



UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA- UNEB
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS EXATAS E DA TERRA- *CAMPUS I*
CURSO DE BACHARELADO EM URBANISMO

**ANÁLISE QUANTITATIVA E QUALITATIVA DO PROGRAMA MINHA CASA
MINHA VIDA EM SALVADOR: O CASO DO RESIDENCIAL RECANTO DO
CAJUEIRO – MATA ESCURA**

SUSANA RIBEIRO MOREIRA

Salvador-Bahia

2016



UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA- UNEB
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS EXATAS E DA TERRA- *CAMPUS I*
CURSO DE BACHARELADO EM URBANISMO

**ANÁLISE QUANTITATIVA E QUALITATIVA DO PROGRAMA MINHA CASA
MINHA VIDA EM SALVADOR: O CASO DO RESIDENCIAL RECANTO DO
CAJUEIRO – MATA ESCURA**

SUSANA RIBEIRO MOREIRA

Monografia apresentada como requisito final de avaliação para concessão de grau em Bacharel em Urbanismo pela Universidade do Estado da Bahia.

Orientador: Prof^a Dr^a. Liliane Mariano

Salvador - Bahia
2016

SUSANA RIBEIRO MOREIRA

**ANÁLISE QUANTITATIVA E QUALITATIVA DO PROGRAMA MINHA CASA
MINHA VIDA EM SALVADOR: O CASO DO RESIDENCIAL RECANTO DO
CAJUEIRO – MATA ESCURA**

Monografia apresentada como requisito final de avaliação para concessão de grau em Bacharel em Urbanismo pela Universidade do Estado da Bahia.

Salvador, 30 de Maio de 2016

BANCA EXAMINADORA

Liliane Ferreira Mariano da Silva _____

Doutora em Urbanismo (Université Sorbonne Nouvelle - Paris III)
Universidade do Estado da Bahia (UNEB)

Rita Maria Bastos Vieira _____

Mestra em Estatística (UFRJ)
Universidade do Estado da Bahia (UNEB)

Raphael Fontes Cloux _____

Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano (UNIFACS)
Universidade Salvador (UNIFACS)

AGRADECIMENTOS

Agradeço aquele que é e, que nunca deixará de ser, meu Amigo, Ajudador, meu Libertador e Salvador. Está em primeiro lugar em minha vida e sua bondade me alcançou. Obrigada Jesus!

Agradeço antes de tudo à minha mãe, Sr.^a Maria do Carmo, e nem tenho palavras para escrever o quanto me tem apoiado, ela é a segunda pessoa importante da minha vida. Ao meu pai e irmãos sempre fortalecendo minha autoestima e aos meus familiares e amigos que no momento de crise estiveram comigo.

Em especial agradeço a minha amiga Renata Batista que conheci no curso, meu espelho de vida, muito contribuiu para o desenvolvimento deste trabalho, imagino o quanto a incomodei; a Sidnei outro amigo a quem muito estimo. Estes dois são aqueles que transpassaram as barreiras da sala de aula, como está escrito “há amigos mais chegados do que um irmão”. Também agradeço ao colega de curso André Santos sempre me dizendo que tenho potencial e não deveria desistir.

Também agradeço a todos que conheci na SEDUR, onde realizo o estágio. A Laíz Cunha minha amiga e supervisora quanta paciência teve comigo e muito me ajudou e a Camila, ambas urbanistas. A Sílvia Escudero e Lourdes Souza da Superintendência de Habitação fornecendo materiais que ajudou na construção do trabalho.

A professora Rita Vieira, coordenadora do Colegiado de Urbanismo, pela paciência e aquele a quem não poderia esquecer Edmilson, funcionário do colegiado, pessoa maravilhosa desde que entrei foi um bom amigo. Aos professores, colegas e trabalhadores que estiveram presentes numa parte de minha vida.

A professora Liliane Mariano, minha orientadora, que aceitou o desafio mesmo diante das dificuldades postas. À banca examinadora, Raphael Cloux e Rita Vieira, já mencionada, todavia, agora em outra posição.

RESUMO

O Programa minha Casa Minha Vida-PMCMV, criado em 2009 pelo governo federal, visava extinguir o déficit habitacional no Brasil, particularmente para a população com renda máxima de R\$ 5mil. Desde a criação do Programa Minha Casa Minha Vida já foram contratados mais de 3,8 milhões de unidades habitacionais em todo o Brasil para minimizar o déficit habitacional que sofre boa parte de sua população. Na Bahia o número de unidades contratadas foi de 282 mil e em Salvador 32 mil, sendo a maioria destinados para a faixa de renda até 3 salários mínimos-SM. O presente trabalho objetiva analisar o quantitativo de conjuntos (unidades habitacionais) produzidos pelo Programa Minha Casa Minha Vida no atendimento ao déficit habitacional para esta faixa de renda na cidade de Salvador, bem como seus aspectos urbanísticos relacionados com as expectativas mínimas da população atendida por ele, tais como: proximidade do mercado de trabalho, oferta de equipamentos e serviços, facilidade de locomoção (mobilidade), entre outros aspectos. O estudo utilizou-se como instrumento a pesquisa bibliográfica, documental e levantamento direto. Percebe-se que o Programa, no quesito casa própria, tem contribuído para mudar a situação de milhares de pessoas ao lhe permitir condições de habitabilidade e melhoria na qualidade de vida, contudo os moradores não conseguem ter acesso aos bens e serviços básicos e os equipamentos públicos não atendem à demanda. Portanto, apesar da materialização dos conjuntos habitacionais promoverem moradia para as classes mais pobres, não tem priorizado uma integração com outras políticas como mobilidade, educação, saúde e emprego e renda, condicionando os moradores nos conjuntos sem mudança real das condições de pobreza que permanecem.

Palavras-chave: Déficit Habitacional. Programa Minha Casa Minha Vida. Qualidade de Vida. Urbanismo.

ABSTRACT

The program My Home My Life, created in 2009 by the federal government sought to extinguish the housing deficit in Brazil, particularly for people with a maximum income of R\$ 5mil. Since the creation of this program , it have been contracted over 3.8 million housing units in Brazil to reduce the housing deficit that suffers most of its population. In Bahia the number of contracted units was 282,000 and 32,000 Salvador, mostly intended for income of up to 3 minimum wages-SM. This work aims to analyze the amount of sets (housing units?) Produced by the My Home My Life in serving the housing deficit for this income group in the city of Salvador, and its urban aspects related to the minimum expectations of the population attended by him, such as such as: proximity of the labor market, supply of equipment and services, mobility facility, among others. The study was used as a tool to literature, documentary and direct survey. It is noticed that the program, in the category own home, have contributed to change the situation of thousands of people to enable it to living conditions and improved quality of life, but the residents do not have access to basic goods and services and equipment public do not meet the demand. Therefore, despite the materialization of housing promote housing for the poorer classes, has not prioritized integration with other policies such as mobility, education, health and employment and income, affecting residents in the joint with no real change in the conditions of poverty that remain.

Keywords: Housing Deficit. My House My Life Program. Quality of Life. Urbanism.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Imagem dos componentes do déficit habitacional na Bahia 2012	53
Figura 2 – Mapa da expansão urbana de Salvador – 1940	55
Figura 3 – Mapa dos 3 vetores de expansão de Salvador	59
Figura 4 – Mapa da distribuição dos conjuntos habitacionais da URBIS	61
Figura 5 – Mapa da distribuição dos conjuntos do Programa Viver Melhor	63
Figura 6 – Mapa de distribuição dos empreendimentos MCMV	71
Figura 7 – Mapa de localização do bairro Mata Escura no município de Salvador e o Recanto do Cajueiro	74
Figura 8 – Mapa do Sistema Viário de Mata Escura	75
Figura 9 – Mapa de localização dos equipamentos e serviços urbanos do bairro de Mata Escura	77
Figura 10 – Foto aérea da ocupação MSTB	78
Figura 11 – Foto da ocupação do MSTB	79
Figura 12 – Projeto do empreendimento Recanto do Cajueiro	80

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Déficit habitacional por faixa de renda - Brasil 2011-2012	43
Gráfico 2 – Déficit habitacional por faixa de renda - Bahia 2011-2012	53
Gráfico 3 – Déficit habitacional por componentes em Salvador 2010	67
Gráfico 4 – Pessoas residentes por sexo	82
Gráfico 5 – Nível de escolaridade do chefe de família	82
Gráfico 6 – Situação da ocupação dos moradores	83
Gráfico 7 – Renda dos moradores do Recanto do Cajueiro	84
Gráfico 8 – Beneficiados do Programa Bolsa Família	84
Gráfico 9 – Satisfação dos moradores em relação aos equipamentos urbanos e serviços públicos	87

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Meta UHs por modalidades: PMCMV I e II	32
Quadro 2 – Componente do déficit habitacional	38
Quadro 3 – Componente da inadequação de moradia	39
Quadro 4 – Dados Gerais MCMV FAR em Salvador	69
Quadro 5 – Bairros que receberam os empreendimentos do MCMV	70

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Financiamento para habitação pelo SFH segundo faixa de renda (1965-1985)	25
Tabela 2 – Déficit habitacional absoluto e relativo segundo regiões geográficas 2007, 2011-2012	40
Tabela 3 – Déficit habitacional urbano por componente segundo regiões geográficas Brasil – 2011-2012	42
Tabela 4 – Déficit habitacional por faixa de renda e região geográfica 2011-2012	43
Tabela 5 – unidades habitacionais produzidas por categoria de renda e região geográfica MCMV	44
Tabela 6 – Construção e financiamento dos conjuntos dos IAPs	50
Tabela 7 – Produção de UHs por Faixa de Renda na Bahia 2009-2014	54
Tabela 8 – Participação dos componentes do déficit habitacional por entes federativos	67
Tabela 9 – Déficit habitacional por faixa de renda	68

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH – Banco Nacional de Habitação
CadÚnico – Cadastro Único do Governo Federal
COHAB – Companhias de Habitação
CONDER – Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia
DPO – Domicílios Particulares Ocupados
DPP – Domicílios Particulares Permanentes
EMBASA – Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A.
EO – Entidade Organizadora
EPUCS – Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade do Salvador
FAR – Fundo de Arrendamento Residencial
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
FDS – Fundo de desenvolvimento Social
FGTS – Fundo de Garantia de Tempo de Serviço
FJP – Fundação João Pinheiro
FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
HIS – Habitação de Interesse Social
IAPs – Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
INOCOOP – Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais
IPASE – Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado
IPHAN – Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPMF – Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras
MCidades – Ministério das Cidades
MSTB – Movimento dos Sem Terra da Bahia
OGU – Orçamento Geral da União
ONU – Organização das Nações Unidas
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PBQP-H – Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat
PEHIS – Política Estadual da Habitação de Interesse Social

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS (Continuação)

PLANHAB – Plano Nacional de Habitação

PLANHAP – Plano Nacional de Habitação Popular

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PNH – Política Nacional de Habitação

PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural

PNHU – Programa Nacional de Habitação Urbana

PROFILURB – Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados

SEDUR – Secretaria de Desenvolvimento Urbano

SFH – Sistema Financeiro da Habitação

SM – Salário Mínimo

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

UFBA – Universidade Federal da Bahia

UHs – Unidades Habitacionais

URBIS – Companhia de Habitação e Urbanização da Bahia S/A

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS
LISTA DE GRÁFICOS
LISTA DE QUADROS
LISTA DE TABELAS
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

1 INTRODUÇÃO	15
2 A MORADIA COMO DIREITO NO BRASIL	20
2.1 BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL	20
2.2 DO PROJETO MORADIA AO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA	27
2.3 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA	29
2.4 DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL	36
2.4.1 Déficit Habitacional por Componentes e por Faixa de Renda	40
2.5 QUALIDADE URBANÍSTICA HABITACIONAL	44
3 A QUESTÃO DA MORADIA NO ESTADO DA BAHIA	49
3.1 A POLÍTICA HABITACIONAL NO ESTADO DA BAHIA	49
3.1.1 Déficit Habitacional na Bahia	51
3.2 BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA HABITACIONAL EM SALVADOR	53
3.3 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM SALVADOR	63
3.1.1 Déficit Habitacional de Salvador	66
4 ANÁLISE DO CONJUNTO DO MCMV: RESIDENCIAL RECANTO DO CAJUEIRO	72
4.1 FORMAÇÃO E URBANIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO	72
4.1.1 Caracterização da Área	73
4.2 CARACTERÍSTICAS FÍSICAS DO EMPREENDIMENTO	77
4.3 PERFIL SÓCIOECONÔMICO DAS FAMÍLIAS	80
4.4 AVALIAÇÃO PÓS-OCUPAÇÃO DO RECANTO DO CAJUEIRO	84
Considerações Finais	89
Referências	93

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 criou o capítulo da “Política Urbana”, mediante a Emenda da Reforma Urbana, através dos artigos 182 e 183, onde trata da necessidade da cidade e da propriedade urbana cumprirem a função social em ‘detrimento do único particular privado’ (grifo da autora). Conforme Marques (2015), esse capítulo trouxe inúmeras inovações importantes para o direito à moradia, o seu art. 5º retirou o direito absoluto à propriedade privada e atrelou a garantia da mesma ao cumprimento da função social¹, preconizada pela Lei Federal 10.257/2001, o Estatuto da Cidade. Desta forma, a Constituição Federal aponta, em seu art. 5:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)
XXII – é garantido o direito de propriedade;
XXIII – a propriedade atenderá a sua função social;

Para regulamentar o capítulo “Da Política Urbana” houve apresentação de vários projetos de lei oriundos de partidos e iniciativa popular. Entre estes, vale destacar o Projeto de Lei - PL 5.788/1990 que originou o Estatuto da Cidade, o qual tramitou durante 11(onze) anos no Congresso Nacional, e, ao ser aprovado regulamentou os Artigos 182 e 183 da Constituição, conforme supracitado. Além disso, o Estatuto prevê instrumentos jurídicos e políticos, conhecidos como Instrumentos da Política Urbana para a garantia do direito à moradia e cumprimento da função social da propriedade, a saber:

- I. A concessão do uso especial para fins de moradia;
- II. A concessão real de direito de uso;

¹ Lei 10.257/2001 Art.39 - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

- III. Usucapião especial de imóvel urbano; e
- IV. As zonas especiais de interesse social – ZEIS.
- V. Regularização Fundiária

Vale observar que existem instrumentos da política urbana do Estatuto da Cidade, que devem fazer parte do conteúdo mínimo do Plano Diretor, são eles: Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsório, IPTU Progressivo no Tempo, Desapropriação com pagamento em título, Direito de Preempção, Outorga Onerosa do Direito de Construir, Transferência do Direito de Construir e Operações Urbanas Consorciadas.

Atrelando-se os instrumentos de conteúdo mínimo, mais aqueles que o urbanista julgue necessário à realidade local quando da elaboração do Plano Diretor, pode-se obter ordenamento territorial compatível com a realidade e necessidades locais, sobretudo no sentido de atender às necessidades habitacionais existentes, incorrendo, inclusive em ações de regularização fundiária voltada a população de baixa renda nas ZEIS demarcadas ao longo do tecido urbano.

Paralelamente as ações do Estado Brasileiro, a Organização das Nações Unidas (ONU), no que se refere à moradia, expediu a Resolução Geral nº4 em 1991 e elencou e definiu os componentes do direito à moradia adequada, podendo esta ser definida da seguinte forma:

“Aquele que concede segurança, estabilidade e que tenha um espaço adequado, que permita que ela seja considerada habitável para uma família. Devem possuir instalações sanitárias e ser servida por rede de esgoto, rede elétrica, coleta de lixo, pavimentações da rua e transporte público coletivo. Além disso, deve ser próxima a equipamentos públicos, como escolas, creches e locais de lazer. (MARQUES, 2015, p.34)”

Este ato permitiu maior visibilidade ao país diante de sua relação externa e do acordo em cumprir os Direitos Humanos. E, no ano de 2000, por meio da Emenda Constitucional nº 26/2000 o direito à moradia passou a ser um direito

social constitucionalmente garantido, incluído no Art. 6º aos demais direitos sociais.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Também foi criado pela ONU uma Relatoria Especial para o Direito à Moradia Adequada (2000) com função de examinar, monitorar, aconselhar e relatar a situação do direito à moradia no mundo promovendo a assistência e a cooperação a governos. Entre os anos de 2008 e 2014, esta Relatoria Especial identificou outras características que devem compor o conceito de moradia adequada como: custo acessível, a habitabilidade, a não discriminação e a priorização a grupos vulneráveis, a localização adequada e a adequação cultural.

Contudo, mesmo com todo este lastro jurídico a questão habitacional continua sendo um desafio perante o quadro de inadequação de uso e ocupação do solo urbano da cidade, sobretudo em áreas denominadas assentamentos precários, as quais possuem tipologias habitacionais de baixo padrão construtivo, acesso inadequado ou ausência de infraestruturas urbanas básicas², e estão localizadas, na maioria, em áreas de status residencial inseguro e situadas em áreas periurbanas. Muitas vezes estes assentamentos estão situados em áreas ambientalmente frágeis, impróprias à urbanização, com adensamento excessivo, descoladas da cidade real.

Segundo Gordilho-Souza (2008, p.16) a segregação habitacional separa os ricos e os pobres, pois para os primeiros são destinados às áreas melhores servidas de infraestrutura e outros benefícios coletivos e, para o segundo, aquelas “largadas à própria sorte e à ganância especulativa”. Do mesmo modo,

² De acordo com a Lei Federal 6.766/1979 a infraestrutura urbana básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei de interesse social (ZHIS) deve ser constituída I - vias de circulação; II - escoamento das águas pluviais; III - rede para o abastecimento de água potável; e IV - soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar.

Maricato (2000) afirma que desde o momento em que se iniciou a Política Habitacional, a fim de reduzir o déficit habitacional do país que permeou a população mais pobre, se percebe que a produção de moradia e obras de infraestrutura centrou-se na cidade formal ou 'legal'.

Com a expansão de Salvador a partir da década de 1950 os centros urbanos foram ocupados desenfreadamente permitindo o aumento do déficit habitacional, assim como a assistência aos serviços públicos. Em 1980 o sistema de habitação do município incentivou a construção de moradias, isso contribuiu para o surgimento de áreas periféricas, frequentemente ocupadas de forma precária, sem infraestrutura básica, com focos de miséria e de ocupações inadequadas (OLIVEIRA, 2007).

De acordo com a Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SEDUR) (2014), Salvador em 2010 possuía um déficit de 106 mil unidades habitacional, no universo de 961.661 Domicílios Particulares Permanentes (DPP) existentes, nos quais 832.356 estão ocupados; 77.454 se encontravam vagos; 28.490 estavam fechados; 23.361 de uso ocasional; e 1.003 de uso coletivo (sendo 402 com morador). Outro fato importante é a existência de numerosos imóveis vagos em condições de moradia, totalizando 105 mil (excluindo-se os de uso ocasional), uma situação contraditória face às necessidades habitacionais (PLANEHAB/SH/SEDUR, 2014).

Segundo a Fundação João Pinheiro (FJP) (2011), o déficit está concentrado na faixa de renda até 03 (três) salários mínimos (SM), considerada de interesse social, com 95,3% das demandas por moradia, repetindo os dados nacionais e estaduais. Em relação aos componentes do déficit urbano o mais expressivo é o ônus excessivo com aluguel e a coabitação que correspondem a 79,2% do déficit da cidade, sendo o incremento do estoque de moradias a necessidade mais premente.

O objetivo geral desta pesquisa foi levantar informações sobre o processo de implantação de Políticas Habitacionais de Interesse Social, mais

especificamente no âmbito da provisão habitacional em Salvador e verificar o nível de atendimento às demandas locais utilizando como estudo de caso, o Residencial Recanto do Cajueiro, situado no bairro da Mata Escura, implantado em 2012, Salvador-Bahia.

Nesta pesquisa realizou-se uma análise quantitativa e qualitativa do PMCMV em Salvador, de início avaliando os números de produção habitacional para se aferir se o número de conjuntos direcionados para famílias com até 3 SM de fato têm conseguido aplacar o déficit concentrado nesse grupo e, depois abarcando a questão urbanística em si, ou seja, a dotação de infraestruturas básicas, distribuição de equipamentos públicos e comunitários, utilizando como base no âmbito do projeto, utilizado como estudo de caso.

Para avaliação qualitativa do Programa, se averiguou o empreendimento, supracitado, com base na metodologia adotada pela disciplina 'Política, Planejamento e Projetos Habitacionais', cursada no VII semestre do curso de Urbanismo da Universidade do Estado da Bahia. A parte prática da disciplina tem como objetivo examinar o processo de pós-ocupação dos conjuntos projetados pelo mercado de habitação, neste caso com os recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) destinados à família com renda até 3 SM.

Assim, o presente trabalho dividiu-se em 4 (quatro) capítulos. Este que introduziu o princípio do direito à moradia com a Constituição Federal, retratou sobre o objetivo do trabalho e a metodologia e iniciou a problemática da habitação na cidade de Salvador. O segundo capítulo, que trouxe a fundamentação e o conceito da moradia como direito no Brasil, seguido de um breve histórico da Política Habitacional no país que se iniciou com os Institutos de Aposentadoria e Pensões, a Fundação Casa Popular, o Banco Nacional de Habitação (BNH), as ações governamentais pós-BNH e o atual Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Com explicação do seu funcionamento e por fim retratou o déficit habitacional no Brasil por componentes e por faixa de renda.

No terceiro capítulo, se discute sobre a Política Habitacional no Estado da Bahia, o déficit habitacional estadual e as ações do PMCMV depois que o Estado aderiu ao Programa, e, o rebatimento dos Programas Habitacionais, federal e estadual, no município de Salvador, assim como o déficit habitacional e a atuação do MCMV na cidade.

Por fim, o quarto que aborda o estudo de caso desta pesquisa e faz a análise acerca da urbanização e produção do espaço no entorno imediato, bem como sua situação e inserção na cidade real.

2 A MORADIA COMO DIREITO NO BRASIL

2.1 BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

A partir do século XIX o Brasil passou por diversas mudanças na sua estrutura econômica e, conseqüentemente, no seu processo de urbanização. Não havia política que tratasse da questão habitacional antes de 1930, a iniciativa privada com uma visão de negócio rentável a produziu, criando a locação de imóvel, popularmente conhecida como aluguel. Alugavam-se imóveis para as classes trabalhadoras e o preço chegava a reajustes de 200%, principalmente quando o país se firmou no processo de industrialização, globalização e modernização. Também, neste período, foi criado o Departamento Nacional do Trabalho e foi instituída a legislação trabalhista e previdenciária, que estabeleciam um padrão de reprodução da força de trabalho e, incluía as condições de moradia (OLIVEIRA, 2007).

Assim, se criou os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) que além de suas atribuições previdenciárias, também incluiu a produção habitacional. A partir deste momento, o Governo Federal passou a preocupar-se com a temática e criou outros programas. A seguir serão explanadas, sinteticamente, as atuações do Governo na área de habitação, desde o IAPs até o Programa Minha Casa Minha Vida, demonstrando como foi implantado e gerido e qual o rebatimento na vida cidadina.

I. Os Institutos de Aposentadorias e Pensões

Com a transformação do cenário econômico no país, na década de 1930, houve uma intervenção no âmbito da política social que ampliou as bases de legitimidade do Estado, através do reconhecimento dos direitos sociais de cidadania para todos. Com a legislação trabalhista, a política previdenciária se destacou diante do episódio que a nação se encontrava e, com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões em 1937, que

tinham como finalidade organizar o setor previdenciário, o Estado se apropriou de uma imagem de benfeitor.

Os Institutos Previdenciários voltados para a concessão de aposentadoria e pensões e da prestação de serviços de saúde, também desenvolveram atividades voltadas à oferta de moradias para trabalhadores urbanos. Segundo Folz (2003 *Apud* OLIVEIRA, 2007), os IAPs foram as primeiras instituições públicas a tratarem diretamente da questão habitacional no Brasil, construíram conjuntos habitacionais, alugaram e financiaram imóveis para seus associados, organizados em categorias.

Entre 1937 a 1964, quando iniciaram e encerraram as atividades dos Institutos, foram construídos 279 conjuntos habitacionais em todo o país, com um total de 47.789 unidades habitacionais (UHs) produzidas. Também foram financiadas 72.236 moradias construídas e adquiridas por associados, sendo que as locações destinavam-se aos trabalhadores de baixa renda (OLIVEIRA, 2007). Foi neste período, no Governo Vargas, que se decretou a Lei do Inquilinato (1942) objetivando conter os aumentos excessivos nos valores das locações.

Os IAPs promoveram outras realizações e são responsáveis pelo maior número de obras construídas e financiadas no país até 1950, descrito por Oliveira,

Dentre as realizações promovidas pelo IAPs, estão as unidades de interesse social em conjuntos do próprio Instituto (incluindo escolas e equipamentos comunitários); imóveis para moradia de associados; financiamento de habitação para classe média, em edifícios de apartamentos; financiamento de unidades habitacionais em conjuntos residenciais de empregadores; construção de vinte instituições hospitalares, além de quinze sedes de sindicatos, 26 edifícios de lojas e escritórios e instituições educativas. (OLIVEIRA, 2007, pg.51)

Então, a partir de 1950, o sistema de atendimento dos IAPs entrou em crise devido ao congelamento dos aluguéis, com os quais se pretendia realizar a aplicação dos recursos, de forma a constituir um capital financeiro para

pagamento de futuras pensões e aposentadorias. E com a crescente inflação, o pagamento dos aluguéis tornaram os conjuntos deficitários resultando em ônus significativos para o IAPs e que contribuiu para desestimular os investimentos no mercado de imóveis por parte destes.

II. A Fundação Casa Popular

Este foi um momento que o Brasil buscou enfrentar seus problemas sociais e econômicos e se fortalecia internamente. Deste modo, paralelamente a atuação dos IAPs se criou o primeiro órgão federal relacionado a questões de habitação popular, a Fundação Casa Popular instituída pelo Decreto Lei nº 9.218/1946, para encarar o problema da falta de habitação em todas as camadas da população, diferenciando-se, desta forma, dos IAPs que atendiam apenas os seus associados (OLIVEIRA, 2007).

Ainda no mesmo ano foram introduzidas algumas modificações em sua estrutura, as quais ampliaram suas competências, transformando-a em um órgão de política urbana em geral. Foram definidos critérios de seleção para aquisição da moradia, a saber:

Brasileiro ou estrangeiro com mais de dez anos de residência no país, ou com filhos brasileiros; número de filhos elevado; teto de renda em torno de 12,8 salários mínimos; prioridade para os trabalhadores da iniciativa privada, depois servidores públicos ou de autarquias. (OLIVEIRA, 2007, pg.53)

De acordo com Oliveira (2007), vários problemas ocorreram durante o processo de seleção de beneficiários, tais como: não havia uma ampla divulgação destas informações, o que impediu a inscrição de muitos, algumas inscrições foram aceitas fora do prazo, além das alterações de classificação e indicações políticas. Isso desencadeou uma opinião negativa nos cidadãos, considerando a Fundação Casa Popular como um órgão (público) que admitia imposições de ordem política, possuía alta rotatividade de seus gestores e com predominância de jogo de poder (Oliveira, 2007).

Deste modo, esta situação colaborou para um baixo incremento na produção habitacional e do número reduzido de contemplados com os financiamentos e deram margem para o favoritismo e negociatas. Em consequência disso, a demanda era maior que a oferta e “a conquista do direito a um financiamento, na maioria das vezes, era fruto de paternalismos políticos, eleitoreiros, ou puramente mercantis” (OLIVEIRA, 2007, p.53).

Conforme Bonduki (1998), a atuação conjunta dos IAPs e da Fundação Casa Popular, entre 1937 a 1964, gerou a provisão de 143 mil UHs, segundo o autor “modesto face à magnitude do problema habitacional, e considerando a crescente urbanização no país”. Assim, restringidos a obtenção da casa própria ou de recursos para locação do imóvel, iniciam-se as construções espontâneas, as invasões/ocupações de terrenos públicos e/ou privados, como forma de acesso à moradia nas cidades.

III. O Banco Nacional de Habitação

A conjuntura brasileira se configurou, à época, em instabilidade política, social e econômica, somando-se este cenário o acelerado processo de urbanização que ocasionou um conjunto de problemas urbanos em termos de habitação, transportes, água e esgotos, educação, lazer entre outros. O processo de mudanças e acontecimentos que ocorriam globalmente permitiu que o Brasil fincasse o domínio militar em 1964.

Muitas foram as manifestações contra a ditadura e o governo (militar) no intuito de reduzir os conflitos sociais que emanavam tanto pela questão política, no qual se encontravam, quanto pelos problemas sociais. Assim, mais uma vez, a questão habitacional aparece como sujeito do projeto de política urbana e com a intenção de aumentar a popularidade do novo regime (OLIVEIRA, 2007).

Logo em 1964, foi instituído o Plano Nacional de Habitação, que criou o Banco Nacional de Habitação - BNH e o Sistema Financeiro de Habitação - SFH, através da Lei 4.380, com objetivo de coordenar a política habitacional

dos órgãos públicos e orientar a iniciativa privada, estimulando a construção de moradias populares. O BNH consistiu num conjunto de características que marcou a estrutura institucional e a concepção dominante de política habitacional nos anos seguintes.

Neste período os programas governamentais e outros documentos oficiais apontaram para um déficit de habitações salubres de 7 a 8 milhões de unidades para uma população de 75 milhões de pessoas, que segundo a ONU o déficit totalizava em 9 milhões, dos quais 5 milhões de habitações subnormais a serem substituídas (OLIVEIRA, 2007).

Apesar de estar fundado na universalidade, ou seja, no atendimento à todas as classes sociais, as famílias de maior renda tiveram mais privilégios por terem condições de arcar com as prestações e, mais uma vez, o contingente populacional com maior demanda não foi alcançado. Segundo Oliveira (2007), a camada de renda superior a 9 SM receberam 36,9% dos recursos, enquanto as famílias com renda inferior a 3,5 SM que representava 52% do contingente populacional beneficiado pelo banco, somente obtiveram 6,3% do total financiado pelo BNH, conforme a tabela 1.

Tabela 1- Financiamento para habitação pelo SFH segundo faixa de renda (1965-1985)

Faixa de renda em salário mínimo (SM)	Contingente de Famílias (%)	Volume do financiamento (%)
< 1,5	20,0	1,3
1,5 - 3,5	32,0	5,0
3,5 - 5,0	13,0	14,1
5,0 - 7,0	12,0	20,4
7,0 - 9,0	10,0	22,3
9,0 - 11,0	5,0	11,9
11,0 -16,5	7,0	23,2
16,5<	1,0	1,8

Fonte: Oliveira, 2007. Dados: Núcleo de Estudos de Políticas Urbanas Unicamp, 1985 in: Castro 2001.

Desta maneira, percebe-se o descumprimento dos objetivos e premissas que deram origem ao BNH, bem como uma forte tendência de desvio de finalidade das políticas públicas setoriais e mudança do público-alvo, quando se prioriza a política na lógica empresarial com foco numa população que já usufrui de vantagens. Por fim, o BNH foi extinto em 1986, através do Decreto Lei nº 2.291, sendo que durante sua atuação foram produzidas cerca de 4,5 milhões de UHs. O tratamento dado à questão habitacional ficou disperso, cabendo aos órgãos das administrações municipais e estaduais intervirem nessa necessidade em suas políticas com uma preocupação urbano-social.

IV. Ações de governo Pós-BNH

Na época do governo Collor (1990- 1992), a atuação na área de habitação foi basicamente caracterizada por processos em que os mecanismos de alocação de recursos passaram a favorecer os critérios clientelistas e de aliados do governo. Além disso, houve, nesses dois anos de poder, a utilização predatória de todo recurso arrecadado no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). O Governo Federal em 1994 (governo Itamar Franco) deu início à implementação de uma nova política habitacional e lançou os programas “Morar Município” e o “Habitar Brasil”, destinados respectivamente aos municípios com população de até 50 mil habitantes e acima de 50 mil habitantes.

Nesta época, os recursos para provimento de habitação popular eram oriundos do FGTS, para o Pró-Moradia e do Orçamento Geral do Estado (OGU), destinados ao Habitar Brasil. Estes recursos eram complementados por empréstimos externos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial, pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF) e pela contrapartida dos estados e municípios. Essas ações consistiram numa ação conjunta do poder público e da sociedade civil onde se permitiu a participação da comunidade na identificação dos seus problemas, do planejamento à execução das atividades.

No período de 1994 a 2002, Governo de Fernando Henrique Cardoso, foram criadas novas linhas de financiamento habitacional baseados em projetos de iniciativa tanto do governo estadual como municipal, por meio da concessão estabelecida a partir de um conjunto de critérios técnicos de projeto e da capacidade de pagamento dos governos locais. Além de terem dado continuidade aos programas criados no governo de Itamar Franco, também foram instituídos outros, tais como a Carta de Crédito Individual e Associativismo.

Em 1995, o Governo extinguiu o Ministério do Bem-Estar Social e criou a Secretaria de Política Urbana, encarregada da formulação e implementação da política nacional de habitação. Apesar disso, as ações destas Secretarias caracterizaram-se por uma contração do setor institucional sem que houvesse alterações no processo e persistiu na “desarticulação institucional e na perda progressiva de capacidade de intervenção” (OLIVEIRA, 2007, pg.94).

Conseqüentemente, as áreas de habitação e desenvolvimento urbano não conseguiram contar com recursos financeiros expressivos, além da incapacidade institucional de gestão que culminou na extinção de várias Companhias de Habitação (COHAB) e numa dependência quase completa de recursos federais, por parte dos governos estaduais, quando do enfrentamento dos problemas habitacionais.

2.2 DO PROJETO MORADIA AO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Em 1999 se iniciou a elaboração de um projeto que permitisse o equacionamento do problema habitacional no país, e que associado a outros pudesse permitir o enfrentamento da questão social, do crescimento econômico e da geração de emprego.

Assim, foi lançado o Projeto Moradia, em 2000, que apresentou três dimensões em sua estrutura: gestão e controle social; projeto financeiro e

urbano-fundiário; e o enfrentamento da questão habitacional nas três esferas de governo em conjunto com os agentes também responsáveis pelo problema, em plano público e privado. Nesta trajetória, soma-se o processo político da Reforma Urbana incitando a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/2001.

Em 2003 se instaurou o Governo Lula, Presidente Luís Inácio Lula da Silva, e para solucionar os problemas setoriais de forma integrada, foi criado o Ministério das Cidades (MCidades), cujo objetivo era tratar a questão urbana e viabilizar seu enfrentamento de forma integrada, superando a histórica setorialização das políticas de habitação, saneamento, transporte e mobilidade.

O órgão é responsável pela Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, que tem em sua estrutura as quatro políticas setoriais, as quais estão divididas em secretarias: a Secretaria Nacional de Habitação, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana.

Em 2004 a Secretaria Nacional de Habitação instituiu a Política Nacional de Habitação (PNH), que incorporou boa parte das propostas do Projeto Moradia. Neste percurso foi elaborado o Plano Nacional de Habitação (Planhab).

Um processo de planejamento de longo prazo para o setor habitacional, que pressupõe revisões periódicas e articulação com outros instrumentos de planejamento orçamentário-financeiro do Governo Federal, como os planos plurianuais, permitindo que suas metas de produção física e de avanços institucionais possam estar associadas ao planejamento dos recursos necessários para sua cobertura e tendo o ano de 2023 como horizonte final para a elaboração de estratégias e de propostas. (PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2009, p.14).

Em consonância com os acontecimentos se propôs a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)³. Junto ao SNHIS também foi aprovado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), contudo, segundo Bonduki (2008, p. 3), “em vez de ser institucionalizado como um fundo financeiro foi instituído como um fundo orçamentário, limitado a cumprir seu papel”.

Diante da crise econômica no setor imobiliário em 2008 a decisão governamental foi de investir com força no setor habitacional, assim, acelerou-se a decisão no eixo financeiro. Nesta conjuntura, foi criada a Lei nº 11.977 em 2009, que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV.

Entretanto, de acordo com Bonduki (2008), as estratégias do Planhab referentes ao conteúdo social ficaram muito aquém do que estava proposto, e alguns eixos estratégicos foram mais incentivados que outros permitindo assim, uma apropriação na aplicação dos recursos pelo setor privado e impedir o aumento do desemprego.

Outra questão levantada pelo autor, é que o Planhab previu alternativas habitacionais a custos unitários mais reduzidos, com potencial de atender um número maior de famílias, enquanto o PMCMV fixou-se exclusivamente na produção de unidades prontas, onde o setor da construção civil se utiliza de forma a obter lucros sem preocupação quanto à localização e o padrão construtivo quando referente à renda mais baixa.

2.3 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

O PMCMV vem estimulando a produção de Habitação de Interesse Social (HIS) pelo mercado privado formal com o intuito de recuperar o passivo social relacionado ao déficit habitacional acumulado, ao mesmo tempo gerando emprego e renda, através do setor da construção civil (MCidades, 2015).

³ Criada a partir da Lei nº 11.124/2005 que “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”.

Também dispõe sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e em 2011 foi alterado pela Lei Federal 12.424 que modificou alguns artigos, e passou a vigorar com a seguinte redação:

O Programa Minha Casa Minha – PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil seiscentos e cinquenta reais). (LEI Nº 12.424/2011, Art. 1º).

Dessa forma, o PMCMV resurge com formatações e modificações de programas anteriores para equacionar o problema do déficit habitacional no Brasil, principalmente na faixa de renda até 3 SM⁴, além de aumentar o subsídio para as demais faixas. Ressalta-se que o objetivo era proporcionar estabilidade econômica, principalmente, através do setor da construção civil, que foi profundamente abalado e que envolve um amplo processo, desde a produção de matéria prima até os empregos indiretos que movimentam a economia.

O público-alvo adotado pelo Programa seguiu a lógica proposta pelo Planhab quanto à divisão da população por renda, onde a população de 3 a 6 salários mínimos teriam um subsídio para complementar o financiamento, enquanto os com renda inferior a R\$ 1.395 teriam subsídio quase total. Por outro lado, também adotou os valores nominais nas propostas.

O PMCMV se diferencia do Planhab primeiro por ter adotado o salário mínimo ao invés dos valores nominais, depois, por ter estabelecido limites superiores aos propostos pelo Planhab, definindo o subsídio no limite mínimo necessário para viabilizar o acesso das famílias de baixa renda à moradia. Além disso, esticou exageradamente as faixas de renda a serem atendidas, beneficiando segmentos de classe média e gerando mercado para o setor privado, com risco reduzido (BONDUKI, 2008).

⁴ O teto previsto no dispositivo para essa faixa era de R\$ 1.395,00; quando o teto era de R\$ 2.790,00 o valor atualizado não passaria de 6 SM; e para o teto de R\$ 4.650,00 o valor atualizado não passaria de 10 SM.

O programa subdivide as faixas de renda em três, sendo que a segunda etapa do MCMV, a renda está limitada em R\$ 5 mil. A Faixa 1 que atende famílias com renda mensal até R\$ 1.600,00 e a subvenção concedida está representada pelo pagamento de 120 prestações mensais, equivalentes a 5% da renda familiar mensal, com valor mínimo fixado em R\$ 25,00; a Faixa 2 atende famílias com renda mensal de R\$ 1.600,00 até R\$ 3.275,00 e é atendida com financiamento habitacional lastreado nos recursos do FGTS⁵. Os financiamentos são concedidos em condições especiais⁶ e, ainda contam com subsídio do OGU⁷, valor este, que varia de acordo com a renda familiar e a localização do imóvel. Por fim, para as famílias inseridas na faixa 3 o financiamento somente é concedido pelo FGTS e limitado entre R\$ 3.275,00 a R\$ 5 mil.

Para tratar as diferentes realidades do Brasil que se divide em rural e urbano, o PMCMV se divide em dois subprogramas: I – o Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU; e II – o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR (Inciso I e II Art. 1º do PMCMV). O PNHU “tem por objetivo promover a produção ou aquisição de novas unidades habitacionais ou a requalificação de imóveis urbanos” (Lei 12.424/2011, Art. 4º). E o PNHR “tem como finalidade subsidiar a produção ou reforma de imóveis para agricultores familiares e trabalhadores rurais, por intermédio dos recursos do OGU ou do FGTS”.

O PNHU é constituído por quatro modalidades: FGTS, FAR, Oferta Pública e Entidades, sendo este financiado pelo Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). No quadro 1 a seguir pode ser visto que as modalidades FGTS e FAR juntas superam 80% da meta do PMCMV 2 em números de Unidades Habitacionais.

⁵ Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966 e depois da reformulação de alguns artigos vigorando pela Lei nº 8.036/1990.

⁶ Representadas pelo pagamento dos custos de geração e administração do crédito, ou seja, o PMCMV arca com o diferencial de juros (spread bancário), reduzindo a taxa de juros cobrada do mutuário. Também arca com a taxa de administração do contrato de financiamento, que gira em torno de R\$ 25,00/mês (MCIDADES, 2014).

⁷ Representado por um valor utilizado para complementar o custo de produção ou o valor de compra/venda do imóvel.

Quadro 1 - Meta UHs por modalidade: PMCMV I e II

MODALIDADE	FAIXA DE RENDA	META		
		PMCMV 1	PMCMV 2	
PNHU PMCMV-EMPRESAS/FAR	1	1 MILHÃO	860 MIL	2 MILHÕES + 400 MIL
PNHU PMCMV-ENTIDADES/FDS			60 MIL	
PNHU PMCMV-OFERTA PÚBLICA/ ABAIXO DE 50			220 MIL	
PNHU PMCMV-FGTS	2	1 MILHÃO	600 MIL	2 MILHÕES + 400 MIL
	3		200 MIL	
PNHR PMCMV- RURAL	1, 2 E 3	1 MILHÃO	60 MIL	2 MILHÕES + 400 MIL
TOTAL		1 MILHÃO		2,4 MILHÕES

Fonte: Ministério das Cidades, 2014.

1. Modalidade FGTS

O FGTS é uma fonte de recursos onerosos que pode ser aplicado em operações de financiamento nas áreas de Habitação Popular, Saneamento Básico e Infraestrutura Urbana. É a responsável pela Gestão da Aplicação do Fundo é o Ministério das Cidades, respeitadas as diretrizes e os programas estabelecidos pelo Conselho Curador.

A maior parte dos recursos desta área está vinculada aos programas destinados ao atendimento de pessoas físicas e jurídicas para aquisição ou produção de unidades habitacionais passíveis de enquadramento no PMCMV. A população alvo integrante do FGTS pertencem às faixas 2 e 3. Existe um leque de programas neste âmbito com suas respectivas modalidades e modo de aquisição.

2. Modalidade Empresas/FAR

Nesta modalidade o objetivo é a aquisição de empreendimentos habitacionais apresentados por empresas do setor da construção civil, destinados à alienação para famílias com renda mensal bruta de até R\$ 1.600,00, por meio do Fundo.

Neste processo, a empresa submete a proposta de empreendimento às Instituições Financeiras Oficiais Federais⁸ do Programa, antes aprovado pelo município, servindo como indutor do processo. Ao município cabe o cumprimento de algumas condições, dentre elas: fornecer a infraestrutura básica no entorno do empreendimento, bem como a disponibilização do transporte público e equipamentos públicos necessários ao atendimento da demanda gerada pelo empreendimento, além de assumirem outras atribuições ao aderirem ao Programa.

A Portaria nº 325/2011 estabelece diretrizes gerais para elaboração dos projetos no âmbito do FAR, trata das operações vinculadas à intervenção⁹ no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e objetivam:

- a) Promover a melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas;
- b) Provisão habitacional em consonância com os planos diretores;
- c) Criação de novos postos de trabalho diretos e indiretos, principalmente na construção civil;
- d) Promover condições de acessibilidade a todas as áreas públicas de uso comum, assim como unidades adaptáveis ao uso por pessoas com deficiência, no qual é destinado 3% das UH;
- e) Reserva mínima de 3% das uh para atendimentos de idosos, conforme o Estatuto do Idoso;
- f) Atender as diretrizes do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H).

⁸ Denominados Agentes Executores – CAIXA e o Banco do Brasil.

⁹ São intervenções de urbanização de assentamentos precários, saneamento integrado, manejo de águas pluviais e prevenção de deslizamento de encosta. Desde que verifique a necessidade de reassentamento, remanejamento ou substituição de unidades habitacionais.

Outro ponto, no qual vale ressaltar é o Trabalho Social proposto na Portaria em que seus custos podem estar contidos no valor de aquisição da unidade e tem por finalidade:

Proporcionar a execução de ações de caráter informativo e educativo junto aos beneficiários, que promovam o exercício da participação cidadã, favoreça a organização da população e a gestão comunitária dos espaços comuns, na perspectiva de contribuir para fortalecer a melhoria da qualidade de vida das famílias e a sustentabilidade dos empreendimentos. (PORTARIA Nº 325/2011, ANEXO V).

Também ficou instituído pelo MCidades um Grupo de Análise de Empreendimentos composto por representantes das áreas de habitação, assistência social, educação, saúde, planejamento e transportes, que será responsável pela elaboração do Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos¹⁰, que deverá ser constituído em cada município.

3. Modalidade Entidades/FDS

A modalidade Entidades/FDS se organiza de forma associativa em cooperativas habitacionais ou mistas, associações, sindicatos e demais entidades privadas sem fins lucrativos, denominadas Entidades Organizadoras (EO's), habilitadas pelo MCidades através da Portaria nº 105/2012. O objetivo é estimular a parceria com os movimentos populares por meio do cooperativismo e o princípio da ajuda mútua, para produção habitacional de interesse social.

As EO's propõem o empreendimento, se este for aprovado pelo MCidades e pela Instituição Financeira, então o financiamento é concedido diretamente aos beneficiários, participantes da Faixa 1. O Poder Público, estadual e municipal, também pode manifestar interesse em participar como agente fomentador e estabelecer parcerias com entidade inclusive com a

¹⁰ Documento composto por avaliação da demanda habitacional, mapa do entorno do empreendimento e avaliação da demanda a ser gerada pelo empreendimento por educação, saúde, assistência, transporte, comércio e infraestrutura. Depois é elaborado uma Matriz de Responsabilidades onde deverão constar quais equipamentos serão construídos, quais os responsáveis pela sua construção e deverão ser indicados os recursos a serem utilizados.

destinação de terrenos, aporte complementar de recursos financeiros, bens e serviços economicamente mensuráveis (MCidades, 2015).

Para execução dos empreendimentos há seis modalidades operacionais, que vão desde a aquisição do terreno à contratação direta para aquisição do terreno, pagamento de assistência técnica e despesas com legalização. Existem também quatro regimes de construção, que devem ser escolhidos pela EO: a autoconstrução; o sistema de ajuda em mutirão; administração direta da EO, quando se utiliza de meios próprios ou contratação de profissionais especializados para execução de certos serviços; empreitada, principalmente quando a construção é verticalizada.

Assim como o FAR está também previsto o desenvolvimento do trabalho social no intuito de informar e educar os futuros beneficiários contribuindo na sustentabilidade do empreendimento, promovendo o exercício da participação cidadã, favorecendo a organização da população e a gestão dos espaços comuns.

4. Modalidade Oferta Pública

Nesta modalidade são contempladas as áreas urbanas de municípios com até 50 mil habitantes e as unidades habitacionais são produzidas em empreendimentos ou por reposição de unidades isoladas, limitada à Faixa 1. A Oferta Pública de Recursos contempla duas modalidades:

- Produção de empreendimentos habitacionais: compostos por múltiplas unidades que contemplem infraestrutura básica – terreno deve ser doado pelo proponente - estado ou município; e
- Produção ou reposição de unidades habitacionais isoladas: deverá se dar através da substituição de unidades em situação precária de habitabilidade em áreas com infraestrutura básica – terrenos de propriedade do beneficiário.

O valor da subvenção aportado por unidade habitacional é de R\$ 25 mil provenientes do OGU, o qual será revertido ao Fundo Municipal de Habitação

de Interesse Social. No que se refere à contrapartida do beneficiário, o retorno poderá ser cobrado parcial ou integralmente com o pagamento de até 10% de sua renda familiar bruta. As unidades poderão ser executadas por administração direta ou autogestão assistida, empreitada global, mutirão ou autoconstrução.

Conforme a Portaria nº 595/2013, os candidatos devem se inscrever nos cadastros habitacionais dos estados, municípios e Distrito Federal, que utilizam o Cadastro Único do Governo Federal (CadÚnico) para ter acesso aos programas sociais. Uma vez inscrito, a identificação deve permanecer disponível para consulta por meios físicos e eletrônicos, devendo permanecer sempre atualizados. Se as operações forem realizadas através da transferência do FDS, os candidatos deverão ser inscritos no cadastro habitacional da entidade organizadora proponente.

A indicação dos candidatos é realizada preferencialmente pelo Distrito Federal ou municípios onde o empreendimento será executado, caso o estado seja responsável pela contrapartida aportada no empreendimento, promoverá a indicação total ou parcial dos candidatos a beneficiários, também se o município não possuir cadastro habitacional consolidado o estado fará a indicação.

É admitido indicação de famílias provenientes de um mesmo assentamento irregular localizada em área de risco sem que as mesmas passem pelo critério de seleção, o limite de indicação é de 50% da quantidade de unidades habitacionais contratadas no município. Quanto à priorização dos candidatos consideram-se os critérios nacionais dispostos na Lei 11.977/2009, são eles:

- a) Famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas;
- b) Famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar;
- c) Famílias de que façam parte pessoas com deficiência.

A Lei também permite que o Distrito Federal, estados, municípios e entidades organizadoras acrescentem até três critérios adicionais de priorização, este último ainda pode contemplar critérios de territorialidade ou vulnerabilidade social. Da mesma forma há situações, no qual fica dispensada a aplicabilidade dos critérios de priorização, como por exemplo, em situações de emergência ou estado de calamidade pública, onde as famílias foram desabrigadas em razão de desastre natural, comprovado pela Defesa Civil.

No processo seletivo serão atendidos os candidatos que se enquadrem no maior número de critérios pré-estabelecidos, sendo que o número de candidatos selecionados deve corresponder à quantidade de UH do empreendimento acrescida de 30%. Depois de descontadas as unidades destinadas às pessoas idosas e com deficiência (3%) os demais serão qualificados de acordo com os demais critérios atendidos pelos candidatos agrupados, como: Grupo I - atendem de cinco a seis critérios de priorização destinando 75% das UH, e o Grupo II que atendem até quatro critérios, com 25% das UH.

2.4 DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL

O embasamento desse estudo está ancorado nas pesquisas realizadas pela Fundação João Pinheiro (FJP), que adotou uma nova metodologia para o cálculo do déficit habitacional relativo. Foram divididos em dois segmentos diferentes: o déficit habitacional e a inadequação de moradias. Contudo este trabalho trata somente do déficit habitacional.

➤ Déficit habitacional

Entende-se como a necessidade de construção de novas moradias para solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento. No caso de precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física tem-se a reposição de estoque; relativo à coabitação familiar forçada e os que vivem em casas e apartamentos alugados com grande

densidade, tem-se o incremento de estoque. Conforme o quadro 2, na coluna componentes, o item 1 se enquadra na reposição de estoque e o item 2, 3 e 4 no incremento de estoque.

Quadro 2 - Componente do déficit habitacional

ESPECIFICAÇÃO	COMPONENTES
Déficit habitacional	(1) Habitações precárias (1.1) Domicílios rústicos (1.2) Domicílios improvisados (2) Coabitação familiar (2.1) Cômodos alugados, cedidos e próprios (2.2) Famílias conviventes secundárias com intenção de constituir domicílio exclusivo (3) Ônus excessivo com aluguel (4) Adensamento excessivo de moradores em domicílios alugados

Fonte: Fundação João pinheiro, 2014.

➤ Inadequação de moradias

O quadro 3 mostra quais os componentes da inadequação de moradia, relacionados com especificidades internas do imóvel e carência de infraestrutura(s) do mesmo, tais como: energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e banheiro exclusivo, os quais têm rebatimento direto na qualidade de vida de seus moradores.

Quadro 3 - Componente da inadequação de moradias

ESPECIFICAÇÃO	COMPONENTES
Inadequação habitacional	(1) Carência de infraestrutura Energia elétrica, água, esgotamento sanitário (2) Cobertura inadequada Telhado de madeira aproveitada, zinco, lata ou palha (3) Problemas de natureza fundiária (4) Adensamento excessivo de moradores em domicílios próprios (5) Inexistência de unidade sanitária exclusiva

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2014.

Além dos componentes mostrados no quadro acima, para o cálculo do déficit também é considerado o adensamento excessivo dos domicílios próprios e a inadequação fundiária, sendo esta última relacionada com ausência de título de posse/propriedade por parte do morador.

Segundo a FJP (2015), o déficit habitacional em 2012 estava estimado em 5,430 milhões de domicílios, sendo que, destes, 85,9% (4.664 milhões) estavam localizados em áreas urbanas. A tabela 2 a seguir, apresenta a comparação do déficit nos anos de 2007, 2011 e 2012, onde se pode perceber, em termos relativos, uma redução de 1,9% entre 2007 e 2012 e, o decréscimo em termos absolutos entre 2007 a 2012, foi mais de 273 mil UHs e, por fim, de 151 mil UHs entre 2011 e 2012.

Tabela 2 - Déficit habitacional absoluto e relativo segundo regiões geográficas 2007, 2011-2012

Região	2007		2011		2012	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Sudeste	2.156.007	8,6	1.984.196	7,3	2.108.602	7,6
Nordeste	2.056.826	14,2	1.937.074	11,9	1.777.212	10,6
Norte	614.583	15,7	613.188	13,7	564.620	12,2
Sul	645.093	7,3	583.875	6,2	550.726	5,6
Centro-oeste	382.866	9,1	463.635	9,8	429.402	8,8
Brasil	5.855.375	10,4	5.581.968	9,0	5.430.562	8,5

Fonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informação, 2015. Dados básicos: PNAD, Rio de Janeiro: IBGE 2007; 2008; 2009; 2011; 2012.

O déficit relativo, em 2012, teve maior percentual na região Norte (12,2%), seguido do Nordeste (10,6%) e Centro-Oeste (8,8%). Em relação ao déficit absoluto, a região Sudeste lidera o *ranking*, seguido da região Nordeste, com 38,8% e 32,7%, respectivamente. Na composição urbano e rural, as regiões Norte e Nordeste têm participação maior no déficit rural em relação as demais.

Já nas unidades de federação, segundo FJP (2014), 15 estados brasileiros registraram redução, ao passo que os outros 12 houve aumento. Entre as unidades de federação com maior déficit absoluto em 2012 destacam-se: São Paulo (1.151 milhões), Minas Gerais (482 mil), Maranhão (407 mil), Rio de Janeiro (397 mil) e Bahia (379 mil). Em termos relativos e considerando somente as áreas urbanas, o estado do Amazonas possui o maior déficit do estoque de domicílios urbanos correspondente a 17,9%, seguido do Acre com 14,9%, Distrito Federal com 14,5%; Maranhão, 13,7% e Roraima e Sergipe com 13,0% cada.

2.4.1 Déficit Habitacional por Componentes e por Faixa de Renda

Descrito anteriormente o déficit habitacional se divide em quatro componentes: habitação precária (rústico e improvisado), coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo. Os valores aqui destacados, relativos e absolutos, estão expostos na ordem crescente, ou seja, o componente que mais contribui para o déficit, e, considerando apenas área urbana.

1. Ônus excessivo com aluguel – é o primeiro fator que mais contribui para o déficit no país com aproximadamente 2,310 milhões de famílias que comprometem mais de 30% de sua renda com esta despesa, explicitado na tabela 2. Entre 2011 e 2012 ocorreu um aumento relativo de 5%, sua participação concentra-se, principalmente, no Sudeste, Centro-Oeste e Sul;
2. Coabitação familiar – é o segundo fator que mais contribui para o déficit com 1,617 milhão de ocorrências, sendo a região Sudeste e Nordeste com os maiores montantes, ver tabela 1.2.
3. Habitação precária – este componente tem maior proporção na região Nordeste, entre 2011 e 2012 houve uma redução de quase 82 mil. Entretanto é um componente com uma proporção maior localizado na área rural (395.088 do total de 536.662) da mesma forma, acontece com a região Norte.
4. Adensamento excessivo¹¹ – é o que menos contribui para o déficit e é um fenômeno quase exclusivo das áreas urbanas. Dos 370 mil domicílios afetados, 97,5% são nessas áreas, e tem uma participação maior no Sudeste e Norte, ver tabela 3.

¹¹ O componente adensamento domiciliar excessivo corresponde aos domicílios com número médio de moradores superior a três pessoas por cômodo.

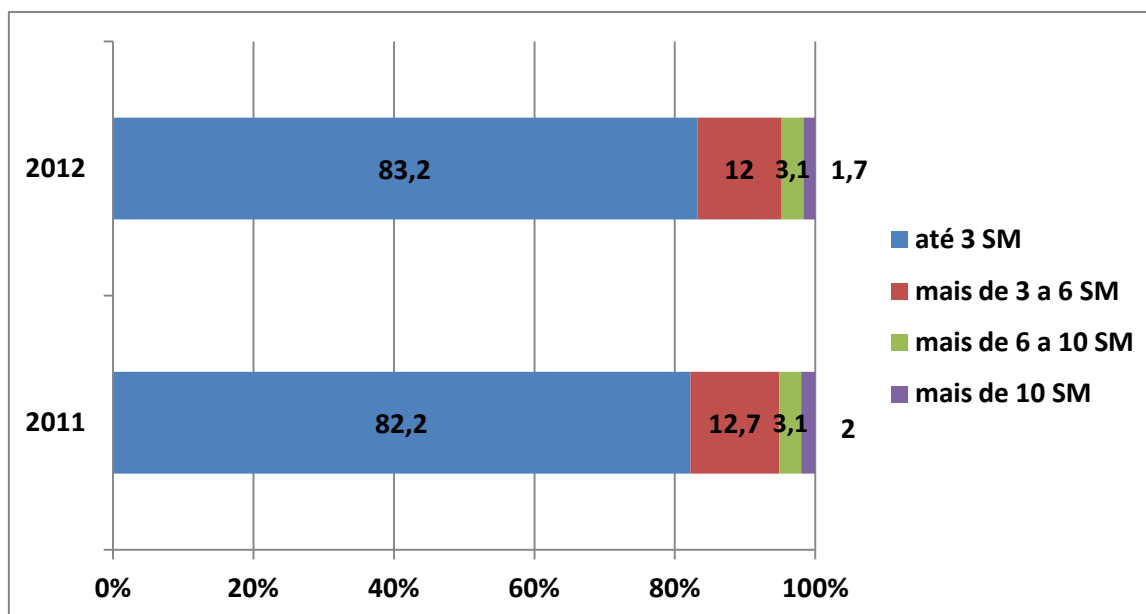
Tabela 3 - Déficit habitacional urbano por componentes segundo regiões geográficas Brasil – 2011-2012

Região Geográfica	2011				2012			
	Componentes				Componentes			
	Habitação precária	Coabitação familiar	Ônus excessivo aluguel	Adensamento excessivo	Habitação precária	Coabitação familiar	Ônus excessivo aluguel	Adensamento excessivo
Norte	83.610	213.215	104.179	38.421	47.955	225.369	131.873	43.456
Nordeste	222.938	528.230	494.870	81.430	141.574	488.974	536.364	72.083
Sudeste	91.023	612.198	1.026.479	213.027	78.073	616.930	1.161.923	197.631
Sul	86.877	176.113	252.024	17.113	76.818	157.103	252.258	21.659
Centro-Oeste	34.555	171.421	213.840	27.842	29.939	129.295	228.224	26.612
Brasil	668.900	1.701.177	2.091.392	377.833	374.359	1.617.671	2.310.642	361.441

Fonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações. Dados básicos: PNAD. Rio de Janeiro: IBGE, 2011; 2012.

O padrão da distribuição desses componentes por situação de domicílio é condicionado pelas diferentes características socioeconômicas regionais. O componente habitação precária mostrou uma queda persistente, ao contrário do ônus excessivo com aluguel que teve um aumento e “as outras dimensões do déficit – coabitação familiar e adensamento excessivo em domicílios alugados permaneceram praticamente constante” (DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL 2011-2012/FJP, 2015, pg.46). Presença de habitações precárias, no caso dos domicílios rústicos, caracterizado pela necessidade de reposição de estoque, tem ocorrência mais expressiva nos municípios pequenos do país.

Quanto ao déficit por faixa de renda, sabe-se que é a classe baixa que mais demanda por moradia. No gráfico 1 está representado o percentual de déficit por faixa de renda, onde pode-se observar que houve um aumento de 1,0% no período de 2011 a 2012, enquanto para as demais faixas uma diminuição, com exceção do grupo de 6 a 10 SM que se manteve estável.

Gráfico 1 - Déficit habitacional por faixa de renda - Brasil 2011-2012

Fonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informação, 2015. Dados básicos: PNAD, Rio de Janeiro: IBGE 2011; 2012. Elaborado pela autora.

Já a tabela 4 apresenta o déficit por região geográfica e a região Nordeste lidera quando se trata da faixa até 3 SM, seguido do Centro-Oeste e Sudeste com 88,4%, 83,1%, 80,6%, respectivamente. É nesta Faixa que se concentra o maior número de UH produzidas.

Tabela 4 - Déficit habitacional por faixa de renda e região geográfica 2011-2012

Região	Faixas de renda mensal familiar (em salário mínimo)							
	2011				2012			
	até 3	3 a 6	6 a 10	mais de 10	até 3	3 a 6	6 a 10	mais de 10
Norte	75,3	17,3	4,6	2,9	80,5	14,3	3,4	1,8
Nordeste	86,7	9,3	2,0	1,9	88,4	8,2	2,1	1,4
Sudeste	79,9	14,7	3,8	1,6	80,6	13,8	3,8	1,8
Sul	76,6	15,0	5,2	3,2	76,9	16,2	4,7	2,3
Centro-Oeste	79,7	14,5	3,0	2,8	83,1	11,2	2,8	2,9
Brasil	82,2	12,7	3,1	2,0	83,2	12,0	3,1	1,7

Fonte: Autoria Própria. Dados: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informação, 2014. Dados básicos: PNAD, Rio de Janeiro: IBGE 2011; 2012.

Conforme a tabela 5, o Nordeste foi a região que mais produziu para a Faixa 1, contudo a produção para a Faixa 2, em que o déficit registrado foi de 12,0%, a produção foi quase a metade da faixa 1. Fazendo-se questionar como está sendo a divisão dos recursos público que deveria favorecer, em número bem maiores, a população com renda até 3 SM com mais de 80% do déficit.

Tabela 5 - Unidades habitacionais produzidas por categoria de renda e região geográfica MCMV

Região	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Total
Norte	213.277	40.810	22.750	276.837
Nordeste	669.340	318.129	78.080	1.065.549
Sudeste	474.352	577.071	240.082	1.291.521
Centro-Oeste	129.878	199.259	38.536	367.673
Sul	190.582	403.129	62.806	656.517
Brasil	1.694.002	1.560.231	450.981	3.705.241

Fonte: Autoria Própria. Ministério das Cidades. Data base 15/11/2014.

Embora seja importante ampliar o acesso à habitação por parte da população que se encaixa na Faixa 2, que passou a representar 52% das famílias brasileiras e precisam ser incluídas na economia de mercado através do Programa, faz-se premente tentar atender uma demanda social antiga e fomentar habitação para o grupo excluído por décadas. Neste contexto, observa-se a importância do Programa não atentar preferencialmente para o mercado privado, e, sim, na reparação de danos em virtude do descaso ainda não solucionado.

Da mesma forma, se faz necessário uma abordagem mais holística em perceber a ligação da questão habitacional com os diversos setores por serem complementares. Conforme a Fundação João Pinheiro (2015), esses programas podem ser inviabilizados caso não sejam integradas a eles outras políticas urbanas, como de transporte, energia elétrica, esgotamento sanitário e abastecimento de água, além disso, outras políticas públicas podem e devem amenizar a questão das moradias existentes sem infraestrutura, e acrescenta,

há uma interdependência da moradia com outras esferas, “nem sempre um simples incremento dos programas de habitação é a solução mais indicada para melhorar as condições habitacionais da população mais pobre” (DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL 2011-2012/FJP, 2015, p.14).

2.5 QUALIDADE URBANÍSTICA HABITACIONAL

A produção do espaço urbano se deu de forma diferenciada para os diferentes estratos sociais, àqueles com maior poder aquisitivo foram destinados os espaços melhores localizados, com todas as infraestruturas básicas, acessibilidade e com possibilidades reais de melhorias na qualidade de vida. Já os menos abastados, foram afastados para áreas distantes dos centros, e, para aqueles que viviam em lugares centrais e, portanto, privilegiados, foram expulsos por processos de gentrificação¹² (CARTILHA COMO PRODUZIR MORADIA BEM LOCALIZADA/MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010).

Desta forma, existe uma grande quantidade de domicílios em más condições nas grandes cidades brasileiras, com processo avançado de acortamento, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais degradados e até mesmo situados próximos a assentamentos subnormais¹³. Esta realidade é

¹² É um processo que se caracteriza por um enobrecimento do espaço urbano gerado por investimentos públicos e privados na renovação ou revitalização de áreas urbanas degradadas. Um fenômeno muito comum em áreas centrais de metrópoles do mundo todo, inclusive no Brasil, sendo marcado por obras de requalificação e modernização dos espaços e, principalmente, por grandes lançamentos imobiliários. Em Salvador podem ser citadas as reformas e requalificações realizadas pelo Governo ACM no Pelourinho a partir da década de 1990.

¹³ De acordo com o IBGE, aglomerado subnormal é “um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e/ou densa. A identificação dos aglomerados subnormais é feita com base nos seguintes critérios:

a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos); e b) Possuir pelo menos uma das seguintes características: urbanização fora dos padrões vigentes - refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; ou precariedade de serviços públicos essenciais tais quais energia elétrica, coleta de lixo e redes de água e esgoto. Os aglomerados subnormais podem se enquadrar, observados os critérios de padrões de urbanização e/ou de precariedade de serviços públicos essenciais, nas seguintes categorias: invasão, loteamento irregular ou

fruto de políticas de planejamento e gestão urbana excludentes, que não consideram as diferentes demandas sociais e econômicas da população brasileira e são baseadas em padrões de regulação urbanística voltados para setores restritos das cidades (CARTILHA COMO PRODUZIR MORADIA BEM LOCALIZADA/MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010).

A consequência desse modelo de planejamento tem sido: moradias distantes do local de trabalho; excessiva necessidade de deslocamentos, ocupação de áreas de proteção ambiental por falta de estoque de terras na cidade formal, entre outras, o que gera uma produção do espaço desigual e perversa nas cidades.

Do mesmo modo, ao produzir habitação de interesse social, o poder público, sob a justificativa de diminuir custos para permitir o acesso à casa própria, implanta os empreendimentos fora dos centros urbanos, geralmente em terrenos desprovidos de infraestrutura, equipamentos públicos, serviços essenciais e oferta de emprego, contrariando as diretrizes apresentadas pelo Programa. Este processo tem como resultado imediato a demanda de enormes investimentos para a dotação de infraestruturas não contabilizados inicialmente, causando o espichamento das cidades, gerando deseconomias para o Erário e para os moradores destas áreas.

Este espichamento das cidades estimulou a ocupação de extensas áreas rurais descontínuas, fora da área urbana consolidada, o que, por sua vez, favorece a periferização e a especulação imobiliária nas áreas “vazias”. Conforme Maia (2014), a história da urbanização brasileira tem sido marcada pela expansão das cidades com grandes loteamentos oficiais destinados às camadas da população de maiores rendimentos e, também, pelos loteamentos irregulares ou clandestinos. Além disso, há a periferização da cidade produzida pelo Estado, com a construção de conjuntos habitacionais descolados desta.

clandestino, e áreas invadidas e loteamentos irregulares clandestinos regularizados em período recente.”

Dessa forma, a periferização é fenômeno presente no crescimento urbano brasileiro, tanto na construção de habitações realizada pelo Estado, quanto na autoconstrução em loteamentos irregulares ou no surgimento de favelas. Fernandes (1993) em um estudo sobre a periferização socioespacial em Salvador explanou que,

O processo de periferização das classes menos favorecidas financeiramente é um reflexo espacial da atual articulação entre fatores econômicos, políticos, sociais, institucionais e ideológicos, articulação esta que expressa a segregação resultante dos desequilíbrios entre as classes sociais. E são as dificuldades para satisfazer a necessidade habitacional num local próximo ao centro urbano que constituem o mecanismo gerador central do processo de periferização urbana na cidade de Salvador, bem como em outras cidades de sistema econômico similar ao nosso. (FERNANDES, 1993, P.174)

Enfim, o Estatuto da Cidade possui instrumentos de política urbana que se constituem em verdadeiros indutores ao cumprimento da função social da propriedade, mediante adequada utilização dos imóveis, como por exemplo, o IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública, que visam dar destinação no que se refere a uso efetivo para terrenos vazios localizados em bairros com infraestrutura implantada e com boa cobertura de serviços públicos, possibilitando maior oferta de terrenos para a habitação de interesse social. Assim, numa perspectiva positiva é possível produzir habitação de interesse social em zonas consolidadas e centrais da cidade.

Para isto, é preciso aliar política urbana, habitacional e fundiária com programas voltados à regularização fundiária e à ocupação de áreas centrais e vazios urbanos. (...) Para isto, é preciso entender que: a provisão habitacional não se resume a soluções quantitativas; é necessário possibilitar uma boa localização para os mais pobres na cidade; existem diversos instrumentos urbanísticos que facilitam o acesso à terra bem localizada; é possível utilizar a grande quantidade de recursos públicos, hoje disponíveis, para a produção de moradias nos terrenos localizados em zonas consolidadas e providas de infraestrutura. (CARTILHA COMO PRODUIR MORADIA BEM LOCALIZADA/MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010, p.13)

Como as grandes cidades brasileiras têm problemas na disposição de terrenos públicos, e, os terrenos privados são muitos onerosos, se faz necessário reurbanizar de forma digna os antigos centros urbanos, evitando processos de gentrificação supracitados. Estes centros sofreram ao longo dos anos com o esvaziamento, se desvalorizando em função das estratégias de lançamento de produtos imobiliários em novas frentes de expansão para a classe média e alta, tornaram-se monofuncionais, geralmente abrigando somente comércio e serviços, perdendo a função residencial. Cabe olhar com cuidado a questão das áreas centrais nos grandes centros, sobretudo quando se pensa em provisão habitacional ou de equipamentos públicos (CARTILHA COMO PRODUZIR MORADIA BEM LOCALIZADA/MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010).

Os centros ocupam em geral áreas dotadas de infraestrutura básica (redes de água/esgoto/drenagem, sistema viário implantado com ruas, calçadas, praças e equipamentos como escolas, bibliotecas públicas, etc.) e ampla acessibilidade por transporte coletivo. Ocupar os centros urbanos permitiria otimizar a infraestrutura implantada, potencializar o uso dos equipamentos já instalados, diminuiria a pressão de ocupação e adensamento sobre áreas periféricas e de preservação, garantiria terra bem localizada para a população de baixa renda e promoveria uma diversidade de funções e de presença de pessoas de diversos estratos sociais.

Para o enfrentamento da problemática social e habitacional é importante que o Poder Público, nas esferas estadual e municipal, façam uso efetivo das leis de ordem jurídico-urbanística, a saber: a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade, a Medida Provisória nº 2.220/2001 – versa sobre a Regularização Fundiária, e a Lei nº 11.977/2009 – Programa Minha Casa Minha Vida.

Para a ação direta dos municípios, o Plano Diretor Municipal é o principal instrumento de política urbana e de pactuação de interesses coletivos. O Plano Diretor definirá os instrumentos mínimos do Estatuto da Cidade -

podendo expandir estes instrumentos conforme necessidades de cada cidade. Dentre os instrumentos para promover e garantir o acesso à terra destacam-se:

- Zonas Especiais de Interesse Social;
- Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC);
- IPTU Progressivo no Tempo;
- Desapropriação com Títulos da Dívida Pública;
- Consórcio Imobiliário.

Existem também outros instrumentos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade que o Poder Público Municipal pode utilizar para obtenção dos recursos do MCMV, possibilitando o acesso à terra bem localizada para produção habitacional de interesse social, são eles:

- Direito de Preempção;
- Novos procedimentos para Desapropriação;
- Doação em Pagamento;
- Abandono;
- Concessão de Direito Real de Uso.

Certamente que ao utilizarem-se esses instrumentos estarão mudando a qualidade de vida desta população e cumprindo a função social da cidade. Do mesmo modo, ao implantarem os empreendimentos em áreas periféricas da cidade faz-se necessário intensificar a atenção no momento da execução do projeto, e perceber quais são as carências existentes no bairro, as quais serão agravadas, com a chegada de novos moradores que precisarão acessar os equipamentos e serviços públicos.

3 A QUESTÃO DA MORADIA NO ESTADO DA BAHIA

3.1 A POLÍTICA HABITACIONAL NO ESTADO DA BAHIA

A provisão de habitação no Estado começou com a atuação dos IAPs, que na área habitacional atuou com produção, exclusiva, de apartamentos destinados a funcionários públicos. Na tabela 6 encontra-se o número de unidades produzidas para cada segmento profissional, durante sua vigência produziu 2.814 unidades habitacionais, entre construídas e financiadas.

Tabela 6 - Construção e financiamento dos conjuntos do IAPs

Variáveis	IAPB	IAPC	IAPT	IAPF	IAPI	IAPM	IPAS	Total
Construídas	108	126	----	----	264	153	50	895
Financiadas	179	434	4	1.007	245	50	----	1.919
Total	287	560	4	1.007	509	203	50	2.814

Fonte: Oliveira, 2007. Dados: FINEP GAP. Ação Governamental no campo da habitação popular, RJ, 1979, In FARAH.

No período do BNH foi criada a Companhia de Habitação e Urbanização da Bahia S/A (URBIS), uma empresa de economia mista que foi instituída a partir da Lei Estadual de nº 2.114/1965. Até 1974 a produção se restringiu ao público com renda entre 1,4 e 4,7 SM, depois passou a produzir habitações em localidade urbana, elevando a faixa de renda para algo em torno de 6,14 SM. Para a faixa de renda de 5 a 12 SM se criou o Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOP).

Como se sabe, o contingente habitacional produzido não conseguiu atender a maioria das famílias com renda abaixo de 3 SM, e, foram criados o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB) e o ProMorar, através da linha de financiamento do BNH/SFH. A Urbis também geriu os financiamentos destinados aos programas Pró-Moradia e Habitar Brasil com intermediação da Caixa Econômica Federal.

A Urbis foi responsável pela construção de 49.155 moradias, além de ter realizado intervenções urbanísticas. Neste sentido, suas ações e do INOCOOP contribuíram para a expansão horizontal das cidades (de 1960 a 1990) gerando demandas de infraestrutura, transportes e equipamentos. A Urbis foi extinta em 1999 e substituída pela Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER), que incorporou suas funções.

Em 1995 o Estado da Bahia retomou os investimentos no setor habitacional e criou o Programa Viver Melhor, através do financiamento dos Programas Pró-Moradia e Habitar Brasil. Os objetivos eram:

Promover a recuperação de áreas degradadas, insalubres ou inadequadas para moradia, através de ações de construção habitacional para famílias remanejadas; melhorias habitacionais, incluindo-se unidades sanitárias e infraestrutura (água, esgoto, energia, drenagem, e outros), equipamento comunitários, serviços urbanos, regularização fundiária e promoção social (VIVER MELHOR/SEDUR, 2008).

De acordo com Oliveira (2007), no período de 1995-2002 foram atendidas 123.893 famílias em todo o Estado, com investimento acima de R\$ 308 milhões, sendo que, das famílias contempladas, 76,3% eram residentes na capital. Entre o período de 2003 a 2005 houve um estudo correlacionando pobreza urbana e assentamentos informais, para melhor alocar os investimentos estimados em R\$ 160 milhões.

Na terceira etapa do Viver Melhor foram implementados outros programas¹⁴ pelo Estado, a fim de equacionar o déficit habitacional e os problemas de infraestrutura urbana devido a ocupação irregular do solo. Com a reformulação administrativa do Estado o Viver Melhor passou a se chamar Programa Dias Melhores (2007), que absorveu os demais programas habitacionais. E, com a institucionalização da Política Estadual da Habitação de Interesse Social (PEHIS), Lei 11.041/2008, o Programa passou a se denominar Casa da Gente (PLANO ESTADUAL DE HABITAÇÃO/SEDUR, 2013).

¹⁴ Programas: Moradia Digna, Pró-Moradia, Resolução 460/518, Crédito Solidário e PSH.

3.1.1 Déficit Habitacional na Bahia

A população da Bahia é de 14.016.906 habitantes, sendo 72% residentes na área urbana e 28% na área rural (IBGE, 2010). O número de famílias totaliza-se em 3.899.523 e os Domicílios Particulares Permanentes (DPP) em 5.055.741, destes DPP, 81% estavam ocupados; 6,7% eram de uso ocasional; 12% se encontravam vagos e 8.629 coletivos, que representa menos de 1%. Os Domicílios Particulares Ocupados – DPO totalizou 4.094.405 unidades domiciliares, das quais, 79% eram próprios, 13% alugados e 6,5% cedidos (PLANEHAB/SH/SEDUR, 2013).

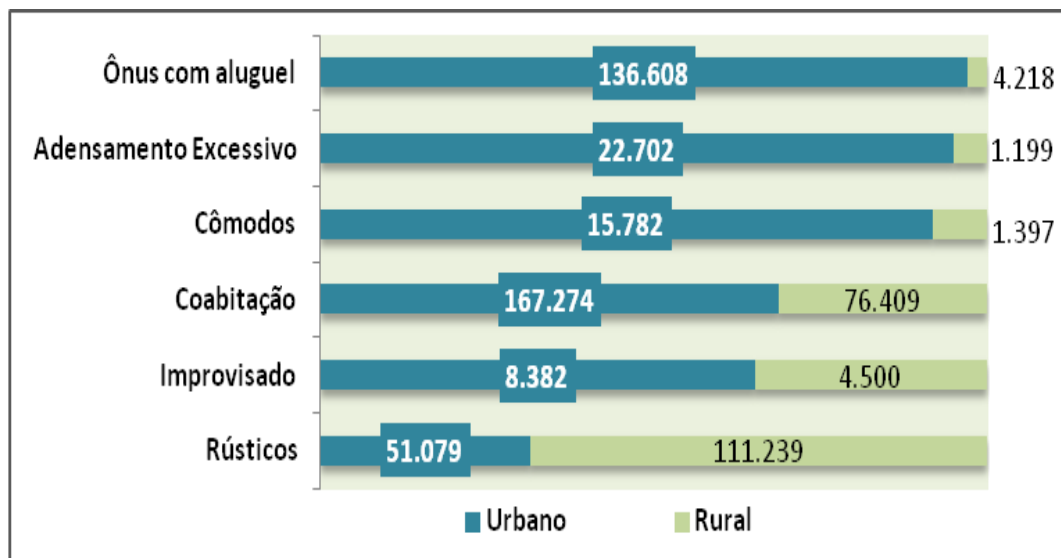
Conforme a Fundação João Pinheiro (2015), a Bahia teria um déficit estimado em 379.160 domicílios em 2012, sendo 280.741 na área urbana, entretanto, o Plano Estadual de Habitação estima o déficit em 551.133 unidades habitacionais, sendo 67% em áreas urbanas e 33% em áreas rurais. Quanto ao déficit relativo¹⁵ correspondem a 13,5% do total de DPO, para o déficit urbano e rural os índices são de 12% e 17%, respectivamente.

Os principais componentes do déficit habitacional urbano são a coabitação e o ônus excessivo com aluguel. Domicílios que abrigam mais de uma família representam 40% do total de domicílios urbanos e o ônus excessivo com aluguel com 34%, ambos apontando para a necessidade de incremento do estoque de habitação. Observa-se que as áreas urbanas e rurais apresentam especificidades compatíveis com sua localização e características, predominando certos componentes do *déficit* nas áreas urbanas e, outros, nas rurais.

O ônus excessivo com aluguel, por exemplo, predomina nas cidades onde os terrenos são escassos e os preços mais altos, enquanto na área rural predomina o componente domicílio rústico, dessa forma, definindo-os como causa ou fator preponderante do déficit habitacional, apresentado na figura 1.

¹⁵ O *déficit* habitacional relativo é calculado considerando o *déficit* sobre o total de domicílios particulares.

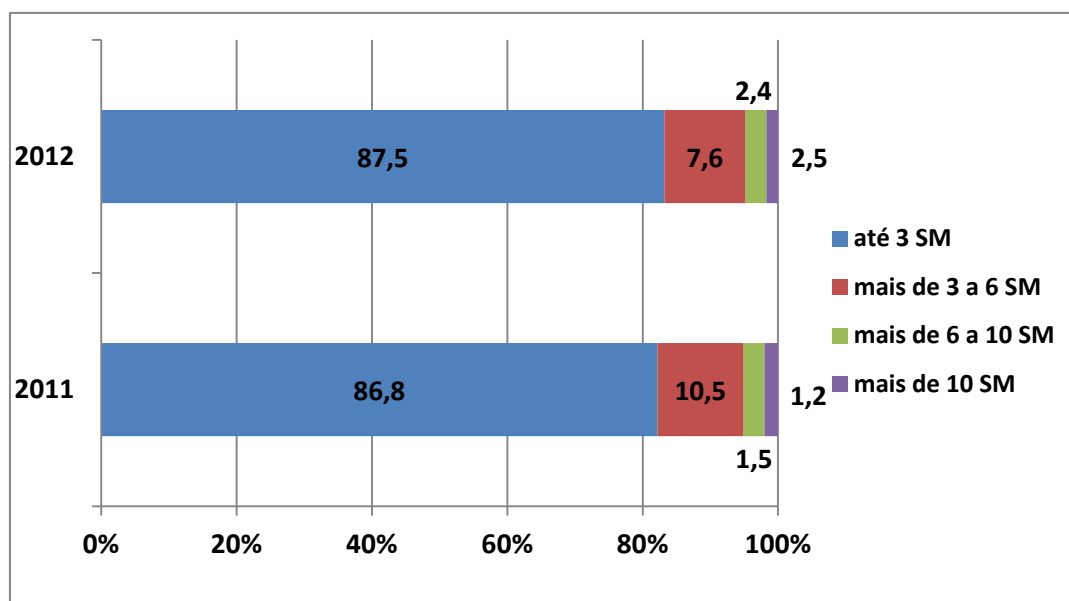
Figura 1 – Imagem dos componentes do déficit habitacional na Bahia 2012



Fonte: PLANEHAB, 2013. Dados: IBGE, 2012.

Já em relação à distribuição do déficit por faixa de renda familiar a Bahia tem uma concentração maior na faixa de até 3 SM, as demais faixas não chegam a 10%. No entanto, conforme o gráfico 2 percebe-se que entre o ano de 2011 a 2012 houve um aumento percentual para todas as faixas, com exceção da faixa de 3 a 6 SM com redução de 2,9%.

Gráfico 2 - Deficit habitacional por faixa de renda Bahia 2011-2012



Fonte: Autoria Própria. Dados: Fundação João Pinheiro, CEI, 2015.

Após a adesão do Programa MCMV pelo Estado da Bahia foram 279 mil Unidades Habitacionais contratados, entre concluídos e em execução. O PMCMV I totalizou 101.266 UHs, destes mais de 70% destinados para a Faixa 1 e o restante distribuídos entre as Faixa 2 e 3. A tabela 7, mostra os valores referentes ao PMCMV II com uma diferença de 77.030 a mais em relação a primeira etapa, e com destinação maior para famílias com renda até 3 SM.

Tabela 7 – Produção de UHs por Faixa de Renda na Bahia 2009-2014

PMCMV 1			Total MCMV I	PMCMV 2			Total MCMV II	Total Geral
Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3		Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3		
76.195	12.932	12.139	101.266	124.509	37.894	15.893	178.296	279.562

Fonte: Ministério das Cidades, 2015.

3.2 BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA HABITACIONAL EM SALVADOR

Salvador passava por um processo de modernização no século XX e, neste contexto, surgiu a especulação imobiliária, supervalorizando as áreas já privilegiadas da cidade bem como terrenos que antes eram “insignificantes”. O Código de Posturas Municipais de 1920 e 1926, que introduziu as primeiras normas que condicionaram a localização das habitações para as camadas de baixa renda, segregou geograficamente as camadas menos abastadas da população soteropolitana, num processo de produção do espaço elitista e excludente.

Segundo Souza (2000), a questão habitacional em Salvador só foi incorporada como preocupação a partir dos trabalhos do EPUCS¹⁶ em 1943, quando a habitação aparece entre as diretrizes traçadas para solução dos problemas básicos da cidade. Nesta década, foram elaborados o Decreto-Lei Municipal 333/44, para definir a zona urbana do Município; e o Decreto-Lei Municipal 347/44, que estabelecia normas para extinção de mocambos, cortiços e casebres, situada nas áreas centrais da cidade; e, por fim, o Decreto-

¹⁶ Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade do Salvador, coordenado pelo engenheiro Mário Leal Ferreira.

Lei Municipal 701/48, que dispunha sobre a divisão e utilização de terra na zona urbana da cidade e sobre a regulação de loteamento e criando zonas residenciais tipificadas segundo padrões de densidade e renda.

Todos esses elementos somados resultaram na “expulsão-remoção” de antigos moradores de áreas de interesse das classes dominantes (GARCIA, 2007), estimulou a construção de conjuntos habitacionais em diferentes áreas da cidade com base no poder aquisitivo dos beneficiários, ou seja, as áreas centrais para a classe média e alta e a região miolo (situada entre a BR-324 e a Av. Paralela) para classe média baixa. As intervenções habitacionais no Subúrbio foram direcionadas, principalmente, para a classe trabalhadora devido à proximidade das fábricas instaladas.

I. Os conjuntos dos IAPs (1937-1964)

Nesta época, influenciado pelas tendências modernistas, Salvador apresentava uma ocupação densa nas cumeadas próximas à Baía de Todos os Santos. E, passou se espriar para terrenos ainda desocupados, nos sentido norte da cidade, ver figura 2. Houve um esvaziamento das antigas áreas centrais, pela população de alta renda que ocupavam o Centro Histórico, e o crescimento para as bordas e para regiões até então periurbanas, o que gerou a prolongação da cidade nas direções norte e da orla atlântica.

Figura 2 - Mapa da expansão urbana de Salvador - 1940



Fonte: CARVALHO, 2008. Dados: Atlas Escolar Bahia: espaço geo-histórico e cultural: Grafset, 2004.

No período de 1940 e 1950, Salvador experimentou uma reestruturação do centro da cidade e da substituição de funções e usos do solo. Neste contexto, a população de baixa renda ocupou estas áreas, e se expandiu para a periferia urbana, ou seja, os fundos de vale e outras áreas não urbanizadas (CARVALHO, 2008).

Os IAPs iniciou a produção de conjuntos habitacionais que, por vezes, para implantação dos empreendimentos resultou na demolição e/ou desapropriação de famílias carentes que viviam em áreas de modo irregular. Um desses casos foi o Conjunto do IAPI (1952) que desabrigou cerca de dez famílias, situado onde atualmente está localizado o bairro do IAPI e o conjunto denominou-se “Conjunto Residencial do Salvador” com 264 Uhs.

Segundo Almeida (2012), dos 24 conjuntos habitacionais (exposto em sua tese) mais da metade permaneceram alugados aos assegurados até a década de 1960, quando foi incorporada ao patrimônio do BNH ou do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE). Conforme a autora, a atuação dos institutos se deu, sobretudo, por meio de uma política de aluguel e não de venda de imóveis, que na verdade, apesar de ter beneficiado a camada privilegiada de trabalhadores que tinham vínculo empregatício formal, não atingiu mil unidades nem contemplou boa parte da classe média nas suas categorias profissionais (BONDUKI, 1998).

Deste modo, o acesso à moradia da população de baixa renda esteve vinculado a processos de parcelamento improvisado e da autoconstrução envolvendo as “invasões”¹⁷, os loteamentos clandestinos e outras formas de habitação precária, que constituem a ocupação informal¹⁸ em áreas urbanas, sobretudo em áreas de difícil implantação de infraestrutura e áreas de preservação ambiental.

¹⁷ Segundo Mattedi (1983), as invasões representavam um movimento de apropriação coletiva dos terrenos urbanos, uma forma organizada e coletiva de ocupar áreas urbanas, representa os antigos mocambos (*Apud* OLIVEIRA, 2007).

¹⁸ Construções que não estão de acordos com parâmetros urbanísticos estabelecidos e cresceram fora das regras de segurança e conforto estabelecidos pelo poder público para edificações e parcelamento (PEREIRA, 2008, pg.138).

As invasões (...) ocorrendo em áreas relativamente periféricas, em relação ao centro da cidade onde se concentravam os poucos serviços básicos existentes, elas funcionavam como um elemento de pressão, no sentido de atrair a instalação ou forçar a extensão da rede de infraestrutura urbana existente. Novos bairros surgiram e com eles ruas foram pavimentadas ou mesmo abertas, novas linhas de transporte coletivo foram instaladas, novos serviços, enfim, foram colocados, ainda que precários, à disposição daquela população que pode ser considerada como pioneira no sentido de incorporar ou forçar a incorporação de novos espaços à cidade. (OLIVEIRA, 2007, pg.74)

II. Os conjuntos do BNH (1964-1986)

Na época das implantações dos conjuntos financiados pelo BNH, através da URBIS, Salvador principiou seu processo de transformação na configuração do espaço urbano (1960-1980), após décadas de estagnação econômica. As realizações de obras consistiram nas aberturas de avenidas de vale, na construção do primeiro *shopping* e da estação rodoviária no Iguatemi, criando uma nova centralidade naquela região; numa época em que Salvador foi colocada como cidade turística (ALMEIDA, 2008).

Somado ao processo de industrialização, se desenvolveu um setor “terciário moderno” e isso acelerou o crescimento urbano em Salvador e de seu entorno. Outro fator para esse evento foram as transferências de recursos federais e os investimentos estatais e privados em outros segmentos da economia baiana, bem como as dinâmicas próprias, autônomas, de várias atividades.

Também ocorreu a expansão da construção civil e a valorização da terra urbana nos novos bairros de classe média (Pituba, Caminho das Árvores, e outros) impulsionadas pelo SFH e a produção de lotes urbanizados (1960) realizado pelo município, uma ação que se concentrou predominantemente no Subúrbio (53%) e no Miolo (41%).

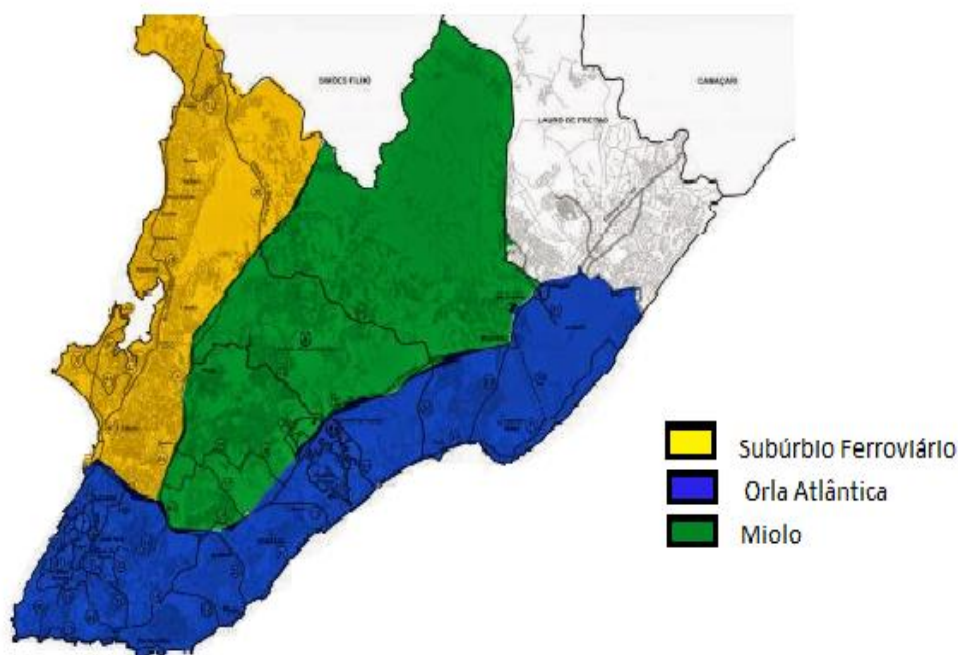
Foi a partir deste momento que Salvador se configurou em três vetores: Orla Marítima norte, o “Miolo” e o Subúrbio Ferroviário, no litoral da Baía de Todos os

Santos, diferenciados de expansão causados por: essas intervenções, associadas à realização de investimentos complementares, pesados e seletivos, centrados na infraestrutura e no projeto industrial, que interferiram decisivamente na conformação de um novo padrão de produção do espaço urbano (CARVALHO e CORSO 2008 p. 85).

Segundo Carvalho e Corso (2008) a configuração destes três vetores se deu da seguinte forma:

- a) A Orla Marítima norte constitui a “área nobre” da cidade, local de moradia, serviços e lazer, onde se concentram a riqueza, os investimentos públicos, os equipamentos urbanos e os interesses da produção imobiliária;
- b) O Miolo localizado no centro geográfico do município começou a ser ocupado pela implantação de conjuntos residenciais para a “classe média baixa” na fase áurea da produção imobiliária através do SFH, tendo a sua expansão continuada por loteamentos populares e sucessivas invasões coletivas, com uma disponibilidade de equipamentos e serviços bastante restrita; e,
- c) O Subúrbio Ferroviário com sua ocupação impulsionada pela implantação da linha férrea (1860), constituindo a partir da década de 1940, a localização de muitos loteamentos populares, que foram ocupados nas décadas seguintes sem o devido controle urbanístico, com suas áreas livres também invadidas. Concentrando uma população extremamente pobre e sendo marcada pela precariedade habitacional, pelas deficiências de infraestrutura e serviços básicos, conforme figura 3 a seguir.

Figura 3 - Mapa dos 3 vetores de expansão de Salvador



Fonte: www.google.com.br. Acesso em 05/2016. Dados: Carvalho e Corso, 2008.

Assim, o surgimento da “Salvador moderna” se consolidou e intensificou a apropriação diferenciada do território urbano. E a atuação da URBIS/BNH não foi diferente, até meados de 1980, se produziu 46 mil Uhs, entretanto as faixas atendidas foram, majoritariamente, acima de 3 SM concentrada no miolo da cidade.

(...) em 1977, de acordo com um levantamento conjuntos da URBIS, (...), foi observado que 46% das famílias residentes tinham entre 3 e 8 SM e que a renda média situava-se em 6,14 SM. Constatando-se, portanto um índice de 22,12% de substituição dos adquirentes originais, com renda inferior a 3 SM. A elevação do patamar de renda atendida pela URBIS fez com que, mais uma vez, praticamente metade da população pobre de Salvador (47,2%) fosse excluída do seu mercado. (FRANCO, 1983, pg. 170 *Apud* OLIVEIRA, 2007, pg.69)

Portanto, até o final do século XX Salvador, e as demais cidades brasileiras, possuíam um quadro de desigualdade social e concentração de renda, resultando num “cenário urbano de intensa segregação espacial”. Em termos físicos, caracterizados pelo contraste da “cidade formal” e pela “cidade informal” (PEREIRA, 2008, p.137).

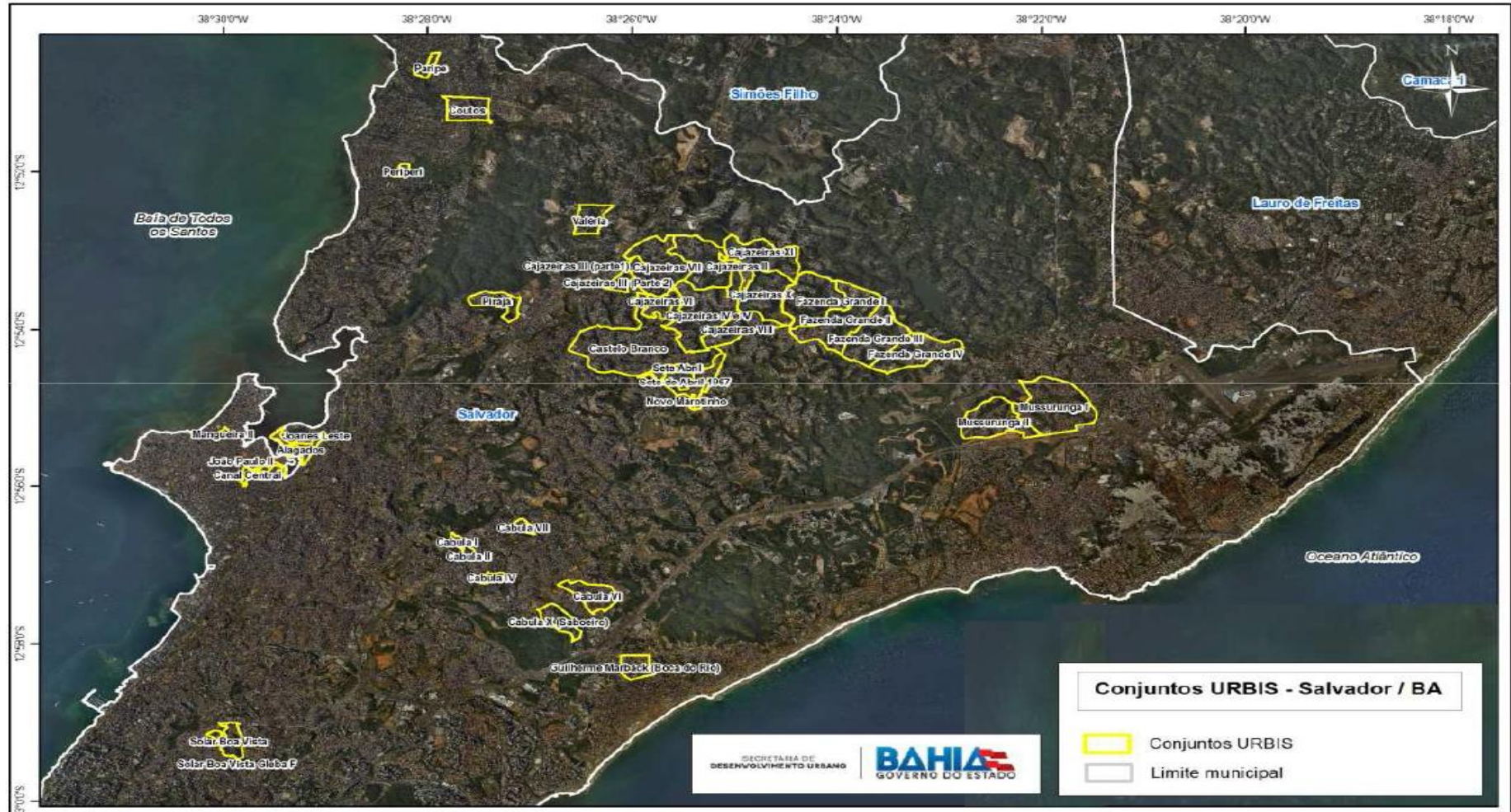
Na Figura 4 a seguir (p.60), observou-se que a atuação da URBIS/BNH se deu principalmente no miolo da cidade, mais especificamente nos bairros de Sete de Abril, Castelo Branco, Narandiba, Mussurunga, Cabula, Cajazeiras e Fazenda Grande, o que contribuiu no processo de aceleração de expansão periférica da cidade (OLIVEIRA, 2007).

Esses bairros, que correspondem ao miolo da cidade, carecem de infraestrutura básica, equipamentos urbanos e dos serviços de educação, saúde, assistência social, entre outros. Contudo, conforme afirmado por Carvalho e Pereira (2008; 2014), a Orla Atlântica, o Centro Tradicional e a Cidade Baixa são os espaços que se concentram os equipamentos públicos e privados mais importantes, os modernos centros de comércio e serviços, os grandes equipamentos urbanos e as oportunidades de ocupação.

Ainda segundo os autores, nestas áreas predominam os grandes empresários locais, dirigentes do setor público e do setor privado, o grupo denominado como intelectuais, pequenos empregadores, trabalhadores em ocupações técnicas, de supervisão, de escritório, ocupações médias de educação e saúde e atividades similares.

E o Miolo e o Subúrbio Ferroviário abrigam a população que não tem possibilidades de consumir o espaço da cidade moderna nem da cidade tradicional, e nas mesmas, predominam os trabalhadores manuais da indústria e do comércio, prestadores de serviços com alguma qualificação, assim como sem qualificação, trabalhadores domésticos, ambulantes e biscateiros (CARVALHO e PEREIRA, 2008; 2014).

Figura 4 - Mapa da distribuição dos conjuntos habitacionais da URBIS



Fonte: SEDUR/SH, 2016.

III. O Programa Viver Melhor (1995-2006)

As primeiras intervenções do Programa tiveram como base estudos dos pesquisadores da Universidade Federal da Bahia (UFBA) sobre a questão da precariedade habitacional da periferia de Salvador e apontavam cerca de 440 ocorrências de áreas com essa precariedade. Num primeiro momento, foram selecionadas 13 áreas financiadas pelo programa Pró-Moradia na modalidade urbanização de favelas, depois financiaram mais oito áreas para intervenção vinculada ao programa Habitar Brasil e por fim o financiamento de mais 20 áreas, compondo a segunda etapa do Pró-Moradia.

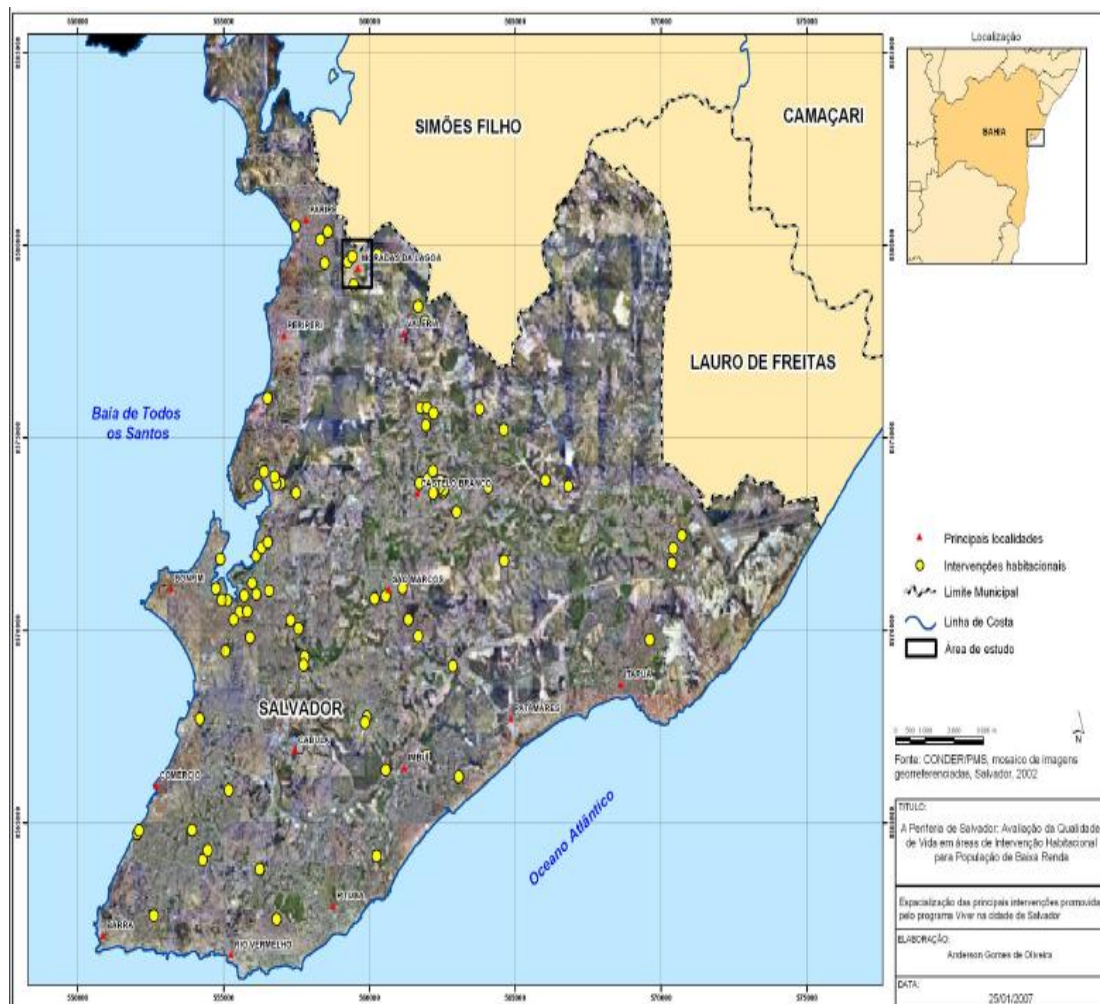
As atividades do Viver Melhor, ocorridas no período de 1995 a 2002, atenderam 91.179 famílias com investimento de um pouco mais de R\$ 202 milhões, correspondente a 1ª e 2ª etapa. No período entre 2003 a 2005, foram beneficiadas 41.158 famílias com entregas de novas unidades (13.154), além das melhorias (25.798). Contudo, na terceira etapa do Viver Melhor das 40 áreas que tiveram projetos elaborados apenas 11 receberam o empreendimento, devido às dificuldades do governo para obtenção de recursos, junto aos órgãos financiadores.

Ressalta-se que, as ações do Programa consistiam na construção de novas unidades residenciais e a implantação de infraestrutura básica (saneamento, melhorias estruturais dos domicílios, contenção de encostas), no subúrbio ferroviário, principalmente, na Enseada dos Tainheiros e do Cabrito, e no miolo da cidade (SEDUR, 2006).

A Figura 4 mostra onde se concentrou as intervenções do Viver Melhor em Salvador e percebe-se que as intervenções predominaram em duas áreas da cidade: a) no Subúrbio Ferroviário, área que apresentava maior índice de irregularidade fundiária, produção não capitalista da moradia e precariedades habitacionais; e b) no miolo, onde os empreendimentos coexistem com habitações formais de baixo padrão, os loteamentos populares e as moradias

precárias autoconstruídas, classificadas segundo Carvalho e Pereira (2008) como a “cidade precária”.

Figura 5 - Mapa da distribuição dos conjuntos do Programa Viver Melhor



Fonte: Oliveira, 2007. **Dados:** CONDER, 2002.

3.3 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM SALVADOR

De acordo com Carvalho e Pereira (2008), a paisagem urbana de Salvador é composta por três “cidades”: a cidade “tradicional”, a cidade “moderna” e a cidade “precária”.

1. A **cidade tradicional** constitui o centro antigo e seu entorno, o tecido urbano é compacto, relativamente homogêneo, onde não há um crescimento expressivo da população e é composto predominantemente

pelos setores médios (predomínio dos intelectuais, profissionais de nível superior misturados com pequenos empregadores, trabalhadores em ocupações técnicas, de supervisão, de escritório, ocupações na educação e saúde, etc.);

2. A **cidade moderna** constitui o centro, as áreas próximas à orla atlântica e tem se expandido em direção ao norte, bem como modificando a partir da produção de novas habitações e centros de consumo e serviços, construídos dentro de padrões arquitetônicos e urbanísticos elevados, com avançado processo de verticalização nas áreas mais densas e/ou próximas ao centro, habitada basicamente pelas camadas mais altas da pirâmide social – grandes empresários locais, dirigentes do setor público e privado, grupo dos intelectuais (profissionais de nível superior, autônomos e empregados);
3. A **cidade precária** constitui o Subúrbio Ferroviário e o Miolo, onde o tecido urbano se caracteriza pela dispersão e pela contínua expansão com predominância de habitações precárias, em grande parte autoconstruídas, com predominância de edificações horizontais, exceto as áreas lindeiras às vias de maior circulação onde a recente verticalização, tem gerado grande adensamento, de padrão um pouco melhor, e é ocupada predominantemente pelos setores populares – trabalhadores manuais da indústria e do comércio, prestadores de serviços com alguma qualificação, prestadores de serviços não qualificados, trabalhadores domésticos, ambulantes e biscateiros.

Ocorre também que na cidade moderna existem ilhas de precariedade e, na cidade precária contém ilhas de relativa prosperidade, isso em relação à questão dos padrões de moradia.

Na cidade precária predomina a irregularidade, em termos de situação fundiária, uma produção não capitalista da moradia, assim como a precariedade em termos habitacionais. Na cidade tradicional, há domicílios adequados de padrão médio, em edificações antigas e numa mancha ocupada compacta e contínua, o processo de esvaziamento do centro tradicional persiste, mas já se pode notar um processo de transformação do espaço urbano e gentrificação de algumas áreas

acompanhado de sua valorização imobiliária. Na cidade moderna edificações obedecem às disposições urbanísticas, têm um padrão arquitetônico e urbanístico mais alto do que o das demais áreas, e o acesso à moradia ocorre através do submercado superior. (PEREIRA, 2014, p.149)

Ainda segundo o autor, no início do século XXI o capital imobiliário passou a ser protagonista na dinâmica urbana e metropolitana. E com o crescimento econômico do Brasil se refletiu no mercado imobiliário, através das demandas por infraestruturas, novos espaços para atividades produtivas, habitação, turismo, consumo e lazer. Exemplo disso foi o crescimento de 5,5% da construção civil entre junho de 2009 e junho de 2010 no país, sendo que na Bahia este incremento foi de 13,9% e o mercado residencial baiano saiu de 3.151 unidades vendidas em 2005 para 15.000 unidades vendidas em 2010.

Essa situação é, também, consequência do lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (2009), implementado com vistas a solucionar a crise econômica de 2008. O Programa propôs a produção de habitações em escala, de modo a desenvolver toda a cadeia produtiva e ampliar o volume de recursos do crédito imobiliário.

Assim como Bonduki (2008), Pereira (2014) também apreendeu que o núcleo central do Programa estava voltado às construtoras e/ou imobiliárias. E as mesmas para obtenção de lucro tendem reduzir o custo, a partir, da ampliação da escala do empreendimento e à busca pela redução do preço da terra, privilegiando as localizações periféricas. Esses fatores juntos impulsionam o processo de periferização.

Dessa forma, a implantação dos projetos do MCMV, considerando a estruturação do espaço da cidade, vem permitindo a expansão do território para áreas periféricas, sem infraestrutura urbana e sem articulação com alguma forma de planejamento público. São construções com grandes estruturas monofuncionais segregadas social e espacialmente (Pereira 2014).

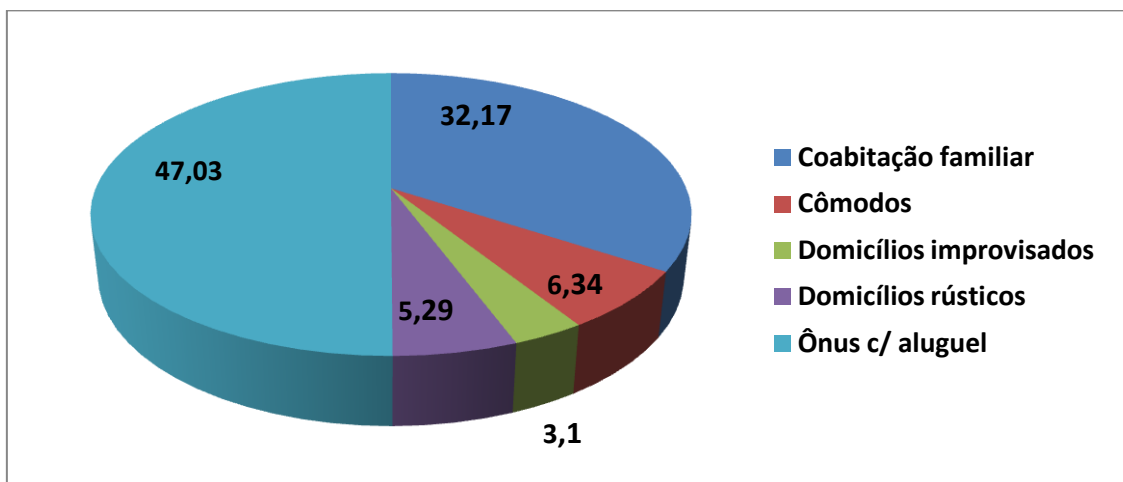
3.3.1 Déficit Habitacional de Salvador

Salvador possuía 2.675.656 habitantes em 2010, de acordo com o último Censo, já em 2015, de acordo com a contagem populacional do IBGE, houve um incremento de 227.271 pessoas. Salvador é o terceiro município mais populoso do Brasil, ficando atrás apenas de São Paulo e Rio de Janeiro, respectivamente, com uma área de 693,3 km² sendo a cidade polo de sua Região Metropolitana. O acesso à cidade se dá pela rodovia BR-324; BR-099 (Estrada do Coco) e BA-093, pela Baía de Todos os Santos (travessia de *ferry boat*, catamarãs e lanchas) e pelo Aeroporto Internacional Luiz Eduardo Magalhães, que segundo a Infraero, é o aeroporto mais movimentado do Nordeste.

O déficit habitacional da cidade é de 106 mil UHs num universo de 961.661 DPP, entre os quais 832.356 estão ocupados; 77.454 se encontravam vagos; 28.490 estavam fechados; 23.361 de uso ocasional; e 1.003 coletivos (sendo 402 com morador). Diante do exposto, vale observar a existência de numerosos imóveis vagos (105 mil) em condições de moradia (IBGE, 2010; PLANEHAB, 2013).

Segundo o IBGE (2010), na capital baiana 882.204 moradores estão vivendo precariamente em um dos 242 aglomerados subnormais identificados pela cidade, correspondendo a 275.593 domicílios sem padrões mínimos de urbanidade e de habitabilidade. Nesse sentido, além da necessidade de novas unidades habitacionais, o déficit constituído historicamente, abrange as deficiências ambientais, de infraestrutura e social (Pereira, 2008).

Conforme o gráfico 3, os componentes do déficit urbano mais expressivos são o ônus excessivo com aluguel e a coabitação, juntos correspondem a 79,2% do déficit da cidade. No primeiro caso, faz-se necessário a realização de estudos mais específicos.

Gráfico 3 Déficit habitacional por componentes em Salvador 2010

Fonte: Autoria própria. Planehab, 2015. Dados: IBGE, Censo 2010.

Em termos absolutos Salvador supera a tendência de sua RM no âmbito das necessidades de unidades habitacionais, verificado que o incremento do estoque de moradias é a necessidade mais premente. Na tabela 8 a seguir, se encontra uma comparação do déficit por componentes em relação aos entes federativos.

Tabela 8 - Participação dos componentes do déficit habitacional por entes federativos

Variável	Rústicos	Improvizado	Coabitação familiar	Cômodos	Ônus excessivo aluguel	Adensamento excessivo	Déficit Habitacional Total
Brasil	374.359		1.617.671		2.310.642	361.441	4.664.113
Bahia	51.079	8.382	167.274	15.782	136.608	22.702	401.827
TI Metropolitano	7.673	3.627	42.793	7.694	58.657	8.216	128.660
Salvador	5.330	3.127	32.387	6.384	47.345	6.094	100.667

Fonte: Planehab, 2013. Dados: IBGE, FJP, 2010.

Concentrado na faixa com até 3 SM, considerado, de interesse social, os números referentes ao déficit habitacional são semelhantes em Salvador, na Bahia e no Brasil. A tabela 9 abaixo demonstra esses dados e compara com as informações do Estado e do Brasil.

Tabela 9 Déficit habitacional por faixa de renda

Região	Faixas de renda mensal familiar (em salário mínimo)			
	até 3 SM	3 a 6 SM	6 a 10 SM	mais de 10 SM
Brasil	83,2	12	3,1	1,7
Bahia	87,5	7,6	2,4	2,5
Salvador	95,3	----	----	----

Fonte: Planehab, 2013. Dados: IBGE, FJP, 2010.

3.3.2 Dos empreendimentos do MCMV em Salvador

Desde que Salvador aderiu ao Programa MCMV já foram contratados 33.377 UHs, destas, 19.575 UHs destinadas à Faixa 1 pela modalidade FAR; 5.009 UHs destinadas à Faixa 2; e 8.793 UHs para a Faixa 3, ambos pela modalidade FGTS (MCidades, 2016).

As unidades habitacionais destinadas para a Faixa 1 correspondem a 40 empreendimentos, 29 na primeira fase e 11 na segunda fase do MCMV. Salvador é o segundo município com maior número de obras no Estado, o primeiro é Feira de Santana, com 45 empreendimentos entregues. O investimento do Governo Federal ultrapassou R\$ 1 bilhão e o Governo Estadual investiu mais de R\$ 66 milhões em obras de infraestrutura, saneamento básico, pavimentação, além da contrapartida financeira na própria obra, doação de terrenos, entre outros (TOSTA, 2015).

Dos 19 mil UHs contratados na Faixa 1, já foram inauguradas 9.756 UHs. As unidades são compostas de dois quartos, sala, cozinha, sanitário, área de serviço e de circulação, seu tamanho médio é inferior a 50m². A maioria dos condomínios oferecem áreas de lazer como quadra poliesportiva, parques e quiosques, obedecendo a legislação do programa, no quadro 4 abaixo segue informações quantitativas.

Quadro 4 - Dados gerais MCMV FAR em Salvador

Unidades contratadas	19.575
Unidades inauguradas	9.756
Total de empreendimentos	40
Pessoas beneficiadas	35.088

Fonte: Autoria Própria. Dados: MCidades, 2016; SEDUR, 2015.

Um entrave para a contratação de novos empreendimentos é a falta de terrenos públicos com valores acessíveis para a implantação de habitação de interesse social. Segundo Pereira (2014), o preço da terra e das habitações filtra o acesso dos grupos sociais às diversas regiões da cidade, resultando numa distribuição diferenciada do espaço, devido à especulação imobiliária.

A produção de moradia pelo mercado imobiliário tem resultado numa oferta estratificada em termos socioeconômicos e fragmentada em termos socioespaciais. A organização socioespacial do território metropolitano é, em parte, produto e, em parte, resultado da atuação dos agentes, empresariais ou não, envolvidos na produção da moradia. (PEREIRA, 2014, p.167)

Dessa forma, o MCMV através do submercado de moradia promovido para a classe baixa mais uma vez ocupou parte dos vazios urbanos do miolo. Repetindo o mesmo movimento no período do SFH/BNH (anos 70 e 80) da periferização das moradias para essa classe, induzido pelo Estado e que reforça a segregação sócio espacial da população ao longo da cidade.

Dos 40 empreendimentos contratados, 20 foram construídos em terrenos doados pelo governo estadual. No quadro 5 pode-se observar os 17 bairros que receberam os conjuntos habitacionais, cujo valor da unidade habitacional é de R\$ 64 mil, sendo que, em alguns casos, existe contrapartida financeira por parte do Estado.

Quadro 5 Bairros que receberam os empreendimentos do MCMV

ETAPA DO PROGRAMA	EMPREENHIMENTO	UH	BAIRRO
MCMV I	RES ASSIS VALENTE	380	BOCA DA MATA
	RES JARDIM CAJAZEIRA	200	CAMPINAS DE PIRAJÁ
	RECANTO DOS CAJUEIROS	400	MATA ESCURA
	RES VILA MOEMA	288	MORADAS DA LAGOA
	FAZENDA GRANDE 15B	188	FAZENDA GRANDE II
	FAZENDA GRANDE 8B	560	
	FAZENDA GRANDE 15M	252	
	FAZENDA GRANDE 15A	292	
	FAZENDA GRANDE 15O	100	
	FAZENDA GRANDE 15H	48	
	FAZENDA GRANDE 15L	84	
	RES LAGOA DA PAIXAO I	500	
	RES LAGOA DA PAIXAO II	500	
	VIA EXPRESSA RAINHA DA PAZ	116	CIDADE NOVA
	RES MORADA DO ATLANTICO	284	NOVA BRASÍLIA
	RES SITIO ISABEL	348	FAZENDA GRANDE I
	RES MARIA DE LOURDES	276	FAZENDA GRANDE IV
	RES QUINTA DA GLORIA ETP 1	500	ITINGA
	RES QUINTA DA GLORIA ETP 2	440	
	RES QUINTA DA GLORIA ETP 3	380	
	RES PIRAJA	340	PIRAJÁ
	MARGARIDAS	380	JARDIM DAS MARGARIDAS
	BOSQUE DAS BROMELIAS 1	340	
	BOSQUE DAS BROMELIAS 4	500	
	BOSQUE DAS BROMELIAS 2	300	
	BOSQUE DAS BROMELIAS 3	380	
	BOSQUE DAS BROMELIAS 5	500	
BOSQUE DAS BROMELIAS 6	380		
RES VIVENDAS DO MAR	500	PARIPE	
MCMV II	RES LAGOA DA PAIXAO STR IV	1000	VALÉRIA
	RES LAGOA DA PAIXAO STR I	500	
	RES RECANTO DO LUAR	440	CAJAZEIRAS VI
	RES COLINA SOLAR	600	CAJAZEIRAS V
	RES CEASA I	499	NOVA ESPERANÇA
	RES CEASA II	500	
	CONJ RES CEASA III, IV E V	888	
	RES CORACAO DE MARIA	1800	
	RES DAS MARGARIDAS	1880	JARDIM DAS MARGARIDAS

Fonte: Autoria Própria. Dados: SEDUR, 2015.

A periferização dos empreendimentos tem gerado problema para os beneficiários, pois os mesmos têm dificuldades para acessar os serviços básicos como educação, saúde, lazer, acesso ao transporte público, perdendo também as relações de vizinhança que possuíam onde viviam anteriormente. O Ministério das Cidades buscando mitigar essas situações criou a Portaria nº 168/2013, que dispõe de diretrizes para a Elaboração de Projetos, revogando a primeira Portaria nº465/2011 e destaca:

2.1 O empreendimento deverá estar inserido na malha urbana ou em zonas de expansão urbana, assim definidas pelo Plano Diretor.

2.1.1 O empreendimento localizado em zona de expansão urbana deverá estar contíguo à malha urbana e dispor, no seu entorno, áreas destinadas para atividades comerciais locais.

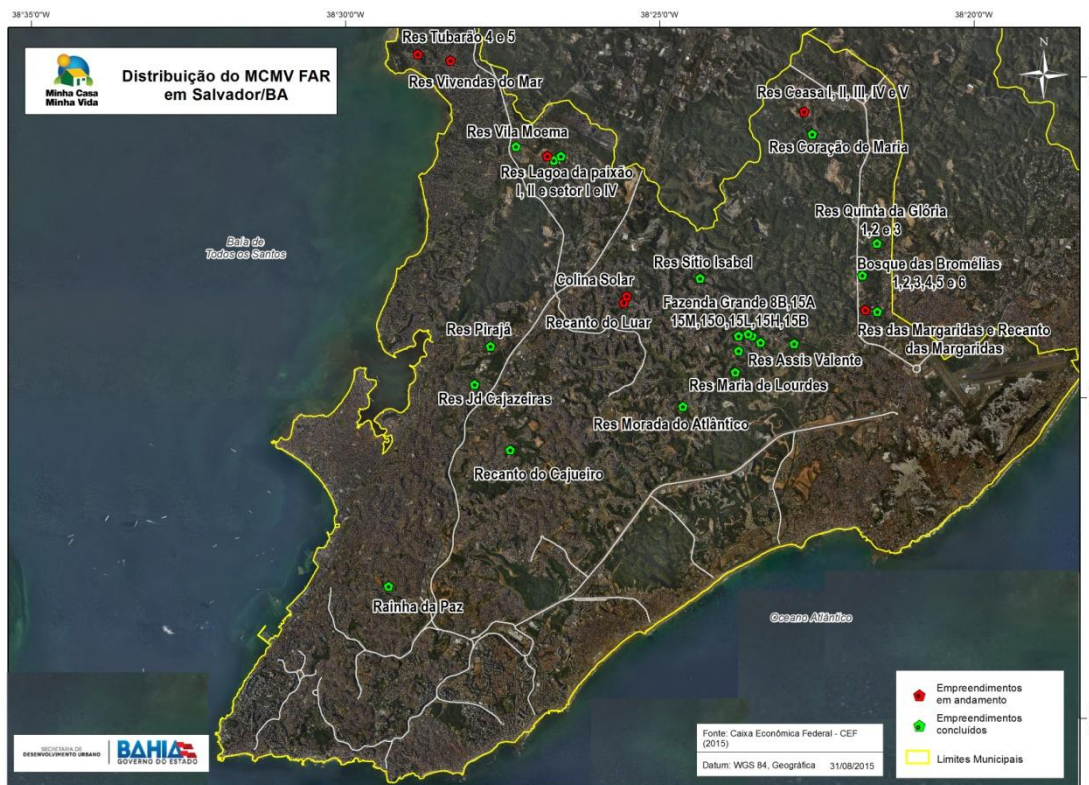
2.2 O empreendimento deverá ser dotado de infraestrutura urbana básica: vias de acesso e de circulação pavimentadas, drenagem pluvial, calçadas, guias e sarjetas, rede de energia elétrica e iluminação pública, rede para abastecimento de água potável, soluções para o esgotamento sanitário e coleta de lixo.

2.4 Sem prejuízo das exigências municipais de destinação de áreas públicas, o empreendimento, ou conjunto de empreendimentos, a partir de mil unidades, deverão ter garantidas as áreas para a implantação dos equipamentos públicos necessários para o atendimento da demanda gerada.

2.8 As famílias residentes no empreendimento, com crianças em idade escolar, deverão ser atendidas, por escolas de educação infantil e de ensino fundamental localizadas, preferencialmente, no entorno do empreendimento.
(PORTARIA Nº 465/2011/MINISTÉRIO DAS CIDADES)

A diretriz 2.4 refere-se ao empreendimento considerado contíguo a outro quando a menor distância, em linha reta, do ponto do perímetro da sua poligonal mais próxima ao perímetro da poligonal do outro empreendimento for igual ou inferior a 1.000 metros, a figura 6 apresenta a distribuição dos empreendimentos em Salvador concentrado em sua maior parte no miolo da cidade.

Figura 6 - Mapa de distribuição dos empreendimentos MCMV



Fonte: SEDUR, 2015.

4 ANÁLISE DO CONJUNTO DO MCMV: RESIDENCIAL RECANTO DO CAJUEIRO

4.1 FORMAÇÃO E URBANIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO

O bairro de Mata Escura recebeu este nome por estar situado em uma extensa área de Mata Atlântica, servindo de refúgio para os escravos, que ali formaram comunidades quilombolas na época da escravidão no Brasil. No final do século XIX e primeira metade do século XX foram construídas as represas do Prata e da Mata Escura para abastecimento de Salvador, projetadas pelo engenheiro Teodoro Sampaio, as quais permaneceram ativas até 1987.

Esta região foi uma das primeiras expansões territoriais da cidade, formada a partir de um processo de ocupações espontâneas, a partir da criação do terreiro de candomblé Bate Folha no ano de 1916, tombado como patrimônio histórico do Brasil pelo Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico

Nacional (IPHAN) em 2003. Além deste, ainda existem 31 terreiros de candomblé de pequeno e médio porte (CALDAS *et al*, 2007).

Na década entre 1930 e 1940, houve uma recuperação da economia e, concomitantemente a isso, o processo de crescimento da indústria na Região Metropolitana de Salvador permitiu a modernização da capital baiana, com ocorrência de migrações e mudanças na estruturação do espaço urbano, fazendo surgir a necessidade de habitação para a classe operária. Neste contexto, iniciou-se a ocupação da região da Mata Escura, entre 1947 e 1951, onde foram implantados programas habitacionais, financiados pelo governo, conjuntos e loteamentos, correspondendo a 33 núcleos habitacionais (MATA ESCURA... 2014).

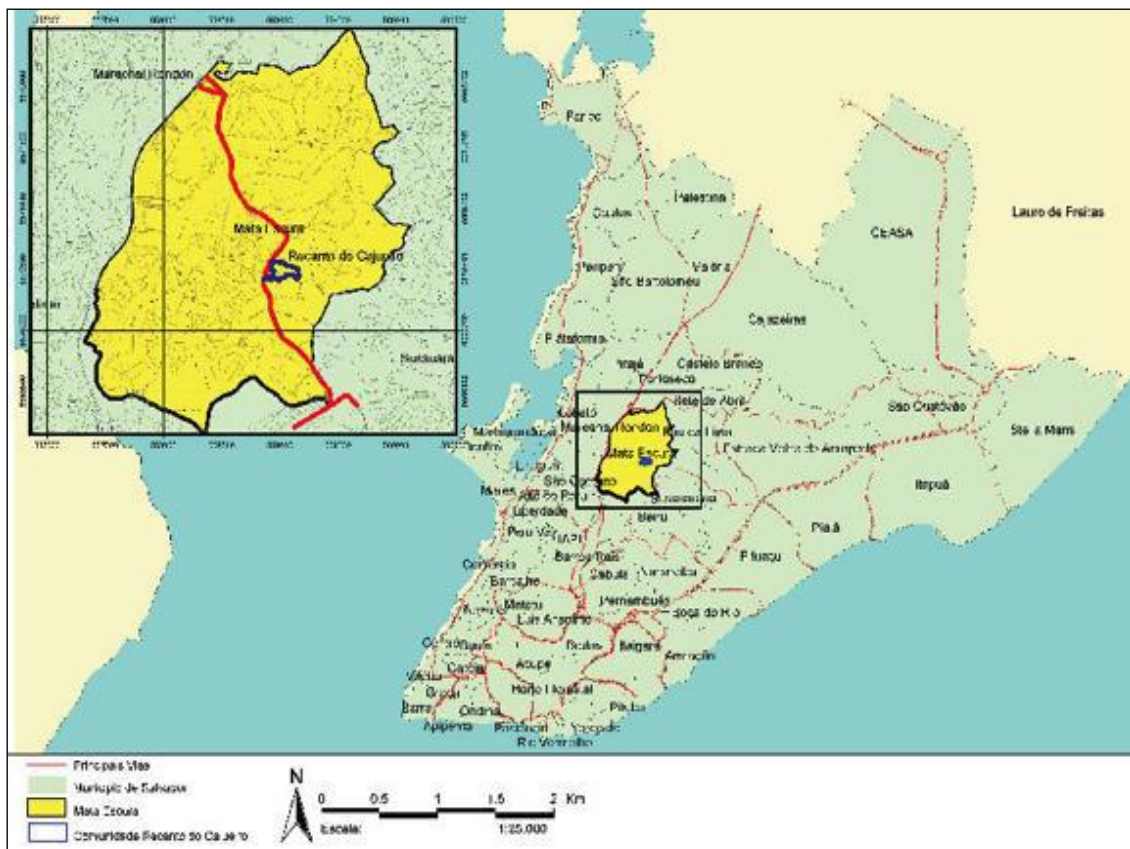
Paralelamente a essas ações, foi inaugurado o Complexo Penitenciário Lemos de Brito em 1950, o maior do estado da Bahia, mais um equipamento de destaque implantado no bairro, o que contribuiu para a consolidação da ocupação na área, através da implantação de infraestruturas básicas como aberturas de vias, ampliação de distribuição de energia elétrica, água encanada, *etc.*, porém os empreendimentos implantados eram desprovidos de equipamentos urbanos (escolas, postos médicos, entre outros) no seu entorno.

4.1.1 Caracterização da Área

De acordo com o último Censo (2010) a população de Mata Escura era de 32.349 habitantes, onde 9,8% da população tinham mais de 15 anos de estudos. O bairro possui uma topografia em forma de relevo acidentado, composto por vales e elevações, cuja cota varia de 25m até a cota 80m, “característicos de terrenos sobre o embasamento cristalino que aflora deste lado leste da falha geológica de Salvador” (CALDAS *et al*, 2007, p21.). As vertentes sobre o solo argiloso, associadas às altas declividades e ocupações indevidas das encostas criam áreas de risco em alguns locais, podendo ocorrer deslizamentos de terra e desabamentos nos períodos mais chuvosos do ano (CALDAS *et al*, 2007).

Na figura 6 se observa a localização do bairro, situado no “miolo” da cidade, tendo como bairros limítrofes o Cabula, Marechal Rondon, Jardim Santo Inácio e Pau da Lima.

Figura 7 - Mapa de localização do bairro da Mata Escura no município de Salvador e o Recanto do Cajueiro no bairro



Fonte: Ribeiro, Marques *et al*, 2013. Dados: Plano de Intervenção Arquitetônico e Urbanístico – Ocupação Recanto do Cajueiro, 2009.

No que se refere à configuração espacial e de circulação, a Avenida Cardeal Avelar Brandão Vilela, uma via coletora I¹⁹, é o principal logradouro do bairro; sendo a mais importante via de ligação com os bairros de Sussuarana,

¹⁹ De acordo com a Lei Municipal 5.177/1996, as vias coletoras obedecem aos seguintes critérios:

“permitir a circulação de transporte coletivo; Articular bairros através das interligações com as vias de penetração; Possibilitar deslocamentos interbairros; Permitir o tráfego de passagem com maior intensidade e média fluidez; Ter ocupação lindeira com uso e atividades diversificadas; Interligar-se sempre com vias de igual ou maior capacidade; Coletar o tráfego das vias coletoras de menor capacidade.”

Tancredo Neves, Engomadeira e Cabula, e a partir destes com o restante da cidade. Outra via importante do bairro é a da Rua Direta da Mata Escura, onde estão locados os principais equipamentos de comércio e serviços. O acesso ao bairro também pode ser realizado via BR-324, situada a oeste de Mata Escura. Esta configuração espacial pode ser vista na figura 7 a seguir:

Figura 8 – Mapa do Sistema Viário de Mata Escura



Fonte: Ribeiro, Marques *et al*, 2013. Dados: Plano de Intervenção Arquitetônico e Urbanístico – Ocupação Recanto do Cajueiro, 2009.

Neste contexto, espacial, os limites do bairro são:

- Ao Norte: Estação Pirajá, Granjas Rurais, Pirajá.
- Ao Sul: Represa do Prata, Jardim Pampulha, Conjunto ACM.
- A Leste: Sussuarana e Complexo Penitenciário.
- A Oeste: Represa Mata Escura, Nova Mata Escura e BR-324.

Em termos de uso e ocupação do solo, vale frisar que em toda a extensão territorial de Mata Escura, somente 25% das terras correspondem a

áreas verdes, 74% estão edificadas e somente 1% permanece vazia (Caminhos das Águas em Salvador, 2010).

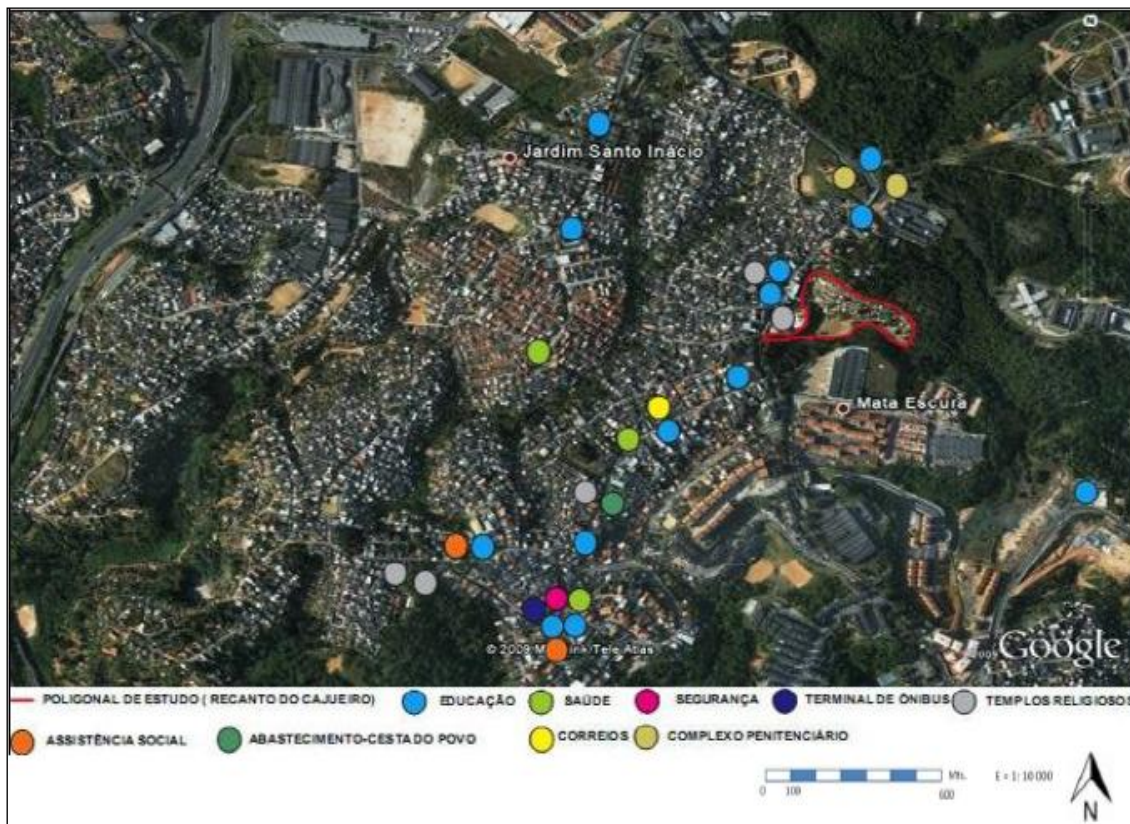
No início da formação do bairro não havia transporte que o ligasse o bairro ao centro, sendo necessário o uso de deslocamento até o bairro do Retiro, para de lá, a população ter acesso aos ônibus. Com a consolidação da ocupação no local, foi implantada a primeira linha regular cujo itinerário era Mata Escura x Terminal da França, via São Caetano. Atualmente, a avenida principal do bairro possui cerca de 115 linhas de ônibus passantes no local, conectando assim, a população de Mata Escura com praticamente toda Salvador.

A acessibilidade no bairro é comprometida, não havendo equipamentos tais como rampas de acesso para cadeirantes, piso tátil nas calçadas, semáforos com sonorizadores, placas de sinalização, corrimãos, *etc.*, além disso, as calçadas são estreitas²⁰ e irregulares, dificultando a circulação de pedestres em geral. A infraestrutura em termos de drenagem urbana também está aquém da demanda, a avenida principal, por exemplo, não possui boca de lobo e grelhas para escoamento de água em alguns pontos, o que ocasiona alagamentos na época de chuvas.

No que tange aos equipamentos e serviços urbanos, a figura 9 traz a localização dos principais equipamentos do bairro. Pode-se observar que os mesmos estão mal distribuídos ao longo do bairro, uma vez que se concentram basicamente no entorno da via principal, e em relação aos usos, vale observar que não existem equipamentos de lazer e a quantidade de equipamento de serviços está aquém da demanda da população local.

²⁰ A ABNT NBR 9050, preconiza que as calçadas, passeios e vias exclusivas de pedestres devem incorporar faixa livre com largura mínima recomendável de 1,50 m, sendo o mínimo admissível de 1,20 m e altura livre mínima de 2,10 m.

Figura 9 – Mapa da Localização dos equipamentos e serviços urbanos do bairro de Mata Escura



Fonte: Ribeiro, Marques *et al*, 2013. Dados: Plano de Intervenção Arquitetônico e Urbanístico – Ocupação Recanto do Cajueiro, 2009.

4.2 CARACTERÍSTICAS FÍSICAS DO EMPREENDIMENTO

O terreno em que está implantado o Conjunto Residencial Recanto do Cajueiro era de propriedade do Estado, com área de 25 mil m², remanescente da penitenciária Lemos de Brito. A área foi doada à CONDER com a finalidade de construir um conjunto habitacional para atendimento à demanda local por habitação.

A ocupação da área teve seu início no ano de 2007 e foi organizada pelo Movimento dos Sem Teto do Estado da Bahia (MSTB). O Movimento teve seu início em 2 de julho de 2003, onde realizou a primeira ocupação, de forma espontânea, de um terreno abandonado na Estrada Velha do Aeroporto permanecendo no local por 17 dias. Após esse período se criou oficialmente o

Movimento dos Sem Teto de Salvador (MSTS), e, um ano e meio depois, o Movimento se expandiu para outros municípios baianos transformando-se no Movimento dos Sem Teto da Bahia.

Segundo Adriana Balaguer que realizou seu mestrado com foco no MSTB, numa entrevista ela responde que,

O Movimento dos Sem Teto da Bahia (MSTB) é um movimento social urbano, caracterizado por pessoas que lutam por melhores condições de vida e moradia, não se restringindo a habitação, mas buscando reafirmar a função social da propriedade urbana (...) o movimento tem um forte caráter político e identitário, de luta pela cidadania, entendendo que a escassez de moradia urbana e a exclusão social são problemas estruturais e históricos que devem ser compreendidos e transformados a partir da consciência política e do movimento em busca da equidade. (ENTREVISTA SOBRE O MOVIMENTO DOS SEM TETO DA BAHIA/BALAGUER)

Conforme pode ser visto pela figura 10 a seguir, área é cercada por vegetação arbórea de grande porte, a leste confronta-se com o fundo das casas da Avenida Cardeal Brandão Vilela. Com relação à cota do terreno, o mesmo está situado em um nível inferior ao da rua.

Figura 10 - Foto aérea da ocupação MSTB



Fonte: Ribeiro, Marques *et al*, 2013. Dados: Google Earth, 2013.

Segundo relatório técnico da SEDUR após visita em 2009, na localidade existia uma rede de esgotamento sanitário, implantada pela Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A.(Embasa) anterior à ocupação, mas, a ligação com o restante da rede não foi concluído, o que gerou vazamentos e a consequente contaminação do solo. A área também não possuía rede de drenagem pluvial, que causava erosão do solo e alagamento nos dias de chuva, dificultando assim, a circulação interna e aumentava o risco de doenças de veiculação hídrica.

Do mesmo modo, a coleta de lixo se dava no exterior do terreno, sem a entrada de caçambas coletoras, as redes de abastecimento de água e energia elétrica eram acessadas por meio de uso de ligações irregulares. Já o acesso à água era feito clandestinamente ou pela utilização de pequenos reservatórios domésticos, através da captação e armazenamento via poço de pouca profundidade existente no terreno construído pela Embasa.

Na área existiam 280 famílias abrigadas em moradias provisórias como barracos, feitos com restos de madeira (compensado, aglomerado, etc.), materiais plásticos, papelão, com debilidade nas instalações elétricas, de água e saneamento, revelando assim, uma situação bastante precária, tanto em relação às habitações quanto a infraestrutura, conforme a figura 11 abaixo.

Figura 11 – Foto da ocupação do MSTB



Fonte: Ribeiro, Marques *et al*, 2013. Dados: Relatório técnico de visita SEDUR, 2009.

O projeto do empreendimento é composto por 20 blocos, com 10 apartamentos cada bloco, totalizando 400 apartamentos, elaborado pela construtora Vertical Engenharia Ltda., ver figura 12. Os apartamentos possuem área de 44,44 m² (com sala, dois quartos, banheiro e cozinha), os equipamentos de lazer disponíveis são: quiosque, campo de futebol e quadra poliesportiva, possui ainda estacionamento, uma vaga por apartamento. Também existem áreas do residencial que foram “separadas” para futuras intervenções, como o espaço para a construção da creche comunitária.

O Residencial Recanto do Cajueiro foi inaugurado em outubro de 2012, e contemplou as famílias que ocuparam o terreno e, que foram relocadas até o término das obras. Além disso, abrigou outras famílias oriundas de ocupações, sendo a maior parte desses beneficiados do Movimento da Frente de Luta Popular dos Sem Teto.

Figura – 12 Projeto do empreendimento Recanto do Cajueiro



Fonte: Ribeiro, Marques *et al*, 2013.

O Governo Federal investiu R\$ 18.385.771,50 na construção dos imóveis e o Governo do Estado em contrapartida doou o terreno e investiu R\$ 771.474,20, por intermédio da SEDUR.

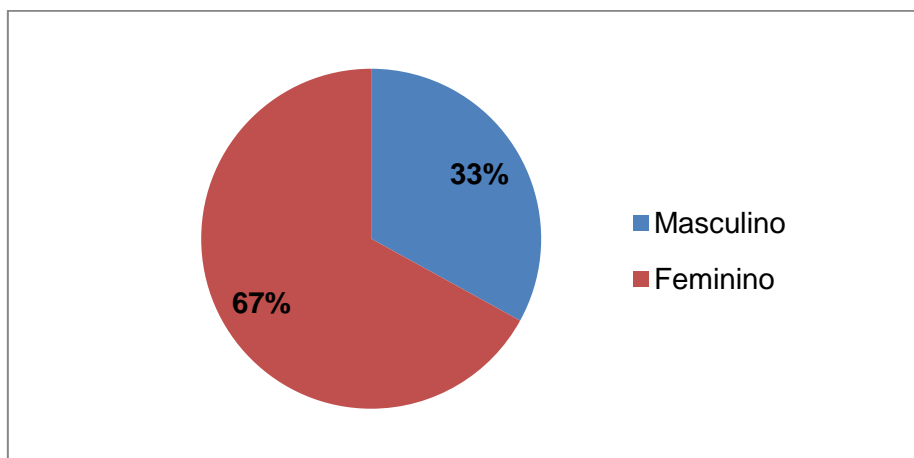
O empreendimento Recanto do Cajueiro possui especificidades que o tornam diferente dos demais do PMCMV. Por ser um conjunto fechado, é considerado como condomínio e, por isso, enquadrado neste sistema. Dos 20 blocos existentes, cada um possui 2 representantes, que participam de reuniões internas, além do síndico e subsíndico. Também foi aprovado o Regimento Interno e implantaram uma guarita com porteiros que fazem o registro da entrada e saída de visitantes promovendo a segurança dos moradores.

4.3 PERFIL SÓCIOECONÔMICO DAS FAMÍLIAS

No período da ocupação, através do MSTB, observou-se que as famílias eram extremamente carentes, de baixa escolaridade e com alto índice de desempregados, com um número significativo de famílias chefiadas por mulheres, vale frisar que o próprio Programa MCMV tem como um dos critérios para participação mulheres chefes de família.

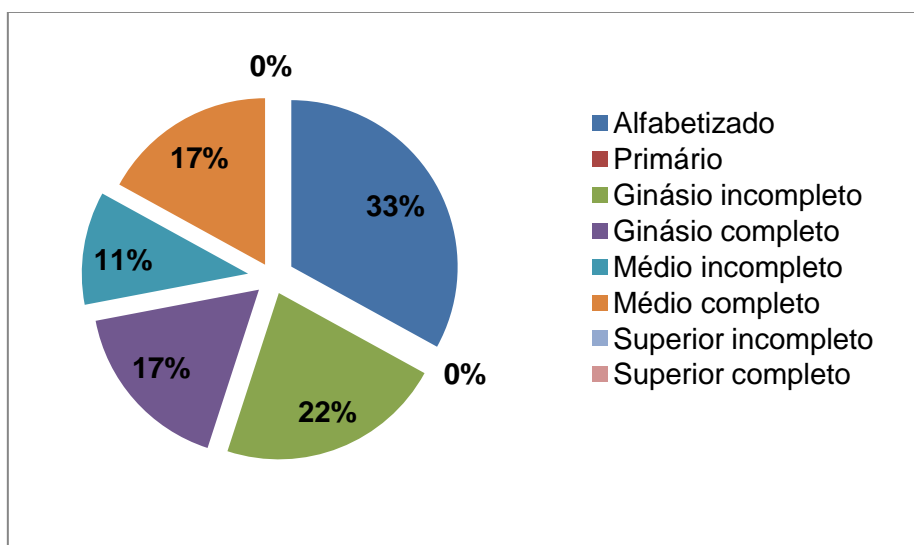
Neste sentido, observa-se no gráfico 4, mais da metade dos moradores do empreendimento são do sexo feminino, a maior parte mães solteiras. Quanto à escolaridade dos chefes de família a maioria é alfabetizada com 33%, os que concluíram o ginásio e possuem o ensino médio 17%, ver gráfico 5 .

Gráfico 4 – Percentual de pessoas residentes por sexo



Fonte: Autoria Própria, 2016. Dados: Ribeiro, Marques et al, 2013.

Gráfico 5 – Nível de escolaridade do chefe de família

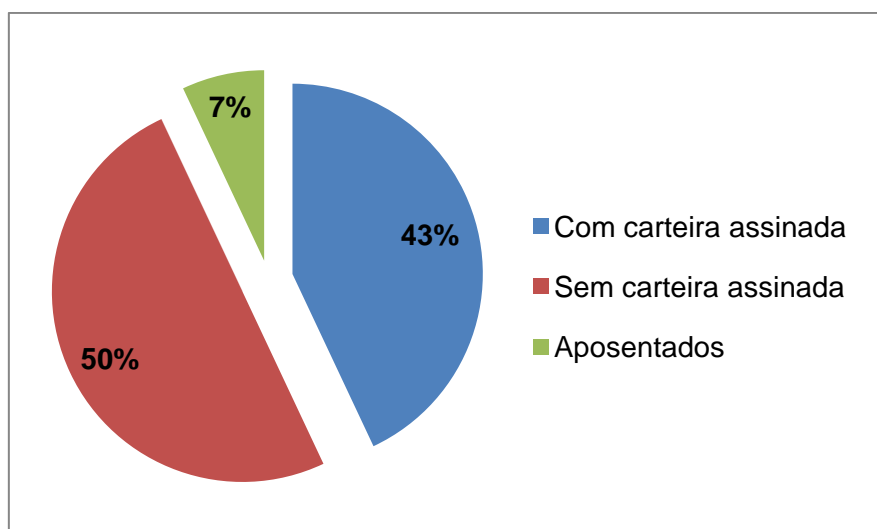


Fonte: Autoria Própria, 2016. Dados: Ribeiro, Marques *et al*, 2013.

Nota-se que o fato do empreendimento ter uma diversidade no nível de escolaridade foi devido à chegada de outras famílias com o nível maior do que as primeiras famílias que ocuparam o terreno. Também constam pessoas com nível superior, porém como a estimativa de entrevista foram para 10% dos moradores do empreendimento (sendo que nem todos os apartamentos estavam ocupados), neste caso sem valor real no gráfico.

Em relação à ocupação das famílias, 43% dos chefes de família tinham carteira assinada, ou seja, tendo seus direitos garantidos como: estabilidade, férias, 13º salário, licença-maternidade, auxílio-doença, seguro-desemprego e aposentadoria. Dos entrevistados, somente 7% possuíam o benefício da aposentadoria, e os demais estavam inseridos no mercado informal, sem carteira assinada, ver gráfico 6.

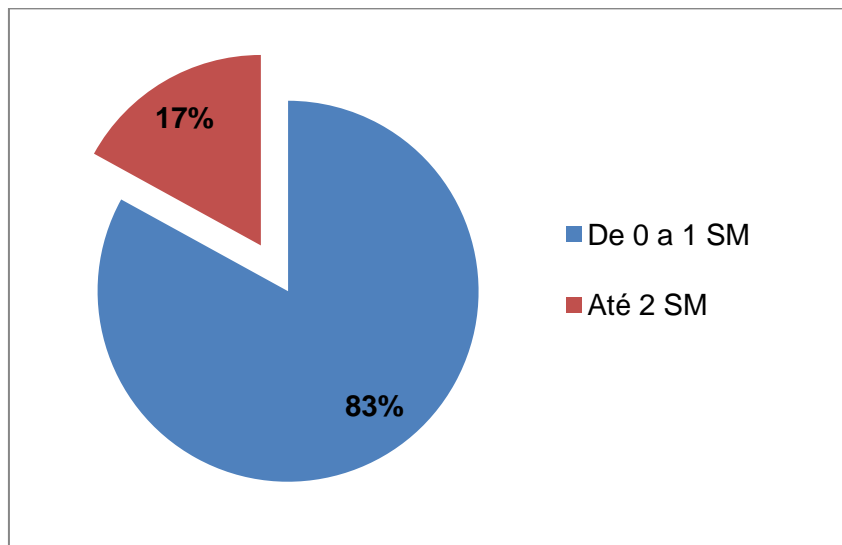
Gráfico 6 – Situação funcional da ocupação dos moradores



Fonte: Autoria Própria, 2016. Dados: Ribeiro, Marques *et al*, 2013.

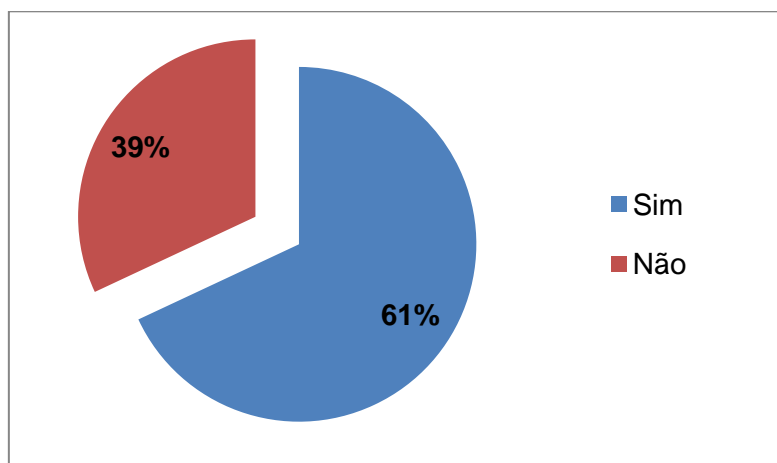
No gráfico 7 em relação à renda, observa-se que a maioria tinham renda de 0 a 1 SM, encaixando-se assim na classe 'E', que de acordo com o IBGE são famílias compostas por no mínimo quatro integrantes que possuem renda mensal de até R\$1.244,0021, e 17% recebiam 2 SM. Por causa dessa situação, muitos deles transformam seus apartamentos em polos de serviços como manicure, costura, banca escolar, venda de guloseimas, além dos serviços encontrados fora do conjunto como lava-jato, banca de lanche, entre outros.

²¹ Referente a 2013, ano que se iniciou a pesquisa de acordo com o ajuste do salário mínimo.

Gráfico 7 – Renda dos moradores do Recanto do Cajueiro

Fonte: Autoria Própria, 2016. Dados: Ribeiro, Marques *et al*, 2013.

Algumas dessas famílias recebem o benefício do Programa Bolsa Família, contribuindo para o combate à pobreza e à desigualdade através da transferência direta de dinheiro para o beneficiário inscrito. Em Salvador o número de beneficiário em 2013, ano de estudo do Recanto do Cajueiro, era de 224.145 pessoas e o governo federal transferiu um pouco mais de R\$ 290 milhões para essas famílias. No Recanto do Cajueiro 61% das famílias recebem o benefício, conforme gráfico 8.

Gráfico 8 – Beneficiados do Programa Bolsa Família

Fonte: Autoria Própria, 2016. Dados: Ribeiro, Marques *et al*, 2013.

4.4 AVALIAÇÃO PÓS-OCUPAÇÃO DO RECANTO DO CAJUEIRO

A percepção do morador é essencial para avaliar se a política pública tem dado resultados e assim, quantificá-los para assim rever “formas” de idealização do empreendimento que sejam coerentes com as necessidades daqueles que usufruirão. Por isso, é importante o Trabalho Social que é realizado para os beneficiados nesta fase de pós-ocupação.

Neste sentido, o Ministério das Cidades criou uma nova Portaria²² n° 21 vigente desde janeiro de 2014. Nessa portaria o trabalho social amplia seu escopo e incorpora novos instrumentos técnico-metodológicos e aperfeiçoa sua sequência de planejamento interno, se concentrando no desenvolvimento socioterritorial das áreas objeto de intervenção, buscando sua integração espacial e funcional com as regiões urbanas nas quais estão localizadas.

Conforme sobredito o terreno foi ocupado pelo MSTB, um total de 280 famílias, e conforme a figura 10 (p.77) era desprovida de abastecimento de água e de sistema de esgotamento sanitário, implantado parcialmente. Neste sentido, quando comparado com o estado anterior, os moradores consideraram uma melhora de 89% para o serviço de esgotamento sanitário e para o abastecimento de água o resultado foi unânime, com 100% de aprovação.

No quesito coleta de lixo houve uma divisão de opiniões, 39% dos moradores disseram ter melhorado, mas o mesmo percentual relatou que o serviço piorou. Na verdade, ocorreu que a caçamba de lixo está localizada na parte exterior do conjunto, sendo necessária a ida até o local; os outros 17% consideraram a situação igual a anterior. No que se refere à varrição do interior do empreendimento 50% disseram ter piorado, devido ao custo repassado para cada morador, ainda nessas condições 28% acreditam ter melhorado.

²² A Portaria n° 21 de 22 de janeiro de 2014 se aplica aos programas de urbanização de assentamentos precários, de saneamento integrado e ao PMCMV.

O serviço de iluminação também melhorou comparado ao da moradia anterior, devido à legalização, assim 78% dos moradores estão satisfeitos com o atual estado. Já o serviço de educação somente 11% consideraram melhoras, 39% consideraram pior ou manteve igual. No caso da creche é notório que não existe no bairro e a área predestinada no interior do conjunto precisa de recursos para viabilização.

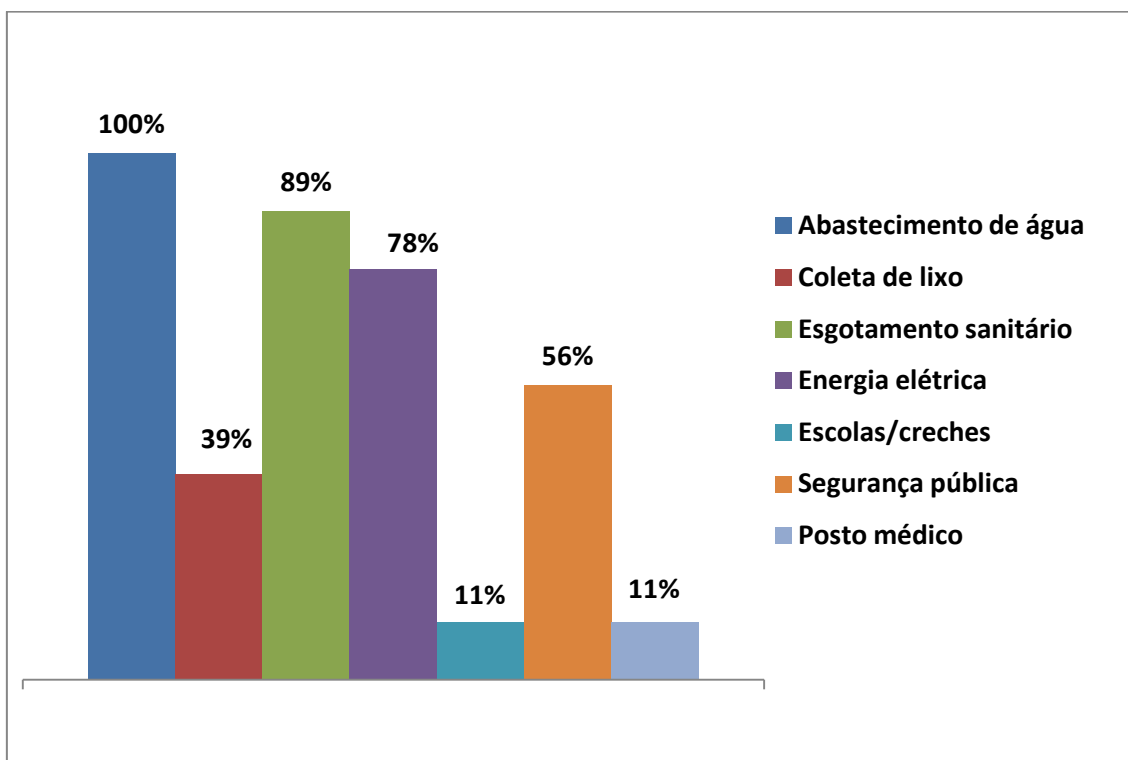
No que se refere à segurança pública, SAE sabido que os bairros pobres de Salvador têm os maiores índices de violência, homicídios e de tráfico de drogas. Acontece que isso é somente consequência da má distribuição de renda e do capitalismo perverso adotado pelo Brasil, frequente em quase todos os países, contudo em países periférico tem outra conotação.

Sendo assim, 56% dos condôminos relataram ter piorado, isso foi um retrospecto ao índice de violência, que aumentou 56%, segundo entrevistados. Inclusive, o líder do MSTB, SR. Raimundo, solicitou que a construtora fechasse uma das passagens, devido à ocorrência de furto e/ou roubo no condomínio, decisão aceita por todos. Porém, 28% relataram ter melhorado.

Para a prestação do serviço de saúde 61% disseram ter piorado. Na verdade o contingente populacional do bairro cresceu com a chegada do empreendimento, mas não houve acréscimo nem em estrutura física, tampouco em termos de recursos humanos para atender a demanda.

Os dados supracitados estão agrupados no gráfico 9, logo abaixo, para melhor representação da satisfação dos moradores em relação à prestação de serviços realizados por concessionárias (Coelba, Embasa, Limpurb) ou por entes públicos (serviço de segurança, educação e saúde).

Gráfico 9 – Satisfação dos moradores em relação aos equipamentos urbanos e serviços públicos



Fonte: Autoria Própria, 2016. Dados: Ribeiro, Marques *et al*, 2013.

Logo, ao se comparar os depoimentos pós-ocupação do Recanto do Cajueiro, primeiramente considerando os primeiros moradores da área do MSTB, infere-se que a situação no momento anterior não era necessariamente melhor, mas, algo que já se estava familiarizado. Dessa forma, o primeiro impacto ao morar na nova residência foi satisfatório, mas com o tempo os moradores conseguem perceber os problemas referentes à disponibilidade e baixa qualidade dos serviços públicos, a dificuldade no acesso a educação, saúde e assistência social, ao ônus causado pela legalidade, a acessibilidade e entre outras.

Diferentemente ocorre quando são novos moradores e precisam de tempo para esse conhecimento com os serviços locais. Assim, os beneficiários consideram a nova moradia um embate na efetivação de seus direitos, se sentindo insatisfeitos com a nova moradia, devido a problemática de não terem equipamentos urbanos comunitários e serviços públicos. Por isso, quando a

clientela é originária da mesma comunidade e do mesmo lugar “reflete na coesão dos moradores, no bom estado de conservação do empreendimento, na familiaridade com os serviços e mercado locais e na conseqüente facilidade de acesso aos mesmos, assim como na participação na gestão condominial” (PESQUISA DE SATISFAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA MCMV/MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014, p. 93).

Na informalidade, não se têm direitos, pois não se é um cidadão. Por outro lado, o modo como esse direito à cidade se efetiva, por meio da nova moradia, é percebido de maneira diferente, dependendo, também, da inserção, ou não, em outros meios: enquanto que para os moradores do Recanto Cajueiro (ligados a um movimento pró moradia) estava claro que seria necessária uma mobilização para se garantir esse direito (“nós entramos aqui sabendo que não haveria escolas e outros serviços; que seriam construídos”, mas, “estamos cientes, precisamos lutar.”).

No quesito localização, 78% dos moradores se mostraram satisfeitos, contra 11% que acharam ter piorado. Contudo, a insatisfação foi a não adaptação a moradia tipo apartamento em relação as unidades uniresidenciais, dessa forma, esses mesmos 11% que não gostaram da localização coincide com o mesmo percentual de pessoas que têm pretensão de mudar-se futuramente.

Mas, ao comparar a estrutura física anterior com a atual 67% relataram ter melhorado, os 22% consideraram igual pela questão da acessibilidade no empreendimento, por não estarem de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) para colocações de rampas, pisos táteis que facilitem a acessibilidade das pessoas com mobilidade reduzida.

Em relação ao custo de vida, houve um crescimento ao considerar os serviços de luz, água e condomínio. Como a maior parte é oriunda de moradias em assentamentos precários e áreas de risco, o consumo de água e energia elétrica não tinham custo privado e tampouco havia organização condominial,

além disso, por receberem até 1 SM, tornava-se oneroso arcar com um valor mensal.

Fazendo-se importante o investimento na assistência técnica em microempreendedorismo, no acesso ao mercado de trabalho formal e informal e a possibilidade de acesso a programas de geração de trabalho e renda, quando da execução do Projeto Técnico Social na área de intervenção, no caso o Recanto do Cajueiro.

Considerações Finais

A pesquisa buscou analisar o provimento habitacional destinado à população de baixa renda no Brasil, e em particular na cidade do Salvador, com foco na provisão de infraestrutura e urbanidade no entorno, mais precisamente no que diz respeito ao caráter urbanístico dos empreendimentos, por entender que a concepção da moradia está integrada com os demais direitos sociais, que são responsáveis por incluir o indivíduo na dinâmica socioespacial da cidade.

Dessa forma, no que se refere a instituições públicas, a primeira delas, o IAPs, contribuiu ao produzir moradias em Salvador 24 conjuntos habitacionais, totalizando 1.700 UHs. Em relação à Fundação Casa Popular não houve informações sobre sua atuação em Salvador.

Na época do governo militar se instituiu o Plano Nacional de Habitação, em 1964, e criou o BNH e SFH. Até 1974 atenderam famílias com renda entre 1,5 SM até 5 SM, porém, passaram a atender pessoas acima de 5 SM, descumprindo seu objetivo e priorizando a lógica empresarial com foco numa população que já possuía acesso ao mercado imobiliário tradicional. Assim, somente 6,3% do total do financiamento do BNH foi destinado a 52% do contingente populacional, famílias com renda inferior a 3,5 SM, com maior demanda por moradia.

No caso de Salvador, com a atuação da URBIS foram produzidas um pouco mais de 45 mil UHs concentrando-se, sobretudo, no miolo da cidade. Inicia-se nessa época o processo de “invasões” e loteamentos clandestinos, agravando assim a precariedade de moradia em algumas áreas da cidade, as quais estavam localizadas em áreas insalubres, terrenos com declividade bem acentuada, além das tipologias das moradias de baixo padrão, geralmente barracos de taipa, lona, papelão, madeirite, etc.

Após décadas de estagnação no setor habitacional, o Estado da Bahia passa por mudança administrativa e, em 1995 retoma os programas de provisão habitacional, criando o Programa Viver Melhor. O Programa geriu os financiamentos dos programas federais Habitar Brasil e Pró-Moradia, que, além da produção de moradias também executou melhorias habitacionais, como forma de enfrentamento ao grande número de ocupações consolidadas desprovidas de infraestrutura básica, tendo beneficiado mais de 76 mil famílias.

Então em 2009 foi lançado o Programa MCMV, que priorizava o atendimento para famílias com renda de 0 a 3 SM, dando uma atenção para esse grupo, que por décadas, foi excluído por não poderem financiar a casa própria ou quando atendidos eram em quantidade muito aquém da demanda. Assim, desde a primeira etapa, o PMCMV vem superando o número de unidades habitacionais destinadas a esta faixa de renda, foram contratadas 482.741 UHs na primeira fase e 1.226.605 Uhs na segunda, sendo que estava previsto 400 mil Uhs e 860 mil Uhs para a primeira e a segunda fase do programa respectivamente, atendendo um déficit de 6% dos 90% do déficit acumulado.

Em Salvador foram mais de 33 mil Uhs contratadas, mais de 19 mil UHs destinadas a Faixa 1, correspondente a renda de até 3 SM, destes mais de 9 mil UHs já foram inauguradas em 17 bairros do município localizado principalmente no Miolo.

Em termos quantitativos, se conclui que as primeiras atuações do governo brasileiro em mitigar o problema do déficit habitacional foram insuficientes, principalmente quando o atendimento eram famílias com renda abaixo de 3 SM. E, apesar do Programa MCMV ter dado um *boom* nas produções de unidades habitacionais, ainda que priorizando esta faixa de renda, percebe-se que a demanda é muito maior para superar o déficit acumulado por anos.

No caso de Salvador também se apreendeu que, apesar dos números de unidades habitacionais produzidas para a classe baixa seja alto, ao comparar esses números entre a Faixa 2 e 3, famílias com renda acima de 3 SM, o quantitativo chegou a 70% do número da Faixa 1. Então, apesar do déficit está concentrado nas famílias com renda até 3 SM a produção precisa ser ainda mais concentrada para esse grupo para equacionar décadas de exclusão no processo de aquisição de moradia.

No que concerne a qualidade urbanística dos empreendimentos implantados em Salvador, pode-se inferir que a mesma deixa a desejar. Como os empreendimentos estão sendo implantados na periferia da cidade, a qual já sofre com a escassez de equipamentos urbanos e de serviços públicos, a mudança da qualidade de vida dessas famílias beneficiárias vem sendo comprometida. Além de não garantir localização adequada e um equilíbrio entre moradia e emprego, não existe a complementaridade de usos e funções.

Dessa forma, se perpetua a mesma lógica dos programas anteriores, em que as construtoras fazem distinção entre a forma de produzir moradia para a população de baixa renda, em relação às outras classes. Reproduz-se segregação socioespacial, além de se impedir que ocorra uma melhoria na qualidade de vida e do cumprimento da função social da propriedade e da cidade, na justificativa de diminuição de custos, mas, sendo, na verdade uma forma de otimização dos lucros através da construção destes conjuntos habitacionais em lugares desprovidos de infraestruturas, equipamentos e serviços públicos e da oferta de emprego.

A provisão habitacional não se resume a soluções quantitativas, é necessário atrelar a política urbana com os programas de habitação, regularização fundiária e associá-las à ocupação de áreas centrais subutilizadas e vazios urbanos, mediante aplicação dos instrumentos urbanísticos propostos pelo Estatuto da Cidade os quais devem estar minimamente indicados nos Planos Diretores Municipais, em consonância com

a realidade das cidades, para facilitar o acesso à terra bem localizada e garantir o cumprimento da função social da propriedade.

Da mesma forma, deve-se cumprir com o disposto na Portaria nº 168/2013, bem como a realização do Estudo de Demandas para identificar a necessidade de implantar e/ou complementar os equipamentos e serviços públicos do bairro objeto de intervenção habitacional.

O Poder Público precisa intervir de forma a garantir às famílias além do benefício, a dignidade, crescimento intelectual, econômico, político para que elas consigam por si mesmas alcançarem outro patamar de vida. Devem ser utilizados os arcabouços jurídicos que garantam a moradia, de forma a permitir que todos tenham acesso a moradia bem localizada, conectada com a cidade e além do lar, possa assim, experimentar o bem viver de fato, tal como preconiza a nossa Constituição.

Referências

ALMEIDA, Caliane Christie Oliveira de. **Habitação Social no Nordeste: A Atuação das CAPS e dos IAPs (1930-1964)**. Tese de Doutorado, São Paulo 2012. Disponível em: www.teses.usp.br/teses/disponiveis/102/102132/tde.../calianecorrigida.pdf. Acesso em: 10/11/2015.

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**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

BAHIA. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO. **Programa Viver Melhor**. Salvador, Solisluma Design de Editora, 2006.

BAHIA. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO. **Estudos para Implementação do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária – PLANEHAB**. Salvador: SEDUR, 2013.

BAHIA. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO. **Relatório Síntese do PLANEHAB 2010/2013**. Salvador: SEDUR, 2013.

BALAGUER, Adriana Lima. **Entrevista sobre o Movimento dos Sem Teto da Bahia (Brasil)**. Tese de mestrado em Psicologia do Desenvolvimento com objeto de estudo nas crianças do MSTB. Disponível em: www.globaleducationmagazine.com. Acesso em: 04 de junho 2016.

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

BONDUKI, Nabil. **Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa Minha Vida. Teoria e Debate**. Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2008.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 05 de julho de 2013.

BRASIL. **Lei N. 10.257 de 10 de Julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal estabelecem diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 20 de maio 2012.

BRASIL. **Lei N. 11.977 de 7 de Julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2009/L11977.htm>. Acesso em: 20 de maio 2013.

CALDAS, Alcides; ALMEIDA, Arnaldo; LEAL, Danubia; MACHADO, Verena. **Tecnologia Social: Cooperação Universidade/Comunidade para o Desenvolvimento Urbano Regional e Local Sustentável.** Revista de Desenvolvimento Econômico, Ano IX, nº 16, Salvador, 2007.

CARVALHO, Inaiá M. M. de; PEREIRA, Gilberto Corso (orgs.). **Como Anda Salvador e sua Região Metropolitana.** 2. ed. Salvador, Edufba, 2008.

CARVALHO, Inaiá M. M. de; PEREIRA, Gilberto Corso (orgs.). **Salvador: Transformações na Ordem Urbana: Metrôpoles: Território, Coesão Social e Governança Democrática.** 1. ed. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2014.

CHONG, Andréa Ribeiro; MARQUES, Débora; ARAGÃO, Isadora; GRAZIELLE, Larissa; RIBEIRO, Susana; SANTIAGO, Ricardo. **Avaliação do Pós Ocupação do Programa Minha Casa Minha Vida no Residencial Recanto do Cajueiro.** Salvador, 2013. Trabalho da disciplina Política, Planejamento e Projetos Habitacionais do curso de Urbanismo da UNEB.

FERNANDES, Rosali Braga. **Periferização socioespacial em Salvador: Análise do Cabula, uma área representativa.** Tese de Mestrado. Feira de Santana, 1993. Disponível em: http://www2.ufes.br/sitientibus/pdf/11/periferizacao_socio_espacial_em_salvador.pdf. Acesso em: 05/2016.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatísticas e Informações. **Déficit Habitacional no Brasil 2011-2012.** Belo Horizonte, 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Fundação João Pinheiro e Ministério das Cidades divulgam os resultados do Déficit Habitacional Municipal no Brasil.** Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/noticias-em-destaque/2680-fundacao-joao-pinheiro-e-ministerio-das-cidades-divulgam-os-resultados-do-deficit-habitacional-municipal-no-brasil>. Acesso em: 04/11/2015.

GARCIA, Antônia dos Santos. **Desigualdades Raciais e Segregação Urbana em Antigas Capitais: Salvador, Cidade ‘Oxum e Rio de Janeiro, Cidade de Ogum.** Rio de Janeiro, 2006. Tese de Doutorado.

GORDILHO-SOUZA, Ângela. **Limites do habitar: Segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX,** 2ª Ed. rev. e ampl. – Salvador: EDUFBA, 2008.

MARICATO, Ermínia. **Política Urbana e de Habitação Social: Um Assunto Pouco Importante para o Governo FHC.** 1998. Disponível em:

<http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_politicaurb/anafhc.pdf>. Acesso em: 05 de julho de 2013.

MARQUES, Sabrina Durigon. **Direito à Moradia**. 1ª Ed. São Paulo: Estúdio Editores.com, 2015.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília, 2009.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Portaria N° 105 de 2 de Março de 2012**. Estabelece as diretrizes gerais e o cronograma para habilitação de entidades privadas sem fins lucrativos, como Entidade Organizadora – EO, no âmbito dos programas de habitação de interesse social.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Portaria N° 325 de 7 de Julho de 2011**. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, integrante do Programa minha Casa Minha Vida – PMCMV.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Portaria N° 168 de 12 de Abril de 2013**. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial – FAR no âmbito do Programa Nacional de habitação Urbana – PNHU, integrante do Programa minha Casa Minha Vida.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Portaria N° 595 de 18 de Dezembro de 2013**. Dispõe sobre os parâmetros de priorização e sobre o processo de seleção dos beneficiários do Programa minha Casa Minha Vida.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Projetos no Âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV**. IV Curso do Programa de Formação em Gestão de Projetos Urbanos, Brasília, 2014.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. **Como Produzir Moradia Bem Localizada com os Recursos do Programa Minha Casa Minha Vida? Implementando os Instrumentos do Estatuto da Cidade**. Texto em forma de Cartilha, Brasília, 2010.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. **Pesquisa de Satisfação dos Beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília, 2014.

OLIVEIRA, Anderson Gomes de. **A Periferia de Salvador: Avaliação da Qualidade de Vida em Áreas de Intervenção Habitacional para População de baixa Renda**. Tese de mestrado, Salvador 2012.

RIBEIRO, Letícia Cerqueira. **Mata Escura**. Salvador, 2014. Disponível em: <http://mataescura2014.blogspot.com.br/2014/11/mata-escura-salvador-ba.html>. Acesso em: 04/05/2016

SALVADOR. Prefeitura Municipal de Salvador. **Plano Municipal de Habitação de Salvador – 2008-2025**. Salvador, 2008. Secretaria Municipal da Habitação – SEHAB.

TOSTA, Aline. **Breve Balanço do Programa Minha Casa Minha Vida em Salvador**. Salvador, 2015.