de desocupação era de 7,9%, a metrópole baiana tinha taxa de 16,7%, mais que o dobro da média nacional e sempre entre maiores nas 20 metrópoles acompanhadas pelo IBGE. Desde o início da série desta pesquisa, em 2012, a RM de Salvador se mantém com médias de desemprego bem acima da nacional. Em todas as pesquisas realizadas essa estrutura se mantém.

Figura 3 – Taxas de desocupação 2012-2024.1 – Brasil e RM Salvador

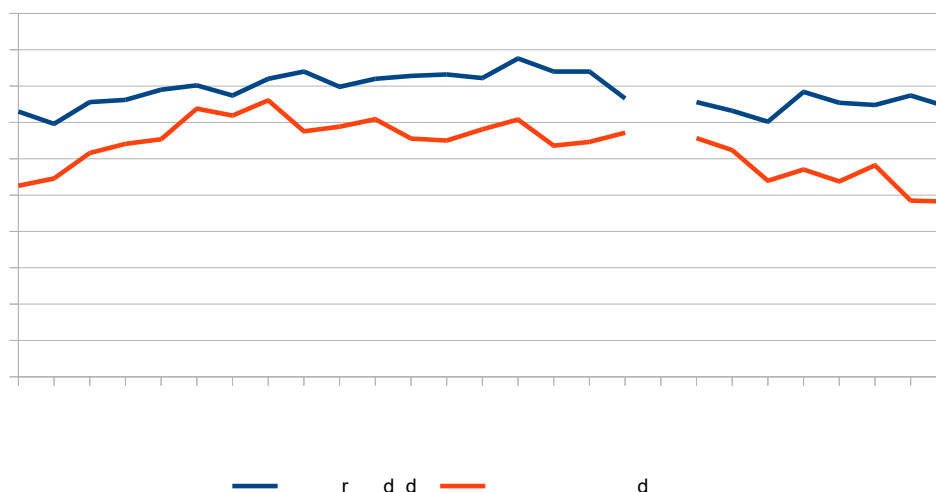


Fonte: IBGE/PNADC – Elaboração da autora

Segundo o estudo do ICS (2024) (ver nota 3), além de ter as maiores taxas de desocupação Salvador tem dez vezes mais pessoas abaixo da linha da pobreza em relação a Florianópolis (SC), dona da menor taxa. Enquanto a capital baiana tem 11,15% da população vivendo com US\$ 1,90 por dia (R\$ 9,45 no câmbio atual), a cidade catarinense tem 1,10% dos habitantes nessa faixa de renda. A capital baiana tem os piores números de desnutrição infantil. Dados do SUS/MS, colhidos pelo estudo, mostram que 4,03% das crianças de até 5 anos na cidade estavam desnutridas em 2021, ano do dado mais recente. Em Teresina (PI), líder nacional no quesito, essa taxa foi de 0,44%.

Figura 4 – Taxa de informalidade entre os ocupados e Taxa de Subutilização da Força de Trabalho 2015.4-2024.1 – RM Salvador

4 Ver notícia do Portal UOL em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2024/03/26/mapa-da-desigualdade-indicadores-renda-violencia-desemprego-salvador.htm> Acesso em: 14 jul.2024.



Fonte: IBGE/PNADC – Elaboração da autora

Em termos de qualidade da ocupação, os trabalhadores informais, ou seja, aqueles que não possuíam carteira de trabalho assinada, se mantêm em mais de um terço dos ocupados, ou seja, sem acesso a direitos básicos (Figura 4). O IBGE tem trabalhado com indicadores recomendados pela Organização Internacional do Trabalho que poderiam captar melhor as características de mercados periféricos, informais e pouco institucionalizados como o da RM Salvador. Para tanto, passou a divulgar as Medidas de Subutilização da Força de Trabalho⁵ no Brasil que, além da medida de desocupação (desemprego ou *unemployment*), que tem como objetivo fornecer a melhor estimativa possível da demanda por trabalho em ocupação (*employment*). Para calcular a subutilização da força de trabalho são identificados três componentes mutuamente exclusivos, sendo que dois componentes integram a força de trabalho: i) os subocupados por insuficiência de horas trabalhadas e os ii) desocupados; a eles se somam os que integram a iii) força de trabalho potencial. (IBGE, 2017)

Na Figura 4 percebemos que a subutilização da força de trabalho na metrópole de Salvador fica em torno dos 25%, após alguma recuperação em 2023. Com isso, podemos afirmar que o mercado de trabalho da metrópole é predominantemente composto de pessoas ocupadas na informalidade e por uma elevada subutilização da força de trabalho. No primeiro trimestre de 2024, estimou-se 61,3% das pessoas de 14 anos ou mais estavam em umas dessas condições. Não estamos nem mesmo mencionando o padrão de rendimentos e de distribuição. O quão “inteligente” pode ser uma metrópole que tem tais condições de ocupação de seus trabalhadores? E de forma prolongada no tempo?

A violência naturalizada no cotidiano

Ainda com dados do estudo sobre Desigualdades nas Capitais (ICS, 2024), os índices de violência também colocam a capital baiana nas últimas posições entre as capitais pesquisadas. Em 2021, Salvador foi a capital com a segunda maior taxa de homicídios, atrás de Macapá (AP), e a primeira em homicídios de jovens, de 15 a 29 anos. Nesse caso, o índice foi de 332,75 jovens mortos a cada 100 mil habitantes. Na capital paulista, esse índice foi de 7,6 no mesmo ano.

⁵A Força de trabalho é composta pelas pessoas de 14 anos ou mais de idade ocupadas e desocupadas na semana de referência da pesquisa. (IBGE, 2017)

O Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2023) colocou a violência do estado da Bahia em evidência nacional e, entre as 20 cidades com mais de 100 mil habitantes mais violentas do país, 11 são cidades baianas e três delas estão na região metropolitana: Simões Filho, Camaçari e Salvador.

Desde 2019, Salvador capital ultrapassou o Rio de Janeiro em números absolutos de homicídios, de acordo com o Atlas da Violência. Em 2023, também de acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, Salvador foi a segunda capital com maior taxa de homicídios (66 homicídios por 100 mil habitantes), abaixo apenas da já mencionada Macapá, no Amapá (70 homicídios por 100 mil habitantes), sendo que Salvador tem mais de cinco vezes a população de Macapá.

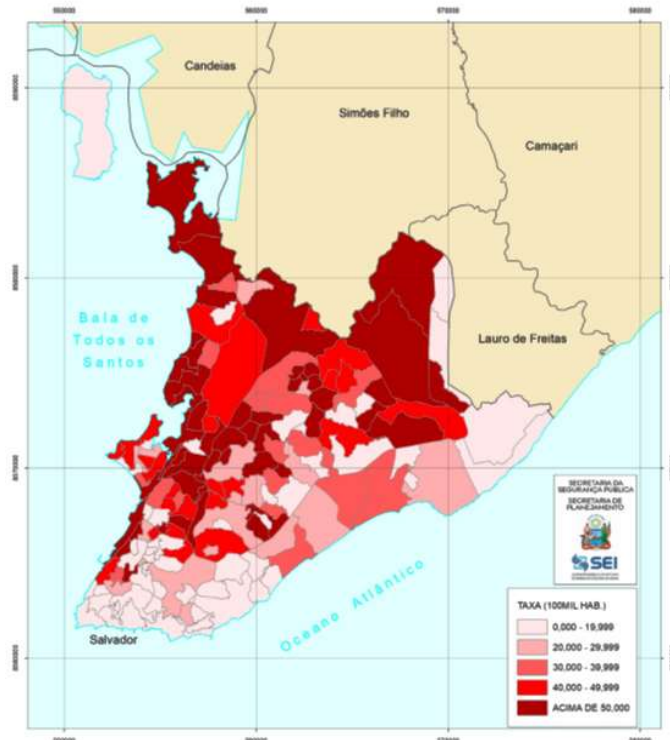
Para compreender esse processo que vem se intensificando nas últimas décadas, devemos considerar a degradação das condições de vida nas metrópoles brasileiras, em geral e em Salvador especificamente. Kowarick (2009) tratou da vida em constante risco na metrópole de São Paulo, sobretudo o que “diz respeito à vasta parcela daqueles que estão à margem, desligados ou desenraizados dos processos essenciais da sociedade. Trata-se daquilo que se convencionou denominar os excluídos, noção ampla e escorregadia que se tornou de uso corrente e que necessita ser trabalhada empírica e teoricamente” (p. 27).

Em estudo sobre jovens da periferia de Salvador, o sociólogo Gey Espinheira (2008) realizou estudos antropológicos com pessoas residentes em territórios “periféricos”, em constante risco em Salvador, e destacou a existência de “dois pesos e duas medidas” sobre lugares de *qualidade de vida*. Segundo Espinheira:

“Uma cidade nunca é a mesma em seus diferentes lugares, sobretudo quando se comparam ambientes populares e aqueles outros de média e alta renda, com um padrão de urbanização elevado, que se convencionou a denominar de ‘bairros nobres’ em contraposição ‘aos populares’, que também podem ser vistos como *periféricos*.” (ESPINHEIRA, 2009, p. 15).

Os territórios periféricos não estão necessariamente fora do espaço urbano mais dinâmico, turístico ou tradicional. O chamado “miolo” da RMS e o Subúrbio Ferroviário, assim como comunidade de áreas como Nordeste de Amaralina e Bairro da Paz estão inseridos no tecido urbano de forma segmentada. Por outro lado, empreendimentos turísticos da orla do Litoral Norte estão na periferia física da metrópole, mas são áreas consideradas “nobres”, bem longe da Salvador tradicional.

Figura 5 – Taxas de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) – Salvador 2020



Fonte: Secretaria da Segurança Pública da Bahia (SSP-BA); IBGE (2021). Cálculos: SIAP/SSP-BA e Coest/SEI. *Nota: retirados quatro homicídios que ocorreram em trechos da Av. Paralela, em Salvador (Secretaria de Segurança Pública da Bahia, 2021).

Por exemplo: muitos visitantes chegam na RMS e pouco ficam em Salvador - do Aeroporto, na divisa entre Salvador e Lauro de Freitas, seguem para o Litoral Norte, preferem hospedagem em Camaçari ou Mata de São João, com visitas pontuais ao centro do Carnaval. No resto do verão, a preferência é a praia. E com o aumento do uso da tecnologia dos aplicativos, cresceu muito o número de aluguéis por temporada. Esse aquecimento se concentra entre os meses de dezembro a fevereiro de cada ano, e não beneficia os moradores das áreas mais segregadas de Salvador.

É na Orla Atlântica da capital, conectada com as praias de Lauro de Freitas, que se dá a maior oferta e demanda de imóveis à beira mar, com fácil mobilidade para os pontos turísticos da metrópole. Os residentes se dividem entre moradores de condomínios fechados de diferentes categorias de “exclusividade” e enclave, e trabalhadores das áreas distantes da praia, que são mão-de-obra local para os primeiros. Nesses territórios, a segmentação se dá principalmente entre orla e bairros não litorâneos.

Como se pode perceber na Figura 5 acima, o indicador de violência monitorado pelo Estado⁶ é mais presente nos territórios do “miolo” e da orla da Baía de Todos os Santos, na proximidade do Subúrbio Ferroviário. Seja quais forem os indicadores de vulnerabilidade analisados, esse padrão de caracterização do território praticamente se mantém, como podemos ver na figura a seguir.

⁶ A categoria Mortes Violentas Intencionais (MVI) corresponde à soma das vítimas de homicídio doloso, latrocínio, lesão corporal seguida de morte e mortes decorrentes de intervenções policiais em serviço e fora (em alguns casos, contabilizadas dentro dos homicídios dolosos, conforme notas explicativas). Sendo assim, a categoria MVI representa o total de vítimas de mortes violentas com intencionalidade definida de determinado território. (FBSP, 2023)

A tensão social provocada por essa segmentação só tem aumentado a desigualdade e os indicadores de violência da metrópole. Mas os indicadores vêm se deteriorando em todo o Estado da Bahia. De acordo com o Atlas da Violência (IPEA, 2024), na Bahia, praticamente todos os municípios litorâneos possuíam taxas acima de 47 homicídios estimados por 100 mil habitantes em 2022. Porém, dos 417 municípios baianos, somente 18 possuíam mais de 100 mil habitantes, praticamente todos com taxas acima da média do estado (38,0). Quatro desses municípios estão na Região Metropolitana de Salvador: Simões Filho (81,2), Camaçari (76,6), Salvador (51,1) e Lauro de Freitas (51,1).

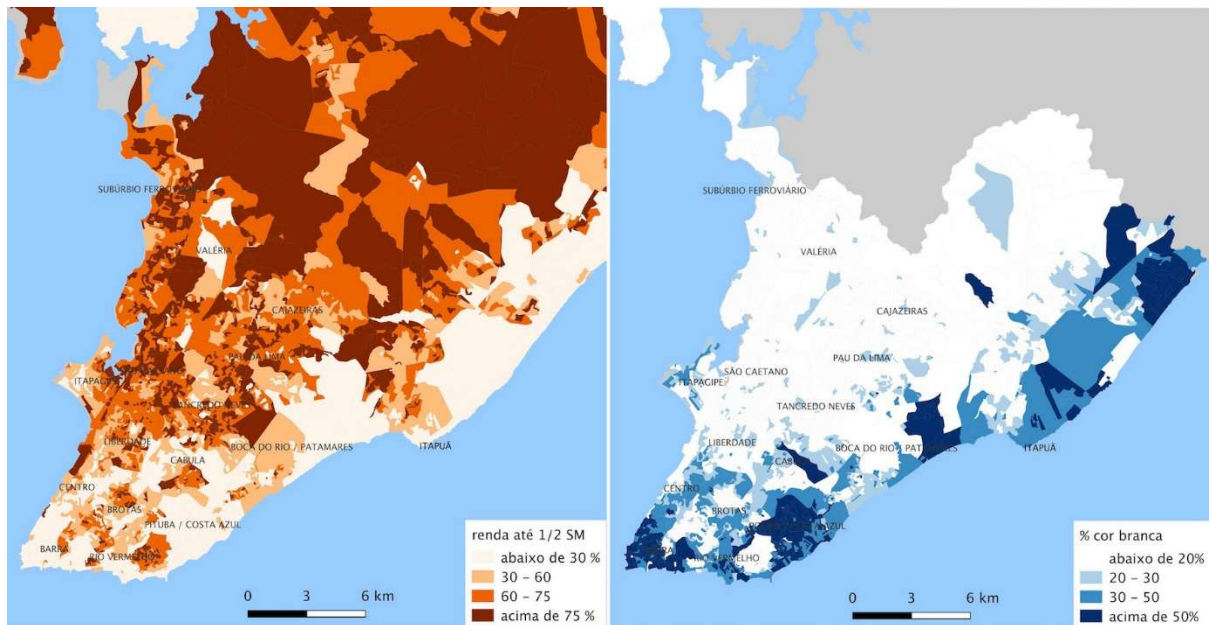
A violência letal vem se alastrando por todo o território do estado, com maior intensidade na RMS. Também de acordo com o Anuário (IPEA, 2024), até 2022, pelo menos dez facções disputavam territórios em terra e na Baía de Todos os Santos, um espaço geográfico estratégico para a logística de transporte, fornecimento e exportação de drogas e armas. Ao seu redor, Salvador e Camaçari foram os municípios com maior número de tiroteios em 2022, segundo o Instituto Fogo Cruzado. Além do PCC e do CV, a Bahia contava com mais oito grupos criminosos fundados no próprio estado, que provocaram conflitos letais derivados de rupturas e alianças, como entre o Bonde do Maluco (BDM) e o PCC. Adiciona-se a esse enredo o longo histórico de violência policial letal. As ações do governo local até 2022 reproduziram o modelo falido de guerra às drogas, experimentado no Rio de Janeiro, com a explícita orientação para o confronto como estratégia política, na lógica do tiroteio, e não da investigação.

A cor da segregação espacial na “Roma Negra”

A segregação espacial percebida nos indicadores de violência é a realidade da região metropolitana de Salvador que é vivida no dia a dia dos seus moradores. Os circuitos turísticos e de carnaval “oficial” ficam no Centro Antigo da capital e na orla atlântica entre os bairros tradicionais da Barra até Ondina, onde concentram-se os moradores que se declaram “brancos”, com maiores rendimentos e melhores condições de mobilidade e direito à cidade.

Os moradores do chamado “miolo” da metrópole, do Subúrbio Ferroviário ou de municípios densamente povoados da RMS, como Simões Filho - já mencionado como um dos mais violentos do Brasil em 2023 - participam massivamente das festas de verão, mas principalmente como trabalhadores informais. São nesses territórios que são oferecidos os “Carnavais nos Bairros”, onde são instalados palcos para manter os moradores em seus territórios - em 2024, havia previsão de palcos fixos nos bairros da Liberdade, Periperi, Pau da Lima, Plataforma, Boca do Rio, Itapuã e Cajazeiras. Não é à toa que esses sejam os bairros de perfil predominantemente negro e popular da capital.

Figura 6 – Mapas – Percentual de domicílios com renda domiciliar per capita inferior a ½ salário mínimo e percentual de domicílios ocupados por brancos, Salvador 2010



Fonte: IBGE, 2010; Carvalho e Pereira, 2014 – Elaboração OM Núcleo Salvador

Estudo do CESEC (2022) sobre mortes decorrentes de ação policial nos sete estados da Rede, em 2021, teve como uma das principais conclusões que está ocorrendo o que eles chamaram de “explosão da matança no Rio de Janeiro e na Bahia”. Em outras palavras: os mortos pelas polícias são quase todos negros, independentemente da distribuição racial da população desses estados. Essa constatação é ainda mais preocupante quando temos uma população majoritariamente negra, como é o caso de Salvador e região. Os pesquisadores têm em comum com a equipe do Observatório das Metrópoles do Núcleo Salvador a percepção de que a omissão ou ausência de dados com informações raciais é uma escolha política e intencional. Eles afirmaram que:

“Pelo terceiro ano consecutivo, chamamos atenção para governos que escolhem não monitorar a raça das pessoas mortas pela polícia dos seus estados. Optar por não produzir ou divulgar dados sensíveis como esses é assumir uma postura ativa de não se preocupar com os efeitos do racismo estrutural na morte de pessoas negras por parte do braço armado do Estado. Reafirmamos que a omissão de dados também é racismo.” (CESEC, 2022, p. 9)

“Os números revelam uma dimensão política assustadora: governos de extrema direita, de centro ou de esquerda podem conceder autorização explícita para que agentes atirem para matar – se os alvos forem jovens negros. Essas práticas de letalidade, que em alguns estados estão fora de controle, têm o nome de ‘políticas de segurança’.” (CESEC, 2022, p. 6)

De acordo com o relatório do CESEC (2022), a Bahia tinha, em 2021, 76,3% de população autodeclarada negra, e entre o percentual de mortos pela polícia foi de 97,9% de pessoas negras, a quase totalidade. A letalidade policial está relacionado com uma política de segurança pública baseada na ideia de guerra e no “extermínio de um inimigo de cor e território específico e a validação das mortes de pessoas negras por meio do racismo”.

Se compararmos a figura 5, das Taxas de Crimes Violentos Letais Intencionais no território da região metropolitana de Salvador, com a figura 6, que apresenta a distribuição espacial dos domicílios com renda domiciliar per capita inferior a ½ salário mínimo e percentual de domicílios ocupados por pessoas brancas, é possível identificar onde estão segregadas as pessoas negras e em que condições de renda e violência. Tais conclusões não chegam a ser surpreendentes, sabendo-se que Salvador é historicamente desigual e violenta desde sua fundação.

Conclusões

Como manter a economia da metrópole dinâmica para seus moradores e não apenas na estação de festas? Como reduzir desigualdades históricas, que têm cara, cor e território dentro da metrópole? São questões que precisam ser debatidas em 2024. Com o aprofundamento de estudos a partir dos dados do Censo Demográfico de 2022, será possível aprofundar alguns dos temas aqui apresentados a partir de modelos quantitativos mais robustos, para caracterizar de forma mais detalhada o espaço intrametropolitano de Salvador, assim como ampliar estudos para a “metrópole ampliada”, incluindo o Recôncavo e a região de Feira da Santana.

Contrapor dados e evidências aqui apresentados foi uma forma de dialogar com diferentes discursos sobre a região metropolitana de Salvador, e assim permitir o debate sobre qual a real metrópole que temos e qual a metrópoles que queremos, enfrentando sem subterfúgios as nossas desigualdades históricas. Muito ainda faz-se necessário detalhar no campo das desigualdades, como condições socioeconômicas, desigualdades de gênero, racial e geracional, assim como direito à cidade, à saúde e à educação, entre outros. O exercício de pensar a cidade de forma complexa e interdisciplinar, de forma crítica e em diálogo com a comunidade é o desafio que se apresenta. A metrópole de Salvador não difere tanto de outras metrópoles brasileiras em relação a tendências à precarização, violência e desigualdades de diversos tipos. Mesmo assim, pensar a cidade deve ser parte do exercício de cidadania, considerando suas especificidades e as vozes de sua população.

Comemoremos sim a cidade que é o destino turístico mais desejado do Brasil. Mas vamos construir a cidade para seus moradores em todos os períodos do ano. Enquanto cidadãos que pensam a metrópole, esperamos que as propostas de políticas públicas que serão discutidas em 2024 e para o futuro levem em consideração uma Salvador real, não apenas a cidade idealmente desejada pelos que moram fora dela. É o momento de pensar propostas para uma metrópole segregada e desigual que é Salvador, com mais justiça espacial e social para a maioria de seus moradores e tranquilidade para seus visitantes ocasionais.

REFERÊNCIAS

IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Atlas da violência 2024**: retrato dos municípios brasileiros / coordenadores: Daniel Cerqueira; Samira Bueno – Brasília: Ipea; FBSP, 2024. 45 p.

BORGES, Ângela M. C.; CARVALHO, Inaiá M. M. de. Revisitando os Efeitos de Lugar: segregação e acesso ao mercado de trabalho em uma metrópole brasileira. **Caderno CRH**, Salvador, v. 30, nº 79, 2017.

BOURDIEU, Pierre. **Efeitos de Lugar** In: BOURDIEU, Pierre (Coord.) *A Miséria do Mundo*. 3ª ed. Petrópolis: Ed. Vozes, p. 159-166, 1997.

BRASIL, Ministério do Turismo. **Pesquisa MTur: SP, RJ e Bahia são o top 3 dos entrevistados que querem realizar viagens em 2024**. Publicado em 22/01/2024 19h02. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/pesquisa-mtur-sp-rj-e-bahia-sao-o-top-3-dos-entrevistados-que-querem-realizar-viagens-em-2024> Acesso em: 25 mar.2023

BRENNER, Neil; PECK, Jamie; THEODORE, Nik. **Urbanismo neoliberal**. La ciudad y el imperio de los mercados *In*: Observatorio Metropolitano de Madrid (org.) *El mercado contra la ciudad: globalización, gentrificación y políticas urbanas*. Madrid: ePub Primo, 2017.

CALDEIRA, Teresa P. do R. **Cidade dos muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: EDUSP, 2000.

CARVALHO, I. M. M. DE.; ARANTES, R. DE A. Transformações na Estrutura Urbana e Desigualdades Sociais: reflexões a partir da trajetória de Salvador. **Caderno CRH**, v. 35, p. Salvador: Edufba, 2022.

CARVALHO, Inaiá M. M. de; ARANTES, Rafael de A. "Cada qual no seu quadrado": Segregação socioespacial e desigualdades raciais na Salvador contemporânea. **EURE** (Santiago), Santiago, v. 47, n. 142, p. 49-72, set. 2021.

CARVALHO, Inaiá M. M. de; PEREIRA, Gilberto C. Como Anda Salvador. 2ª Ed., Salvador: Editora da Universidade Federal da Bahia, 2008.

ESPINHEIRA, Gey. **Sociedade do medo**: teoria e método da análise sociológica em bairros populares de Salvador: juventude, pobreza e violência / Gey (Org.). - Salvador: EDUFBA, 2008. 266 p.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2023**. São Paulo: FBSP, 2023. ISSN: 1983-7364 Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/6b3e3a1b-3bd2-40f7-b280-7419c8eb3b39> Acesso em: 02 ago. 2023.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública**, 2023, ano 17. São Paulo: FBSP, 2023. ISSN 1983-7364 Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/>, acesso em 24 de mar. 2024.

ICS – INSTITUTO CIDADES SUSTENTÁVEIS. **Mapa da Desigualdade entre as Capitais**. 2024. Disponível em <https://institutocidadessustentaveis.shinyapps.io/mapadesigualdadecapitais/> Acesso em: 14 jul. 2024.

IBGE, **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?edicao=38405>

IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Divulgação Especial - **Medidas de Subutilização da Força de Trabalho no Brasil**. 2017. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Novos_Indicadores_Sobre_a_Forca_de_Trabalho/pnadc_201201_201702_trimestre_novos_indicadores.pdf Acesso em: 14 jul. 2024.

KOWARICK, Lúcio. **Viver em risco**: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil; fotografias de Antonio Saggese. São Paulo, Editora 34, 2009, 320 pp.

MOLOCH, Harvey L.; LOGAN, R.. **Urban Fortunes**: The political economy of place. London, 2007 [1987].

PEREIRA, G.C.; FERNANDES, C.M.; MOSQUERA, C.A.D.. **Salvador em transformação: a dinâmica populacional recente da região metropolitana no Censo 2022**. Brasil de Fato. Publicado em 24 de agosto de 2023 às 18:59 Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/08/24/salvador-em-transformacao-a-dinamica-populacional-recente-da-regiao-metropolitana-no-censo-2022> Acesso em 14 jul.2024.

PEREIRA, G.C.; FERNANDES, C.M. (orgs.). **Reforma Urbana e Direito à Cidade - Salvador**. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

PROJETO SALVADOR: VISÕES DE FUTURO. **Relatório 2 – Metrópole atual, T0**, jul./2019. (mimeo).

RAMOS, Silvia et al. **Pele alvo: a cor que a polícia apaga**. Rio de Janeiro: Rede de Observatórios da Segurança/CESeC, 2022.

SALVADOR, Secretaria de Cultura e Turismo/Observatório do Turismo. 1UCP PRODETUR Salvador – Secretaria de Cultura e Turismo. **Boletim 25 – Dados do Primeiro Trimestre (Janeiro a Março)**. Abril 2024. https://observatorioturismo.salvador.ba.gov.br/wp-content/uploads/2024/05/Boletim-OBS-Turismo_2024.03_.pdf
Acesso em: 13 jul. 2024.

SALVADOR. Diário Oficial do Município. **Lei Orçamentária Anual (LOA) 2024**: Lei nº 9.776/2023. Diário Oficial do Município, ano XXXVII, nº 8.692. Publicado em 29 dez. 2023. Disponível em: https://www.cms.ba.gov.br/uploads/orcamentos/8412670cc10f39db2e3285faaac95c5e_1718286958.pdf Acesso em: 13 jul. 2024.

SANTOS, Milton. **O papel metropolitano da cidade do Salvador**. [1956] In: PEREIRA, Gilberto C.; SILVA, Sylvio B.M.; CARVALHO, Inaiá M. M. Salvador no século XXI: transformações demográficas, sociais, urbanas e metropolitanas. Cenários e desafios. 1ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017.

SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DA BAHIA. **Anuário de Segurança Pública da Bahia**. v. 1 Salvador : SSP, 2021.

WACQUANT, Lóic. *As Duas Faces do Gueto*. São Paulo: Boitempo, 2008.

ANAIS

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

RISCO SOCIOAMBIENTAL NOS ASSENTAMENTOS POPULARES PRÓXIMOS AOS CORPOS D'ÁGUA EM JOÃO PESSOA/PB

Gabriela do Vale Cabral (UFCG)

Kainara Lira dos Anjos (UFCG)

Renato Régis Pinheiro Medeiros de Araújo (Observatório das Metrôpoles – Núcleo Paraíba)

Matheus José Arruda Lyra (UFAL)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

METRÓPOLES:
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

Resumo

O presente artigo visa sistematizar os dados e informações referentes às condições socioambientais dos assentamentos populares às margens de corpos d'água das microbacias dos rios Jaguaribe e Sanhauá na cidade de João Pessoa/PB, no que diz respeito ao risco. O estudo insere-se no âmbito da pesquisa *"Reconhecendo os assentamentos precários de João Pessoa e de Campina Grande/PB"*, aprovada pela Chamada CNPq/MCTI/FNDCT Nº 18/2021 - Faixa B - Grupos Consolidados e desenvolvida pelo Núcleo Paraíba do Observatório das Metrópoles. A partir das abordagens acerca das interfaces entre as questões urbanas e ambientais e a precariedade em territórios populares de João Pessoa, foram coletados e sistematizados dados referentes às situações de risco socioambiental a partir de distintas fontes. Em seguida, os dados foram espacializados por meio da elaboração de cartogramas com o auxílio de software livre para geoprocessamento *QGIS*. As discussões aqui apresentadas estão alinhadas ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis, que pretende "tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis" (ONU, s.d.). A partir dos resultados obtidos, é possível perceber que, embora os riscos socioambientais estejam presentes no território como um todo, o maior impacto é sentido pelas populações mais vulneráveis. Foram identificados 42 assentamentos populares em situação de risco, sendo o mais frequente o de deslizamentos, seguido pelo de inundações, principalmente em áreas com topografia acidentada e infraestrutura precária.

Palavras-chave: assentamentos populares, áreas urbanas próximas a corpos hídricos, risco, João Pessoa/PB, ODS-11.

1." Introdução

No Brasil, é notável a presença de assentamentos populares localizados em áreas ambientalmente frágeis, com baixo acesso à infraestrutura urbana, equipamentos e serviços (Rolnik, 2006). Essa realidade não está limitada apenas às grandes metrópoles nacionais, mas também faz parte do contexto urbano de cidades de diferentes escalas, como João Pessoa, capital do estado da Paraíba. Dados do Serviço Geológico do Brasil (SGB, 2019) indicam que cerca de 33 mil pessoas vivem em áreas de risco ambiental na cidade.

A história da urbanização brasileira é marcada por processos de desigualdades socioespaciais e situações de injustiça ambiental, em razão de ser as populações mais vulneráveis aquelas mais impactadas pelas problemáticas ambientais no meio urbano. Diante da insuficiência de políticas habitacionais que atendam às necessidades de acesso à moradia e à terra, a população de baixa renda é frequentemente direcionada para áreas desprovidas de infraestrutura e com alta vulnerabilidade ambiental, ficando mais exposta a desastres (Alves, 2006; Deschamps, 2008). Esse contexto, torna ainda mais essencial a discussão sobre as interações entre questões urbanas e ambientais.

Apesar dos problemas ambientais e desastres potencialmente afetarem a população de toda cidade, a vulnerabilidade e baixa capacidade de resiliência expõe determinados grupos, como aqueles que já convivem com diferentes dimensões da vulnerabilidade (IPCC, 2022). Uma vez que áreas instáveis ambientalmente são ocupadas, a qualidade de vida dessa população diminui consideravelmente. Nesse sentido, para não agravar ainda mais as desigualdades socioespaciais, o desenvolvimento urbano deve propor uma distribuição justa das infraestruturas e dos serviços urbanos (Coelho, 2001; Clar, 2019).

Nas últimas quatro décadas, foram desenvolvidos diversos estudos acadêmicos e trabalhos técnicos que buscavam compreender a formação, identificação, caracterização e classificação desses assentamentos. Nesse contexto, a Pesquisa *"Reconhecendo os assentamentos precários de João Pessoa e de Campina Grande/PB"* aprovada pela Chamada CNPq/MCTI/FNDCT Nº 18/2021 - Faixa B - Grupos Consolidados, desenvolvida no âmbito do Núcleo Paraíba do Observatório das Metrópoles, tem avançado na identificação e caracterização dos assentamentos populares de João Pessoa e Campina Grande, as duas cidades mais populosas do estado da Paraíba (Moraes; Miranda, 2023). Para o processo de caracterização foram definidas duas dimensões principais: (i) precariedade, que compreende os campos relacionados à infraestrutura e

serviços, equipamentos públicos e privados; e (ii) risco e vulnerabilidade, que compreende os campos do risco socioambiental e permanência.

A partir da articulação com a pesquisa acima mencionada, este artigo tem por objetivo sistematizar os dados e informações referentes às condições socioambientais dos assentamentos populares às margens de corpos d'água das microbacias dos rios Jaguaribe e Sanhauá na cidade de João Pessoa, capital do estado da Paraíba. A definição desse recorte territorial está alinhada às análises e estudos realizados por pesquisadores do Núcleo Paraíba do Observatório das Metrópoles, que observaram que essas áreas estão atualmente mais envolvidas em conflitos urbanos e socioambientais. Essas regiões enfrentam tanto mais ameaças de remoção quanto maior suscetibilidade aos riscos socioambientais, potencializados pelas condições geomorfológicas e pela ausência de infraestrutura adequada.

Esse estudo visa colaborar para a construção de cidades melhores, mais inclusivas e socioambientalmente justas, em consonância com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 (ODS-11) (ONU, s.d.). Esse é um dos 17 objetivos criados pela ONU para cumprir a Agenda 2030 e tem como foco as cidades e comunidades sustentáveis, garantindo moradias, equipamentos urbanos, uma urbanização sustentável e outros direitos básicos.

2." Discussões acerca do Risco, Vulnerabilidade e Injustiças Ambientais

Assim como na maioria das grandes cidades do Brasil, o processo de urbanização de João Pessoa ocorreu de forma desigual, perpetuando a exclusão e marginalização dos grupos sociais com menor poder aquisitivo. Nesse contexto, surgem os assentamentos populares, formados pela população sem acesso à moradia, que se desloca para áreas de fragilidade ambiental suscetíveis a riscos socioambientais e com infraestrutura urbana precária ou inexistente. Vale ressaltar que o risco não é vivenciado de forma semelhante por toda a sociedade, afetando mais intensamente os habitantes dessas áreas mais precárias e pobres.

Segundo o Artigo 255 da Constituição Federal de 1988, "Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações." Entretanto, essa não é a realidade para parte da população brasileira que, sem opções, ocupa áreas com condições urbanísticas, infraestruturais e ambientais precárias.

De acordo com o IBGE, no Censo de 2010, mais de 11 milhões de pessoas moravam em aglomerados subnormais, e, em 2022, o Serviço Geológico do Brasil (SGB) estimou que cerca de 4 milhões de pessoas vivem em áreas de risco no país. Esse cenário é resultado de um processo de urbanização excludente e higienista, que busca afastar a população desfavorecida das áreas de interesse do mercado imobiliário formal, evocando o conceito de justiça ambiental.

Salienta-se a importância da produção de análises críticas acerca do papel do Estado e do mercado (financeiro, imobiliário, entre outros) em suas diversas escalas de atuação, diante da necessidade de reversão da lógica hegemônica de destinação das áreas com condições ambientais mais "aprazíveis" para grupos com alto poder aquisitivo, e das áreas com condições ambientais mais "problemáticas" para grupos sociais de menor renda (Araújo, 2019). A partir dessa lógica, os grupos mais vulneráveis e marginalizados recebem os maiores impactos negativos em razão dos prejuízos ambientais do desenvolvimento (Declaração da Rede Brasileira de Justiça Ambiental apud Acsealrad et al., 2009).

Nesse sentido, a justiça ambiental pode representar avanços no tratamento tanto das causas das catástrofes quanto de suas consequências. Segundo Acsealrad (et al., 2009), sua luta inclui a defesa dos direitos das comunidades tradicionais situadas na fronteira da expansão das atividades capitalistas e de mercado; da equidade da proteção ambiental em detrimento da segregação socioterritorial e a desigualdade ambiental promovidas pelo mercado; da equidade de acesso aos recursos ambientais, contra a concentração das terras férteis, das águas e do solo seguro nas mãos dos interesses econômicos fortes no mercado; entre outros (Acsealrad et al., 2009).

Acerca da categoria de risco socioambiental, a mesma é entendida como “a situação onde pessoas e/ou o meio ambiente está exposto à suscetibilidade de ocorrência do dano ou do evento prejudicial” (Girão *et al.*, 2018), considerando a relação entre as pessoas e os ambientes que elas ocupam, o grau de vulnerabilidade e o contexto socioeconômico. No cenário atual, é preciso considerar as mudanças climáticas na discussão do risco, uma vez que as chuvas extremas estão cada vez mais intensas e frequentes em todo o globo, aumentando o risco de desastres e deixando a população mais vulnerável (IPCC, 2022).

Nesse contexto, surge a Agenda 2030, um plano apoiado em 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável visando erradicar a pobreza e promover a paz universal e a proteção do planeta. Para a discussão sobre risco socioambiental nos assentamentos populares, é imprescindível a reflexão sobre a ODS número 11, focada na promoção de cidades e comunidades sustentáveis, inclusivas e seguras. Dentre as ações desse objetivo que estão mais ligadas a esse debate estão: o aumento da urbanização inclusiva e sustentável; a redução de riscos e desastres; a redução do impacto ambiental negativo; e o apoio à construção sustentável e resiliente em países menos desenvolvidos (ONU, 2015).

3." Metodologia

A abordagem utilizada foi multidimensional integrada e quali-quantitativa, incorporando estudos sobre assentamentos populares e sistemas de informações interativos. Na parte qualitativa, foram realizadas visitas às comunidades e entrevistas semiestruturadas com seus moradores, visando coletar informações sobre as áreas de risco existentes. No âmbito quantitativo, foram analisados dados secundários sobre as condições socioambientais dos assentamentos populares do recorte, principalmente os relatórios técnicos de órgãos públicos, como o SGB (Serviço Geológico do Brasil) e a Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil (COMPDEC/JP).

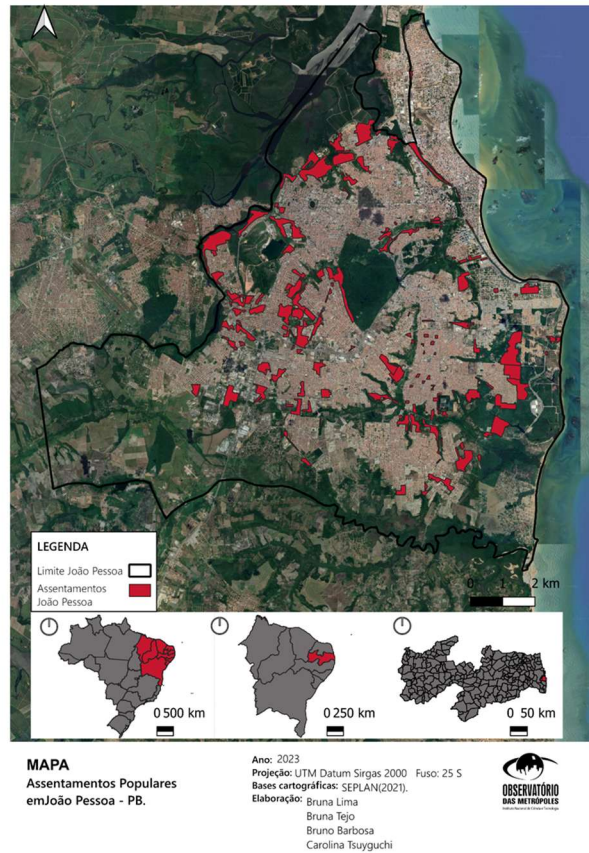
Para sistematizar as informações sobre as condições socioambientais dos assentamentos populares, foram utilizados materiais de âmbito nacional, além de dados de órgãos e concessionárias locais, como relatórios, fotografias, dados tabulares e informações cartográficas. Os dados foram sistematizados a partir da definição de duas variáveis: (i) Escorregamento (Pontos ou áreas de riscos de desabamento e deslizamento); e (ii) Alagamento (Pontos ou áreas de alagamento). Vale salientar, que inicialmente a metodologia incluía uma terceira variável referente a “Contaminação” (Áreas contaminadas ou poluídas), descartada por não ter sido possível acessar informações relacionadas a esta temática.

A pesquisa foi estruturada a partir das seguintes etapas metodológicas: (i) revisão bibliográfica sobre temas que abordam as interfaces entre questões urbanas e ambientais e a precariedade em territórios populares de João Pessoa; (ii) delimitação e contextualização do universo de pesquisa (assentamentos populares localizados em áreas ribeirinhas na cidade de João Pessoa); (iii) coleta de dados referentes às situações de risco socioambiental a partir de distintas fontes; (iv) sistematização e cruzamento dos dados e informações levantadas; e (v) espacialização por meio da elaboração de cartogramas.

3.1. Escolha dos assentamentos populares

As informações sobre a quantidade de assentamentos populares em João Pessoa variam conforme a fonte. O Relatório do Diagnóstico Consolidado dos Assentamentos Urbanos Irregulares, realizado em 2007, identificou 110 assentamentos. Em contraste, o IBGE estimou, em 2019, que a capital da Paraíba possui 103 assentamentos populares. No entanto, um estudo mais recente, realizado em 2023 pelo Núcleo Paraíba do Observatório, intitulado “Para priorizar é preciso reconhecer o morar periférico: Identificação e Caracterização de Assentamentos Populares de João Pessoa e Campina Grande/PB”, registrou cerca de 165 assentamentos populares. Este estudo incluiu um mapeamento detalhado, que envolveu levantamentos, análises de estudos anteriores, visitas em campo e contato com grupos de referência. Durante a pesquisa atual, foram identificados mais 10 assentamentos, totalizando 175 (Cartograma 1).

Cartograma 1 - Localização dos Assentamentos Populares de João Pessoa-PB



Fonte: Base cartográfica: PMJP (2023); SGB (2023); Elaborado pelo Núcleo Paraíba do Observatório das Metrópoles (2023).

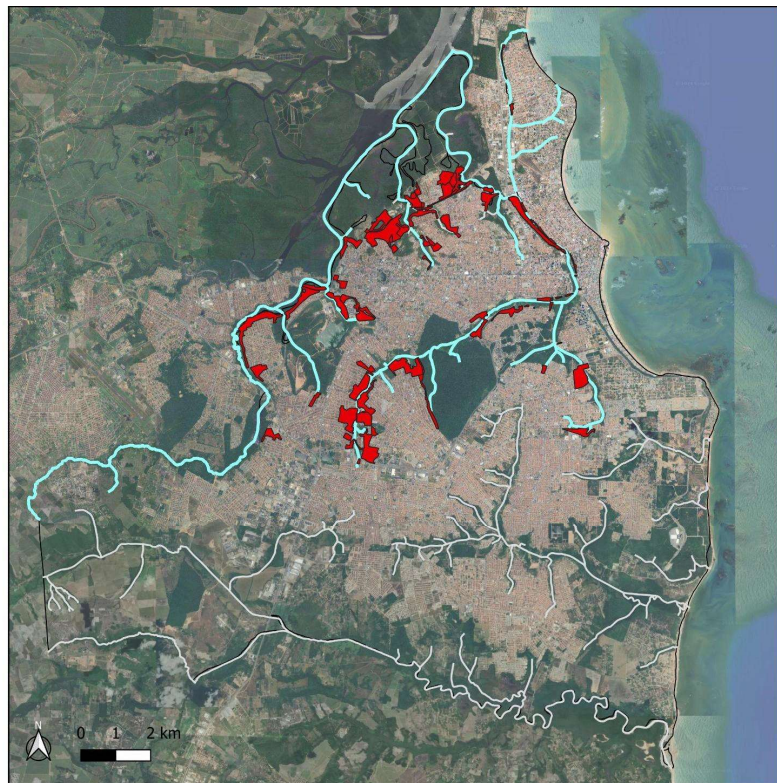
A partir da identificação dos assentamentos incluídos na pesquisa, observamos que 81 estavam localizados às margens de corpos d'água. Isso pode indicar a sobreposição de diversas dimensões de vulnerabilidade, como as socioeconômica e ambiental, devido à ocupação irregular em áreas ambientalmente frágeis e expostas a perigos como enchentes, inundações e deslizamentos de terra. Para reduzir o recorte espacial, este artigo foca apenas nos assentamentos que enfrentam ameaças constantes, tanto de riscos socioambientais quanto de ações de despejo pelo poder público municipal. Dessa forma, foram analisados 69 pontos situados ao longo das microbacias dos rios Jaguaribe e Sanhauá, como ilustrado no Cartograma 2.

Cartograma 2 - Localização dos Assentamentos Populares às margens de corpos d'água das microbacias dos rios Jaguaribe e Sanhauá, de João Pessoa - PB.

MAPA
LOCALIZAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS POPULARES ÀS MARGENS DE CORPOS D'ÁGUA DAS MICROBACIAS DOS RIOS JAGUARIBE E SANHAUÁ, DE JOÃO PESSOA-PB.

LEGENDA

- Assentamentos populares
- Rios nas microbacias de Jaguaribe e Sanhauá
- Outros rios
- Limite de João Pessoa - PB




OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

Ano: 2024
Projeção: UTM Datum Sirgas 2000
Bases cartográficas: SEPLAN, 2023
Elaboração: Ialé Rodrigues

Fonte: Base cartográfica: PMJP (2023); SGB (2023); Elaborado pelo Núcleo Paraíba do Observatório das Metrópoles (2023).

3.2. Visitas de campo

Dentro desse recorte, foram realizadas visitas de campo a seis assentamentos populares, sendo eles: (i) Comunidade do S, localizado no bairro Róger; (ii) Complexo Jardim Esther, que abrange os assentamentos Cidade de Deus, Esperança, Jardim Mangueira e Terra Nova, localizados no bairro Alto do Céu; e, por fim, (iii) Comunidade São Geraldo, no bairro Varjão.

As visitas aos assentamentos estudados começaram em novembro de 2023 e prosseguiram em fevereiro e março de 2024. Essas visitas foram realizadas em colaboração com a Secretaria Executiva da Participação Popular de João Pessoa, que coordenou os encontros e facilitou os contatos entre as lideranças comunitárias e a equipe do Núcleo Paraíba do Observatório das Metrópoles. As informações foram coletadas e organizadas por meio de fichas colaborativas preenchidas pelos pesquisadores, utilizando tanto relatos dos moradores das comunidades quanto fotos e dados de relatórios do SGB (2019) sobre riscos.

4." Resultados e discussões

O estudo foi realizado em João Pessoa, a capital do estado da Paraíba. A cidade possui uma população de 833.932 habitantes e uma densidade demográfica de 3.970,27 hab/km² (IBGE, 2022). O clima é tropical úmido, conforme a classificação de Köppen (Alvares *et al.*, 2013), e os meses com os maiores índices pluviométricos são de abril a julho (Medeiros, 2021).

Durante a análise, foram identificados 175 assentamentos populares em João Pessoa (Cartograma 4), dos quais 69 estão localizados às margens dos rios Jaguaribe e Sanhauá. Entre esses assentamentos ribeirinhos, 42 foram observados em situação de risco socioambiental (SGB, 2019; Araújo, 2023), conforme detalhado no Quadro 1.

Quadro 1 - Relação dos riscos socioambientais nos Assentamentos Populares às margens de corpos d'água das bacias do Jaguaribe e Sanhauá de João Pessoa - PB

| Assentamentos Populares estudados | | Risco Socioambiental | Grau do Risco | Assentamentos Populares estudados | | Risco Socioambiental | Grau do Risco |
|-----------------------------------|---|----------------------|------------------|-----------------------------------|-----------------------------|----------------------|------------------|
| 01 | 01 Sem Identificação | Inundação | Alto | 36 | Chatuba II | Inundação | Muito Alto |
| 02 | 02 Sem Identificação | Inundação | Alto | 37 | Chatuba III | Inundação | Muito Alto |
| 03 | 03 Sem Identificação | Inundação | Alto | 38 | Chatuba III 02 | Inundação | Muito Alto |
| 04 | 04 Sem Identificação | Risco não mapeado | | 39 | Comunidade do S | Inundação | Muito Alto |
| 05 | 05 Sem Identificação | Risco não mapeado | | 40 | Da Mata, São Geraldo | Alagamento | Não identificado |
| 06 | 06 Sem Identificação | Inundação | Muito Alto | 41 | Filipeia | Deslizamento Planar | Muito Alto |
| | | Deslizamento | Alto | 42 | Ipês I e II, Tancredo Neves | Inundação | Muito Alto |
| 07 | 07 Sem Identificação | Risco não mapeado | | 43 | Jardim Bom Samaritano | Inundação | Muito Alto |
| 08 | 08 Sem Identificação | Deslizamento Planar | Alto | 44 | Jardim Coqueiral / Porto | Risco não mapeado | |
| | | Deslizamento Planar | Alto | 45 | Jardim Guaíba | Risco não mapeado | |
| 09 | 09 Sem Identificação | Risco não mapeado | | 46 | Mangue | Risco não mapeado | |
| 10 | 10 Sem Identificação - Identificado como Jardim Mangueira | Deslizamento | Não identificado | 47 | Maria Quiteria / Capadocia | Risco não mapeado | |
| 11 | 10 Sem Identificação - Identificado como Cidade de Deus | Não possui | | 48 | Nova Trindade | Risco não mapeado | |
| 12 | 10 Sem Identificação - Identificado como Terra Nova | Deslizamento | Não identificado | 49 | Padre Hildon Bandeira | Inundação | Muito Alto |
| 13 | 10 Sem Identificação - Identificado como Esperança | Deslizamento | Não identificado | 50 | Padre Zé | Risco não mapeado | |

| | | | |
|----|---|---------------------|------------|
| 14 | 11 Sem Identificação - Identificado como Rua do Cano | Risco não mapeado | |
| 15 | 12 Sem Identificação | Deslizamento Planar | Muito Alto |
| 16 | 13 Sem Identificação | Risco não mapeado | |
| 17 | 14 Sem Identificação | Deslizamento Planar | Alto |
| 18 | 15 Sem Identificação | Risco não mapeado | |
| 19 | 16 Sem Identificação | Risco não mapeado | |
| 20 | 17 Sem Identificação | Risco não mapeado | |
| 21 | 18 Sem Identificação | Inundação | Muito Alto |
| 22 | 19 Sem Identificação | Risco não mapeado | |
| 23 | 20 Sem Identificação - Identificado como Pirão D'água | Risco não mapeado | |
| 24 | Acampamento 5 de Julho | Risco não mapeado | |
| 25 | Alto do Céu | Risco não mapeado | |
| 26 | Asa Branca | Deslizamento | Muito Alto |
| 27 | Baixo Roger / Ladeira São Franscisco | Deslizamento | Muito Alto |
| | | Deslizamento Planar | Muito Alto |
| | | Deslizamento Planar | Alto |
| | | Deslizamento Planar | Muito Alto |
| | | Deslizamento Planar | Muito Alto |
| 28 | Baleado | Deslizamento Planar | Alto |
| | | Inundação | Muito Alto |

| | | | |
|----|-------------------------------|---------------------|------------|
| 51 | Porto de João Tota / Portinho | Risco não mapeado | |
| 52 | Porto do Capim | Inundação | Muito Alto |
| 53 | Redenção | Deslizamento Planar | Muito Alto |
| 54 | Renascer I | Deslizamento Planar | Alto |
| | | Deslizamento Planar | Alto |
| 55 | Riacho | Risco não mapeado | |
| 56 | Sanhauá | Risco não mapeado | |
| 57 | Santa Clara | Risco não mapeado | |
| 58 | Santa Emília de Rodat | Risco não mapeado | |
| 59 | São Gabriel (São Marcos) | Deslizamento Planar | Alto |
| | | Deslizamento Planar | Alto |
| | | Deslizamento Planar | Muito Alto |
| 60 | São José | Inundação | Muito alto |
| | | Deslizamento Planar | Muito Alto |
| 61 | São Luis | Risco não mapeado | |
| 62 | São Rafael | Inundação | Muito Alto |
| 63 | Saturnino de Brito | Deslizamento Planar | Alto |
| | | Deslizamento Planar | Alto |
| | | Deslizamento Planar | Alto |

| | | | | | | | | | |
|----|---------------------------------|---------------------|------------|----|--------------------------|---------------------|------------|---------------------|------------|
| 29 | Beco de Ze Borges | Risco não mapeado | | 64 | Tanques / Vila União I | Inundação | Alto | | |
| 30 | Beira da linha | Risco não mapeado | | 65 | Terra do Nunca | Deslizamento Planar | Alto | | |
| 31 | Beira da Linha, Miramangue | Deslizamento Planar | Muito Alto | 66 | Timbó I, Timbó II | Inundação | Muito Alto | | |
| | | Deslizamento Planar | Alto | | | 67 | Tito Silva | Deslizamento Planar | Muito Alto |
| | | Inundação | Muito Alto | | | | | Inundação | Muito Alto |
| 32 | Beira Molhada | Risco não mapeado | | 68 | Travessa Washington Luis | Inundação | Muito Alto | | |
| 33 | Boa Esperança, Pedra Branca | Deslizamento Planar | Muito Alto | 69 | Vila Japonesa | Risco não mapeado | | | |
| 34 | Buraco da Gia I, Novo Horizonte | Deslizamento Planar | Alto | | | | | | |
| | | Deslizamento Planar | Alto | | | | | | |
| | | Inundação | Muito Alto | | | | | | |
| 35 | Chatuba I | Inundação | Muito Alto | | | | | | |

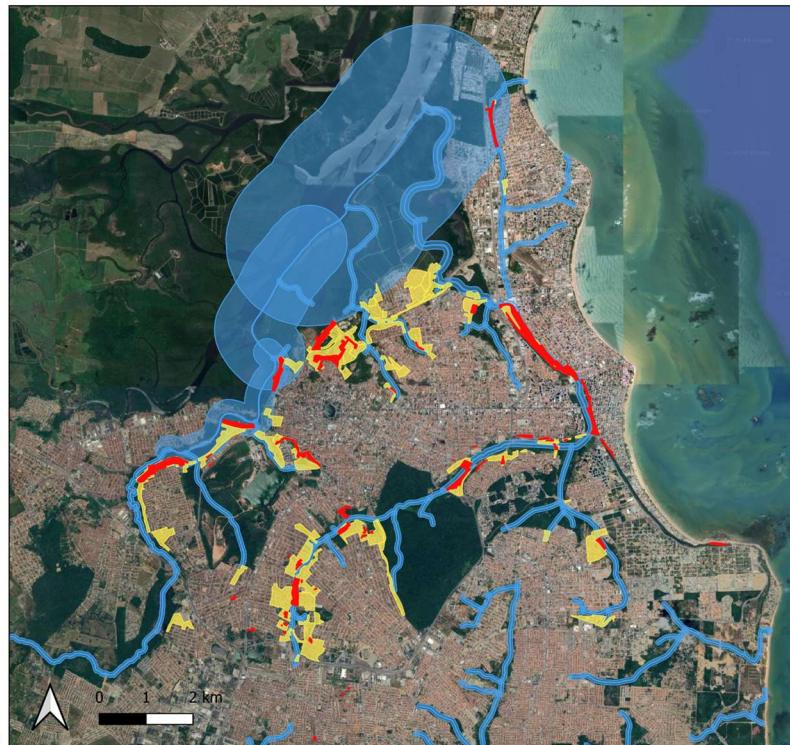
Fonte: SGB (2019); Núcleo Paraíba do Observatório das Metrópoles (2024); Elaborado pelos autores (2024)

Cartograma 4 - Mapa do Risco Socioambiental dos Assentamentos Populares localizados às margens de corpos d'água das microbacias do Jaguaribe e Sanhauá na cidade de João Pessoa.

MAPA
MAPA DE RISCO SOCIOAMBIENTAL NOS ASSENTAMENTOS POPULARES ÀS MARGENS DE CORPOS D'ÁGUA DAS BACIAS DO JAGUARIBE E SANHAUÁ EM JOÃO PESSOA

LEGENDA

- Riscos Socioambientais
- Assentamentos Populares
- Rios
- APP dos rios



Ano: 2024
Projeção: UTM Datum Sirgas 2000
Bases cartográficas: CPRM, 2019
Elaboração: Gabriela do Vale Cabral

Fonte: PMJP (2023); SGB (2019); Núcleo Paraíba do Observatório das Metrópoles (2023); Elaborado pelos autores (2024).

Comunidade do S

Localizado no bairro Roger, a Comunidade do S (Cartograma 5) ocupa uma área total de 16 hectares, que abrange também uma porção chamada de Comunidade Raio da Morada, e possui 427 imóveis em risco e 1.708 pessoas em risco (SGB, 2019). A área tem ligação com o rio Sanhauá, estando às margens do canal de mangue afluyente deste, além de possuir uma parte próxima à Pedreira do Roger e um de seus limites sendo contornado pelos trilhos do trem.

As edificações em sua maioria são construídas de forma irregular (Figura 01), algumas em taipa (SGB, 2019), e sem recuo lateral. Em uma porção da Rua Pedro João dos Santos existem edificações abaixo do nível da rua (Figuras 02 e 03), situação preocupante nas épocas de chuva, uma vez que essas condições construtivas deixam a área com alta vulnerabilidade. Além disso, a infraestrutura urbana é precária, com algumas vias não pavimentadas (Figura 05) e com deficiência na drenagem das águas pluviais e na rede de esgotamento.

A ocupação que se encontra nas margens do canal possui risco muito alto de inundação periódica (SGB, 2019). Ainda há descarte inadequado de águas servidas e de lixo (Figura 06).

Figura 01



Figura 02



Figura 03



Figura 04



Figura 05



Figura 06



Fonte: Observatório das Metrópoles (2023)

Cartograma 5 - Mapa do Risco Socioambiental na Comunidade do S



MAPA
 MAPA DE RISCO - COMUNIDADE DO S

Ano: 2024
 Projeção: UTM Datum Sirgas 2000
 Bases cartográficas: CPRM, 2019
 Elaboração: Gabriela do Vale Cabral



Fonte: PMJP (2023); SGB (2019); Observatório das Metrópoles (2023); Elaborado pelos autores (2024).

Complexo Jardim Esther

Situado no bairro Alto do Céu, o Complexo Jardim Esther (Cartograma 6) abrange quatro assentamentos populares diferentes, mas com características urbanísticas e relação com o risco semelhantes. São eles: Jardim Mangueira, Cidade de Deus, Terra Nova e Esperança. O limite entre eles não é bem definido e a soma de toda área que essas comunidades compartilham é de aproximadamente 15,9 hectares, abrigando 3.750 habitantes e 960 edificações. A infraestrutura urbana básica não é distribuída de forma igualitária em todos os assentamentos, a exemplo do Terra Nova que não possui pavimentação, abastecimento de água, rede de esgotamento e elétrica (Figuras 07, 08 e 09), já as comunidades Esperança e Jardim Mangueira dispõe desses serviços de forma integral ou parcial e Cidade de Deus é a mais estruturada de todas.

Figura 07

Figura 08

Figura 09



Fonte: Observatório das Metrópoles (2023)

Há uma declividade acentuada na área (Figuras 10 e 11) o que pode potencializar a descida das águas pluviais. É possível observar também que há um talude de corte artificial criado para escoar a água da chuva (Figura 12).

Figura 10

Figura 11

Figura 12



Fonte: Observatório das Metrópoles (2023)

Os cenários de riscos também são compartilhados por todos esses assentamentos, porém alguns afetando mais uns do que outros. Terra Nova, atualmente dentro da Macrozona de Proteção Ambiental (MPA), Esperança e Jardim Mangueira possuem risco de deslizamento por conta de atividades de extração ilegais identificados nas áreas.

Considerações finais

Constata-se que o risco mais recorrente nesses assentamentos é o de deslizamento, na maioria das vezes de grau alto, seguido pelo risco de inundação. As áreas suscetíveis a deslizamentos são caracterizadas por topografia acidentada, presença de taludes de corte e/ou aterro, e construções em locais com histórico de desastres. Além disso, essas áreas apresentam infraestrutura precária, com casas construídas sem intervenções estruturais que minimizem os riscos, tornando-as mais vulneráveis (SGB, 2019).

Os assentamentos com risco de inundação caracterizam-se pela ocupação de planícies de inundação de rios, sujeitas a inundações graduais ou sazonais, podendo estar às margens ou até sobre os próprios corpos d'água. Essas inundações são, em sua maioria, condicionadas pelas chuvas e variações da maré (SGB, 2019). As edificações e a infraestrutura urbana nesses locais são precárias, aumentando a vulnerabilidade das áreas.

Ao final da sistematização dos dados de risco nos assentamentos populares situados às margens dos corpos d'água das microbacias do Jaguaribe e Sanhauá, em João Pessoa, foram contabilizados 34 pontos de deslizamento: 18 de grau alto e 13 de grau muito alto, distribuídos em 21 assentamentos do recorte. Em relação ao risco de inundação, foram identificados 23 pontos: 4 de grau alto e 19 de grau muito alto, em 23 assentamentos.

É importante ressaltar que este levantamento considerou apenas as áreas de risco alto e muito alto, devido à natureza emergencial com que os relatórios do SGB (2019) foram produzidos. Nessas áreas analisadas, foram identificados cerca de 6.307 domicílios particulares e coletivos em risco geológico alto ou muito alto, expondo aproximadamente 21.459 pessoas a riscos socioambientais no recorte espacial.

Referências Bibliográficas

ACSELRAD, H. MELLO, C.C.A. E BEZERRA, G. N. **O que é Justiça Ambiental?** Rio de Janeiro, Editora Garamond, 2009.

ALVES, H. P. da F. Vulnerabilidade socioambiental na metrópole paulistana: uma análise sociodemográfica das situações de

sobreposição espacial de problemas e riscos sociais e ambientais. **Revista Brasileira de Estudos de População**, [s.l.], v. 23, n. 1, p. 43-59, 2006.

ALVARES, C. A.; STAPE, J. L.; SENTELHAS, P. C.; GONÇALVES, J. L. de M.; SPAROVEK, G.. Köppen's climate classification map for Brazil. **Meteorologische Zeitschrift**, v. 22, n. 6, p. 711-728, 2013. DOI: 10.1127/0941-2948/2013/0507.

ARAÚJO, C. M. “**Áreas de risco**” e **problemáticas socioambientais**: uma reflexão sobre a produção e apropriação do espaço urbano em Campina Grande (PB). 2019. 313 f. Tese (Doutorado em Geografia). Recife, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, 2019.

ARAÚJO, R. P. M. Indicadores de vulnerabilidade socioambiental para assentamentos precários de João Pessoa – PB. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 20, 2023, Belém. **Anais eletrônicos**. Belém: ANPUR, 2023. Disponível em: <<https://anpur.org.br/anais-xxenanpur/>>. Acesso em: 16 de maio de 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 25 de maio de 2024.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Regularização fundiária**. Coordenação Geral de Raquel Rolnik, Celso Santos Carvalho, Sandra Bernardes Ribeiro e Denise de Campos Gouvêa. Brasília: Ministério das Cidades, dezembro de 2005. 84p.

CLAR, C. How demographic developments determine the management of hydrometeorological hazard risks in rural communities: The linkages between demographic and natural hazards research. **WIRES Water**, v. 6, n. 6, p. 1–20, 2019.

COELHO, M. C. N. Impactos ambientais em áreas urbanas: teorias, conceitos e métodos de pesquisa. In: GUERRA, A. J. T.; CUNHA, S. B. (org.). **Impactos ambientais urbanos no Brasil**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001. p. 19-45.

DESCHAMPS, M. Estudo sobre a vulnerabilidade socioambiental na Região Metropolitana de Curitiba. **Cadernos Metrópole**, v. 19, p. 191-218, 2008. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8716>>. Acesso em: 05 jan. 2023.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pb/joao-pessoa.html>>, Acessado em: 24 de março de 2024.

_____. **Sobre a mudança de aglomerados subnormais para favelas e comunidades urbanas**. Notas metodológicas n. 01. IBGE, 2024. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102062>, Acessado em: 14 de julho de 2024.

IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change . **IPCC Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability**. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, p. 3056, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781009325844>.

SGB, Serviço Geológico do Brasil. **Diagnóstico da População em Áreas de Risco Geológico**. Relatório Técnico. João Pessoa. 2021. 15p.

_____. **Setorização de Áreas em Alto e Muito Alto Risco a Movimentos de Massa, Enchentes e Inundações**. Relatório Técnico. João Pessoa. 2019. 33p.

MEDEIROS, S. A. de. **Variabilidade da precipitação e os desastres naturais da cidade de João Pessoa - PB, para o recorte temporal de 1991 a 2020**. 2021. 119f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Agrícola) – Centro de Tecnologia e Recursos Naturais, Universidade Federal de Campina Grande, Paraíba, 2021.

MORAES, Demóstenes; MIRANDA, Lívia. **Para priorizar é preciso reconhecer o morar periférico. identificação e caracterização de assentamentos populares de João Pessoa e Campina Grande/ PB.** Cadernos do CEAS: Revista Crítica de Humanidades. Salvador/Recife, v. 48, n. 260, p. 578-603, set./dez. 2023. DOI: <https://doi.org/10.25247/2447-861X.2023.n260.p578-603>


NERY, C.; Britto, V. Favelas e Comunidades Urbanas: IBGE muda denominação dos aglomerados subnormais. **Agência IBGE Notícias**, 2024. Disponível em: <[https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38962-favelas-e-comunidades-urbanas-ibge-muda-denominacao-dos-aglomerados-subnormais#:~:text=Foram%20contadas%206.535%20634%20pessoas,Subnormais%20\(favelas%20e%20similares\)>](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38962-favelas-e-comunidades-urbanas-ibge-muda-denominacao-dos-aglomerados-subnormais#:~:text=Foram%20contadas%206.535%20634%20pessoas,Subnormais%20(favelas%20e%20similares)>)>. Acesso em: 14 de julho de 2024.

ONU, Organização das Nações Unidas. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. **Nações Unidas Brasil**, 2015. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>>. Acesso em: 24 jul. 2024.

_____. Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11: Cidades e Comunidades Sustentáveis. **Nações Unidas Brasil**, s.d. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/11>>. Acesso em: 06 jul. 2024.

ANAIS

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES



“SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL NO LESTE METROPOLITANO DO RIO DE JANEIRO: desigualdades no acesso à água tratada relacionadas à renda e raça”

Andreza Garcia de Gouveia (UFRJ)

Ana Lucia Nogueira de Paiva Britto (UFRJ)

Rosa Maria Formiga Johnsson (UERJ)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

METRÓPOLES:
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

Resumo

O presente artigo tem o objetivo de contribuir com as pesquisas que investigam a produção de desigualdades no acesso ao serviço de abastecimento de água tratada na Metrópole do Rio de Janeiro. Buscou-se investigar a existência de correlações entre os fatores renda e raça dos indivíduos à falta de acesso a esse serviço. Como recorte de estudo, foi tomada a porção Leste da RMRJ, sendo analisados os municípios de Itaboraí, Maricá, Cachoeiras de Macacu e Rio Bonito. Por geoprocessamento foram sobrepostos os atributos de renda domiciliar, cobertura do serviço de abastecimento e raça/cor das populações sobre cada território municipal. Verificou-se uma forte tendência de concentração dos melhores índices de cobertura do serviço de abastecimento nas áreas municipais portadoras das melhores rendas domiciliares e com maior proporção de indivíduos brancos.

Palavras-chave: Serviços de abastecimento de água; Região Metropolitana do Rio de Janeiro; Segregação socioespacial; Direito humano à água; Universalização do saneamento.

Introdução

Espaços urbanos são produções sacionaturais (atuais ou históricas), uma segunda natureza, ou ainda, ecossistemas criados sacionaturalmente. Nesta natureza produzida, sociedade e meio ambiente são indissociáveis, pois todo o sistema socioambiental produzido é dotado de significados. Logo, não é possível pensar em “cidade” sem correlacioná-la ao espaço em que ocupa, do que ela se apropria ou desapropria. Da mesma forma, pensar no urbano moderno e suas relações intrínsecas, sem concebê-lo como um produto social que fortalece, mas também enfraquece (HARVEY, 1996; LEFEBVRE, 2000).

As desigualdades e a segregação no espaço urbano capitalista expressam múltiplos significados: material, social e simbólico, sendo objeto de estudo de vários autores como Lefebvre (1968), Harvey (1973), Castells (1980) e Lojkinine (1981). Hoje, os espaços das cidades brasileiras, principalmente nas regiões metropolitanas, tornam-se cada vez mais complexos, diferenciados e de difícil definição. Ao mesmo passo que se encontra o antigo fenômeno da segregação, a partir da lógica “centro-periferia”, verifica-se também o processo da fragmentação (FARI, 2013). Portanto, analisar a segregação social em um dado espaço requer um olhar minucioso a cerca dos fenômenos que a compõem e sua dinâmica, considerando que a mesma é um produto de um projeto social, político, econômico e cultural sobre dado território.

Estudos clássicos nos espaços urbanos relacionam a questão da segregação socioespacial e a vulnerabilização de grupos sociais do acesso a serviços que compõem a infraestrutura urbana, entre eles, a do saneamento (LOJIKINE, 1981; CASTELLS, 1980). Nesses espaços, dinâmicas do desenvolvimento econômico criam uma tendência de concentração espacial da exclusão dos benefícios urbanísticos e ambientais. Essa dinâmica leva e à periferização de grupos sociais mais pobres, que só vão ter acesso a áreas desprovidas desses benefícios. Portanto, a vulnerabilidade e a desvantagem social emergem das desigualdades socioeconômicas, onde a pobreza constitui um fator de desvantagem pelas limitações que impõe, ao mesmo tempo em que a própria pobreza também resulta destas desvantagens (DESCHAMPS, 2008; ACSELRAD, 2006; 2011).

O presente artigo tem o objetivo de contribuir com as pesquisas que investigam a produção e o aprofundamento de desigualdades e segregações socioespaciais por meio do acesso (ou exclusão) às infraestruturas dos serviços de abastecimento de água tratada na Metrópole do Rio de Janeiro (BRITTO *et al*, 2016; QUINTSLR, 2018; GOUVEIA, 2017; 2022). Como viés de análise, investiga a influência da disposição espacial dos fatores renda e raça/cor dos indivíduos para o acesso às infraestruturas e aos serviços por elas disponibilizados. Neste contexto, tem como recorte de estudo o Leste Metropolitano Fluminense, especificamente, os municípios de Itaboraí, Rio Bonito, Cachoeiras de Macacu e Maricá, vindo a somar-se aos estudos de Gouveia (2017; 2022) e Gouveia *et al* (2021; 2024) no município de São Gonçalo/RJ.

Diante da não-disponibilidade dos dados desagregados do Censo Demográfico do IBGE de 2022, esta investigação baseou-se em dados do Censo de 2010. Como método de análise, foram aplicados dois processos metodológicos por geoprocessamento: no primeiro, desenvolvido por Gouveia (2017), foram confeccionados mapas temáticos a partir da sobreposição nos territórios municipais dos dados referentes à distribuição da cobertura do serviço de abastecimento de água sobre os dados de renda domiciliar da população; posteriormente, foi utilizado o método adotado por *Gouveia et al* (2024) onde foram agregados os dados de raça/cor dos indivíduos e sobrepostos aos territórios dos distritos administrativos que compõem cada município analisado. De posse dos resultados, foi verificado se há alguma correlação entre os fatores renda domiciliar e disposição territorial da cobertura do serviço de água tratada, bem como, cobertura do serviço e características de raça/cor das populações de Itaboraí, Rio Bonito, Cachoeiras de Macacu e Maricá.

Segundo Paviani (1998), nas discussões e formulações dos planos e políticas públicas brasileiras a questão da espacialidade é sempre subdimensionada. Segundo o autor, estes ignoram as particularidades da formação socioespacial brasileira, dando ênfase ao viés economicista. Sendo assim, há a necessidade de se considerar as características dos grupos sociais e dos espaços geográficos de forma conjunta.

Portanto, com os resultados produzidos, procura-se ampliar o cenário sobre o acesso à água tratada nos municípios do Leste Metropolitano Fluminense. Na perspectiva regional, busca-se produzir informações sobre as áreas com maiores necessidades de avanços na cobertura do serviço, vinculadas às características socioeconômicas de suas populações. Assim, espera-se apresentar espacialmente as áreas que deveriam ser priorizadas nos investimentos propostos e produzir informações para ao acompanhamento do projeto de universalização do abastecimento de água, hoje sob responsabilidade da concessão privada. Na macroescala, busca-se elucidar fatores sociais inseridos no território que permeiam e atuam na produção das desigualdades do acesso público aos serviços de saneamento nos municípios periféricos brasileiros, fornecendo *insights* para políticas mais inclusivas, baseadas no direito humano fundamental à água e ao saneamento (ONU, 2010) e na universalização estabelecida pelas Leis Federais nº 11.445/07 e nº14.026/20.

Espaço urbano e segregações: aspectos conceituais

O conceito de espaço refere-se originalmente às relações entre as formas e geometrias dos objetos e suas posições. As cidades surgem como um elo entre o espaço e o território (entendido como produção social do espaço), carregando consigo simultaneamente o material e o abstrato. A configuração de uma cidade revela suas estruturas econômicas, sociais, culturais e políticas.

O espaço não pode ser entendido como um ente vazio e passivo, mas como um resultado da ação humana, um produto e produtor de forças e relações de produção, de fluxos de matérias e energia, de relações políticas e sociais, de dominação e subordinação, da repartição de justiça e injustiças. No que diz ao espaço urbano, esse corresponde a um nível mais elevado de produção social (GEIGER, 1998; LEFEBVRE, 2000). As desigualdades nesses espaços resultam da apropriação dos melhores sítios das cidades por grupos dominantes e da disposição desigual dos equipamentos e serviços urbanos, beneficiando determinadas áreas em detrimento de outras. Estas desigualdades, produto da diferenciação socioeconômica refletida no território, geram segregações socioespaciais que explicitam a oposição entre espaços privilegiados e estigmatizados submetidos a discriminações territoriais (FARI, 2013). Logo, o espaço urbano se constrói de forma desigual e contraditória, produzindo e sendo o produto da desigualdade social. Nele, sob a lógica capitalista, a produção e reprodução da segregação socioespacial hierarquiza e divide em classes os benefícios e externalidades urbanas e ambientais, onde uma elite é privilegiada em detrimento da grande massa (PAVIANI, 1998; SOJA, 2008; FARI, 2013).

Para Monte-mór (1998) a área metropolitana é a expressão maior do processo de urbanização, em sua forma visível e imediata. Nela, os efeitos da urbanização se estendem para além das grandes cidades (centros dinâmicos capitalistas) por

meio de redes que penetram em todos os espaços regionais, avançando “às diversas periferias que se articulam dialeticamente em direção aos centros e subcentros e subsubcentros” (MONTE-MÔR, 1998, p.171). A metrópole se estende não apenas sobre as regiões circunvizinhas, mas sobre as periferias distantes, produzindo padrões e externalidades que se impõem e se estendem a suas áreas de influência e populações. Como desdobramento, nas regiões metropolitanas e nas periferias das grandes cidades materializam-se os mecanismos de exclusão, vulnerabilização e segregação socioespacial por meio da inexistência de infraestruturas e serviços básicos para a dignidade e bem-estar públicos (PAVIANI, 1998).

Corroborando com esta premissa, Soja (2008) afirma que nas cidades capitalistas há uma discriminação espacial imposta a certas populações por causa de sua localização geográfica. Essa discriminação torna-se a base das injustiças espaciais e da criação de estruturas duradouras que dividem privilégios e desvantagens. Para o autor, os três fatores mais comuns que moldam a discriminação locacional e espacial são classe, raça e gênero. Intrínseca à discriminação, estaria a organização política do espaço, que se desenvolve nos zoneamentos, na delimitação de áreas urbanas para investimentos, nas estruturas espaciais de privilégio núcleo-periferia, na segregação residencial institucionalizada, até ao *apartheid* territorial dos equipamentos e serviços urbanos.

Quanto às desigualdades produzidas no acesso às infraestruturas de abastecimento de água, Loftus *et al.* (2016) contrapõem a uma abordagem puramente técnica e neutra às infraestruturas hidráulicas dos grandes sistemas de abastecimento. Ao contrário, estas seriam um produto sociotécnico, consequência das relações sociais, técnicas e naturais no espaço e no tempo, que refletem artefatos técnicos, formas de governo, escolhas políticas, quadros regulatórios, normas culturais, questões ambientais, mecanismos de financiamentos (TSUTSUI e EMPINOTTI, 2023).

Sobre as desigualdades no acesso à água tratada na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), Britto *et al.* (2016) demonstram como os dois macrossistemas integrados de abastecimento da metrópole, ordenam os fluxos de água de forma a contemplar prioritariamente às necessidades dos dois municípios pólos de cada macrossistema (Rio de Janeiro e Niterói), enquanto não respondem às necessidades dos municípios periféricos. No Oeste Metropolitano, em Duque de Caxias, Britto *et al.* (2015) revelam o nítido contraste entre a abundância da oferta de água tratada para o polo petroquímico da Petrobras (REDUC) em detrimento da população local, submetida a condições precárias pela ausência do serviço. Quintslr (2018) analisando o serviço do Sistema Guandu/Lages/Acari, entre a capital do Rio de Janeiro e Baixada Fluminense, elucida como a falta de acesso à água nos municípios da Baixada são produto de um sistema sociotécnico que reproduz o padrão “centro-periferia”. No Leste Metropolitano, Gouveia (2017; 2022) demonstrou como a oferta insuficiente de água tratada do Sistema Imunana-Laranjal a São Gonçalo desenvolveu desigualdades internas ao acesso às infraestruturas de abastecimento. Constatou que os distritos administrativos mais pobres eram os possuidores dos piores índices de cobertura domiciliar de água e submetidos a intermitências no abastecimento. Gouveia *et al.* (2024) demonstraram no mesmo município uma correlação direta entre os distritos com os menores indicadores de renda da população, piores índices de abastecimento de água tratada e maior concentração de indivíduos autodeclarados como pretos e pardos – o que denominaram de escassez hidrorracial.

Logo, haveria uma lógica social, política e econômica para a existência de grupos sociais específicos mais vulneráveis à falta de acesso às infraestruturas urbanísticas, como de abastecimento de água, principalmente nas periferias das grandes cidades e metrópoles. Nestes espaços, a exclusão de indivíduos e grupos sociais do acesso a equipamentos e serviços urbanos estaria intimamente ligada aos projetos de sociedade, agentes políticos, econômicos e sociais, instituições e estruturas que criam e perpetuam a segregação urbana, e, por conseguinte, às diversas formas de marginalização no espaço (PAVIANI, 1998).

Portanto, se faz necessário elucidar e desmontar as estruturas que alimentam essas desigualdades. Para Soja (2008, p.1): “É relativamente fácil descobrir exemplos de injustiça espacial de forma descritiva, mas é muito mais difícil identificar e entender os processos subjacentes que produzem geografias injustas.” No caso dos sistemas de abastecimento de água

existentes na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a análise das geografias injustas existentes demanda como ponto de partida que sejam considerados vários fatores como renda, escolaridade, raça e tipo de ocupação (PAVIANI, 1998; TORRES, 2000; ACSELRAD, 2006; 2011).

Municípios investigados e seus sistemas de abastecimento

Itaboraí, Rio Bonito, Cachoeiras de Macacu e Maricá são municípios situados na parte leste da RMRJ, a poucos quilômetros da capital. O início dos seus processos de ocupação do solo é antigo, variando entre o século XVI, para Maricá, ao século XVIII, em Rio Bonito. Todos tiveram fases de intensas atividades agrícolas. Rio Bonito teve um papel relevante no ciclo da cana-de-açúcar e do café. Itaboraí destacou-se ainda mais com seus engenhos de açúcar que entraram em decadência após a abolição da escravidão, sendo substituídos por vastas áreas de cultivo de laranjas - o que lhe rendeu o título de “segundo maior produtor de cítricos do país”. Maricá até o século XVIII possuía seis grandes fazendas canavieiras, também que decaíram após a perda de mão de obra escrava. Nesse município a economia foi impulsionada após a construção da Estrada de Ferro de Maricá que ligava as estações de Alcântara e Rio do Ouro no município de São Gonçalo, no século XIX. Entre 1911 e 1940, a expansão da ferrovia até Cabo Frio tornou o município um ponto de destaque, por onde passavam grandes volumes de cargas da produção agrícola estadual. Já Cachoeiras de Macacu teve sua produção agrícola limitada à subsistência. Porém, tratava-se de um ponto estratégico de transbordo para a antiga Estrada de Ferro Leopoldina, que escoava a produção agrícola da serra e do interior, se beneficiando das atividades relacionadas à ferrovia. A partir de 1940, parte de suas terras foram distribuídas a produtores vindos da Baixada Fluminense, originando as colônias agropecuárias em sua zona rural ainda até os dias de hoje¹.

Os quatro municípios tiveram suas economias diretamente ligadas ao potencial agrícola que o estado detinha até meados do século XX. Contudo, a transferência da capital federativa da cidade do Rio de Janeiro para Brasília em 1960 e a perda sucessiva do destaque agrícola para as terras paulistas, trouxe um cenário de decadência ao estado, que se estendeu tanto às regiões rurais quanto às urbanas (THEDIM, 2016).

Os municípios do leste metropolitano foram ao longo dos anos 60 e 70 fortemente impactados com o declínio econômico do estado. Torres atribui a crise na economia agrícola desse território à deterioração ambiental, à perda de terras agrícolas e ao intenso ritmo de urbanização associado à valorização acentuada da terra e ao efeito da metropolização exercida pela cidade do Rio de Janeiro (TORRES, 2009).

É nesse período que se iniciou um processo de urbanização baseado em loteamentos voltados à classe popular nas antigas terras produtivas. Esse processo foi intensificado após a construção da Ponte Rio-Niterói, na década de 1970. Devido sua proximidade ao Rio de Janeiro, Niterói e à BR-101, Itaboraí e Rio Bonito passaram a exercer a função de “cidade-dormitório”, assim como São Gonçalo. Semelhante às terras gonçalenses, Itaboraí experimentou uma rápida e desordenada expansão urbana por loteamentos populares, que deixou diversos ônus ao município como um dos piores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) do estado. De forma parecida, Rio Bonito ainda hoje convive com profundos conflitos da periferização e falta de infraestrutura em suas antigas terras rurais, muitas delas convertidas em segunda residência (COSTA e PIMENTEL, 2005; ROCHA, 2016; THEDIM, 2016; GOUVEIA, 2017). Em Maricá o processo de subdivisão das grandes propriedades rurais em loteamentos residenciais se inicia nos anos 40 e se acentua com o asfaltamento da Rodovia Amaral Peixoto (RJ-106) em 1952. Na década de 1970 um *boom* turístico ocorre impulsionado pela inauguração da Ponte Rio-Niterói, que facilitou ainda mais o acesso e valorizou as terras em direção a Maricá e a Região dos Lagos (IBAM, 2020)

¹ Informações coletadas nas páginas web das respectivas prefeituras

Portanto, a mudança nas atividades produtivas, a perda gradativa do potencial econômico, o rápido aumento demográfico sem planejamento e os processos intensivos de loteamento para habitação de uma população majoritariamente das classes mais baixas, trouxeram impactos na configuração social, econômica e ambiental destes municípios, que permanecem ainda hoje. A tabela 1 apresenta alguns dados demográficos, econômicos e sociais dos municípios investigados:

Tabela 1. Dados socioeconômicos dos municípios

| Município | População em 2010 (hab.) | População em 2022 (hab.) | IDH (2010) | Taxa de Urbanização em 2010 (%) | PIB (2010 em R\$) (x1.000) | PIB (2021 em R\$) (x1.000) | PIB per capita (2021 em R\$) |
|----------------------|--------------------------|--------------------------|------------|---------------------------------|----------------------------|----------------------------|------------------------------|
| Itaboraí | 215.412 | 224.267 | 0,693 | 98,6 | 2.429.729 | 5.640.738 | 23.078,43 |
| Rio Bonito | 55.551 | 56.276 | 0,71 | 74,27 | 1.168.377 | 1.831.415 | 30.057,69 |
| Cachoeiras de Macacu | 54.273 | 56.943 | 0,7 | 87,7 | 906.006 | 1.305.514 | 21.885,51 |
| Maricá | 127.461 | 197.277 | 0,765 | 98,5% | 1.873.273 | 85.814.296 | 511.810,82 |

Fonte: A partir de IBGE, 2010; 2022.

Quanto aos serviços de abastecimento de água, em 2010, os quatro municípios possuíam sistemas combinados para ofertar água às suas populações. Todos eles contavam com sistemas de maior porte para atender às sedes municipais e parte da área urbana; e sistemas complementares, com a utilização de mananciais superficiais de menor porte ou poços subterrâneos para atender às áreas rurais e porções urbanas não atendidas pelos sistemas principais. A tabela 2 apresenta algumas das características dos sistemas de abastecimento dos municípios nos anos de 2010 e 2022:

Tabela 2. Características dos sistemas de abastecimento

| Município | Tipo de Sistema | Configuração do Sistema | Operador do Sistema Principal | Índice de atendimento em 2010 (%) | Índice de Atendimento em 2022 (%) |
|----------------------|-----------------|---|-------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| Itaboraí | Integrado | Sistema de Abastecimento municipal, com derivação de água bruta do sistema Imunana-Laranjal e composto por 03 Estações de Tratamento de Água (ETAs Porto das Caixas, Manilha e Marambaia) + Captação complementar do SAAE* composto por 08 poços subterrâneos + 01 captação superficial na Lagoa São José | CEDAE** | 27 | 30,03 |
| Rio Bonito | Isolado | 02 Sistemas de Abastecimento municipal (Sistemas Rio Bonito e Basílio) + 04 sistemas isolados (03 córregos/nascente e 01 poço) | CEDAE | 52 | 66,57 |
| Cachoeiras de Macacu | Isolado | Sistema principal de abastecimento composto por 03 sistemas (Posto Pena, Córrego Grande e Rio Souza) + 09 sistemas complementares de responsabilidade da AMAE** (07 captações superficiais e 02 por poços) | CEDAE | 74,6 | 91,09 |
| Maricá | Isolado | Sistema principal de Abastecimento Rio Ubatiba + Captação complementar por 04 poços subterrâneos | CEDAE | 18,95 | 57,97 |

* Serviço Autônomo de Água e Esgoto

**Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro

** Autarquia Municipal de Água e Esgoto de Cachoeiras de Macacu

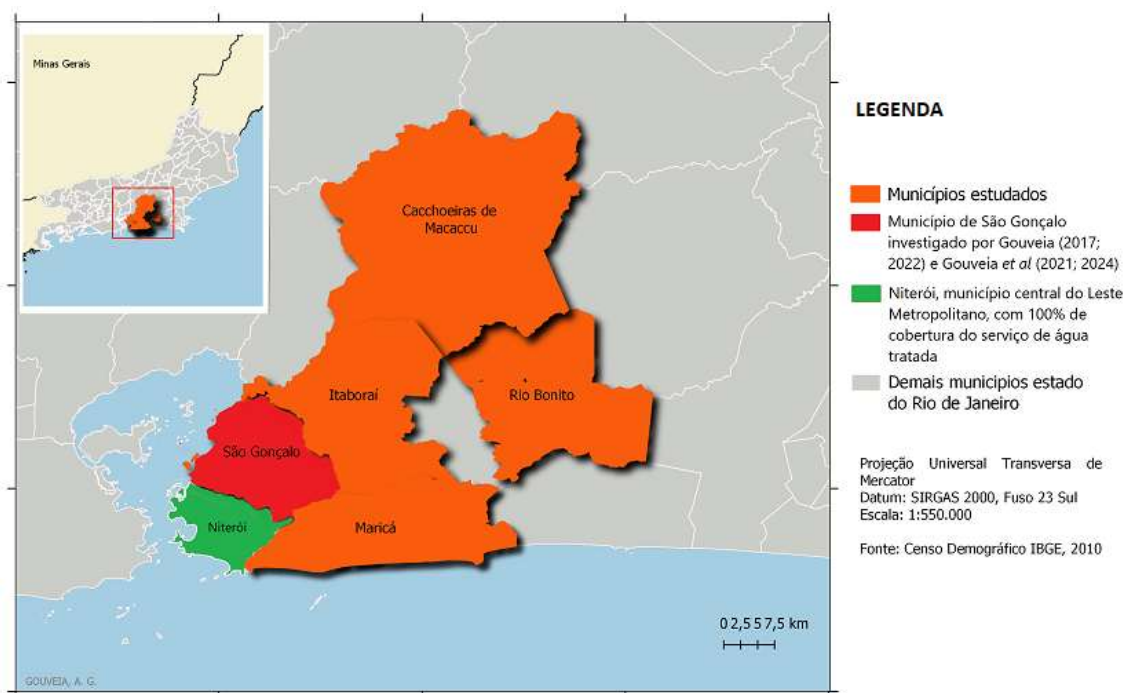
Fonte: IBGE, 2010; SNIS, 2022; PMSB dos Municípios

É preciso destacar que em 2021, os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário dos municípios metropolitanos anteriormente prestados pela Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE) foram concedidos a empresas privadas. Na modelagem realizada, os municípios metropolitanos foram divididos em 04 blocos de concessão. Itaboraí, Rio Bonito, Cachoeiras de Macacu e Maricá passaram a integrar o Bloco 01 que foi arrematado por R\$ 8,2 bilhões pelo Consórcio Aegea, através da Companhia Águas do Rio. A partir de então, o abastecimento de água desses municípios passou a ser responsabilidade da empresa Águas do Rio (GOUVEIA, 2022).

Investigando as desigualdades e segregações do acesso à água tratada no Leste Metropolitano Fluminense

Buscando ampliar a investigação de Gouveia (2017) e Gouveia *et al* (2021; 2024) no município de São Gonçalo, onde foi constatado a sobreposição territorial das áreas com os menores indicadores de renda domiciliar, piores índices de cobertura abastecimento de água e maior concentração de indivíduos autodeclarados como pretos e pardos, esta pesquisa buscou seguir esta investigação, a fim de produzir um retrato social amplificado das áreas desassistidas pelas infraestruturas de abastecimento de água no Leste Metropolitano Fluminense. Para tal, foram escolhidos os municípios de Itaboraí, Rio Bonito, Cachoeiras de Macacu e Maricá. O município de Niterói foi desconsiderado por possuir 100% de cobertura do serviço (SNIS, 2022). A figura 1 apresenta a localização dos municípios estudados no Leste Metropolitano:

Figura 1. Localização dos municípios investigados no Leste Metropolitano Fluminense

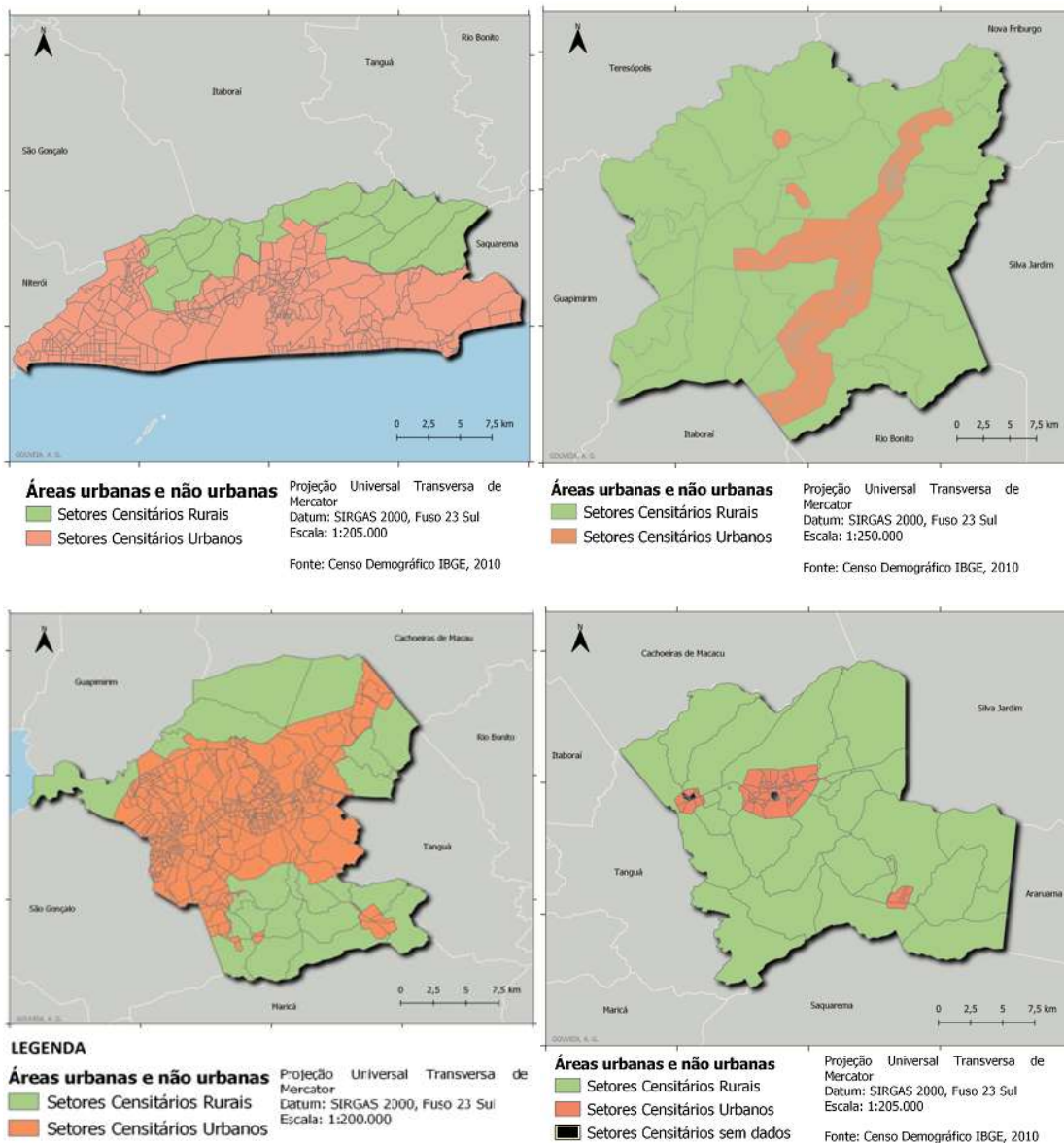


Fonte: As autoras

Devido à falta de divulgação dos dados demográficos do Censo do IBGE de 2022 até o momento deste estudo, os resultados obtidos basearam-se nos dados do Censo de 2010. Para o processo metodológico, foram utilizados programas computacionais de análise estatística (Microsoft Excel) e de análise espacial por geoprocessamento (QGIS 3.28). Para realizar a distribuição georreferenciada dos dados de acesso à água, renda e raça/cor nos territórios municipais, foram utilizados os dados do Censo no nível dos setores censitários. Os setores censitários são as menores unidades de área com dados de localização espacial.

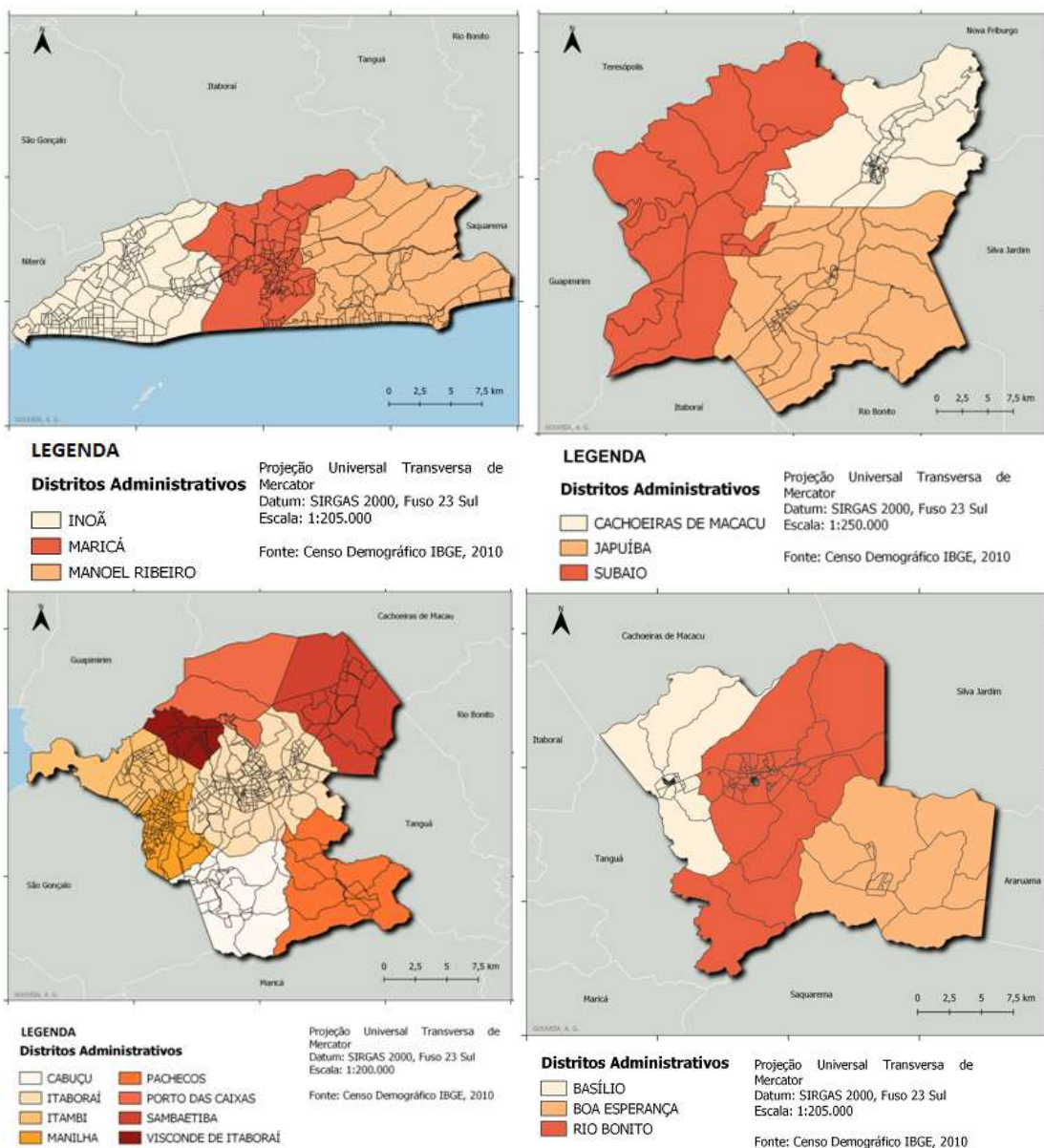
Com o intuito de corroborar com a análise dos resultados obtidos, foram confeccionados mapas das áreas urbanas e rurais dos municípios e da localização dos seus distritos administrativos. Estes são apresentados a seguir:

Figuras 2, 3, 4 e 5. Áreas urbanas e rurais dos municípios de Maricá, Cachoeiras de Macacu, Itaboraí e Rio Bonito/RJ



Fonte: As autoras

Figuras 6, 7, 8 e 9. Distritos administrativos dos municípios de Maricá, Cachoeiras de Macacu, Itaboraí e Rio Bonito/RJ



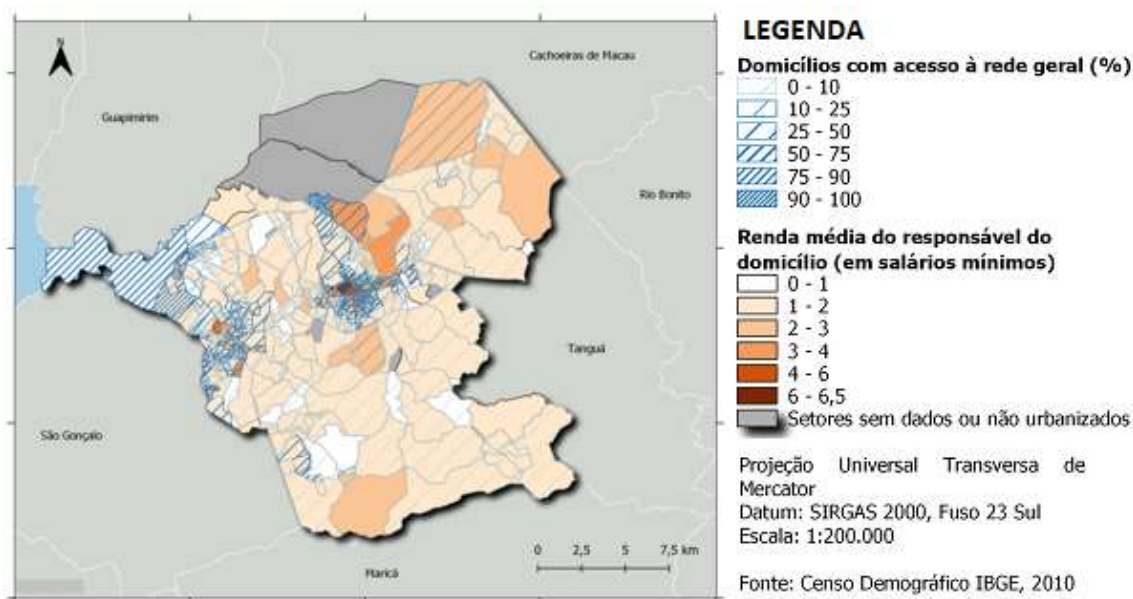
Fonte: As autoras

Ao sobrepor os dados da distribuição de renda domiciliar e cobertura do serviço de abastecimento de água tratada nos municípios investigados, obtiveram-se mapas representados nas figuras 10, 11, 12 e 13. No município de Itaboraí, verificou-se que as áreas com renda domiciliar de até dois salários mínimos, no geral, não possuíam cobertura do serviço ou possuíam o limite máximo de 10% dos domicílios assistidos com água tratada. A exceção a esta regra, estavam alguns setores de Itambi, margeando São Gonçalo e Guapimirim, com índices de atendimento entre 25 a 75%. Quanto aos setores com renda superior a três salários mínimos, havia uma crescente nos índices de atendimento de água tratada até alcançar a 90% nos setores com renda domiciliar entre quatro a seis salários mínimos, e 100% nos setores com renda domiciliar superior a seis salários mínimos.

Por uma análise distrital, Sede, Manilha e Porto das Caixas são os distritos com as maiores concentrações de renda domiciliar por setor censitário, ao mesmo tempo que possuem os melhores índices de cobertura do serviço de abastecimento.

Em extremo oposto, Pachecos, Visconde de Itaboraí e Cabuçu possuem os piores índices de renda e de cobertura do serviço de água. Apesar de Pachecos e Cabuçu possuírem a maior parte do seu território considerado como rural pelo IBGE, isso não se aplica a Visconde de Itaboraí, que abriga apenas um setor considerado rural e, ainda assim, possui um dos piores índices de acesso à água tratada do município. Portanto, na medida em que os setores com menores índices de renda domiciliar não estavam cobertos pelo serviço de abastecimento, ou possuíam um índice muito ínfimo, e setores com melhores rendas, possuíam entre 75 a 100% dos seus domicílios cobertos, há indícios de uma forte correlação entre os dois fatores.

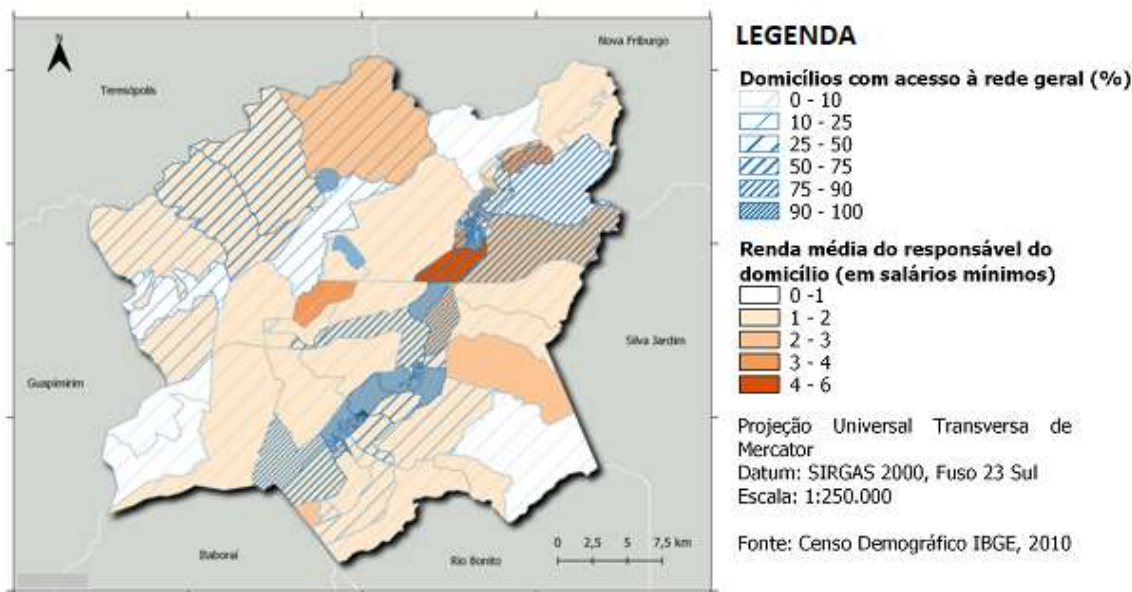
Figura 10. Mapa “Renda x Cobertura do serviço de abastecimento” – Itaboraí/RJ



Fonte: As autoras

Ao sobrepor as distribuições espaciais dos dados de renda dos domicílios à cobertura do abastecimento de água tratada em Cachoeiras de Macacu, não é verificado, em um primeiro momento, uma relação direta entre os dois fatores. No entanto, se observa maiores índices de acesso ao serviço de água tratada nos setores urbanos onde havia as maiores concentrações de domicílios, ou seja, em seus núcleos urbanos.

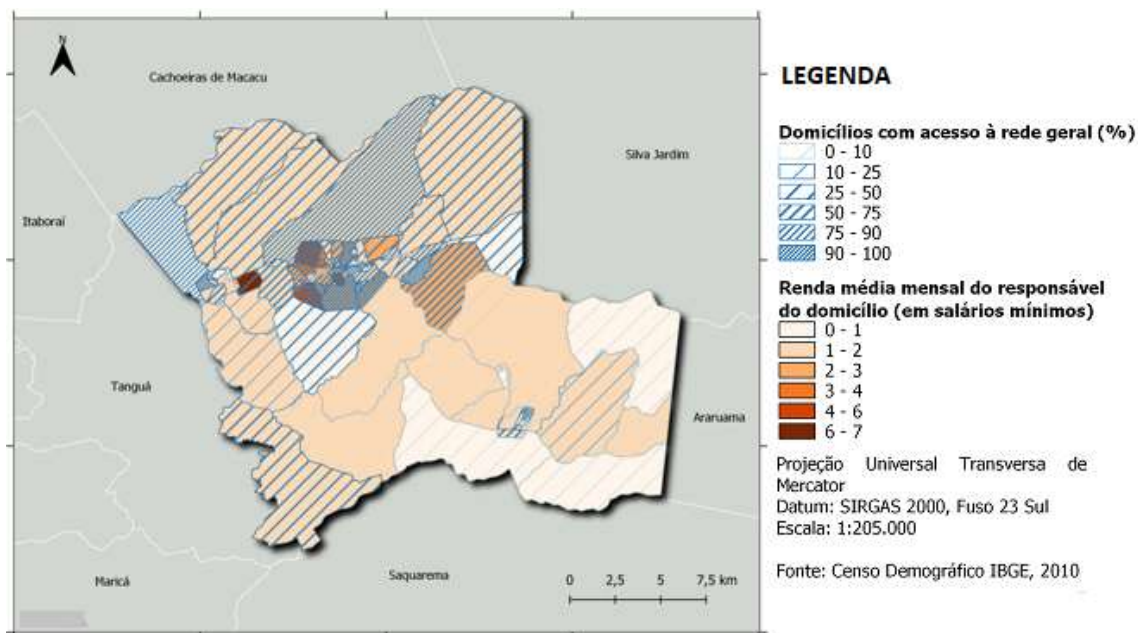
Figura 11. Mapa “Renda x Cobertura do serviço de abastecimento” – Cachoeiras de Macacu/RJ



Fonte: As autoras

Em Rio Bonito, pode-se verificar que os setores com as maiores rendas por domicílio possuíam índices superiores de 75% de cobertura do serviço. Todos esses estão localizados no Distrito Sede, distrito que concentrava a cobertura do serviço no município, com índices que variavam entre 50 a 100%. Observa-se que os setores com rendas domiciliares a partir de três salários mínimos, detinham cobertura superior a 75%, com exceção de um único setor com cobertura de 50%. Com o segundo melhor acesso à água tratada, variando entre 25 a 50%, estava o Distrito Basílio com rendas domiciliares entre um e dois salários mínimos. Por último, encontrava-se Boa Esperança, com domicílios com nenhum rendimento mensal a dois salários mínimos, e cobertura domiciliar do abastecimento entre 0 e 25%. No distrito, a maior parte dos setores censitários detinham no máximo 10% de acesso domiciliar à água tratada.

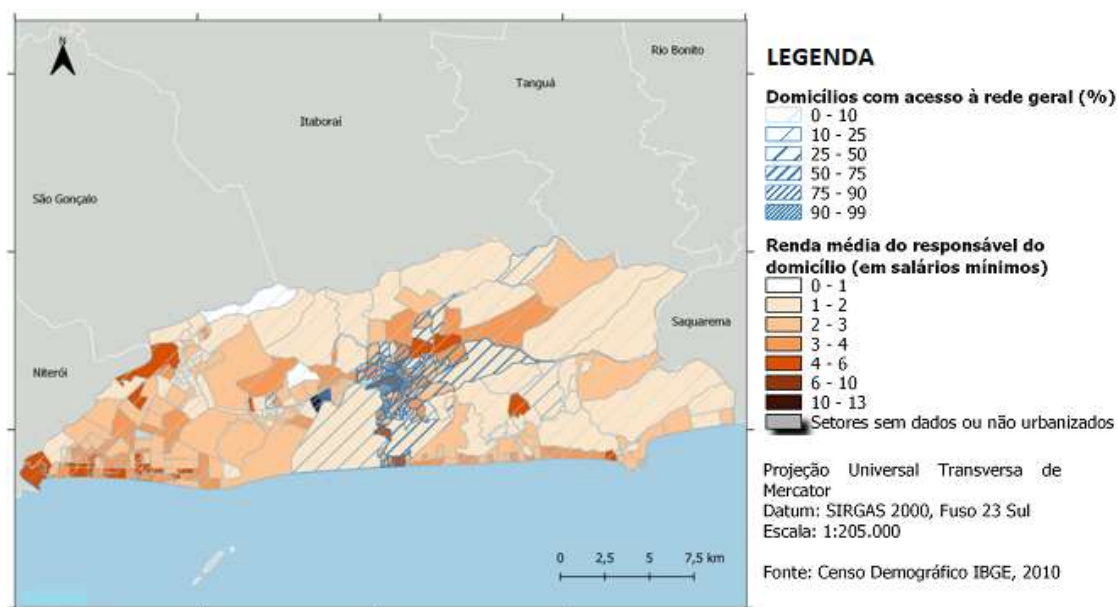
Figura 12. Mapa “Renda x Cobertura do serviço de abastecimento” – Rio Bonito/RJ



Fonte: As autoras

Por fim, em Maricá, semelhante a Cachoeiras de Macacu, não foi verificada uma correlação direta entre as áreas de melhor cobertura do serviço de água tratada e melhores rendas domiciliares. No território municipal, os maiores índices de renda encontravam-se distribuídos entre os Distritos Sede e Inoã. Contudo, os setores com a melhor cobertura do abastecimento concentravam-se no núcleo do distrito Sede, onde está localizada a administração municipal, demais órgãos públicos e o centro comercial.

Figura 13. Mapa “Renda x Cobertura do serviço de abastecimento” – Maricá/RJ



Fonte: As autoras

No segundo momento da investigação, foram sobrepostos os dados referentes às autodeclarações de raça/cor das populações municipais aos territórios dos distritos administrativos. Ressalta-se, que devido à contribuição ínfima das raças/etnias/cor “amarela” e “indígena” ao total populacional dos quatro municípios (com proporções inferiores a 5% em todos os municípios), estas foram desconsideradas neste estudo. Ainda, pela população negra no Brasil ser composta por indivíduos de cor “preta” e “parda” segundo o IBGE, estas duas autodeclarações foram aglutinadas em um único atributo. De forma a auxiliar na interpretação dos mapas, as tabelas 3, 4, 5 e 6 apresentam a proporção das autodeclarações individuais de raça/cor branca e preta ou parda por distrito administrativo nos municípios pesquisados:

Tabelas 3, 4, 5, 6. Proporção de indivíduos brancos e pretos ou pardos por distritos administrativos

| Maricá (Distritos) | Raça/cor Branca (%) | Raça/cor Preta/Parda (%) | Cachoeiras de Macacu (Distritos) | Raça/cor Branca (%) | Raça/cor Preta/Parda (%) |
|---------------------------|----------------------------|---------------------------------|---|----------------------------|---------------------------------|
| Maricá | 56,84 | 42,74 | Cachoeiras de Macacu | 49,10 | 50,28 |
| Inoã | 52,63 | 46,73 | Japuiba | 38,68 | 59,86 |
| Manoel Ribeiro | 52,65 | 46,68 | Subaio | 36,41 | 62,54 |

| Itaboraí (Distritos) | Raça/cor Branca (%) | Raça/cor Preta/Parda (%) | Rio Bonito (Distritos) | Raça/cor Branca (%) | Raça/cor Preta/Parda (%) |
|-----------------------------|----------------------------|---------------------------------|-------------------------------|----------------------------|---------------------------------|
| Itaboraí | 37,20 | 62,17 | Rio Bonito | 47,27 | 52,67 |
| Cabuçu | 40,29 | 59,54 | Basilio | 35,27 | 64,03 |
| Itambi | 31,29 | 67,71 | Boa Esperança | 25,37 | 73,55 |
| Manilha | 37,80 | 61,48 | | | |
| Pachecos | 28,63 | 71,18 | | | |
| Porto das Caixas | 29,85 | 69,27 | | | |
| Sambaetiba | 33,70 | 65,89 | | | |
| Visconde de Itaboraí | 28,36 | 70,78 | | | |

Fonte: A partir de IBGE, 2010.

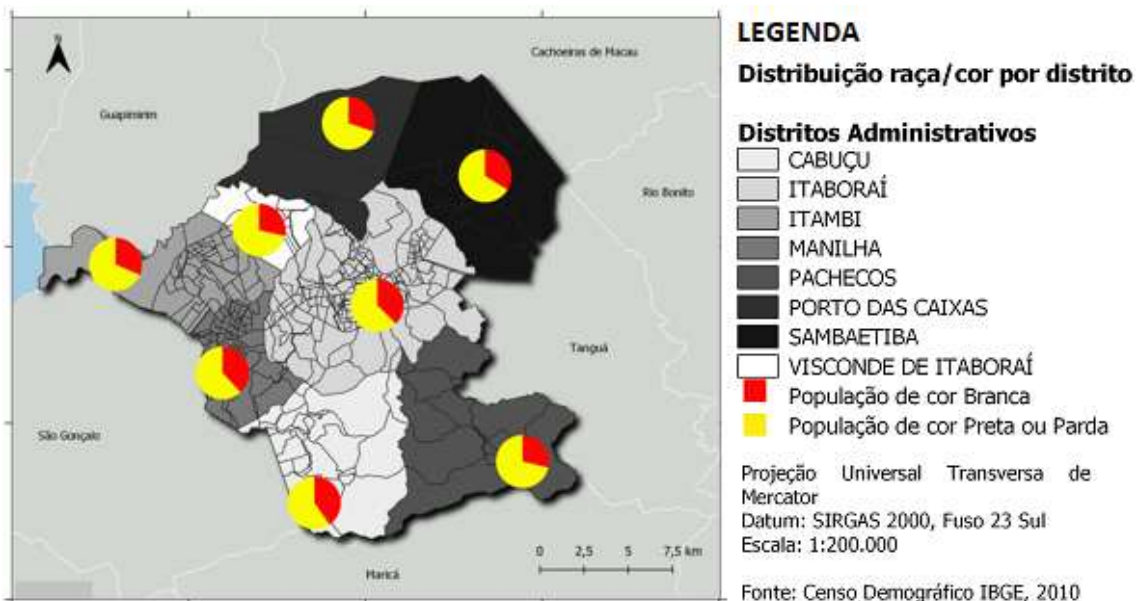
A partir da distribuição territorial dos dados acima, foram produzidos cartogramas para os municípios (Figuras 14, 15, 16 e 17) que podem ser comparados aos mapas “Renda x Cobertura do serviço de abastecimento”.

Ao correlacionar a distribuição da população de cor branca, e preta ou parda aos distritos administrativos de Itaboraí, obteve-se que o distrito com maior concentração da população autodeclarada negra pelo IBGE 2010 foi Pachecos (71,18%), seguido de Visconde de Itaboraí (70,78%), Porto das Caixas (69,27%) e Itambi (67,71%). Por outro lado, o distrito com menor porcentagem de pretos e pardos foi Cabuçu (59,54%), seguido de Manilha (61,48%) e Sede (62,17%). Nesse sentido, dois dos três distritos com menor número de indivíduos pretos e pardos (Manilha e Sede) são os mesmos que possuíam as maiores concentrações de renda e acesso ao serviço de água tratada. Em oposto, Pachecos e Visconde de Itaboraí, os dois distritos com a maior proporção de indivíduos pretos e pardos (71,18% e 70,28%, respectivamente) possuíam os

piores índices de cobertura do serviço. Nos dois distritos, a cobertura de abastecimento de água tratada encontrava-se entre a ausência total do serviço a, no máximo, 10% de cobertura domiciliar.

Logo, ao se comparar a distribuição espacial no município da população preta e parda em 2010 com a distribuição territorial da cobertura do serviço de abastecimento, percebe-se que há uma estreita relação entre a maior proporção de indivíduos de cor branca (distritos Manilha e Sede) e o maior acesso à água tratada. Inversamente, a maior proporção de indivíduos pretos e pardos e o menor acesso (ou ausência total) à água tratada.

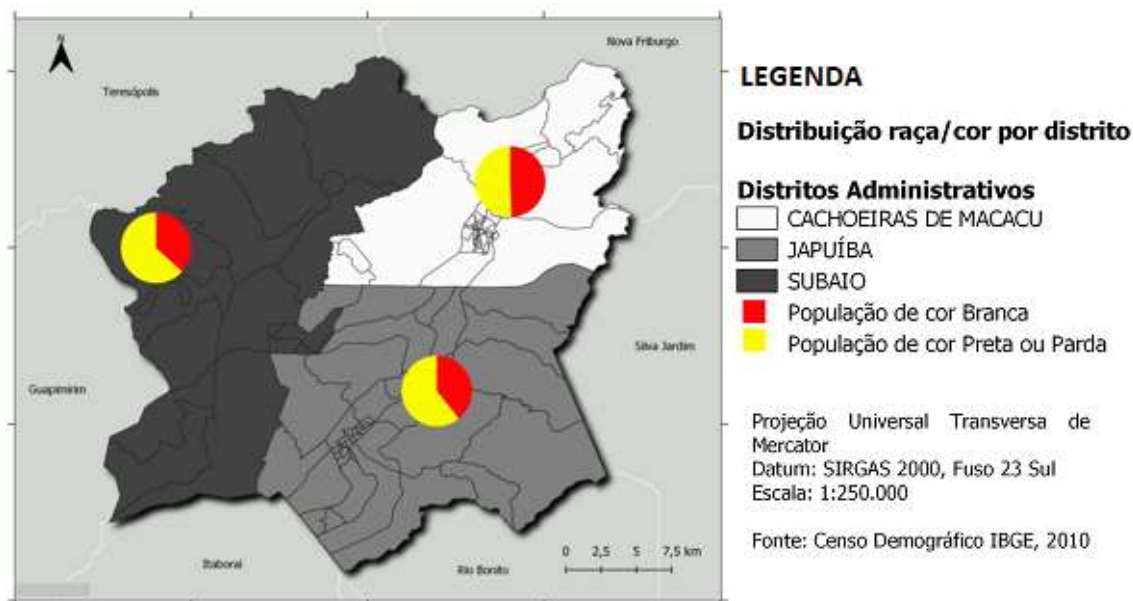
Figura 14. Mapa “Raça/cor da população x Distritos Administrativos” – Itaboraí/RJ



Fonte: As autoras

Em Cachoeiras de Macacu, o distrito com maior concentração da população autodeclarada negra pelo IBGE 2010 foi Subaio, seguido de Japuiba e Sede – neste último, a proporção entre a população branca e negra foi praticamente a mesma. Sendo assim, mesmo que o Distrito de Subaio possuísse em 2010 a menor proporção de indivíduos brancos, novamente não se pode, em um primeiro momento, correlacionar diretamente a falta de acesso à água tratada às características de cor da população. Esta indefinição é reforçada ao observar Japuiba, que possuía uma proporção menor de indivíduos brancos em relação ao total demográfico do distrito, mas que juntamente com a Sede detinha alguns dos setores com os mais altos índices de cobertura do serviço de abastecimento. Portanto, somente é possível afirmar que o acesso domiciliar ao serviço de abastecimento de água em Cachoeiras de Macacu está relacionado diretamente aos núcleos urbanos do município que se desenvolveram principalmente ao longo das margens do Rio Macacu.

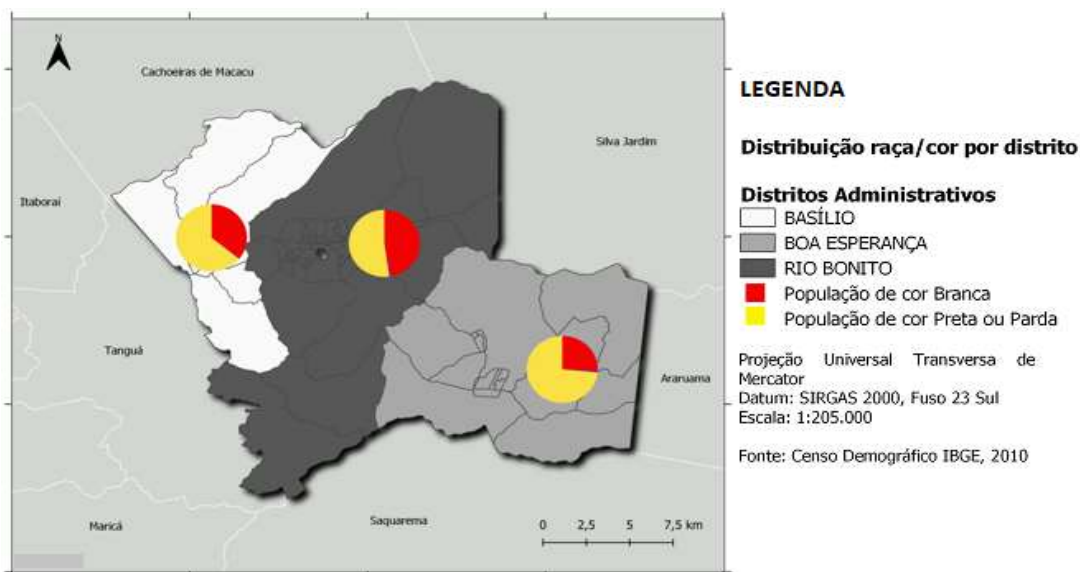
Figura 15. Mapa “Raça/cor da população x Distritos Administrativos” – Cachoeiras de Macacu/RJ



Fonte: As autoras

Em Rio Bonito, a sobreposição das características de raça/cor da população municipal pelos distritos administrativos demonstrou, assim como Itaboraí, uma lógica entre as menores rendas domiciliares, piores índices de cobertura e maior proporção de pretos e pardos. O distrito Sede, possuidor das melhores rendas domiciliares em 2010, possuía índices de abastecimento superiores, que contrastavam com a realidade dos demais distritos. Também na Sede havia a menor proporção de indivíduos pretos ou pardos do município (52,67%). Em oposto, o Distrito Boa Esperança, com proporção bem superior de autodeclarações de cor preta ou parda (73,55%) – a maior do município – possuía os piores índices de renda e pior cobertura do serviço de abastecimento, que atendia, no geral, somente a 10% dos domicílios.

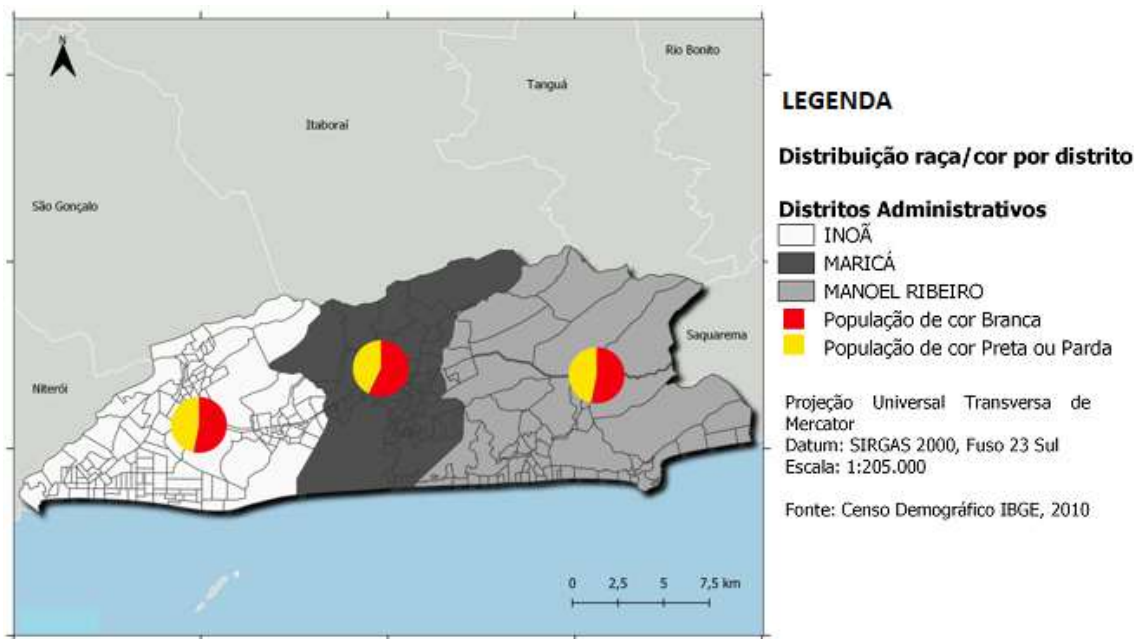
Figura 16. Mapa “Raça/cor da população x Distritos Administrativos” – Rio Bonito/RJ



Fonte: As autoras

Por fim, em Maricá, mesmo não havendo uma correlação direta entre as áreas mais pobres e os piores índices de acesso ao serviço de abastecimento, verifica-se a maior proporção de indivíduos de cor branca na Sede municipal (56,84%). Nela concentra-se a melhor cobertura de água tratada e, juntamente com o Distrito de Inoã, os setores com as melhores rendas domiciliares do município. Contudo, cabe destacar, que o Distrito de Manoel Ribeiro, com as piores rendas domiciliares do município, também possuía a maior proporção de indivíduos de cor preta ou parda em 2010 (46,68%).

Figura 17. Mapa “Raça/cor da população x Distritos Administrativos” – Maricá/RJ



Fonte: As autoras

A partir dos resultados apresentados pode-se verificar que além da prevalência de uma maior implantação das infraestruturas de abastecimento de água nas sedes municipais dos municípios analisados, há uma tendência de expansão em direção às áreas de melhor poder econômico. Os casos de Itaboraí e Rio Bonito expressam bem essa lógica e dialogam com os resultados obtidos por Gouveia (2017) e Gouveia *et al* (2021) em São Gonçalo. Estes municípios, assim como São Gonçalo, sofreram diretamente com as mudanças econômicas da metrópole fluminense, perdendo rapidamente sua configuração predominantemente rural para uma urbanização desordenada, caracterizada pelo processo de loteamentos de antigas lavouras, principalmente a partir da década de 1970. Em Itaboraí, as expectativas de desenvolvimento econômico criadas pelo projeto de instalação do COMPERJ foram frustradas, e só aumentou a massa de população pobre no município em busca de emprego, o mantendo essencialmente como uma cidade dormitório. Já Rio Bonito, localizado no caminho entre duas regiões importantes economicamente para o Estado do Rio de Janeiro – a RMRJ (Região Metropolitana do Rio de Janeiro) e a Região dos Lagos, tem sua economia centrada no setor de serviços (ROCHA, 2016).

Por outro lado, Maricá e Cachoeiras de Macacu passaram por outras lógicas de desenvolvimento urbano. Maricá teve sua ocupação muito voltada para loteamentos associados ao turismo veranista e aos condomínios fechados; só mais recentemente esse cenário vem mudando em função da economia do petróleo e da perspectiva de desenvolvimento do Complexo Metal Mecânico/Porto de Itaguaí. Cachoeiras de Macacu apresenta um crescimento recente da mancha urbana, associado à dinâmica metropolitana: em 2010, a mesma representava apenas 0,7% do território para uma população urbana de 46.994 habitantes. Em ambos municípios, as dinâmicas de segregação socioespacial são menos marcadas que em Itaboraí e Rio Bonito.

Para além da segregação socioespacial revelada no acesso aos serviços de abastecimento de água, esse estudo corrobora com os resultados obtidos por Gouveia *et al* (2024) revelando uma outra dimensão dessa segregação. Nos municípios estudados do Leste Metropolitano, são os indivíduos brancos que tem o melhor acesso aos serviços. Nesse contexto, este recorte equivale ao retrato nacional trazido pelo Censo de 2010, que apresenta 61% da população negra brasileira despossuída do acesso ao serviço de água tratada, em oposição a somente 37% da população branca.

Considerações Finais

O trabalho aqui apresentado buscou contribuir com as pesquisas que investigam a produção e o aprofundamento de desigualdades e segregações socioespaciais no acesso à água tratada na Metrópole Fluminense. Também, elucidar aspectos sociais, como classe e raça, que muitas vezes encontram- obscurecidos nos números oficiais de cobertura dos serviços de saneamento. Nesse sentido, os resultados obtidos somam e reforçam as constatações obtidas no município de São Gonçalo, em que foram verificadas relações diretas entre renda, acesso à água tratada e características de raça/cor da população.

Espera-se com a divulgação dos dados do Censo de 2022, produzir mapas atualizados da distribuição do serviço de abastecimento nestes municípios a fim de verificar se tais desigualdades estão sendo reduzidas. Contudo, enfatiza-se que o modelo de concessão adotado pelo governo estadual à iniciativa privada assegura juridicamente a rentabilização dos investimentos da Águas do Rio, o que permite a mesma retirar áreas mais sensíveis (como de baixa renda) e onerosas em investimentos de infraestruturas (como áreas rurais) das metas de universalização. Esta flexibilização já começa a ser vista nos investimentos da companhia: em seus Planos Diretores de Abastecimento do ano de 2023, foram deixados de fora a maior parte das áreas rurais, de pior renda e cobertura dos municípios aqui apresentados - como o Distrito de Visconde de Itaboraí, em Itaboraí; e Subaio, em Cachoeiras de Macacu. Por outro lado, tem-se investido maciçamente em Maricá, onde o PIB de 2021 aumentou mais 45 vezes em relação a 2010, assumindo a 8ª posição entre todos os municípios brasileiros (fruto da exploração atual de petróleo e gás no município).

Além da centralidade histórica de Niterói, o Leste Metropolitano pode estar vivenciando a emergência de uma nova centralidade urbana, que tende a tornar-se o novo alvo de investimentos, principalmente sob a lógica mercadológica da água tratada sob administração privada. Nesse sentido, há um grande risco de que a universalização do acesso, esperada para o ano de 2033 em nosso país, ocorra para alguns e não para todos os fluminenses.

Agradecimentos

O presente trabalho foi realizado com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) - Processo 150907/2023-0.

Referências

ACSELRAD, H. Vulnerabilidade ambiental, processos e relações. In: *Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais*. Rio de Janeiro: FIBGE, 2006.

_____. Lógicas e práticas sócio-políticas que ampliam a vulnerabilidade social: o papel da pesquisa. In: *II Seminário Nacional de Psicologia em Emergências e Desastres*. Brasília: Conselho Federal de Psicologia, 2011, p.17.

BRITTO, A. L.; FORMIGA-JOHNSSON, R. M.; CARNEIRO, P. R. F. Abastecimento público e escassez hidrossocial na Metrópole do Rio de Janeiro. *Ambiente & Sociedade*. São Paulo v. 19, n. 1, 2016, p. 185-208.

CASTELLS, M. *A Questão Urbana*. São Paulo: Paz e Terra, 1980.

COSTA, M.L.P.M.; PIMENTEL, D. Inflexões na história e nas configurações urbanas de Itaboraí, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: *ANPUH – XXIII Simpósio Nacional de História*, Londrina, 2005, p.1-9.

DESCHAMPS, M. V. Estudo sobre a vulnerabilidade socioambiental na Região Metropolitana de Curitiba. *Cadernos Metrópole*, n. 19, p. 191-219, 2008.

FARI, T. J. P. Políticas públicas e (in)justiça socioespacial nas favelas do Rio de Janeiro, no contexto da organização dos mega-eventos esportivos. In: *Anais do XV ENANPUR*, Recife, 2013.

GEIGER, P.P. Des-territorialização e fragmentação. In: *Território: Globalização e Fragmentação*. São Paulo: ANPUR, 1998, p.233-246.

GOUVEIA, A. G. Escassez hidrossocial e abastecimento de água: o caso do município de São Gonçalo, Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado. Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. PEAMB, 2017, 203p.

_____. Abastecimento de água e escassez hidrossocial no município de São Gonçalo, Rio de Janeiro. Tese de Doutorado. Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. PPGMA, 2022. 339p.

GOUVEIA, A. G.; FORMIGA-JOHNSSON, R. M.; BRITTO, A. L. Escassez hidrossocial no município de São Gonçalo, Região Metropolitana do Rio de Janeiro. *Revista Política e Planejamento Regional*, v. 8, n.2, p.161-183, 2021.

GOUVEIA, A. G.; BRITTO, A. L. N. P.; FORMIGA-JOHNSSON, R. M. Escassez hidrorracial: o acesso à água pela lente do racismo ambiental em São Gonçalo, RJ. *Revista Política e Planejamento Regional*, v.11, p.37-57, 2024.

HARVEY, D. *Justice, Nature, and the Geography of Difference*. Cambridge: Blackwell Publishers, 1996.

_____. *Justiça Social e a Cidade*. São Paulo: Editora: Hucitec, 1973.

IBAM. Plano Diretor de Maricá. Produto 3. Diagnóstico. Caderno 1. Apresentação e Caracterização Geral do Município de Maricá, outubro de 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Base de informações do Censo Demográfico 2010: Resultados do Universo por setor censitário. Rio de Janeiro, 2011.

_____. *IBGE Cidades (Itaboraí, Maricá, Cachoeiras de Macacu e Rio Bonito)*, 2022.

LEFBREVE, Henri. *La production de l'espace*. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000.

_____. *O Direito à Cidade*. 5ª ed. São Paulo: Editora Centauro, 1968.

LOFTUS, A.; MARCH, H.; NASH, F. Water infrastructure and the making of financial subjects in the South East of England. *Water Alternatives*, v.9, n.2, p.319-335, 2016.

LOJKINE, J. *O estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MONTE-MÓR, R. L. M. Urbanização extensiva e lógicas de povoamento. In: *Território: Globalização e Fragmentação*. São Paulo: ANPUR, 1998, p.169-181.

PAVIANI, A. A lógica da periferização em áreas metroplitanas. In: *Território: Globalização e Fragmentação*. São Paulo: ANPUR, 1998, p.182-190.

QUINTSLR, S. A (re)produção da desigualdade ambiental na metrópole: conflito pela água, 'crise hídrica' e macrossistema de abastecimento no Rio de Janeiro. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. IPPUR, 2018, 349p.

ROCHA, A.C.L. Transformações urbanas contemporâneas: uma análise sobre o município de Rio Bonito-Rio de Janeiro (RJ). *Revista Brasileira de Geografia Econômica [on line]*, n.9, 2016.

SOJA, E. W. The City and Spatial Justice. In: *Revue Électronique: Justice Spatiale, Spatial Justice*, 2008.

TEIXEIRA, V.L. Novos contornos ocupacionais no meio rural fluminense: estudo sobre a pluriatividade entre agricultores familiares. 2009. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) - UNICAMP 2009.

THEDIM, M. Centralidades da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Relatório final). Rio de Janeiro: Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade - IETS, 2016, 169p.

TORRES, H. G. A demografia do risco ambiental. In: *População e meio ambiente: debates e desafios*. TORRES, H.G. e COSTA, H. (Org.). São Paulo: Senac, 2000. p.53-73.

ANAIS

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

SEGREGAÇÃO URBANA E NEOLIBERALISMO NA REGIÃO METROPOLITANA DE BRASÍLIA

Lara Caldas (Núcleo Brasília do Observatório das Metrôpoles)

Ana Luiza Castro (UNB / Núcleo Brasília do Observatório das Metrôpoles)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

METRÓPOLES:
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

Resumo

Este trabalho visa elaborar sobre processo contínuo de elitização e segregação do espaço urbano de Brasília, desde sua fundação até a era neoliberal contemporânea. Argumentamos que o neoliberalismo não é um novo processo de segregação, mas alimenta e aprofunda relações segregacionistas existentes desde a construção da capital, constituída a partir da oposição hierárquicas de acordo com funções urbanas, mas também, classe e raça. O texto se apoia em um estudo de caso do Bairro Jardins Mangueiral, na região de São Sebastião.

Palavras-chave: segregação urbana, Brasília, neoliberalização, estética da diferença, elitismo

Introdução

Este breve artigo trata da segregação urbana na região metropolitana de Brasília. Especificamente, abordaremos a situação do Bairro Jardins Mangueiral, inserido entre São Sebastião e o Jardim Botânico. Nosso objetivo é apresentar uma análise teórica sobre a segregação urbana a partir de dois conceitos principais, o de estética da diferença, de Rancière (2005) e de dominação, de Young (1990, 2000).

Nesse quadro teórico, argumentamos que, enquanto as diferenciações sociais (e por consequência, espaciais) por grupos não é um aspecto necessariamente negativo (YOUNG, 1990), quando há uma dinâmica social de estética da diferença (RANCIÈRE, 2005) atribuindo valores sociais desiguais às diferenças, a diferenciação espacial e simbólica de grupos se traduz em segregação e dominação. Esse processo se dá pela construção de uma fronteira a partir de significantes socialmente compartilhados que atribuem valor maior ou menor a tipos estéticos, seja no universo da arquitetura e urbanismo, dos padrões culturais ou até mesmo fenótipos, em um imbricamento com dinâmicas racistas da sociedade brasileira.

Esse processo de demarcação e exclusão pode ser visto de maneira genérica enquanto uma característica sociológica (SIMMEL, 2010 [1918]), mas também pode ser entendido na contemporaneidade como uma faceta social facilmente capturada e instrumentalizada no neoliberalismo para o aprofundamento da dominação social de uma classe sobre a outra.

O neoliberalismo é entendido aqui de acordo com o postulado por Dardot e Laval (2016) como a razão do capitalismo contemporâneo que estende as relações de competição e concorrência para todas as esferas da vida. Nesse sentido, formas pré-existentes de diferenciação social que se atrelam à construção de valores e capital social são capturados como formas de geração de capital especulativo. Esse processo não só garante a perpetuação de sistemas hierárquicos de dominação social como constitui uma nova ética (CALDAS, 2024) em que desigualdades se tornam socialmente desejáveis, à medida em que integram um sistema de distribuição e reconhecimento de status e mérito.

Por fim, para embasar nosso argumento teórico, apresentamos um estudo de caso de um bairro localizado entre uma periferia e um setor elitizado de Brasília, o Jardins Mangueiral. Dada a sua localização urbana entre dois polos de distinção social, o bairro se torna um estudo de caso interessante para observar como a estética da diferença é operacionalizada para a obtenção de status social e aumentar o valor especulativo das propriedades.

A primeira parte do texto traz um breve histórico da construção de Brasília, sinalizando que as práticas de segregação e distinção social já operam como organizadoras da capital desde sua origem. A segunda parte apresenta o desenvolvimento teórico do texto. Por último, apresentamos o estudo de caso e algumas reflexões em relação à teoria.

A construção de Brasília

“...E por causa de sua distribuição e inexistência de discriminação de classes sociais, os moradores de uma superquadra são forçados a viver como que no âmbito de uma grande família, em perfeita coexistência social... Brasília é o glorioso berço de uma nova civilização” (NOVACAP, 1963, p.15).

Era assim que a Novacap, empresa estatal responsável por planejar, construir e administrar Brasília, descrevia a capital recém inaugurada. Se à época da construção da capital o discurso da estatal já destoava da realidade, hoje ele ganha tons irônicos, considerando que Brasília se tornou uma das capitais mais segregadas do mundo (LEMOS, 2023).

Brasília foi concebida no contexto do Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek. O plano desenvolvimentista, guiado pelos princípios da Industrialização por Substituição de Importação (ISI), visava aliar o desenvolvimento econômico regional ao maior controle do território pelo Estado, e a construção de Brasília também serviu a esse propósito. Conectando o Norte e Nordeste do país ao Centro-Oeste, era esperado que Brasília gerasse um contrafluxo na migração Nordeste-Sudeste. As centenas de milhares de quilômetros de estradas inerentes ao projeto de Brasília seriam não só uma alavanca para as indústrias da construção civil, como o projeto rodoviário serviria como *marketing* da nova indústria automobilística (DE FARIA; CARPINTERO, 2012). Brasília de fato anunciava a chegada de uma nova era para o urbanismo brasileiro, mas o projeto de inclusão sem classe sociais morria nas páginas da revista da Novacap.

A contradição entre os discursos oficiais de inclusão e o projeto real de Brasília ficam evidenciados na fala do engenheiro Israel Pinheiro, então presidente da Novacap: “[...] a Nova Capital deveria ser uma cidade administrativa tranquila, sem o incômodo de estudantes e trabalhadores” (Joffily, 1977, p.39, apud DE FARIA; CARPINTERO, 2012), grupos esses associados aos movimentos socialistas e comunistas.

A migração de trabalhadores do Norte e Nordeste brasileiros para a construção de Brasília, contudo, de fato ocorreu. Para organizar a nova massa de trabalhadores, a Novacap decidiu organizar a construção da capital em duas zonas. A primeira zona, ou Zona 1, era o campo de construção principal, de onde o se tiraria do papel os traços de Lúcio Costa e Oscar Niemeyer. A Zona 2, localizada há não menos que 15 quilômetros da Zona 1, era destinada a acomodar comércios e serviços essenciais aos trabalhadores.

Como relata Holston (2004), a Zona 1 era tratada "como um campo militar", e ali estavam apenas os acampamentos de trabalhadores da construção, a maioria com suas famílias. As primeiras casas ali construídas foram prometidas a esses trabalhadores e a motoristas de ônibus, funcionários de limpeza urbana, entre outros trabalhadores essenciais mas de baixo prestígio social. Contudo, essas primeiras casas, de alta qualidade construtiva, acabaram tomadas por funcionários de alto escalão da própria Novacap. Já a Zona 2 recebeu o apelido de "Cidade Livre", pois funcionava quase sem qualquer regulação, e abrigava todos os outros trabalhadores, em sua maioria sozinhos, vindos em busca de alguma oportunidade financeira com os mais diversos negócios.

Desde o princípio, a Novacap declarava que a Zona 2 era temporária, e seria destruída antes da inauguração da capital, mas isso não aconteceu. Sem oferecer qualquer alternativa para aqueles que vieram erguer Brasília, em 1959 a Novacap ainda tentava proibir novos habitantes de se instalarem ali, quando um grande volume de trabalhadores chega do Nordeste fugindo de uma seca histórica. Sem opções, esses trabalhadores se instalam nos arredores da zona temporária. Quando Brasília foi inaugurada, essa região segregada pela Novacap, formada principalmente por trabalhadores precarizados e negros, já representava 28% da população da nova capital (HOLSTON, 2004, p. 169). Essa região daria origem ao Núcleo Bandeirantes, mas também é como nascem a maioria das chamadas "cidades satélites" de Brasília.

Assim, apesar dos discursos sobre uma "nova civilização", "sem discriminação de classes", Brasília é criada pela separação entre "Zona 1" e "Zona 2", cidade formal e informal, trabalhadores de alto escalão e trabalhadores precarizados. Com o passar das décadas, o problema de segregação da cidade só se agravaria, principalmente no contexto atual, caracterizado pelo capitalismo neoliberal.

Segregação e neoliberalismo

Foucault (2014) aponta que o domínio territorial é a espinha dorsal da dominação política, na medida em que a soberania só é possível pela territorialização das práticas e dispositivos de disciplina e governo. Nesse sentido, as cidades se constituíram historicamente enquanto centros do poder. Contudo, é a urbanização – o planejamento das cidades de certa maneira técnica, rigorosa e racional para o melhoramento da sociedade como um todo – que conecta a cidade à própria ideia de civilização na modernidade, fenômeno materializado exemplarmente por Brasília. Assim, para além de centros do poder, a cidade urbanizada emerge no imaginário contemporâneo conectada a uma função sociotécnica de progresso, de desenvolvimento econômico e civil, que é facilmente capturada pela ideologia neoliberal.

Sobre a relação entre neoliberalismo e urbanização, Calveiro (2019) e Harvey (2003) apontam que em meados do século XX se inicia um processo de reorganização tempo-espacial, que tende a ser centrado na infraestrutura de centros urbanos e suas condições de articulação com o capital global. Com a emergência do capitalismo informacional, haveria uma compressão do tempo-espço pelo capitalismo, como resultado da tentativa de organizar o espaço em configurações de produção e circulação de capital mais eficientes, inevitavelmente centradas em tecnologias de informação e comunicação associadas à urbanização contemporânea.

No mesmo sentido, a partir dos anos 1980, o economista Ladislau Dowbor (2018) aponta para a reorganização financeira-informacional do capitalismo. Teríamos entrado na fase de dominação dos intermediários financeiros sobre os processos produtivos em redes articuladas globalmente, mas distribuídas de forma geograficamente desigual, não só entre Norte e Sul globais, mas entre cidades de um mesmo país (DOWBOR, 2018, pp. 22–31), resultando em novos padrões de competição cidade-cidade.

Cidades passam a competir por investimentos financeiros e moradores de uma classe capaz de agregar valor ao espaço. Ganham importância capitais simbólicos, padrões estéticos e estruturas normativas e de governança que não só privilegiam os interesses do mercado privado como atribuem a ele um valor social. Estamos falando de imaginários urbanos moldados por práticas de *marketing* ou *branding* para atrair investimentos ou moradores ricos, e da contínua valorização socioeconômica de elementos estéticos de distinção social.

Tal processo se relaciona com as políticas de composição de marcadores sociais de diferença, que refletem uma série de signos e fronteiras de pertencimento e não-pertencimento coerentes para aqueles que fazem parte de um mesmo corpo social. Isso pode ser entendido como uma estética da diferença, definida por Rancière (2005, p.16) como "um sistema de formas a priori determinando o que alguém sente". Isso é, mais que representações simbólicas de status, as formas estéticas servem como um mobilizador de afetos sociais e um formador de subjetividades. Como apontado por Feltran (2020), em sociedades profundamente desiguais e fragmentadas, isso se traduz em símbolos hierárquicos que localizam e identificam o sujeito no mundo social: quem está acima e abaixo, à esquerda ou à direita, quem vale mais ou menos.

A hierarquização do social leva à construção de barreiras cada vez menos permeáveis, tornando a diferenciação um mecanismo de opressão. Pois, concordando com Young, a diferenciação por grupos em si não é um problema social, sendo, na verdade, um "aspecto inevitável e desejável de processos sociais modernos. Justiça social [...] requer não o derretimento das diferenças, mas que as instituições promovam a reprodução e o respeito a grupos diferentes sem opressão" (YOUNG, 1990, p. 141).

No entanto, a estética da diferença opera como um afeto social, se manifestando como um desejo por separação que alimenta práticas segregacionistas, uma vez que se relaciona com o valor que o sujeito atribui a si mesmo e ao outro. Assim, a segregação não é só um mecanismo de opressão de regiões periféricas e seus habitantes, mas uma forma de indicar um status social que, manifesto esteticamente, informa a sociedade sobre o valor individual de cada um. Não sendo mero valor negativo de "contenção" do outro, a segregação adquire uma faceta produtiva, que para além de resguardar habitantes privilegiados em uma "bolha psico-imunológica" de proteção, para utilizar o termo de Klauser (2010), ela serve para conferir um valor social e moral de distinção sobre os que estão dentro e fora dos muros.

De forma relacionada a Klauser (2010), Young afirma que um dos principais efeitos negativos da segregação é reforçar estruturas de privilégio e desvantagem, ao mesmo tempo em que, aqueles beneficiados pela 'segregação voluntária' em áreas ricas são 'poupados' de (re)conhecer a realidade social como tal, obscurecendo o próprio fato de seu privilégio. Finalmente:

O resultado [...] é que a diferenciação social e espacial produzida pela segregação impede gravemente a comunicação política entre os grupos segregados, tornando difícil abordar os males da segregação através da ação política democrática. (YOUNG, 2000, p. 205, tradução nossa)

Nesse quadro, o neoliberalismo, aqui entendido como a generalização da concorrência como norma de conduta (DARDOT; LAVAL, 2016), promove a continuidade e o aprofundamento de práticas e afetos segregacionistas na medida em que afirma que a posição de cada um é uma questão de mérito individual. Por sua vez, a economização das relações sociais confere novas formas de valoração e priorização das agendas políticas, que passam a ter sua desejabilidade e eficiência avaliadas em termos de capacidade de retorno financeiro.

Isso quer dizer que, para além da questão da subjetivação, o neoliberalismo contribui com um repertório socioeconômico que legitima moral e socialmente a estética da diferença, na medida em que ela for capaz de gerar ganhos especulativos em sua base simbólica. Conectam-se assim a elitização típica de uma sociedade de classe com um processo produtivo de geração de capital, que é ilusoriamente universalizado pelo neoliberalismo como fim social último. Mesmo políticas estatais de viés distributivo deixam de se justificar pela ampliação do acesso a direitos, e passam a se conectar diretamente com criação de capital especulativo, que por sua vez se relaciona com a reprodução de símbolos de status, promovendo a elitização de espaços (semi)periféricos por mimetização estética.

Esse processo, como veremos, se desdobra na região metropolitana de Brasília criando novos padrões de segregação e periferização mesmo dentro de regiões não centrais ou até periféricas.

O Jardins Mangueiral, um exemplo prático

Um dos principais instrumentos neoliberais para a gestão da cidade são as Parcerias Público-Privadas (PPPs). Essa forma jurídica permite a reestruturação da dinâmica de implementação de políticas públicas a partir da reprodução de interesses privados em detrimento dos coletivos. Por meio das PPPs, o acesso a direitos coletivos como a moradia passam a ser atravessados pela lógica da privatização, como é o caso da primeira PPP habitacional do país, o Jardins Mangueiral. Construído através do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) em parceria com empresas privadas, o bairro Jardins Mangueiral surge como a nova dinâmica habitacional do Brasil, em formato de condomínios fechados.

O Jardins Mangueiral está localizado ao longo da DF-463 na região de São Sebastião, área periférica localizada a 23 km do Plano Piloto. A princípio, quando o GDF assinou o contrato para dar início às obras do Jardim Mangueiral, uma publicação no Jornal de Brasília (JORNAL DE BRASÍLIA, 2009) dizia que os preços dos imóveis seriam abaixo dos preços do mercado, mas a especulação imobiliária veio a galope, e atualmente o valor de uma casa pode superar os R\$500 mil reais. Com imóveis cada vez mais valorizados devido à chegada de infraestrutura urbana acompanhada de elementos simbólicos de status, a paisagem urbana da região se alterou rapidamente.

O bairro se estrutura em condomínios fechados, uma forma urbana segregadora tipicamente caracterizada por um espaço privatizado, murado e securitizado, cuja justificativa usual é o medo da violência urbana (CALDEIRA, 2000, p.211). Ao imporem uma barreira física com muros, grades ou guaritas, os condomínios fechados incentivam a formação de uma comunidade própria, em que as prioridades coletivas se voltam para o meio interno. Assim, questões que já foram entendidas como valores sociais coletivos das cidades - como lazer, comércio, parques e outras amenidades - passam a ser tratados como bens privados, a serem desenvolvidos dentro da exclusividade da vida condominial.

De acordo com Caldeira (2000), os condomínios privados constituem "enclaves fortificados", em que a separação por pertencimento de classe é essencial para a organização da vida cotidiana, de forma que princípios de acessibilidade e da livre circulação, essenciais para a cidade moderna, são subvertidos (CALDEIRA, 2000, p.211).

Portanto, o princípio projetual do bairro já acarreta a ampliação da lógica de segregação de classes presente no Distrito Federal, com o agravante de transportar essa lógica para uma região periférica.

Segundo o ex-governador José Roberto Arruda (na época, filiado ao partido de direita DEM)¹, a prioridade de aquisição da casa própria no Mangueiral era dos candidatos inscritos na Companhia de Desenvolvimento Habitacional (Codhab). No entanto, em uma quase reprodução da história da Zona 1 durante a construção de Brasília, servidores públicos de maior poder aquisitivo como professores, policiais, bombeiros militares e servidores da área da Saúde foram as classes que realmente obtiveram o benefício. Isso quer dizer que, de imediato, a lógica da produção de moradia para baixa renda foi subvertida em favor de classes com maiores salários, intensificando a caracterização do empreendimento enquanto um enclave fortificado.

A construção do empreendimento foi voltada para pessoas em ascensão social, com rendimentos médios superiores à média dos moradores da RA de São Sebastião, fato que gerou consequências para além da segregação de uns e enclausuramento de outros.

¹ Em 2009 anunciou a sua desfiliação, e o partido DEM deixou de existir em 2022.

A chegada de condomínios fechados, identificados simbolicamente com "bairros nobres" inflou o valor da terra na periferia circundante, que acabou inserida na dinâmica da especulação imobiliária. Para além, a cidade de São Sebastião passou a ser cada vez mais marginalizada. Historicamente constituída pela classe trabalhadora, a cidade passa a ser taxada como um lugar hostil. São reafirmados preconceitos sobre o território empobrecido como um ambiente perigoso, habitado por pessoas desorganizadas e violentas. No processo da construção de um "outro" a ser mantido do lado de fora, negam-se também suas práticas sociais e seu direito ao território (PANTA, 2020, p.80). Ou ainda, como afirma Caldeira:

A ordem simbólica engendrada na fala do crime não apenas discrimina alguns grupos, promove sua criminalização e os transforma em vítimas da violência, mas também faz o medo circular através da repetição de histórias e, sobretudo, ajuda a deslegitimar as instituições da ordem e a legitimar a privatização da justiça e o uso de meios de vingança violentos e ilegais (CALDEIRA, 2000, p.43).

Moradores da cidade receberam o estereótipo de perigosos, o que alimentou a hostilidade dos moradores dos condomínios contra a população de São Sebastião. Um exemplo emblemático é o caso de uma moradora negra do Manguelral que ao não ser reconhecida como pertencente ao condomínio por um vizinho policial, foi abordada por ele, imobilizada e posta na mira de uma arma até ser encaminhada à 30ª delegacia de polícia. Segundo a mulher, o policial desconfiou que ela e o marido não moravam no local e por isso a abordou (G1, 2023). O relato indica que as características físicas da moradora não estavam de acordo com as do bairro, o que levou à sua identificação com o "outro", o morador da cidade periférica que é passível de sofrer violência.

Outro exemplo de disputas simbólicas implicadas na imbricação de processos de segregação social e a elitização da cidade é a Lei Complementar nº 958, de 20 de dezembro de 2019, que altera e define os limites físicos das regiões administrativas do Distrito Federal (MCJB, 2023). Moradores dos condomínios fechados do Jardins Manguelral se mobilizaram para que, na reedição da lei, o bairro deixasse de integrar a Região Administrativa de São Sebastião, periferia com renda familiar de R\$ 2.649,50 (PDAD, 2021), e passasse a ser parte do Jardim Botânico, área nobre de Brasília com uma renda domiciliar mensal média de R\$ 14.631,31 reais (CODEPLAN, 2022).

O motivo alegado para a mudança foi que o Jardim Manguelral apresentaria características estéticas e urbanísticas mais similares às daquelas do Jardim Botânico, uma vez que ambos são compostos por condomínios fechados. No entanto, há uma grande discrepância de padrão habitacional e urbanístico entre as duas regiões. De um lado, temos o Jardim Manguelral, um bairro desenvolvido em PPP visando a construção rápida e econômica das unidades, o que resultou em uma estrutura arquitetônica de casas e apartamentos que segue um padrão modular e uniforme, com restrição inclusive à personalização de fachadas. Do outro lado, temos o Jardim Botânico, uma Região Administrativa considerada área nobre de Brasília, desenvolvida de maneira pouco uniforme pela iniciativa privada visando o mercado de alto padrão. Ali se encontram mais de 60 condomínios fechados horizontais, muitos dos quais compostos por casas unifamiliares com valores milionários.

Figura 1: Apartamento no Jardins Mangueiral.

Figura 2: Portaria de um dos condomínios no Jardim Botânico.



Fonte: Imagem autoral.

Apesar das diferenças evidentes, a mudança da lei tem efeitos materiais, uma vez que pertencer ao Jardim Botânico pode agregar valor simbólico às residências e, como consequência, aumentar seu valor de mercado. Além disso, a elevação de status do Jardins Mangueiral possibilitou a chegada de mais investimentos públicos e privados no bairro, acentuando sua diferenciação também em relação à região de São Sebastião, que continua sofrendo com o desinvestimento.

Destarte, através dessa mudança regional, é perceptível que entre as características da segregação está a necessidade de evitar os problemas alheios e se dissociar das questões comuns à cidade, ou nesse caso, especificamente da periferia. Segundo Young, os moradores fechados em enclaves confortáveis podem se tornar indiferentes às necessidades e interesses dos outros, distanciando-se dos desafios da vida urbana interdependente (YOUNG, 2000, p. 214-115).

A indiferença social e política é especialmente fácil quando classes privilegiadas vivem em jurisdições políticas separadas, quando as fronteiras permitem que os moradores de subúrbios ricos guardem recursos para si mesmos e se isolem das necessidades e problemas dos menos favorecidos (YOUNG, 2000, p. 215, tradução nossa).

Sendo assim, a construção do Jardins Mangueiral enquanto enclave acentuou formas de segregação urbana já sofridas por São Sebastião. Inaugura-se mais um cinturão de barreiras ao redor da periferia, aumentando sua distância material e simbólica do "centro" (entendido enquanto concentração de serviços e poder, e não como geografia). De fato, como em regiões elitizadas há maior reivindicação de infraestrutura para o carro particular, o acesso de São Sebastião ao Plano Piloto foi dificultado devido ao intenso fluxo de carros e a superlotação dos ônibus.

Evidencia-se então como o processo de segregação neoliberal promove processos de gentrificação via especulação imobiliária por dentro do Estado. Processo esse que tem como principal característica discurso "pró-desenvolvimento", em que desenvolvimento equivale a geração de lucro e amenidades para uma classe específica. O PPP do Jardins Mangueiral não foi um projeto habitacional planejado para a população de São Sebastião, ainda que tenha sido construído na cidade, mas sim a expressão dos interesses do mercado imobiliário.

O resultado foi o acesso dificultado de São Sebastião a políticas públicas que deveriam ser direitos, como saúde, transporte, segurança, lazer e educação. Assim, observa-se a continuidade dos processos de segregação que originaram de Brasília: o ponto de partida baseado no desenvolvimento, inovação e modernidade, e o ponto de chegada sendo a segregação, a marginalização e a invisibilização das regiões periféricas.

Considerações Finais

O caso do bairro Jardins Mangueiral e sua situação urbana entre o Jardim Botânico e São Sebastião demonstra como os processos de segregação urbana que caracterizam Brasília desde seu surgimento têm continuidade, mas também adquirem novos mecanismos e simbolismos no neoliberalismo.

A opção pela construção de habitação - pretensamente social - dentro do formato de condomínios fechados é indicativo de como a lógica privatista de geração de valor adentrou políticas públicas. Sob um discurso de medo urbano e segurança, os condomínios são favorecidos pelo mercado imobiliário por agregarem valor simbólico e especulativo à habitação, uma vez que essa forma de morar também é identificada com uma classe social alta.

Ademais, a simples inserção da tipologia do condomínio fechado em São Sebastião, em um contexto social que já era marcado pela segregação socioespacial, criou uma nova relação de oposição "nós" e "eles" no território da periferia. Tal oposição foi ainda acirrada pela distorção da política pública de acesso à habitação - o PMCV - em dar preferência de compra a uma classe do funcionalismo público, certamente fixada por interesses de elevar o valor dos novos imóveis.

Conclui-se que a PPP que originou o Jardins Mangueiral promoveu duplamente a autosegregação de uma classe média que busca sua identificação com formas de habitar e viver associadas ao status e valores sociais privatistas; e processos violentos de diferenciação e segregação forçada de uma periferia, São Sebastião, cujos espaços e práticas sociais permanecem continuamente ameaçados e marginalizados.

Referências

CALDAS, L. **A ideologia neoliberal e o urbano: desdemocratização a partir de territórios autônomos privados**. Tese de Doutorado apresentada ao programa de Pós-Graduação em Ciência Política—Brasília, Brasil: Universidade de Brasília, 2024.

CALDEIRA, Teresa. **Cidade de Muros, Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo**. 2000.

CALVEIRO, P. **Resistir al neoliberalismo : comunidades y autonomías**. 1. ed. Ciudad de México: CLACSO, 2021.

CODEPLAN. **Jardim Botânico apresentou maior renda mensal entre as cidades da UPT Leste**. 2022. Disponível em <[Jardim Botânico apresentou maior renda mensal entre as cidades da UPT Leste – CODEPLAN](#)>

CODEPLAN. **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios**. 2021. Disponível em < [Sao Sebastiao.pdf \(codeplan.df.gov.br\)](#) >

- DARDOT, C.; LAVAL, P. **A nova razão do mundo, ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.
- DE FARIA, R.; CARPINTERO, A. Brasília, Capital Del Brasil: Desarrollo Nacional Y Urbanismo (1930-1960). Em: SAMBRICIO, C. (Ed.). **Ciudad y vivienda en América Latina entre 1930 y 1960**. 1. ed. Madrid: Editorial Lampreave, 2012. p. 104–139.
- DOWBOR, L. **A Era do Capital Improdutivo**. São Paulo: Outras Palavras e Autonomia Literária, 2018.
- FELTRAN, G. **The Entangled City, Crime as urban fabric in São Paulo**. Manchester: Manchester University Press, 2020.
- FOUCAULT, M. **On the government of the living: lectures at the Collège de France, 1979-1980**. Tradução: Graham Burchell. Basingstoke New York, NY: Palgrave Macmillan, 2014.
- G1. “Mulher denuncia abordagem truculenta de policial penal no DF”. 10/02/2023. Reportagem disponível em: <[Mulher denuncia abordagem truculenta de policial penal, no DF; VÍDEO mostra ação | Distrito Federal | G1 \(globo.com\)](#)>
- GDF. “GDF assina contrato para dar início às obras do Jardim Mangueiral”. Por Arquivo Geral. 2009. Disponível em: <[GDF assina contrato para dar início às obras do Jardim Mangueiral - Jornal de Brasília \(jornaldebrasil.com.br\)](#)> Acesso em: 24/07/2023 às 15:37.
- HARVEY, D. O pós-modernismo na cidade: arquitetura e projeto urbano. Em: **A Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Loyola, 2003. p. 69–97.
- HOLSTON, J. O espírito de Brasília: modernidade como experimento e risco. Em: ORGANIZADORES, V. (Ed.). **Um Modo De Ser Moderno: Lucio Costa E a Crítica Contemporânea**. [s.l.] Cosac Naify, 2004.
- KLAUSER, F. R. Splintering Spheres of Security: Peter Sloterdijk and the Contemporary Fortress City. **Environment and Planning D: Society and Space**, v. 28, n. 2, p. 326–340, abr. 2010.
- LEMOS, G. As Necrópoles e o Concreto Armado: reflexões antropológicas e históricas sobre os apartheids em Brasília e Joanesburgo. **Revista de Antropologia**, v. 66, p. 17–41, 8 nov. 2023.
- MCJB. “Projeto de Lei das poligonais é aprovado e transforma o Jardim Botânico”. Disponível em: [Projeto de Lei das poligonais é aprovado e transforma o Jardim Botânico - Portal de Notícias MCJB](#) Acesso em: 21/04/2023 às 18:30
- NOVACAP. Superquadras. **Brasília**, Ano 7, n. 65–81, p. 15, 1963.
- PANTA, Mariana. **População negra e o direito à cidade: interfaces entre raça e espaço urbano no Brasil**. Acervo, v. 33, n. 1, p. 79-100, 2020. Disponível em <https://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/1521/1435>.
- RANCIÈRE, Jacques. **A partilha do sensível: estética e política**. Tradução: Mônica Costa Netto. São Paulo: EXO Experimental / Editora 34, 2005.
- SIMMEL, G. **Life as Transcendence**. In: The view of Life: Four Metaphysical Essays with Journal Aphorisms. Chicago: University of Chicago Press, 2010 [1918], pp. 1-19.


SLOBODIAN, Q. **Globalists: the end of empire and the birth of neoliberalism**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2018.

YOUNG, Iris Marion. **Inclusion and democracy**. Oxford ; New York: Oxford University Press, 2000(Oxford political theory).

YOUNG, Iris Marion. **Justice and the politics of difference**. Princeton, N.J: Princeton University Press, 1990.

ANAI S

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES



“VIVER POR MUITO TEMPO”: o acesso às políticas públicas para idosos em situação de rua na região do Grande ABC/SP

Maysa Luana Silva (UFABC)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

METRÓPOLES:
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

Resumo

A pesquisa propõe analisar o acesso às políticas públicas para idosos em situação de rua, na região do Grande ABC. O estudo busca compreender as dinâmicas e os desafios enfrentados por este público no acesso às políticas públicas que preveem a garantia de direitos através de serviços, projetos e programas do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Em particular, serão analisados aspectos relacionados ao acesso à moradia, benefícios socioassistenciais e os atravessamentos da vivência em situação de rua. Ao situar e etnografar as violações de direitos e o acesso às políticas públicas socioassistenciais de proteção social integral, considerando o contexto territorial e habitacional presentes nas singularidades destes envelhecimentos. A proposta é evidenciar de que forma ocorrem às mobilidades e acessos no território, as condições de moradia e a relação com as políticas públicas que atuam nestes espaços, como também, o compromisso governamental para a proteção e defesa dos direitos da população idosa. A pesquisa se insere no campo dos estudos críticos de políticas públicas e da antropologia urbana, propondo uma análise da relação entre os idosos em situação de rua e as estruturas institucionais disponíveis.

Palavras-chave: Idosos, Proteção Social, Rua e Políticas Públicas.

Os caminhos que levaram à pesquisa

Entre memórias vívidas e narrativas compartilhadas, desvelando enredos e entrelaçando fios imortais. Antropóloga nos passos, em busca de abrigo nos sorrisos acolhedores. Em trajetórias, encontrei saberes redentores e um vasto oceano de vivências. Em cada ruga, um capítulo pronto a desvendar.

Em cada momento, absorvia a lição a decifrar, na simplicidade, o conhecimento a desabrochar. O tempo ali, etéreo e singular a pulsar. Um presente, um legado, um saber a ressoar. O exercício que tanto apreendemos com a população em situação de rua, a escuta qualificada. Entre risos compartilhados e lágrimas contidas, cada narrativa se transformava em uma lição.

Através da atuação no SEAS (Serviço Especializado em Abordagem Social), política pública da proteção social especial do SUAS (Sistema Único de Assistência Social) de São Bernardo do Campo/SP, comecei minha atuação com a população em situação de rua, primeiro como técnica de mapeamento social e depois como coordenadora do serviço. Ali, foram anos de entrega, de paixão, devoção, com os idosos, fluiu a inspiração para o caminho percorrido com esta pesquisa.

O interesse em pesquisar sobre o acesso à moradia para idosos em situação de rua, se acentuou diante do cenário pandêmico. A pandemia do COVID/19 gerou um quadro de realidades situacionais que agravaram a miserabilidade de famílias, indivíduos e idosos em situação de rua. Somado a isso, no governo de Jair Bolsonaro, em 2020, o ex-presidente agiu contra a ampliação do BPC (Benefício de Prestação Continuada) para idosos pobres. O Senado aprovou o projeto que iria beneficiar mais idosos e pessoas com deficiência, mas houve o veto do presidente da república.

Enquanto atuante desta política, assistimos o crescimento do número de pessoas em situação de rua em todo Estado de São Paulo, e o crescimento de idosos em situação de rua, em miserabilidade. Em contrapartida, não cresceram as políticas públicas de acesso à moradia para este segmento da população.

Ao acompanhar os processos de acesso à moradia de idosos em situação de rua, notei que aqueles idosos que saíam da situação de rua, acessavam moradias através de pensões e cortiços com precariedade habitacional. Por isso, enxergo a importância de pesquisas que objetivem caminhos para a proposição de políticas públicas,

especialmente no campo da intersetorialidade entre a habitação, assistência social e outras políticas públicas de garantia de direitos para idosos em situação de rua.

Se esta população cresce cada vez mais, significa que necessitamos olhar para as políticas públicas que estão sendo executadas, para pensar a ampliação de ações e pesquisas que não somente discutam a longevidade, mas também a qualidade de vida durante o envelhecimento, sob a ótica dos impactos no acesso às políticas públicas e no direito à cidade.

O aumento da população idosa no Brasil nos coloca diante de novos desafios para a oferta de políticas públicas direcionadas a essa população. Segundo dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) do censo de 2022, o número de idosos com mais de 65 anos, cresceu 57,4%¹ em 12 anos, e ultrapassa 10,9% da população. O censo de 2010 do IBGE já havia estimado que teríamos o crescimento de mais de 1 milhão de pessoas idosas a cada ano.

O IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) em 2018, concluiu que o número de idosos com mais de 60 anos chegará a um total de 25,5% da população brasileira até 2060, o equivalente a 58,2 milhões de idosos. Neste cenário de crescimento demográfico da população idosa, nos serviços socioassistenciais, habitacionais e de saúde pública, surgem novas demandas e exigências de ampliação e a qualificação das políticas públicas direcionadas a este público.

A população idosa em situação de rua está na maior parte dos municípios do Estado de São Paulo. O estado de São Paulo, segundo dados do Observatório de Direitos Humanos do Governo Federal (2023), é o estado que concentra a maior população em situação de rua do país, seguido do maior número de municípios com crescimento do número de pessoas em situação de rua.

Etnografar as narrativas, trajetórias e a rede de serviços direcionados aos idosos em situação de rua

Através das narrativas, nós descobrimos mais sobre o cenário etnográfico. A proposta de etnografia na rua, coloca a cidade como um objeto temporal, um lugar onde trajetos e percursos se sobrepõem e se encontram, formando uma trama de ações cotidianas, ao percorrer as paisagens que constituem um território, seguir os itinerários dos habitantes, reconhecer seus caminhos e questionar sobre os espaços evitados, o pesquisador invoca as origens do próprio movimento temporal dessa paisagem urbana no espaço (ROCHA, ECKERT, 2015).

Etnografar o acesso à rede de serviços, projetos e programas da assistência social voltadas para a população idosa em situação de rua possibilita não só compreender como se dá o acesso às políticas de proteção social integral do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) mas também a relação com suas trajetórias de vida e vivências da situação de rua nestes territórios e espaços de sociabilidade.

O percurso metodológico da pesquisa qualitativa, com respaldo na pesquisa de campo, direcionados à observação participante junto às trajetórias de vida, dão visibilidade aos casos que acompanho, a partir do campo de pesquisa. Considerando a narrativa histórica da pessoa idosa, a construção da história pessoal envolve a particularidade da ação de cada indivíduo sobre o outro, envolve as relações intersubjetivas e a formação da identidade social que paulatinamente vai definindo o “si mesmo” e o “estar sendo no mundo” (BOOK, 1999).

As trajetórias de vida destes idosos são marcadas por alegrias, rupturas familiares, dependência alcoólica, itinerâncias e institucionalização. A intenção não é especificar os motivos que os levaram à vivência da situação de

¹<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html> Acesso 09/03/2024 às 17h30.

rua, mas sim a relação de acesso com estas políticas públicas, como também o que circunda o processo de acesso à moradia, principalmente ao que se refere à autonomia, dependências e independências.

Por isso, a escolha da etnografia enquanto técnica de pesquisa, faz parte de todo processo, pois auxilia na compreensão e descrição social e cultural, a partir da perspectiva do outro. A etnografia não é apenas um método, mas uma prática complexa e multifacetada que envolve a imersão em um contexto social específico, junto à observação participante, a coleta de dados e a reflexão crítica sobre a própria posição de pesquisadora (PEIRANO, 2014).

Viso as representações que estes idosos dão aos territórios, ao identificar conflitos e formas de integração com o espaço, para compreender não só questões de mobilidade e acessos, mas também outros atravessamentos que incluem o direito à cidade e a relação com as políticas públicas que estão atuando nestes territórios. A ideia é propiciar espaços e reflexividades para as subjetividades presentes nas trajetórias de vida, entrelaçadas às memórias dos aspectos que envolvem a territorialidade, envelhecimento e acesso às políticas públicas. Busco com isso, a compreensão do envelhecimento e suas formas de autonomia, protagonismo, mobilidade, direitos, dentre às singularidades, de vivenciar a transição de situação de rua para moradia autônoma e seus caminhos para a desinstitucionalização.

Propor a pesquisa enquanto artesanato e não como método industrial (SPINK, MEDRADO, MÉLLO, 2014) permite pesquisas em contextos locais, seguindo a proposta de pesquisar no cotidiano. As perspectivas construcionistas nos convidam a questionar aquilo que já está constituído. Peter Spink (2008) indica o pesquisador, como um conversador no cotidiano, ao absorver os lugares enquanto espaços de sociabilidades e materialidades presentes nestes fluxos.

O conceito de micro-lugares (idem) dialoga com minha pesquisa de campo, pois um dos espaços que mais me desperta interesse de campo é a Pensão do Sr Luís, um local onde moram idosos que saíram da situação de rua e estão acessando moradia por locação, neste cortiço. A ideia de ciência no cotidiano pode possibilitar maior imersão ao campo, ao não criar separações de isto é meu campo de pesquisa, e isto não é meu campo de pesquisa. É enxergar os fluxos do cotidiano, os lugares de sociabilidade, e as possibilidades de tornar o campo de pesquisa, como um lugar de intimidade e acomodação afetiva (ROCHA, ECKERT, 2015).

Traçando objetivos, identificando o cenário e percursos teóricos

O objetivo central da pesquisa é identificar quais são os principais desafios e implicações no acesso às políticas públicas para os idosos em situação de rua, com foco direcionado à região de Santo André/SP e São Bernardo do Campo/SP. Dentre este objetivo, pretendo analisar como é a relação destes idosos com os processos de institucionalização e desinstitucionalização, ao compreender como a oferta de serviços, projetos e programas do SUAS atendem as demandas de garantia de direitos humanos para estes idosos.

A perspectiva dos idosos nesta pesquisa, não só os que estão vivenciando a situação de rua, mas aqueles que estão acessando a saída das ruas a partir da garantia beneficiária do BPC (Benefício de Prestação Continuada) que possibilita o acesso em moradias autônomas, como os cortiços e pensões. O objetivo secundário é compreender os principais elementos dos territórios de ambiência, de que forma que eles enxergam as próprias noções de espaço, territorialidade e moradia, estando na rua e *saindo* da situação de rua.

Quando se trata de acesso à moradia, ao acompanhar um caso específico de um idoso em situação de rua em processo de acesso à moradia, foi observado durante a pesquisa que aquela transição para uma moradia precária, intensificou as violações de direitos e a necessidade de mais atores para ajudá-lo, no sentido de aumento da

insegurança social no próprio lar. Acontece que, para os serviços da assistência, não ter mais as demandas daquele senhor no cotidiano dos serviços, era uma forma de desinstitucionalizá-lo e colocá-lo como “saída qualificada”.

Isso também ocorre no arranjo institucional de outras políticas públicas da assistência social, onde aparece o risco da reprodução de desigualdades e aumento das situações de vulnerabilidade do grupo atendido, reforçando assimetrias e perpetuando exclusões (SANDIM, ASSIS, 2019). As complexidades territoriais também são fatores presentes na relação entre as políticas públicas da assistência e saúde, onde estão os principais desafios na fragmentação dos serviços, as desigualdades territoriais, as diversidades socioculturais e as barreiras de acesso (KOGA, 2015), que impactam diretamente o cotidiano de vida destes idosos.

A reflexividade crítica sobre o ser e estar na cidade é um dos pontos de partida para compreender a sociabilidade destes idosos nos territórios de circulação. A teoria crítica urbana está localizada nos estudos críticos que se opõem a qualquer fundamentação positivista e normativa, a teoria crítica é utilizada para desafiar as narrativas dominantes sobre o território, sobretudo as práticas que sustentam as estruturas de poder (BRENNER, 2018).

Essa integração da pesquisa entre os estudos críticos em políticas públicas, junto a posicionalidade e rejeição de modos instrumentais, contribui para enriquecer a análise crítica dos processos políticos, permitindo uma compreensão imersa nas dinâmicas de poder, das práticas discursivas e das possibilidades interdisciplinares. Dessa forma, os estudos críticos em políticas públicas se destacam como uma ferramenta essencial para a promoção da democracia, da justiça social e da igualdade, ao mesmo tempo em que impulsionam a diversificação das metodologias de pesquisa no campo das políticas públicas (BOULLOSA, R. F.; PERES, J. L. P.; BESSA, L. F. M, 2021).

Essa abordagem busca superar as limitações ainda presentes no campo de políticas públicas, ancoradas no neopositivismo, ao reconhecer a complexidade multidimensional da realidade social e situar a pesquisa empírica em um quadro interpretativo mais amplo. Em vez de se basear apenas em generalizações preditivas, a perspectiva pós-positivista enfatiza a compreensão discursiva e contextual da investigação social, reconhecendo a influência dos valores, significados e pressupostos sociais na produção do conhecimento científico. Portanto, ao se opor ao neopositivismo, a abordagem pós-positivista oferece uma visão mais abrangente e reflexiva da ciência política, buscando as implicações do que é a produção de conhecimento na prática (FISHER, 2016).

O que os dados nos dizem

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010/2022), o Brasil tem passado por uma significativa transformação demográfica. As mudanças observadas entre 2010 e 2022, reveladas pelo Censo de 2022, destacam um rápido envelhecimento da população e uma diminuição na proporção de crianças e jovens.

Em 2022, a população brasileira totalizou 203.080.756 habitantes, um aumento marginal de 18.244 pessoas em relação à primeira estimativa do censo. Observou-se um notável incremento no contingente de pessoas com 65 anos ou mais, que chegou a 22.169.101, correspondendo a 10,9% da população.

Esse grupo passou por um crescimento de 57,4% desde 2010, quando era composto por 14.081.477 indivíduos, representando 7,4% da população na época. Paralelamente, o número de pessoas com 60 anos ou mais aumentou 56,0%, passando de 20.590.597 (10,8% da população) em 2010 para 32.113.490 (15,6%) em 2022.

O índice de envelhecimento que mede a relação entre a população idosa e a jovem, refletiu essas mudanças. Em 2022, havia 55,2 pessoas com 65 anos ou mais para cada 100 crianças de 0 a 14 anos, um aumento significativo em relação ao índice de 30,7 em 2010. Considerando a faixa etária de 60 anos ou mais, o índice de envelhecimento

alcançou 80,0 em 2022, comparado a 44,8 em 2010. Em estados como Rio Grande do Sul (115,0) e Rio de Janeiro (105,9), o número de idosos superou o de crianças, evidenciando uma tendência de envelhecimento mais acentuada.

Enquanto a população idosa cresceu, o número de crianças com até 14 anos de idade diminuiu de 45.932.294 (24,1%) em 2010 para 40.129.261 (19,8%) em 2022, representando uma queda de 12,6%. Esta redução reflete mudanças nas taxas de natalidade e fertilidade, além de alterações nas estruturas familiares e políticas de planejamento familiar. As regiões Sudeste e Sul apresentaram estruturas etárias mais envelhecidas, com 12,2% e 12,1% de suas populações constituídas por pessoas com 65 anos ou mais, respectivamente.

A idade mediana da população brasileira aumentou 6 anos desde 2010, atingindo 35 anos em 2022. Esse aumento reflete o envelhecimento geral da população. Quanto à razão de sexo, que indica o número de homens para cada 100 mulheres, houve uma diminuição de 96,0 em 2010 para 94,2 em 2022.

Em termos regionais, o Sudeste apresentou a menor proporção de homens, com uma razão de sexo de 92,9, enquanto a região norte teve a maior, com 99,7. Pela primeira vez, essa região registrou um número de mulheres ligeiramente superior ao de homens. Além disso, a proporção de homens tende a diminuir à medida que cresce o porte populacional dos municípios, variando de 102,3 homens para cada 100 mulheres em localidades com até 5.000 habitantes a 88,9 em municípios com mais de 500.000 habitantes.

Os dados do Observatório de Direitos Humanos (ObservaDH, 2023) do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, a partir dados do Cadastro Único, elaborados pela CGIE/MDHC. Focando no grupo etário acima de 60 anos, os dados mostram que a existência de idosos de 60 a 69 anos são o total de 15.698 pessoas em situação de rua no país. Os dados quantitativos (idem) também mostram que de 70 a 79 anos há o total de 1.940 pessoas e de 80 anos ou mais, o total de 340 pessoas, representa o menor grupo dentro das faixas etárias analisadas.

Na região do ABC paulista, não há dados oficiais sobre a população em situação de rua. No município de São Bernardo do Campo/SP, quando um idoso está em situação de rua é realizado um trabalho de acompanhamento, para que este idoso seja encaminhado aos serviços da assistência social (acolhimentos temporários), porém, não há políticas públicas para o acesso à moradia para estes idosos.

Em alguns casos, estes idosos são expulsos dos locais de permanência, através de ações conjuntas aos serviços da assistência social, saúde e segurança pública. Encaminhamentos forçados, ações violentas e medidas que não condizem com aquilo que está previsto no SUAS (Sistema Único de Assistência Social) e tipificações nacionais que preconizam as ações de defesa de direitos previstas nos serviços da assistência social.

Outro caminho, é a institucionalização nas Instituições de Longa Permanência (ILPI), o mais difícil em alguns casos, pois envolve a aceitação por parte destas instituições. É comum que algumas destas instituições não aceitem os idosos que vieram da situação de rua e criem estratégias para impossibilitar o acesso.

A institucionalização da pessoa idosa cresce cada vez mais no Brasil, segundo dados do Censo SUAS realizados por Duarte, Giacomini e Watanabe (2018). Os dados apontam que nas regiões Sudeste e Sul há o maior número de ILPIs, são 57,6% na região Sudeste e 17% na região Sul.

Goffman (1974) elenca os asilos dentro das instituições totais, isso significa que nestas instituições todos os acontecimentos e aspectos da vida ocorrem no mesmo local e sobre um conjunto de autoridades. As regras, segundo o autor, existem para atender os objetivos oficiais da instituição e não do público atendido. Por isso, impõem a normatividade dos horários, das funções e responsabilidades, o que torna a ação social do indivíduo limitada.

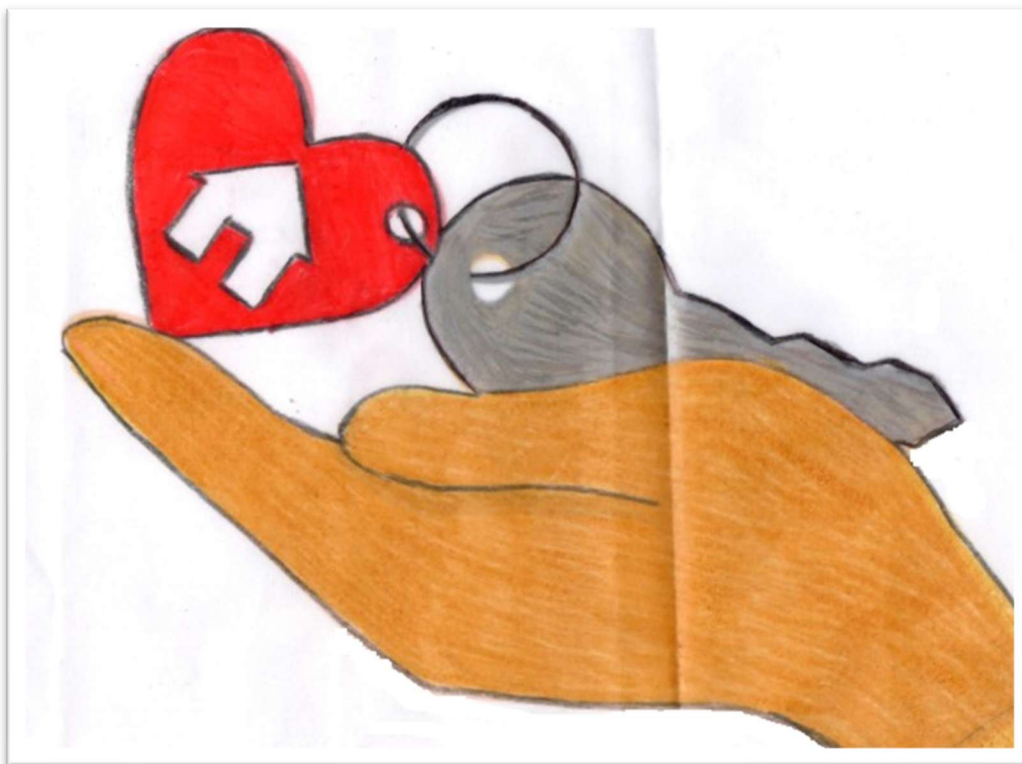
As ILPIs e instituições asilares carregam o peso histórico das culturas ocidentais, por serem espaços institucionais que sofreram práticas autoritárias e rigorosas sobre aqueles que precisavam destes serviços,

especialmente os que eram vistos como incapacitados de viver em sociedade, a ideia de segregação sobressai à garantia de inclusão.

A pesquisa “Instituição de Longa Permanência para Idosos: imagem que permanece” (CREUTZBERG, GONÇALVES, SOBOTTKA; 2008), mostra como os asilos assumiram no início do século passado, uma identidade marcada pela dualidade de amparo aos sem-família, pobres e mentalmente enfermos e uma imagem de instituição que tentava se relacionar à caridade, mas tendia a homogeneização da velhice.

A partir dos anos 60, as transformações políticas, econômicas e sociais, somadas ao crescimento das áreas de ciências sociais, trouxeram novas narrativas sobre o envelhecimento. Consequentemente as instituições mudaram, assim como vieram novas legislações que firmaram novos padrões culturais e de funcionamento para estes espaços (idem). Pensar em determinado momento que a institucionalização pode ser a melhor opção diante da necessidade exposta, transpõe avanços significativos, todavia, outras políticas poderão trazer outros benefícios, a partir de suas conquistas em outro local, assim como também morar sozinho.

Pensando a desinstitucionalização das pessoas idosas em situação de rua e o acesso à moradia



Fonte: própria, 2022.²

A temática da desinstitucionalização é habitualmente conhecida por discussões que envolvem a reforma psiquiátrica, a maior parte dos estudos sobre desinstitucionalização estão ligados a esta temática, por isso, não há diversidade de pesquisas sobre o processo de desinstitucionalização de idosos/as.

A desinstitucionalização de um sujeito que permanece acolhido por anos em situação de rua, serviços de acolhimento institucional ou em uma ILPI, é um processo que precisa ser realizado, pois implica na possibilidade de

² O desenho foi realizado no diário de campo, quando senhor Expedito pegou a chave de sua nova moradia, na Pensão do Sr Luís.

novos contextos de vida e o alcance de novas possibilidades de vivenciar a própria autonomia e o exercício do protagonismo (CAMARANO, 2004).

A desinstitucionalização da pessoa idosa no âmbito dos serviços socioassistenciais, geralmente é alcançada através da garantia beneficiária aos idosos/as, como por exemplo, a conquista do BPC (Benefício de Prestação Continuada). Enquanto o retorno familiar nem sempre é obtido como alternativa, sobretudo para idosos em situação de rua.

A política de orientação do SUAS, elenca a matricialidade sociofamiliar como um núcleo social fundamental do indivíduo. Entretanto, dificilmente um idoso atendido na média e alta complexidade vai desvincular-se da institucionalização em serviços de acolhimento institucional para retornar a sua família, até mesmo pela ausência deste ciclo vital familiar, na maior parte dos casos.

A ação estratégica do processo de desinstitucionalização está relacionada à reabilitação psicossocial do indivíduo (AMARANTE, 1994), unida à possibilidade de ter cumprido sua passagem nas políticas públicas de atendimento socioassistencial, e assim poder protagonizar a organização de sua vida. É através do acompanhamento socioassistencial e as metas estabelecidas que serão formuladas as possibilidades da ação efetiva de desinstitucionalização. Não se trata apenas de um desacolhimento, e sim a desinstitucionalização do cuidado.

O ciclo vital familiar, muitas vezes rompido, fragilizado ou inexistente é uma das consequências dos idosos se manterem institucionalizados. Aqui, específico brevemente, o caso de um idoso acompanhado no SEAS/SBC (Serviço Especializado em Abordagem Social de São Bernardo do Campo).

Após anos em situação de rua e institucionalização em acolhimentos temporários, o idoso finalmente conquistou a garantia do Benefício de Prestação Continuada (BPC). A partir disso, iniciou-se um novo desafio em sua vida, o acesso à moradia. É importante enfatizar que este processo foi realizado conjuntamente às equipes de serviços da assistência social.

Expedito Izídio, tem 68 anos de idade, com uma trajetória de vida marcada por alegrias, rupturas familiares, dependência alcoólica, itinerâncias e institucionalização. O sonho de poder morar sozinho se concretizou após o recebimento da primeira parcela do BPC. Assim, ele mudou-se para um cortiço localizado em um bairro periférico de São Bernardo. Anteriormente, quando estava acolhido na Casa de Passagem³, sempre expressou o desejo e determinação em sair da situação que se encontrava.

Expedito desde sempre expressava o descontentamento de ainda não ter conseguido seu benefício para tentar alugar um local para morar. No serviço de acolhimento, ele não conseguia se adaptar às regras internas, diante dos protocolos e restrições que sempre o incomodaram, conseqüentemente passava por conflitos de convivência nestes serviços de acolhimento.

Neste período, ele relatava a contínua sensação de estar em um lugar em que não podia ditar suas próprias regras. Ao iniciar o processo de saída da Casa de Passagem, ele aderiu às estratégias de redução de danos, quanto ao uso de álcool, o que foi importante para a sua organização individual. Após mudar-se para o novo local de moradia, com o tempo, inúmeros problemas surgiram. O retorno ao uso abusivo do álcool, o descuido com a higiene pessoal, a desorganização e sujeira do local.

Somados aos problemas relacionados à moradia irregular e precária, como o caso do banheiro sem funcionar corretamente, as goteiras e ratos. Além disso, os acompanhamentos que estavam sendo realizados no CAPS I, UBS Farina e Fundação ABC, foram interrompidos.

³ Serviço de acolhimento institucional do município de São Bernardo do Campo/SP.

É importante ressaltar que essa mudança trouxe um agravamento do quadro de exclusão e ao aumento do uso psicoativo. Dentre isso, há os problemas não resolvidos, a cirurgia de catarata que não pode ser realizada devido às condições do local, os problemas financeiros, as dores nas pernas que dificultam a autonomia para responsabilidades financeiras, dentre outras dificuldades que expressam a ausência de redes de apoio articuladas que o fortalecesse neste processo.

Exedito não consegue fazer o que ele tanto apreciava; as caminhadas pelo centro de São Bernardo, passar na banca do jogo de bicho, circular nos botecos centrais, dentre outras tarefas, como ficar em frente à praça do terminal. O agravante também está na intensidade das dores no joelho que impossibilita as atividades da vida diária, como por exemplo, ir ao Bom Prato. Consequentemente, num período de dois anos, houve o emagrecimento e mudança nos hábitos alimentares.

Conforme os pesquisadores/as (CAVALCANTE, CARVALHO, FERREIRA, PRADO; 2015) apontam, a mudança nas práticas alimentares interfere na interação e coesão social do indivíduo, pois estes lugares também são espaços de sociabilidade do idoso que promovem sua interação e ambiência com o território.

É no Bom Prato que Exedito podia encontrar outras pessoas que faziam parte de seu cotidiano de quando estava em situação de rua e eventualmente acolhido, além de comer coletivamente. Estes espaços promovem não somente a sociabilidade, mas também o exercício de cidadania.

Envelhecer morando sozinho tem sido uma das características das sociedades modernas. Em pesquisa realizada (NEGRINI, NASCIMENTO, SILVA, ANTUNES; 2018), evidenciam que as más condições de habitação e conflitos no âmbito familiar foram relatadas como fatores que contribuem para o risco e a progressão da incapacidade do idoso exercer sua autonomia. Assim como a solidão e a ausência de redes comunitárias.

Considerações finais

Os dados sobre idosos em situação de rua na região do Grande ABC são fragmentados e se distanciam da realidade, por ausência da sistematização de dados. A decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 976 em 22 de agosto de 2023 teve um impacto significativo na criação e implementação do Plano Nacional Ruas Visíveis, a decisão determinou a observância imediata, pelos estados, distrito federal e municípios, das diretrizes contidas na Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR), independentemente de adesão formal.

O Plano Nacional Ruas Visíveis (2023) enfatiza a importância dos diagnósticos sobre a população em situação de rua para a elaboração e implementação de políticas públicas direcionadas aos grupos em situação de rua. Por meio de diagnósticos detalhados, é possível identificar as demandas específicas da população em situação de rua, os demarcadores sociais, etários e específicos, as barreiras que enfrentam no acesso a serviços essenciais, as condições de vida nas quais se encontram, entre outros aspectos relevantes. O Plano também prevê a implementação do Programa Moradia Cidadã, o programa determina moradia popular para população em situação de rua.

O acesso à moradia para população idosa, principalmente idosos em situação de rua é impossibilitado em diversos aspectos. Os desafios financeiros são os mais impeditivos, hoje o valor do BPC é de 1.412,00. Ou seja, por mais que este idoso conquiste o direito ao benefício, o valor não cumpre com as necessidades completas de aluguel, comida e outros mantimentos necessários para uma velhice saudável e autônoma.

Nem sempre as famílias vão assumir o papel que lhes é esperado, as violências intrafamiliares também são alvos de denúncias aos direitos humanos e cruéis à vida dos idosos/as que dependem de seus familiares integralmente, não somente as atividades cotidianas, mas também dependem do lazer, do afeto e a comunicação.

Prado e Perracini (2011) indicam a existência da diminuição do número de idosos morando com filhos, principalmente nos Estados Unidos e na Europa. No Brasil, essa tendência triplicou de 1992 a 2012, passando de 1 milhão para quase 4 milhões residindo sozinhos (idem). O crescimento de idosos morando sozinhos tem relação com o protagonismo e a longevidade, o protagonismo do idoso propicia a escolha de decisões que visam a sua capacidade de exercer a autonomia.

A autonomia, para ser exercida, precisa se estruturar nas condições financeiras e infraestruturais. No caso dos idosos que participam desta pesquisa, eles enfrentam inúmeros desafios de morarem sozinhos. Observa-se que a diminuição da capacidade autônoma tem relação direta com as condições de moradia. Em razão disto, a Organização Mundial da Saúde (OMS, 2008) ressalta que as más condições habitacionais são associadas às taxas de mortalidade e morbidade.

O Guia Global Cidade Amiga do Idoso (2008), nos mostra que os idosos que não obtêm os serviços essenciais de habitação digna; água, luz, encanação, esgoto, lazer e cultura, são aqueles idosos que não alcançam o necessário e mínimo existencial à sobrevivência e bem-estar social. Dessa forma, sem uma moradia adequada não é possível acessar e se organizar individualmente quanto à saúde, trabalho e cultura, o próprio exercício de cidadania.

Segundo a pesquisa (NEGRINI, NASCIMENTO, SILVA, ANTUNES; 2018), os dados trabalhados, mostram que a proporção de idosos morando sozinhos é maior na região sul, sudeste e centro-oeste. Enquanto na região norte e nordeste esta proporção é menor. Os pesquisadores também indicam a mudança dos hábitos alimentares e a perda auditiva, evidenciando que idosos que não moram sozinhos têm padrão alimentar melhor do que os que moram sozinhos. Somado a isso, a pesquisa também mostra que a perda auditiva é maior nos idosos que moram sozinhos, devido à ausência de diálogos, escutar a própria voz e o som televisivo.

Com os idosos em situação de rua no processo de acesso à moradia, observa-se a vulnerabilidade social da pessoa idosa que carece de cuidador ou de responsável familiar para suprir suas necessidades cotidianas. As possíveis exposições de ambos diante à dedicação ao outro, no que tange os limites das relações interpessoais, suscetível ao esgotamento físico e emocional que podem agravar a sobrecarga de cuidados.

Segundo dados da pesquisa divulgada pelo portal da Fiocruz de 2020, é apontado que cerca de 500 mil domicílios brasileiros, (8%) têm idosos com restrição das atividades cotidianas, ou seja, que precisam de auxílio nas atividades diárias, mas não possuem. A maior parte destes idosos não obtêm seus direitos básicos sendo garantidos, mesmo quando conseguem a garantia beneficiária governamental, como o BPC, se encontram diante da necessidade de fazer escolhas difíceis, são escolhas que muitas vezes trazem um agravamento nos casos de dependência química, depressão e comportamentos de auto exclusão, sobretudo aos idosos que não tem familiares e redes comunitárias que contribuam para o processo de acesso à moradia.

Ao olhar para o contexto de análise das complexas dinâmicas que circundam o acesso à moradia e a violação de direitos humanos aos idosos em situação de rua, nestes territórios, procurou-se compreender como os idosos transitam das ruas para moradias como pensões e cortiços, frequentemente em condições habitacionais precárias. A pesquisa não apenas destaca as lacunas nas políticas públicas, mas também pretende oferecer uma análise mais voltada aos acessos às políticas públicas.

Observou-se que o acesso à moradia para idosos em situação de rua não é apenas uma questão de política habitacional, mas também envolve aspectos mais amplos das políticas públicas de saúde e assistência social. A

insuficiência de políticas públicas de acesso à moradia digna para população idosa em situação de rua continua a ser uma barreira significativa para a melhoria da qualidade de vida dessa população.

As mudanças demográficas no Brasil, como evidenciado pelos dados do IBGE (2020/2022) e do Observatório de Direitos Humanos do Governo Federal (2023), apontam para um envelhecimento rápido da população, com um aumento significativo do número de idosos em situação de rua. Esses dados reforçam a urgência de políticas públicas direcionadas para os idosos em situação de rua.

O processo de desinstitucionalização dos idosos em situação de rua, embora desejável, enfrenta desafios consideráveis, incluindo a descontinuidade de políticas públicas que atendam demandas após o processo desinstitucionalização. Casos individuais, como o do Sr. Expedito Izídio, ilustram as dificuldades materiais e emocionais enfrentadas pelos idosos ao tentar estabelecer uma vida independente, mesmo quando conseguem acessar benefícios, como o BPC (Benefício de Prestação Continuada).

No contexto atual, a pesquisa destaca a necessidade de um olhar crítico e comprometido com as políticas públicas que combatam as violações de direitos, com ações intersetoriais, envolvendo saúde, cultura, assistência social e habitação, para garantir que os direitos dos idosos sejam plenamente respeitados e que possam envelhecer com dignidade (PRADO, PERRACINI, 2011).

Conclui-se que, embora esta pesquisa ainda esteja em andamento, já se identificaram direções que requerem intervenções mais focadas na etnografia e no trabalho de campo. A continuação do estudo permitirá aprofundar a compreensão das necessidades dos idosos em situação de rua e os desafios no acesso às políticas públicas existentes. Contribuindo para a formulação de estratégias que garantam o acesso à moradia digna e a proteção social integral durante o processo de envelhecimento.

Assim, a pesquisa ressalta que é dever dos governos, profissionais, das entidades e instituições identificar estes desafios e possibilidades, para investir na elaboração e na qualificação das políticas públicas que valorizem o encontro do sujeito com o seu potencial transformador. Esse movimento ocorre quando não se nega o envelhecimento humano, quando não se inibe a busca pelo entendimento do que é ser idoso, e quando não sabotam os projetos e atividades capazes de garantir a qualidade de vida e a cidadania no processo de envelhecimento.

Referências Bibliográficas

- ALCÂNTARA, A. O.; CAMARANO, A. A.; GIACOMIN, K. C. Política Nacional do Idoso: velhas e novas questões. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.
- ALMEIDA, A. W. B. de. Mapas e museus: uma nova cartografia social. *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 4, p. 58-61, out. 2018.
- AMARANTE, P. Loucos pela vida: a trajetória da reforma psiquiátrica no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1994.
- BOCK, A. M. B.; FURTADO, O.; TEIXEIRA, M. de L. T. *Psicologias: uma introdução ao estudo de psicologia*. 13. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 1999.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. Estatuto do idoso: lei federal nº 10.741, de 01 de outubro de 2003. Brasília, DF: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.
- BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social (Loas).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social/PNAS. Resolução CNAS nº 145, 2004.

BRASIL. Mudança demográfica no Brasil no início do século XXI: subsídios para as projeções da população. IBGE, 2010/2015.

BRENNER, N. (2018). Espaço de Urbanização: o Urbano a partir da Teoria Crítica. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles.

CAMARANO, A. A.; KANSO, S.; MELLO, J. L. Como vive o idoso brasileiro? In: CAMARANO, A. A. (Org.). Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60? Rio de Janeiro: IPEA, 2004. p. 25-76.

CAVALCANTE, C. M. de S.; CARVALHO, M. C. da V. S.; FERREIRA, F. R.; PRADO, S. D. Sentidos da alimentação fora do lar para homens idosos que moram sozinhos. Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia [online], v. 18, n. 3, p. 611-620, 2015.

CORRÊA, G. C. G.; CAMPOS, I. C. P. de; ALMAGRO, R. C. Pesquisa-ação: uma abordagem prática de pesquisa qualitativa. Ensaios Pedagógicos, v. 2, n. 1, p. 62-72, 2018.

CREUTZBERG, M.; GONÇALVES, L.; SOBOTTKA, E. Instituição de longa permanência para idosos: imagem que permanece. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

DUARTE, Y. A. O.; WATANABE, H. W.; GIACOMIN, K.; LEBRÃO, L. (in memoriam). Estudo das condições sociodemográficas e epidemiológicas dos idosos residentes em ILPIs registradas no Censo SUAS. Faculdade de Saúde Pública da USP, 2018.

FISCHER, Frank. Para além do empirismo: policy inquiry na perspectiva pós-positivista. Revista NAU Social, v. 7, n. 12, p. 163-180, Maio/Nov 2016. ISSN 2237-7840.

GOFFMAN, E. Asilos: ensaios sobre a condição social dos internados e outras instituições. São Paulo: Perspectiva, 1974.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo demográfico. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

NEGRINI, E. L. D.; NASCIMENTO, C. F. do; SILVA, A. da; ANTUNES, J. L. F. Quem são e como vivem os idosos que moram sozinhos no Brasil. Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia, Rio de Janeiro, v. 21, n. 5, p. 523-531, 2018.

OBSERVATÓRIO DE DIREITOS HUMANOS (ObservaDH). Relatório sobre a população em situação de rua. Brasília: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, 2023.

OMS. Organização Mundial da Saúde. Guia global cidade amiga do idoso. Suíça, 2008.

ONU. Organização das Nações Unidas. Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015.

PEIRANO, M. Etnografia não é método. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, v. 20, n. 42, p. 377-391, dez. 2014.

PRADO, A. R. A.; PERRACINI, M. R. A construção de ambientes favoráveis aos idosos. In: NERI, A. (Org.). Qualidade de vida na velhice. Campinas: Alínea, 2011.

ROCHA, Ana Luiza Carvalho da; ECKERT, Cornelia. Etnografia de rua: estudo de antropologia urbana. RUA, Campinas, SP, v. 9, n. 1, p. 101-127, 2015. DOI: 10.20396/rua.v9i1.8640752. Disponível em: RUA Unicamp. Acesso em: 8 jul. 2024.

ISBN 978-65-5252-078-4



LETRCAPITAL

ORGANIZAÇÃO



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

APOIO

