



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
CENTRO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

CARLOS JOSUÉ DE ASSIS

**O PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL – PAR: OS AGENTES E
SUA MATERIALIZAÇÃO NO ESPAÇO METROPOLITANO DE FORTALEZA**

FORTALEZA-CEARÁ

2013

CARLOS JOSUÉ DE ASSIS

O PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL – PAR: OS AGENTES E SUA
MATERIALIZAÇÃO NO ESPAÇO METROPOLITANO DE FORTALEZA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa da Universidade Estadual do Ceará – UECE, como requisito para obtenção do título de mestre.

Orientador: Prof. Dr. Zenilde Baima Amora.

FORTALEZA-CEARÁ

2013

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Estadual do Ceará
Sistema Bibliotecas

Assis, Carlos Josué de Assis.

O Programa de Arrendamento Residencial – PAR: os agentes e sua materialização no espaço metropolitano de Fortaleza. [recurso eletrônico] / Carlos Josué de Assis. - 2013.

1 CD ROM: il; 4 ¾ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 203 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Estadual do Ceará. Centro de Ciências e Tecnologia, Programa de Pos-Graduação em Geografia, Fortaleza, 2013. Área de concentração: Mestrado em Geografia.

Orientação: Prof.^a Dra. Zenilde Baima Amora.

1. Programa de Arrendamento Residencial. 2. Espaço metropolitano de Fortaleza. 3. Materialização. 4. Agentes. I. Título.



GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
CENTRO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA - CCT
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA DA UECE-ProPGeo



FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome da Dissertação: "O Programa de Arrendamento Residencial – PAR: os agentes e sua materialização no espaço metropolitano de Fortaleza".

Data da Defesa: 30/09/2013

Nome do Autor: Carlos Josué de Assis

Nome do Orientador: Profª. Drª. Zenilde Baima Amora (UECE)

Trabalho apresentado ao Programa de Pós Graduação em Geografia – CCT/UECE, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Geografia, Área de Concentração: Análise Geoambiental e Ordenamento de Territórios de Regiões Semi-Áridas e Litorâneas.

BANCA:

Profª. Drª. Zenilde Baima Amora
Universidade Estadual do Ceará – UECE

Prof. Dr. Luiz Renato Bezerra Pequeno
Universidade Federal do Ceará – UFC

Profª. Drª. Virginia Célia Cavalcante de Holanda
Universidade Estadual Vale do Acaraú – UEVA

AGRADECIMENTOS

Agradecer aparece nesse momento como um bom sinal. Sinal de que venci mais uma etapa de minha vida, ou melhor, vencemos, pois essa vitória não é somente minha, mas de todos aqueles que estiveram direta ou indiretamente envolvidos no decorrer dessa pesquisa.

Começarei agradecendo a Deus, pois, enquanto cristão, não poderia negar jamais sua onipresença no meu viver.

Dedico grande gratidão aos meus pais, Dona Selma e Seu Tião, que mesmo sem saber bem do que se trata um Mestrado em Geografia, ou o que eu estava estudando ou deixando de estudar, eles estiveram do meu lado. E sem a menor sombra de dúvida, essa vitória também é deles.

Dedico, com enorme amor, muitas gratidões à "minha pequena", minha amada esposa, que soube compreender, muitas vezes, a minha ausência nos momentos de grande dedicação à pesquisa. Nos momentos de angústia, de incredulidade no realizar do trabalho, ela esteve do meu lado. Obrigado Senhora Milena.

Agradeço também à minha filha, Luanne, e à sua mãe, Josiane, que torceram muito por mim nas várias etapas da minha vida.

No campo dos amigos que ganhei na minha vida acadêmica, existe uma lista infindável, mas alguns não poderei deixar de citar.

Elizete e Jony, meus grandes amigos, meus conterrâneos. Desde a graduação estivemos juntos, compartilhando trabalhos, ideias, lutas, sonhos, alegrias e tristezas. À Elizete, muito obrigado por sua enorme ajuda na edição dos mapas, pelas pesquisas de campo e com construtores que fizemos juntos, pela companhia nos eventos sobre habitação.

Agradeço à minha amiga Eugênia Andrade, que esteve comigo nos primeiros campos por Fortaleza em busca de encontrarmos empreendimentos do PAR, no ano de 2007.

Não posso deixar de falar no camarada inseparável, Felipe Silveira. Desde a graduação, parceiros em quase tudo. Na sala de aula, no CAGEO, na SEFIN, no LABGEO, no Mestrado, no LEURC e na docência. Obrigado meu amigo.

Aos meus amigos desde o CAGEO, Rodrigo (Mossoró), Priscila, Átila, Jean, João Victor, Natália, Mariana, Anita, Érica, Yara, meus agradecimentos pelas contribuições que vocês deram tanto à pesquisa como à minha vida, pois vocês são a minha principal referência de pessoas que acreditam em dias melhores, que só serão alcançados lutando.

À Glauciana devo a credibilidade que ela sempre depositou em mim, quando me apresentou o PAR na graduação e me deixou incumbido de estudá-lo.

Professora Zenilde, sua compreensão e sabedoria lhe garantem um título de doutora, como nenhum diploma consegue. Sou enormemente grato por você ter aceitado o desafio de me orientar no mestrado em geografia. Desde quando comecei como seu monitor de Geografia Urbana na graduação, passei a admirar muito sua capacidade de ser uma orientadora que não nos concede respostas, mas questões.

Ao professor Renato Pequeno, que não se limitou a fazer parte da banca de defesa, não tenho palavras para agradecer pelas contribuições dadas na disciplina, na banca de qualificação e nos diálogos informais. Tenha a certeza, professor, que parte desse trabalho é do senhor.

À professora Virgínia, que também muito contribuiu, nos colóquios e seminários, nas disciplinas do mestrado e nas conversas enriquecedoras de bastidores. É uma honra ser avaliado pela senhora.

À professora Lúcia Brito. Com sinceridade, admiro muito a senhora, pela sua garra e altivez. Nesses anos de mestrado a senhora fez bem seu papel de coordenadora. Obrigado!

Agradecimentos especiais vão para os funcionários da GIDUR/FOR (CAIXA) e da GILIE/FOR (CAIXA), nas pessoas dos funcionários Maria, que me recebeu de braços abertos, Edísio, que coordenou a operacionalização do PAR no Ceará e nos concedeu ricas informações, Jadete e Syene, que abriram as portas dos empreendimentos do PAR para que pudéssemos realizar a pesquisa.

Por fim, agradeço a todos que não aparecem nessas poucas linhas, mas que também foram muito importantes para alcançar essa vitória.

*Ao percorrer os “Labirintos da Habitação”
brasileira, me perco em meio a uma construção
de paredes frágeis dos grandes conjuntos
habitacionais periféricos do BNH.
Vejo que possui o chão ora duro de terra batida
dos loteamentos clandestinos e ora acidentado e
lamacento das ditas áreas de risco.
Caminho por entre ruas sem nome, tortuosas,
de solos lamacentos e instáveis das favelas.
E quando paro e olho para cima, vejo, por entre
frestas do teto de um barraco velho, arranha-
céus que parecem gigantes querendo me
esmagar. E quando corro para as janelas vejo
terrenos vazios, mas cercados – à espera do
quê, e de quem? Passo enfrente a imóveis
vagos, mas também vejo pessoas morando na
rua, em prédios abandonados, em paradas de
ônibus.
Continuo a andar desnortado por entre
imensos quarteirões murados e vazios, repletos
de guaritas e guardiões, e quase sem fôlego vejo
condomínios do PAR e do MCMV que se
expandem pontualmente em áreas periféricas
pobres da cidade. Então indago: é a saída desse
labirinto? Ou é só a materialização do
Minotauro que nele habita?*

Carlos Josué de Assis

RESUMO

A Região Metropolitana de Fortaleza, como uma grande metrópole brasileira, não foge à regra dos processos de segregação socioespacial em seus movimentos de expansão metropolitana. A problemática urbana da habitação na metrópole cearense é caracterizada pela marcante expansão de favelas, loteamentos clandestinos na periferia, marginalizando do mercado imobiliário formal grande parte da população devido ao seu baixo poder aquisitivo e ao preço da moradia, objeto de especulação. Para atender a essas transformações, durante as décadas de 1970 e 1980, expandiram-se os conjuntos habitacionais da COHAB-CE nas franjas da cidade e nos municípios vizinhos, criando novas frentes de expansão urbana, que trazem consigo novos espaços de especulação e de segregação, tornando-se parte característica da paisagem urbana. No entanto, será nesse contexto, precisamente no governo de FHC, que será lançado o Programa de Arrendamento Residencial – PAR em 1999, sendo em tese uma “política habitacional destinada à população de baixa renda (até oito salários mínimos) para arrendamento residencial de unidades habitacionais, com opção de compra no final do prazo de 180 meses (15 anos)” No que concerne ao momento histórico, o PAR assume importância singular, porque está situado num nexos histórico entre dois "marcos" das políticas habitacionais brasileiras, que são o fim do BNH e a criação do Ministério das Cidades. O primeiro marco foi caracterizado pela fase do "hiato" das políticas habitacionais, a municipalização, a ascensão do autofinanciamento, o aprofundamento do déficit habitacional, a multiplicidade de programas habitacionais desconexos, mas também pelo acirrado debate sobre novas soluções para a questão habitacional no Brasil. Como segundo marco, tivemos a criação do Ministério das Cidades, em 2003, período do primeiro governo Lula, verificando-se profundas mudanças nos rumos das políticas habitacionais, que passam por um processo de centralização, mas também de uma maior aproximação do mercado imobiliário com o Estado. Essa transição refletiu no PAR, cabendo-nos realizar uma periodização, ao longo de sua existência, em três tempos: *início, concretização e extinção*. Nesse sentido, o presente trabalho objetiva entender a lógica da materialização do PAR no espaço metropolitano de Fortaleza a partir da relação entre seus agentes nas múltiplas escalas. A metodologia desta pesquisa constituiu-se de revisão de literatura através de levantamento bibliográfico e documental. Pesquisa em bibliotecas, arrolamento de dados e informações junto às instituições responsáveis pela execução do programa, como a Caixa Econômica Federal – CEF, dentre outros agentes envolvidos. As considerações finais apontaram para um programa que, embora apresentasse diretrizes nacionais, em sua realização tomou peculiaridades locais

de acordo com a relação dos agentes envolvidos na sua produção, como o estreitamento da relação construtoras/CEF e da ausência do poder público local no caso do Ceará. Sua atuação é marcada por altos e baixos devido ao momento histórico de transição em que ele está inserido. A sua produção na RMF é marcada por uma pulverização dos seus condomínios fechados na periferia pobre do espaço metropolitano, levando para essas áreas a nova classe trabalhadora, assim como um novo processo de valorização do solo urbano.

Palavras-chave: Programa de Arrendamento Residencial. Espaço metropolitano de Fortaleza. Materialização. Agentes.

ABSTRACT

The Metropolitan Region of Fortaleza city, as a large Brazilian metropolis, is not an exception of the socio-spatial segregation processes in their metropolitan expansion movements. The urban housing problem in the Ceará Metropolis is characterized by the strong expansion of slums, clandestine residential land division in the outskirts, marginalizing great part of the population from the formal real estate market due to its low purchasing power and to the housing price, which is a speculation target. In order to meet these changes, during the 70s and 80s, it was expanded the housing projects of COHAB-CE in the edge of the capital and in the nearby cities, creating new urban expansion fronts, which brings with itself new spaces for speculation and segregation, becoming feature of the urban landscape. Nevertheless, it will be in this context, accurately in FHC's term (Fernando Henrique Cardoso), that will be launched the Residential Lease Program (Programa de Arrendamento Residencial – PAR) in 1999, which in theory is a “housing policy for the low-income population (up to eight times the minimum wage) for residential rental housing units, with a purchase option at the end of the term of 180 months (15 years)” As far as the historical moment is concerned, PAR (Programa de Arrendamento Residencial, Residential Lease Program) takes on a particular importance, because it is situated in a historical link between two “landmarks” of the Brazilian housing policies, which are the end of the BNH (National Bank of Habitation) and the creation of the Department of the Cities. The first landmark was marked by the phase of a “gap” in the housing policies, the municipalization, the rise of self-financing, the enlargement of the housing shortage, the multitude of disconnected housing programs, but also due to the tough debate about new solutions for the housing matter in Brazil. As a second landmark, we had the creation of the department of the Cities, in 2003, period of the first term of Lula, with deep changes in the directions of the housing policies, which go through a process of centralization, but also a larger approximation of the real estate market to the State. This change had an effect on the Residential Lease Program (PAR), being up to us to carry out a timeline, throughout its existence, in three stages: *beginning, implementation and extinction*. In this sense, this study aims to understand the logic of the PAR embodiment in the metropolitan area of Fortaleza from the relationship among its agents in the multiple scales. The methodology of this research is composed by literature review through a bibliographical and documental survey. Research in libraries, enrollment data and information from the institutions responsible for implementing the program, such as Caixa Econômica Federal – CEF, among other stakeholders. The conclusions point to a program which, although it shows

national guidelines, in its execution it took local peculiarities according to the relationship of the agents involved in its production, like the closer relationship: building companies/CEF, and the absence of the local public power in the case of Ceará. Its performance is marked by ups and downs due to the historical moment of change in which it is. Its production in the Metropolitan Region of Fortaleza (RMF – Região Metropolitana de Fortaleza) is marked by a pulverization of its gated communities in the poor edge of the metropolitan spaces, leading the new worker class to these areas, as well as a new process of appreciation of the urban land.

Keywords: Residential Lease Program. Metropolitan space of Fortaleza. Embodiment. Agents

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNH	Banco Nacional da Habitação
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CCI	Cédula de Crédito Imobiliário
CEF	Caixa Econômica Federal
COHAB	Companhia de Habitação
COHAB-CE	Companhia de Habitação do Ceará
CRI	Certificado de Recebíveis Imobiliários
CURA	Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada
EC	Estatuto da Cidade
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FAS	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FCP	Fundação Casa Popular
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIMACO	Programa de Financiamento de Materiais de Construção
FINASA	Programa de Financiamento para Saneamento
FINSOCIAL	Fundo de Investimento Social
GIDUR/FOR	Gerência de Filial de Desenvolvimento Urbano/ Fortaleza
GILIE/FOR	Gerência de Filial de Alienar Bens e Imóveis/ Fortaleza
GTR/SFH	Grupo de Trabalho sobre a Reformulação do SFH
HABITAFOR	Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBH	Instituto Brasileiro de Habitação
INOCOOP	Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPMF	Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
ISS	Imposto Sobre Serviços

ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
HIS	Habitação de Interesse Social
LCI	Letra de Crédito Imobiliário
LULA	Luiz Inácio Lula da Silva
MAS	Ministério da Ação Social
MBES	Ministério de Habitação e do Bem-Estar Social
MCidades	Ministério das Cidades
MCMV	Minha Casa Minha Vida
MDU	Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
MHU	Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente
MPO	Ministério do Planejamento e Orçamento
OGU	Orçamento Geral da União
ONG	Organização Não Governamental
PLANHAP	Plano Nacional de Habitação Popular
PAIH	Plano de Ação Imediata para Habitação
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PBQP-H	Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade Habitacional
PC	Partido Comunista
PCC	Programa Carta de Crédito
PD	Plano Diretor
PEP	Programa Empresário Popular
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNH	Política Nacional de Habitação
PNHIS	Política Nacional de Habitação de Interesse Social
PROFILURB	Programa de Financiamento de Lote Urbanizado
PROMORAR	Programa de Erradicação da Sub-habitação
PROTECH	Programa de Difusão Tecnológica para Construção de Habitação de Baixo
PSH	Custo
PT	Programa de Subsídio à Habitação
RMF	Partido dos Trabalhadores
RMSP	Região Metropolitana de Fortaleza
SBPE	Região Metropolitana de São Paulo
SEAC	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SEDU	Secretária Especial de Ação Comunitária
SEDUR	Secretária Especial de Desenvolvimento Urbano
SER	Secretaria de Desenvolvimento Urbano
SFH	Secretária Executiva Regional
SFI	Sistema Financeiro de Habitação
SIAPF	Sistema Financeiro Imobiliário
s.m	Sistema de Acompanhamento de Programas de Fomento
SNH	Plano Nacional de Habitação Popular
SNHM	salário mínimo
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação
SPURB	Sistema Nacional de Habitação de Mercado
TCLE	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
Uh	Secretaria de Política Urbana
VRF	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
	unidades habitacionais
	Valor de Referência de Financiamento

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	18
1.1	A CONSTRUÇÃO DO OBJETO.....	18
1.2	A ESCOLHA DO MÉTODO.....	21
1.3	ORGANIZAÇÃO DO TEXTO.....	28
2	UMA (RE)LEITURA ACERCA DAS ABORDAGENS SOBRE A QUESTÃO DA HABITAÇÃO.....	28
2.1	AS PRIMEIRAS ABORDAGENS SOBRE A QUESTÃO DA HABITAÇÃO.....	31
2.2	COMO SE PROCESSAM AS ABORDAGENS DA QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL.....	32
2.2.1	A habitação encarada como forma nos estudos do planejamento urbano higienista ou “viés histórico das abordagens sobre habitação”	35
2.2.2	Os estudos da habitação a partir do Estado e das políticas habitacionais.....	36
2.2.3	As abordagens acerca da luta pelo acesso à moradia e a cidade informal ou espontânea	42
2.2.4	As abordagens materialistas-histórico-dialéticas acerca da produção social do espaço urbano a partir das questões habitacionais.....	46
3	AS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL: O BINÔMIO SFH/BNH E OS PROGRAMAS PAR E PMCMV.....	49
3.1	OS ANTECEDENTES DA CRIAÇÃO DO BNH: O CONTEXTO EM QUE AS POLÍTICAS HABITACIONAIS SÃO PENSADAS E REALIZADAS.....	50
3.2	DO NASCIMENTO À EXTINÇÃO DO BINÔMIO BNH E SFH: A IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA HABITACIONAL E URBANA A PARTIR DA DUPLA INTEGRAÇÃO DO ESTADO.....	54
3.2.1	A face urbana do binômio BNH/SFH.....	60
3.2.2	A crise do binômio BNH/SFH e sua falência.....	61
3.3	PÓS-BNH: DO HIATO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS À CRIAÇÃO DO PAR.....	64
3.3.1	Habitação popular no Governo Sarney (1986-1989): uma questão secundária.....	66

3.3.2	Os anos de 1990: a política habitacional na sua face mais neoliberal da história e a criação do PAR.....	68
3.4	O PAR EM TRÊS TEMPOS: <i>INÍCIO, CONCRETIZAÇÃO E EXTINÇÃO</i>	80
3.4.1	O PAR no governo FHC: um programa acéfalo.....	81
3.4.1.1	O arrendamento ou <i>leasing</i>	83
3.4.1.2	Os agentes envolvidos na produção do PAR no período FHC: a CEF e a concentração de funções.....	87
3.4.1.3	O PAR e outras inovações e atuação no governo FHC.....	95
3.4.1.4	Atuação do PAR no governo FHC.....	97
3.4.2	O PAR no governo Lula e os antecedentes do PMCMV: a criação do Ministério das Cidades e a formulação da nova Política Nacional de Habitação.....	98
3.4.3	A produção do PAR na sua existência e a política distributiva.....	105
3.4.4	A extinção do PAR? A criação do PMCMV.....	109
4	O PAR NO ESPAÇO METROPOLITANO DE FORTALEZA: ESCALAS E AGENTES.....	114
4.1	O RECORTE METROPOLITANO E TEMPORAL DO OBJETO.....	116
4.2	A DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL NADA ALEATÓRIA DO PAR NA METRÓPOLE E O PAPEL DOS AGENTES..	117
4.2.1	Um programa, dois governos: aspectos da produção do PAR na RMF nos governos FHC e Lula.	125
4.3.1	A relação dos agentes na produção do PAR no espaço metropolitano de Fortaleza...	137
4.3.1.1	A pseudorrelação do PAR e da prefeitura.....	137
4.3.2	Construtoras e CEF no PAR: os agentes-chave.	143
4.4	A EXPANSÃO METROPOLITANA DA HABITAÇÃO: O PAR E A HABITAÇÃO DE MERCADO.....	150
4.5	FORMA E ESSÊNCIA: O COTIDIANO DA NOVA CLASSE TRABALHADORA DO PAR NAS PERIFERIAS POBRES DO ESPAÇO METROPOLITANO DE FORTALEZA.....	155
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	172
6	REFERÊNCIAS.....	178
	APÊNDICES.....	189
	APÊNDICE A - ROTEIRO USADO NA ENTREVISTA NA	

GIDUR/FOR E AS ANOTAÇÕES.....	189
APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADO NA GILIE/FOR.....	191
APÊNDICE C - QUESTIONÁRIOS APLICADOS AOS ARRENDATÁRIOS DO PAR NA RMF.....	193
APÊNDICE D- QUADRO DE EMPREENDIMENTOS SELECIONADOS PARA APLICAÇÃO DOS QUESTIONÁRIOS E SUAS CARACTERÍSTICAS.....	196
APÊNDICE E - EXEMPLOS DE COMUNICADOS AFIXADOS NAS ÁREAS COMUNS DOS EMPREENDIMENTOS, INFORMANDO OS DIAS E OS HORÁRIOS DO PESQUISADOR.....	197
ANEXOS	198
ANEXO A - EDITAL DA CEF Nº 09 DE 22 DE JULHO DE 1999. INDICA AS ÁREAS DA RMF PROPÍCIAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO PAR.	199
ANEXO B -TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – EDÍSIO FERNANDES (GIDUR/FOR)	201
ANEXO C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE. GERENTE DA GILIE/FOR.....	202
ANEXO D - RESPOSTAS CEDIDAS POR SYENE CUSTÓDIO, GERENTE DA GILIE/FOR, COM AUXÍLIO DA TAMBÉM FUNCIONÁRIA JADETE MARIA DAEUBLE. COM ANOTAÇÕES DO AUTOR.....	203

1 INTRODUÇÃO

A habitação, o abrigo, o teto, a proteção contra as intempéries da natureza, o lugar onde se espera estar ao final de um dia de trabalho, “o castelo”, “o refúgio”, “a segurança do lar”... A casa é uma necessidade diária do ser humano, isso porque não podemos ficar um dia sem o morar. Seja numa mansão à beira-mar, num apartamento na área nobre da cidade, numa casa duplex, num “apartamento” de conjunto habitacional para baixa renda, na periferia da cidade, ou numa casa de taipa no campo, num barraco de lona nas bordas de um rio ou lagoa, ou em uma casa em "eterna" construção localizada em um loteamento clandestino ou favela.

A realidade ostenta em seu significado, quase como sinônimo, a complexidade. Gaston Bachelard, grande filósofo e poeta, em sua obra *A formação do espírito científico*, afirma que “O conhecimento do real é luz que sempre projeta algumas sombras. Nunca é imediato e pleno. [...] O pensamento empírico torna-se claro *depois*, quando o conjunto de argumentos fica estabelecido” (BACHELARD, 1996 p.17).

Este trabalho constituiu-se a partir de um longo percurso de formação do “espírito científico”. Na busca do conhecimento do real, passou por momentos desafiadores no decorrer de sua constituição. Desafiadores porque muitas vezes, no avançar das leituras, tanto teóricas como empíricas, evidenciou-se a necessidades de se avaliar e reavaliar o objeto, elaborar e reelaborar os “argumentos”, definir e redefinir métodos e metodologias, para assim chegar ao conhecimento da realidade estudada e atingir os objetivos estabelecidos.

Nesse sentido, as linhas que se seguem trazem um breve relato do processo em que se deu a construção do objeto, isto é, a elaboração dos questionamentos sobre a materialização do Programa de Arrendamento Residencial – PAR no espaço metropolitano de Fortaleza. Por fim, procedemos a uma breve explanação acerca da divisão dos capítulos do trabalho.

1.1 A CONSTRUÇÃO DO OBJETO

O processo inicial de descoberta do objeto se desenrolou na nossa graduação no curso de bacharelado em Geografia, da Universidade Estadual do Ceará (2006-2009), precisamente na disciplina de Geografia Urbana e dos Serviços (2008). Tal interesse converteu-se depois no projeto de trabalho de conclusão do curso.

A descoberta do objeto se deu a partir da observação de alguns empreendimentos habitacionais geridos pela Caixa Econômica Federal – CEF no formato de condomínios

fechados, situados em áreas periféricas da cidade de Fortaleza. Esses empreendimentos chamavam nossa atenção por conterem cercas elétricas, portaria com segurança 24hs, garagens abarrotadas de veículos, não obstante fizessem parte de um programa habitacional para quem afirmava ser baixa renda e houvessem sido construídos pelo Programa de Arrendamento Residencial – PAR.¹

Diante dessas observações, algumas questões nortearam a pesquisa, dentre as quais destacamos: *Como o PAR se materializava no espaço urbano de Fortaleza? Como se processa a incorporação de novos equipamentos urbanos? Quais os agentes envolvidos na aplicação do programa? Quem eram os verdadeiros beneficiários do programa? Quais as especificidades desse novo padrão habitacional e por que ele foi adotado?*² *Como foram tratadas as questões socioambientais nesse programa?*

Elaboramos, a partir desses questionamentos, um projeto de pesquisa que visava refletir sobre o PAR numa perspectiva mais local. Entre as localizações contempladas pelo programa, elegemos como objeto empírico de análise os condomínios Búzios, João Marcelo e Maria Letícia, três empreendimentos vizinhos que juntos somam 552 unidades habitacionais, entregues em 2007 e situados no bairro Itaperi, em Fortaleza. Esse bairro, aliás, vem sofrendo intensas transformações no padrão de uso e ocupação do solo urbano, dinamizado pela implantação de vários condomínios residenciais e, conseqüentemente, de infraestrutura urbana necessária.

Observa-se, nesse momento inicial da pesquisa que as questões levantadas eram muito amplas, pois buscávamos entender o espaço urbano a partir de um programa habitacional, demonstrando que nossas leituras ainda não tinham penetrado no campo da interdisciplinaridade das abordagens sobre habitação e espaço urbano nem se aprofundado no próprio valor empírico do objeto.

Desse modo, visualizávamos a necessidade de estudar o PAR, haja vista que havíamos constatado, na pesquisa, que esse programa habitacional era pouco estudado e que,

¹ O PAR constituía-se em um programa habitacional criado no segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1999-2002) a partir da Medida Provisória n. 1.823, de 29 de abril de 1999, no âmbito da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU) da Presidência da República. Teve continuidade no governo Lula (2003-2006) sob a égide do recém-criado Ministério das Cidades, apresentando inovações no que concerne ao acesso (o arrendamento residencial ou *leasing*), com vários empreendimentos na RMF entre os anos 2000 e 2007.

² O que chamamos de “novo padrão de habitação”, no caso do PAR, é a forma predominante do programa em Fortaleza, cujos empreendimentos, distribuídos de forma pontual pelos bairros periféricos da cidade e dos municípios que compõem a RMF, são caracterizados arquitetonicamente por pequenos conjuntos de casas e condomínios horizontais fechados (predominantes no governo FHC) e, principalmente, por blocos de apartamentos em forma de condomínios verticais também fechados (característicos do governo Lula), apresentando unidades habitacionais com dimensão média de 42,61 m².

com o fim do Banco Nacional da Habitação – BNH, em 1986, criou-se uma verdadeira lacuna nos estudos sobre as questões habitacionais brasileiras. O programa também trazia elementos novos na política habitacional do país, como suas fontes de recursos, o arrendamento residencial e a forma de morar em condomínios fechados nas periferias.

Neste percurso, autores como Mynayo nos ajudaram muito, mostrando que “o conhecimento científico se produz pela busca de articulação entre teoria e realidade empírica.” (2008, p.54). Após a conclusão do curso, passamos um ano no mundo do trabalho, que consistia em produzir o “Censo Territorial de Fortaleza”, cuja principal função era conhecer o território para melhor geri-lo e também para o poder público auferir impostos (IPTU, ITBI e ISS). Foi um período em que nos aproximamos da realidade empírica. Vimos de perto a cidade do mercado formal e do mercado ilegal da habitação, das favelas que brotavam entre condomínios de luxo (às vezes, dos condomínios de luxo que surgiam entre favelas), dos bairros horizontais pobres nas franjas da metrópole e dos bairros verticalizados nas áreas nobres. Vimos conjuntos habitacionais do BNH dominados, no decorrer do tempo, pela autoconstrução e vimos, concomitantemente, condomínios fechados, com muros altos e cerca elétrica, entre os quais alguns eram empreendimentos do PAR.

Em 2011, foi o momento de retorno ao teórico, mas sem abandonarmos o empírico, evidentemente. Destarte, entramos no Programa de Pós-Graduação em Geografia da UECE com o projeto de pesquisa que pretendia estudar o PAR em Fortaleza, sob a orientação da Professora Zenilde Baima Amora e vinculado ao Laboratório de Estudos Urbanos e da Cidade – LEURC.

Com a exposição do nosso trabalho foi possível realizar discussões que favoreceram o desenvolvimento de contribuições relevantes, sobretudo, no que se referiu ao recorte espacial e temporal da pesquisa. Além disso, recebemos valiosas indicações de leituras e de fontes de pesquisa.

Paralelamente às atividades referentes às disciplinas, aprofundamos a nossa proposta de pesquisa com as seguintes questões norteadoras: Como o PAR vem se desenvolvendo no espaço metropolitano de Fortaleza? Quais as especificidades desse novo padrão habitacional e por que ele foi adotado? Quais são os agentes produtores do espaço urbano envolvidos no processo de introdução do PAR e como eles atuam? Como se dá a relação entre a valorização do solo urbano e essa forma de habitação? Qual a importância do PAR para a história das políticas habitacionais brasileiras?

A partir desses questionamentos, estabelecemos o objetivo central de entender a lógica da materialização do PAR no espaço metropolitano de Fortaleza por meio da relação entre seus agentes nas múltiplas escalas.

Nessa caminhada, aguçamos nosso “instinto formativo” questionando o que estava posto e procurando afastar o “instinto conservativo”, que prefere o que confirma ao que contradiz, pois preferimos as perguntas às respostas, afinal de contas “o homem movido pelo espírito científico deseja saber, mas para, imediatamente, melhor questionar” (BACHELARD, 1996 p.21).

1.2 A ESCOLHA DO MÉTODO

Quando nos propomos a entender a lógica de espacialização do PAR no espaço metropolitano de Fortaleza, não a reduzimos a uma mera localização espacial de uma necessidade ou de uma função, mas a entendemos da maneira como afirma Henri Lefebvre (2008 [1972]), ou seja, “trata-se de espacializar uma atividade social, ligada a uma prática no seu conjunto, produzindo um espaço apropriado” (2008, p.22). O espaço abordado por esse autor é o espaço social, entendido “como o lugar da reprodução das relações de produção”, e o conhecimento acerca dele “retoma a dialética [*sic*], pois a análise detecta e revela contradições do espaço” (1973, p.17).

Nesse sentido, com base na premissa do referido autor são feitas críticas aos estudos neopositivistas quantitativistas, que influenciavam grande parte das ciências, inclusive a geografia de cunho positivista e neopositivista. A análise espacial era predominantemente econômica e os seus temas giravam em torno do espaço geométrico, das localizações econômicas, enquanto o tempo era visto como contido em termos de taxas de atualização e de ciclos. Gomes (2005, p. 25), acerca dessa abordagem geométrica, adverte: “Parece que tão pouco interessa sua geometria se não a relacionarmos às relações sociais, conflitos, usos e contextos sob os quais esta forma existe e resiste em tempos diversos”.

As críticas aos métodos positivistas e neopositivistas têm suas origens a partir da década de 1970, quando da busca por métodos alternativos de pesquisa nas ciências sociais. Métodos esses que, influenciados por contribuições teóricas de Marx, “buscaram analisar as complexas relações entre a estrutura dinâmica do modo de produção capitalista e sua organização espacial” (BRANDÃO, 2007, p. 64). Trata-se de uma ascensão da perspectiva social crítica, que a partir da dialética passa a reconhecer a especificidade histórica e a construção social dos fenômenos existentes (RICHARDSON *et al.* 1999).

A Geografia Crítica tem por base de análise espacial o materialismo histórico, e os seus temas abordam relações sociais e embates espaciais, por conseguinte, o tempo da reprodução das classes sociais, cujos estudos dos processos se darão ao longo do tempo.

Nesse sentido, não estamos nos propondo a realizar um estudo descritivo sobre um programa ou uma política habitacional isoladamente, “como é tradição em nosso meio acadêmico”, o que impede que se compreenda a totalidade da questão da habitação no espaço urbano (MARICATO, 2009). O que propomos é partir de uma espacialização do objeto, baseando-nos na lógica dialética conforme Lefebvre (2008), que atenta para as relações contraditórias que se dão no espaço, ou seja, vê o espaço enquanto uma produção social. Assim, além da eleição de uma investigação crítica, considera-se o seu caráter variável e flexível, que só assume uma forma específica quando aplicada ao estudo particular (RICHARDSON, 1999).

Nessa perspectiva, partimos da concepção de Carlos (2006), entendendo que o espaço urbano, na análise geográfica, compreende a cidade enquanto prática espacial em sua constituição social e histórica. Ainda nesse caminho e apoiados em Corrêa (1993), intentamos analisar, à luz da teoria, os agentes produtores do espaço, que, diante das relações macroeconômicas dos processos e da metropolização das cidades brasileiras, colaboram para a (re)estruturação do espaço habitacional urbano.

Carlos (2006) reafirma o poder de atuação do Estado capitalista no modelo neoliberal como ator direto no espaço da metrópole, construindo a infraestrutura necessária e as condições para as novas atividades econômicas. Por esses motivos, apreendemos o Estado como um dos principais agentes envolvidos na produção do espaço urbano.

Com relação aos agentes produtores do espaço urbano, cabe ainda destacarmos a classe média brasileira nos processos de industrialização e urbanização do Brasil, além de a mesma ser grande público alvo das políticas públicas de habitação. Entendendo-se que essa classe, no Brasil, emerge junto com a industrialização, que se processou sob a égide do contexto mundial da industrialização periférica enquanto mecanismo de expansão capitalista, e significou a porta de entrada para a instalação do capitalismo monopolista no país após a Segunda Guerra Mundial. Segundo Oliveira, é precisamente nesse momento histórico que se forjam as condições para a emergência de uma nova estrutura de classes na sociedade brasileira, destacando a classe média:

O estilo de organização das empresas dos países capitalistas centrais traz em si mesmo uma complexa divisão social do trabalho, onde se destaca a enorme gravitação do chamado trabalho improdutivo nessa divisão social de trabalho no

interior de cada empresa. Portanto, isto se transpõe para o conjunto das empresas que aqui se instalaram. Em outras palavras, os famosos **executivos, os gerentes, toda a classe de trabalho improdutivo, que faz as vezes do capitalista para gerir propriamente o trabalho produtivo**, é um padrão que as empresas internacionais trazem e instalam dentro do Brasil imediatamente. Isso traz como consequência o fato de que cresce enormemente na economia brasileira essa parcela de trabalhadores improdutivos, que dá lugar àquilo que a sociologia chama de ‘as classes médias’; não é uma pequena burguesia, desde logo. (OLIVEIRA, 1982, p. 49, grifo nosso)

Essas classes médias abordadas por Francisco de Oliveira não são uma pequena burguesia, de acordo com a caracterização de Marx, pois não controlam nenhum meio de produção. O que as determina é o padrão organizacional das empresas internacionais. Elas são, na verdade, “um heterogêneo conjunto de ocupações, qualificações e níveis de remuneração, cuja única homogeneidade é dada pelo fato de que não estão diretamente empregados na linha de produção” (OLIVEIRA, 1987, p. 95). A classe média, segundo o autor, “transformou, por assim dizer, o padrão de estrutura de classes no Brasil” (p. 50). Essas classes assumem um enorme peso político e “social antes de político”, como o autor destaca, pois, com o “afastamento aparente das outras classes sociais, as classes médias ganham uma enorme super-representação de seus estatutos sociais na política” (p. 102), criando demandas dentro da cidade, o que levou Oliveira a assim se expressar:

Eu resumiria afirmando que o urbano hoje no Brasil são as classes médias. [...] Do ponto de vista do urbano, das relações entre Estado e o urbano, essas novas classes médias criam demandas dentro da cidade. E o Estado hoje, do ponto de vista de sua relação com o urbano, entre outros aspectos importantes, saliento, é em grande maioria determinado pela demanda das classes médias dentro das cidades. Sem organização econômica e política das classes trabalhadoras, o **Estado passa, desse ponto de vista de investimentos público, a atender sobretudo às demandas das classes médias que estão nas cidades**, criando um paradoxo [...] que resiste a todas as tentativas de planejar o caos e que é determinado, de um lado, pelo peso social das classes médias e pela falta de voz das classes chamadas populares na estrutura política e no aparelho de Estado. (OLIVEIRA, 1982 p.51, grifo nosso)

Destacamos a importância atribuída à classe média na formação do urbano no Brasil e suas consequências com o processo de industrialização periférica do Pós-Guerra³, além da relação dessa classe com o Estado. Daí constatou-se o beneficiamento histórico, no Brasil dos investimentos públicos, a exemplo das políticas habitacionais, como revela Sposito (2005): a possibilidade de termos acesso à moradia está ligada ao nível salarial, ou melhor, à renda. Continua seu texto levantando a questão do trabalhador no Brasil, que recebe o piso

³ Segundo afirma Bolívar Costa, “A expansão do capitalismo em escala mundial acarreta, entre outras consequências, o crescimento numérico das classes intermediárias e do operariado.” (1973 p. 33). Assim, a ascensão da classe média no Brasil, reconhecidas as suas particularidades, estava ligada à um fenômeno de escala mundial.

salarial nacional, “não consegue sequer alimentar devidamente sua família, o que dizer de ter acesso a uma moradia, pela compra ou aluguel do imóvel”.

No entanto, Oliveira (1987 p. 10) revela a dificuldade em reconhecer o perfil das classes sociais quando adverte:

No sentido de que enquanto o sistema capitalista se afirma sistematicamente enquanto tal, borrando ou anulando ou ainda subordinando as formas que o precederam, sendo portanto mais transparente o caráter do sistema em si mesmo, o movimento das classes **vai no sentido inverso, isto é, torna-se mais complexo e mais difícil reconhecer, enfim, o perfil das classes sociais.** (grifo nosso)

Ressalta-se que tal análise processou-se na década de 1980. Todavia, Sousa e Lamounier (2010) tentam compreender as “Ambições, valores e projetos” para a classe média que emerge nos primeiros anos do século XXI e sua caracterização. Nessa tentativa, os autores levantam três conjuntos de fatores responsáveis pelos processos de mobilidade social, que se constituem em:

1. Fatores econômicos – a começar pelo ritmo e composição do crescimento econômico – e processos estruturais que deles decorrem diretamente.
2. Recursos “weberianos”: educação, empreendedorismo, atitudes em relação ao trabalho etc.
3. Recursos políticos, muito além do peso numérico que a classe média obviamente tem, significando capacidade de articular seus interesses, de pressionar o sistema político e, no limite, de projetar uma visão da sociedade consentânea com seus objetivos e valores. (p. 4).

Tomando por base a importância que a classe média adquiriu na produção do urbano no Brasil e a sua capacidade de fazer com que sejam atendidas suas demandas, podemos pensar, então, num perfil para a classe média brasileira no século XXI, quando ela passa a ser foco das políticas nacionais de habitação de mercado. Logo, não podemos entender uma classe sem considerar os fatores históricos de sua formação e sem colocar em voga novas variáveis que a realidade impõe.

Ribeiro (2004, p.28), em texto intitulado “Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito”, afirma que a “insegurança” e o “medo” predominantes hoje nas cidades “participa do processo de desconexão das altas classes médias das funções de mediação”, incentivando comportamentos autodefensivos e individualistas, que se materializam no espaço a partir da “busca de modelos segregados de moradia, como os de condomínio fechado, verdadeiros enclaves fortificados”.

Carlos (2007), discorrendo acerca dos condomínios fechados e das estratégias do mercado imobiliário, assim se expressa:

Já os condomínios fechados apontam, para além da necessidade e vontade de isolamento (referenciada pela a espontaneidade com que as classes de poder econômico semelhante se localizam no espaço), a realização de estratégias imobiliárias que têm gerado na metrópole o estabelecimento de lugares separados e murados e o “espontâneo” se encontra capturado pela estratégia do mercado imobiliário em que o solo urbano adquire, plenamente, a condição de mercadoria. O espaço tornado raro, custoso, de luxo, é mantido por várias estratégias como circuito da reprodução do setor imobiliário. (Carlos, 2007 p.94).

No entanto, ressaltamos que não são exatamente as classes mais abastadas que estão ocupando o espaço metropolitano periférico, onde tiveram seu processo de urbanização marcados por grandes conjuntos habitacionais e maneiras informais de moradia, mas uma nova faixa de renda, geralmente maior do que aquela que ali habitava outrora. Uma faixa de renda que a partir da primeira década de 2000 participa do mercado formal da habitação, que tem acesso a financiamentos imobiliários públicos e ao crédito, que possui escolaridade média e superior, que ocupa cargos públicos e privados e que são chefes de setor, trabalhadores especializados e profissionais liberais, que têm acesso ao crédito, mas que também precisam de um lugar para morar na cidade. Essas características nos falam um pouco a respeito do que é essa dita “nova classe média brasileira” ascendente no limiar do século XXI, que vai (re)produzindo os processos de urbanização e de metropolização.

Cabe ainda analisarmos a relação da produção pública de habitação à luz da economia urbana. Ribeiro (1982) afirma que o sistema de incorporação imobiliária necessita de condições básicas para o seu surgimento e que uma delas é a formação de um sistema financeiro capaz de captar pequenas poupanças e outros fundos para fomentar o setor imobiliário no que concerne ao financiamento e a comercialização. Isso o leva a constatar que “em muitos países foi necessária a intervenção do Estado para que essas condições fossem criadas e esse, ao nosso ver, é o principal objetivo das políticas habitacionais” (p.41).

O capital do incorporador “se valoriza na esfera da circulação da mercadoria e não no momento da produção” (Ribeiro 1981, p 42), logo a terra não é o suporte de consumo, como o é nas fronteiras agrícolas da cidade. Para o incorporador, o preço máximo que pode pagar pela terra é aquele que não signifique a diminuição da margem de lucro. Ele tentará pagar um valor ao terreno que lhe garanta posteriormente um sobrelucro. Isso será possível mediante a localização do terreno no espaço urbano onde se poderá cobrar pelos imóveis preços acima dos que são cobrados naquela área, se apropriando de uma renda produzida coletivamente a partir da transformação do solo urbano. Nesse caso, o incorporador, ao se

instalar em determinadas áreas, se apropria de externalidades positivas e negativas, mas o que acontece é que ele incorpora as positivas, enquanto externaliza as negativas.

Nesse sentido, nos embasamos no conceito de Harvey de “ambiente construído”, o qual é compreendido como “a totalidade das estruturas físicas – casas, ruas, fábricas, escritórios, sistemas de esgotos, parques, equipamentos culturais, educacionais etc”. O referido autor ainda contribui trazendo a questão das disputas em torno do ambiente construído, enfatizando que:

O caráter fixo do ambiente construído acarreta a produção e o uso de mercadorias sob condições de competição monopolística espacial, com fortes efeitos de “vizinhança” ou de “externalidades”. Muitas das disputas que ocorrem referem-se a externalidades (o valor de uma residência é determinado em parte pelas condições das que a rodeiam) e cada proprietário está, portanto, muito interessado em assegurar que a vizinhança em conjunto seja, portanto, bem conservada. (HARVEY, 1982 p. 9)

Já, Ribeiro (1986, p. 51), discorrendo sobre a importância da localização da habitação no espaço urbano, afirma:

A localização da habitação tem importância decisiva no seu consumo, pois possibilitará ao maior ou menor, melhor ou pior acesso a uma série de valores de uso urbano. Para a produção da habitação, o solo representa tão somente um suporte físico, sobre o qual se processa a reprodução do capital. Para o consumo da habitação, a localização é fundamental, pois o espaço urbano é, quantitativamente e qualitativamente, diferenciado no que tange a distribuição dos valores de uso que complementam o consumo da moradia.

O modo de produção capitalista, dentro dos seus ciclos de (re)produção, torna-se cada vez mais dependente da produção e consumo do espaço, transformando-se progressivamente em capital fictício. Henri Lefebvre apresenta essa nova relação dialética do capital com o espaço a partir da sua migração para o setor imobiliário:

A mobilização das riquezas fundiária e imobiliária deve ser compreendida como uma das grandes extensões do capitalismo financeiro, desde um certo número de anos; a entrada da construção no circuito industrial, bancário e financeiro foi um dos objetivos estratégicos durante o último decênio. [...] Mas exatamente esse circuito imobiliário foi, durante muito tempo, um setor subordinado, subsidiário; pouco a pouco se tornou um setor paralelo, destinado à inserção no circuito normal produção-consumo. Embora ele seja normalmente um setor compensatório, pode até torna-se um setor principal se o circuito normal da “produção-consumo” arrefecer, se houver recessão. Então os capitais encontram no imobiliário uma espécie de refúgio, um território suplementar e complementar de exploração; em geral isso não dura muito, é um fenômeno “malsão”. (2008, 71)

Consideramos, com base no exposto, que não podemos compreender, entender ou analisar a questão habitacional na contemporaneidade sem termos em vista a relação do capital financeiro com o imobiliário.

1.3 ORGANIZAÇÃO DO TEXTO

O presente trabalho está dividido em três capítulos. O primeiro capítulo, "Uma (re)leitura acerca das abordagens sobre a questão da habitação", contempla as várias abordagens relacionadas a tal questão, numa perspectiva de totalidade. Para tanto, debruçamo-nos sobre várias linhas de estudo sobre a habitação, levando-se em conta aspectos históricos e outros vinculados às políticas habitacionais, seguidos das abordagens que tratam da luta pela moradia. Por fim, destacamos os estudos sobre a habitação vinculados à produção capitalista da mesma.

O segundo capítulo trata do recorte da abordagem eleita pela presente pesquisa, situando-a no enfoque das políticas habitacionais brasileiras em três marcos históricos: período pré-BNH, BNH e pós-BNH e a criação do Ministério das Cidades. Daí estabeleceu-se uma periodização para a compreensão da atuação do PAR na linha da vida dessas políticas em três tempos distintos e ligados: *início, concretização e extinção*.

Partindo da compreensão de como se deu a relação entre os agentes produtores do espaço na implantação e financiamento do PAR, o terceiro capítulo trata especificamente da espacialização desse programa, contextualizando-o em escala nacional, suas diretrizes, suas etapas, mudanças, e como tudo isso se materializou na realidade da metrópole cearense. No último tópico, aborda o agente que está na extremidade da esteira de produção do PAR, o arrendatário, e expõe uma compreensão maior do cotidiano dos moradores em empreendimentos selecionados na periferias de Fortaleza e de Maracanaú e Caucaia.

Voltando ainda à questão do recorte do objeto, convém destacar, todavia, que se trata de um mero recurso metodológico, pois se parte do pressuposto da necessidade de uma abordagem que não perca de vista a compreensão do espaço em sua totalidade. Desse modo, fragmentamo-lo no intuito de melhor entender o objeto para depois retornarmos à totalidade. O sentido é entender uma política habitacional de escala nacional, como o PAR, a partir de interações com outras escalas, no caso a escala municipal e a escala metropolitana, onde se materializam as relações cotidianas de produção social do espaço reveladas no presente objeto.

Por fim, chega-se às considerações finais, em que estão expressas as nossas ideias, as quais esperamos que contribuam na compreensão da urbanização brasileira a partir das políticas habitacionais do passado, a exemplo do PAR.

2 UMA (RE)LEITURA ACERCA DAS ABORDAGENS SOBRE A QUESTÃO DA HABITAÇÃO

No percurso da nossa pesquisa, que se propôs a compreender a produção do espaço urbano a partir da produção habitacional, sentimos a necessidade basilar de fazer um levantamento bibliográfico sobre a temática habitação e espaço urbano. Nessa busca, deparamo-nos com um universo infinitamente vasto de produções e de abordagens sobre a temática, o que nos exigiu um esforço de sistematização cujo objetivo era avançar no conhecimento da temática e compreender como o assunto tem sido tratado nas diversas áreas da pesquisa (num empenho interdisciplinar), além de nos situarmos dentro do universo das várias abordagens sobre o assunto.

Dessa forma, o presente capítulo torna-se necessário, não como uma mera seção teórica, mas como a forma que encontramos para expor em quais abordagens se situa esta pesquisa. O que proporciona, a nosso ver, uma maneira mais abrangente de apreensão da temática.

2.1 AS PRIMEIRAS ABORDAGENS SOBRE A QUESTÃO DA HABITAÇÃO

Foi, sobretudo a partir da primeira Revolução Industrial, que tiveram início as abordagens acerca das problemáticas relacionadas à habitação e ao urbano. Problemáticas essas entendidas aqui como contradições sociais geradas no espaço urbano pelo modo de produção capitalista, que afetava, principalmente, as condições de vida dos proletários urbanos.

Essas problemáticas foram abordadas brilhantemente por Friedrich Engels em duas obras clássicas. A primeira é *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra* (1845), obra que foi escrita após experiências do autor nas principais cidades industriais inglesas entre os anos de 1842 e 1844, portanto nas primeiras décadas após a Revolução Industrial. Ela foi resultado de relatos trágicos e grotescos das condições de habitação⁴, alimentação e vestuário da classe trabalhadora, representando uma das primeiras “análises concretas dos problemas urbanos, com o modo capitalista já dominante” (FORTI, 1979 p. 7).

⁴ As contradições do espaço urbano são bem evidenciadas nos relatos das condições de moradia dos trabalhadores ingleses. Descrevendo habitações minúsculas, amontoadas em áreas fétidas, misturadas a escombros e imundícies, o que nos faz comparar, sem receio de qualquer anacronismo histórico, com muitas áreas das periferias pobres das metrópoles brasileiras e de muitas outras de países chamados de subdesenvolvidos. De acordo com Reginaldo Forti, nessa obra Engels começava a “apreender a capacidade do materialismo histórico, que então apenas começava a ser elaborado, por Marx e Engels” (1979, p.7).

A segunda obra consistia, inicialmente, em três artigos escritos pelo autor no século XIX, exatamente entre maio de 1872 e janeiro de 1873, para o *Volksstaat*⁵. Em 1887, esses textos foram reunidos e impressos sob a forma de brochura com o título *A questão da habitação*. Nessa obra, a produção capitalista da habitação e suas consequências para a classe operária têm lugar central. O autor se vale de críticas de base marxistas para se contrapor a pensadores proudonianos e a socialistas utópicos que, na época, produziam discussões sobre a “questão do alojamento”, o que deu lugar a toda uma “exposição de lérias sociais” (ENGELS, 1979, p. X). Engels também demonstra e contribui para entender a relação entre o par dialético industrialização e urbanização, tendo como objeto empírico o cenário vivido por algumas cidades europeias que se industrializavam repentinamente.⁶

A época na qual um país de velha cultura passa assim com rapidez, ainda acelerada por circunstâncias favoráveis, da manufatura e da pequena à grande indústria é também por excelência a da “penúria de habitações”. De um lado, massas de trabalhadores rurais são de súbito atraídas às cidades que se transformam em centros industriais; por outro lado, as construções das velhas cidades já não correspondem às condições da grande indústria e do tráfico que ela determina; as ruas são alargadas, abrem-se outras novas, e vias férreas atravessam as cidades. Na mesma altura em que as massas trabalhadoras aí afluem são demolidas as habitações operárias. (ENGELS, 1979, p. IX)

Engels crítica, pontualmente, todas as soluções para a problemática da habitação levantadas pelos proudonianos na época e afirma que a falta de habitação é unicamente um problema porque, de certa forma, atinge a pequena burguesia e a burguesia, e enfatiza que “a burguesia tem somente um método para resolver o problema da habitação à sua maneira – resolvê-lo de tal modo que a solução crie sempre um novo problema” (ENGELS, 1979, p. 48). Quando o autor fala “novos problemas”, se refere a todas as propostas do governo da época, chamadas de “hausmanianas”, pensadas para desenvolver reformas urbanistas de cunho higienista e embelezador, as quais reestruturavam os centros urbanos tentando esconder a pobreza e valorizar espaços. Essas práticas eram muito presentes nas principais cidades brasileiras dos séculos XVIII, XIX e início do XX e serão abordadas no próximo tópico.

Lefebvre, em brilhante releitura dos escritos de Engels sobre a habitação, intitulada “Engels e a Utopia”, entre outras coisas, afirma que:

⁵ Periódico do órgão central do Partido Operário Social-Democrata alemão, que circulou em Leipzig (Alemanha) de 1869 a 1876.

⁶ Forti (1979, p.8) acredita que na “Questão da habitação”, Engels exhibe “todas as possibilidades e conquistas do materialismo histórico dialético nos diversos domínios do conhecimento, inclusive no que diz respeito aos problemas urbanos e à questão urbana.”

Engels mostra, portanto, por um lado, que há e sempre houve “crise da habitação” para oprimidos e explorados; e, por outro, que essa questão da habitação não poderia ser resolvida pela burguesia; não é menos inadmissível considerá-la como essencial. (LEFEBVRE, 2001 p. 117 & 2008 p. 91)

Reginaldo Forti (1979, p.8) afirma, na apresentação do livro *Marxismo e urbanismo capitalista*, que estas duas obras de Engels iniciam os estudos materialistas sobre os problemas urbanos, o que credencia essas obras como “leitura obrigatória” para quem busca trabalhar com o marxismo nas análises do urbanismo e do processo de urbanização.

Não esqueçamos, porém, que outros autores mais contemporâneos também tratam do problema da habitação nas cidades antes do período estudado por Engels, entretanto por um viés mais histórico descritivo, geo-histórico, como são os casos de Lewis Mumford (1991)⁷ e Fernand Braudel (1995)⁸. O primeiro aborda a cidade na história antes mesmo do capitalismo, caracterizando a gênese dos centros urbanos: sua organização espacial e política, seus processos históricos. O autor afirma que “a cidade dos mortos antecede a dos vivos, relacionando, a ideia de cidade a fixação ao solo por meio de uma residência permanente do homem, logo os homens nômades do paleolítico, que enterravam seus mortos em “moradas permanentes” (cavernas, covas, túmulos coletivos), formaram as primeiras “Necrópoles” (cidade dos mortos) (MUMFORD, 1991, p.13).

Braudel faz uma abordagem geo-histórica rica em descrições. Seu recorte temporal situa-se entre os séculos XV e XVIII, caracterizando as estruturas materiais e econômicas, engendradas pelo capitalismo nas cidades da época, em escala mundial. Em relatos sobre as cidades do período de estudo do autor, observa-se em vários momentos as problemáticas relacionadas à moradia como uma questão social.

Nos séculos XVII e XVIII, um amplo movimento empurra a cidade simultaneamente em todas as direções. Nas pontas constituem-se bairros terríveis, muitas vezes favelas, com cabanas ignóbeis, indústrias feias (particularmente, muitas fabricas de tijolo), criação de porcos alimentados com detritos da cidade, entulheiras, ruas sórdidas, como em Whitechapel, onde se acolhiam miseráveis sapateiros. (BRAUDEL, 1995, p. 507)

Podemos destacar, a partir da leitura de Braudel, aquilo que também reafirma Lefebvre, baseado em Engels, “que há e sempre houve ‘crise da habitação’ para oprimidos e explorados”.

⁷ MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. Tradução de Neil R. da Silva, 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

⁸ BRAUDEL, Fernand. **Civilização material, economia e capitalismo, século XV a XVIII**. Tradução de Telma Costa. São Paulo: Martins Fontes, 1995. V. 1.

A questão da habitação, ao longo do tempo, tornou-se cada vez mais complexa no modelo de produção capitalista. Esta complexidade tem a ver com o estreitamento das relações entre capital financeiro, capital imobiliário e Estado, em que a habitação mais do que nunca é encarada como uma mercadoria – o valor de troca sobrepõe o de uso, trazendo à tona a contradição basilar do interesse daqueles que precisam de uma moradia para viver e daqueles que lucram com sua provisão (MARICATO, 2009 p. 36). Logo, só terão acesso ao direito de morar aqueles que puderem pagar por ele enquanto bem privado.

Dessa forma, o trato dessa problemática no passado e, mais do que nunca, na contemporaneidade requer uma abordagem multiescalar, intersetorial e (multi)interdisciplinar em suas diversas feições. Fato que leva as diversas áreas da pesquisa das ciências parcelares (arquitetura e urbanismo, filosofia, geografia, história, sociologia, dentre outras), de acordo com seus conceitos, categorias de análise e métodos, a se debruçarem sobre a questão da moradia.

2.2 COMO SE PROCESSAM AS ABORDAGENS DA QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL

No desígnio de uma compreensão de totalidade⁹ acerca da questão habitacional no Brasil e para avançar “Por novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação”¹⁰, buscamos um quadro geral de como as diversas ciências parcelares abordaram e abordam essa problemática.

Ermínia Maricato chama a nossa atenção para uma questão teórico-metodológica afirmando que houve um estreitamento da produção acadêmica sobre as questões relacionadas à habitação no Brasil dividindo-as em duas partes: a primeira referente ao “**consumo** – déficit,

⁹ A totalidade é que explica as partes, estas não se desvinculam do todo, pois fragmentam-se e retornam ao todo. (Cf. SANTOS, 1996)

¹⁰ “Por novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação” trata-se de um artigo produzido pela Professora Doutora Ermínia Maricato, que norteou a presente abordagem. Nesse trabalho, ela faz uma análise de como são tratados os estudos sobre habitação no Brasil e afirma que tais estudos enfocam as questões relacionadas ao consumo da Habitação, ao Estado e às políticas públicas e *ignoram as questões relacionadas à produção na determinação do ambiente construído* necessitando, desta forma, de um novo enfoque teórico (MARICATO, 2009). Ressaltamos, ainda, que se tem como base referencial o texto *Estudos recentes sobre a habitação no Brasil: resenha da literatura* (1983), da socióloga Licia do Prado Valladares, que nesse trabalho faz um apanhado de 200 bibliografias sobre a temática da habitação, indo da década de 1960 ao início da de 1980, Esse livro é subdividido em sete itens, a partir de temáticas ou áreas de concentração que vão gradativamente se constituindo como campos de interesse: 1, favela; 2, a ação governamental no campo da habitação; 3, periferia: loteamento e autoconstrução; 4, moradia e trabalho; 5, uso do solo; 6, movimentos sociais urbanos ligados à questão da habitação; e 7, textos de natureza geral.

carência, má qualidade, tipologia, formas de ocupação do domicílio e do espaço – a segunda ligada à **política habitacional** praticada pelo Estado” (MARICATO 2009, p. 34, grifo nosso).

Dessa forma, segundo a autora, estariam sendo elaboradas “Teorias em pedaços” com uma “ausência das determinações gerais”, desconsiderando-se aspectos histórico-estruturais e sua materialização no ambiente construído. A autora confirma a importância desses estudos e pesquisas, mas ressalta que os mesmos não contribuem “para desvendar uma leitura mais ampla sobre a produção da habitação ou mais propriamente da estrutura de provisão de habitação, dos interesses e dos agentes envolvidos.” (MARICATO, 2009, p. 34)

Diante das críticas de Maricato, consideramos que foi um grande desafio debruçarmo-nos sobre estudos relacionados à questão da habitação brasileira para atingir uma “compreensão mais ampla e científica da realidade”, conforme recomenda a autora (p. 46).

A socióloga, referência nos estudos acerca da habitação, Licia do Prado Valladares, na pretensão de fazer um guia dos estudos sobre habitação no Brasil a partir dos anos 1970, quando tais estudos específicos se consolidaram, trabalhou com 200 títulos situados principalmente entre aquela década e o início dos anos 1980. A obra resultante desse trabalho foi *Estudos recentes sobre a habitação no Brasil: resenha da literatura* (1983). Nela, descarta aspectos nitidamente arquitetônicos como tecnologia da habitação, desenho e projetos de arquitetura, assim como a literatura relacionada à indústria da construção civil, que por si só merecia um estudo à parte.

No entanto, os estudos sobre habitação são vastos e apresentam diferentes abordagens, de maneira que, para podermos dar conta desta empreitada¹¹, foi necessário a elaboração de uma divisão de caráter estritamente metodológico que consistiu em: 1. *A habitação encarada como forma nos estudos do planejamento urbano higienista, ou “viés histórico das abordagens sobre habitação”*; 2. *Os estudos da habitação a partir do Estado e das políticas habitacionais*; 3. *As abordagens acerca da luta pelo acesso à moradia e a cidade informal ou espontânea*; 4. *As abordagens materialista-histórico-dialéticas acerca da produção social do espaço urbano a partir das questões habitacionais*.

2.2.1 A habitação encarada como forma nos estudos do planejamento urbano higienista ou “viés histórico das abordagens sobre habitação”

¹¹ Na bibliografia consultada, deixamos de fora, tal qual Valladares (1983, p. 24), as obras que tratam de aspectos nitidamente arquitetônicos como tecnologia da habitação, desenho e projetos de arquitetura, e aspectos de áreas específicas de caráter técnico.

Nos séculos XVIII, XIX e início do século XX, a preocupação no Brasil com a questão da habitação esteve sob os olhares dos estudos higienistas viabilizados pelos planejamentos das cidades. No final do século XIX, as principais cidades brasileiras estavam passando por reformas urbanas, visando a construção de uma imagem de modernidade, mas escondendo e expulsando os trabalhadores dos centros urbanos. As principais formas de moradia para a população pobre eram as vilas operárias e, essencialmente, os cortiços, estes últimos, inimigos número um da saúde pública (BONDUKI, 1994 p.713). Diversos autores abordam direta ou indiretamente o contexto dessa época das reformas higienistas nas cidades brasileiras, entre os quais citamos: Abreu (2003), Bonduki (1994, 1998, 2004), Correia (2004), Costa (2002), Ribeiro (1997), Villaça (1996).

A geógrafa Maria Clélia Lustosa Costa¹², em relevante estudo a respeito da influência do pensamento médico sobre as práticas e as políticas urbanas e as ciências sociais, afirma que “o **saber médico** fornece os elementos ideológicos que justificam as intervenções e reorganizações urbanas. Os **urbanistas** operam as transformações” (2002, p. 61, grifo nosso). Isso quer dizer que as áreas da ciência que se destacaram na abordagem das questões relacionadas à habitação no período supracitado foram, de um lado, as ciências médicas (biólogos, médicos), com seus discursos normativos, enquanto “fornecedoras de elementos” para se pensar a organização do espaço das cidades e, por outro lado, os arquitetos urbanistas que executavam as práticas urbanísticas por meio dos planejamentos da cidade, buscando tornar o ambiente urbano “mais salubre”.

Os médicos e higienistas preocupados com a atmosfera viciada das habitações insalubres clamam sobre a necessidade de dar lar aos pobres. A “higiene doméstica”, que tende a se transformar em “higiene das famílias”, engendra uma forma de habitar tributária da “medicalização” do espaço privado. O espaço de moradia é dissociado do espaço do trabalho. Destina-se uma casa para cada família. A arquitetura privada esforça-se de promover a especialização dos lugares e a designação de suas funções. (CORBIN, *apud* COSTA, 2002, p.65)

Essa relação entre as ciências médicas e os urbanistas tem influências do pensamento europeu, evidenciado pelo famoso arquiteto urbanista de origem suíça, Le Corbusier, em sua obra *Planejamento urbano*, na qual há um tópico intitulado “Unidades de habitação: morada e prolongamentos da morada”, da qual citamos um trecho:

¹² COSTA, Maria Clélia Lustosa. A cidade e o pensamento médico: uma leitura do espaço urbano. **Mercator**: revista de Geografia da UFC, Fortaleza, v. 1, n. 2, p. 61-69, 2002.

Fala-se aqui de instrumental, de ferramentas de habitação colocadas nas mãos de seres vivos baseados em constantes psicofisiológicas devidamente reconhecidas, inventariadas por pessoas competentes (biólogos, médicos e químicos, sociólogos e poetas). Essas ferramentas têm por objeto facilitar as condições de existência, realizar a saúde moral e física dos habitantes, favorecer a perpetuação da espécie [...] (LE CORBUSIER, 1976, p. 65 e 67)

A questão da habitação no Brasil, nesse período, foi tratada pelos urbanistas como um dos pontos importantes no sentido de se planejar uma cidade ideal, organizada, zoneada, funcionalista e utópica. Tais abordagens tiveram suas origens nos socialistas utópicos tão criticados por Engels, como abordamos no início desse texto.

O arquiteto urbanista Nabil Bonduki (1994, 1998)¹³, falando das origens da habitação social no Brasil, relata como era tratada a questão da habitação no período da República Velha (1889-1930) e afirma que “de qualquer forma, o tema da habitação só passa a ter importância para os arquitetos na emergência da arquitetura moderna” (1998, p.138). Isso nos leva a afirmar que a habitação, nesse período, era abordada não como foco, mas sim como um ponto constitutivo do planejamento urbano. Além do mais, segundo a socióloga Licia Valladares (1983), o campo de estudo específico sobre a habitação no Brasil só se consolidou a partir dos anos 1970.

Telma de Barros Correia (2004)¹⁴, também arquiteta urbanista, em *A construção do Habitat moderno no Brasil: 1870-1950*, aborda o debate em torno da forma moradia em cidades brasileiras no período entre 1870 e 1950. Destacamos o capítulo três do seu livro, intitulado “A casa e seus significados”, no qual se tem um remonte histórico de como são tratados os significados e as funções da forma habitação, inclusive no período higienista.

O geógrafo Maurício de Abreu (2003)¹⁵ em estudo geo-histórico da habitação popular no Rio de Janeiro, se valendo de importantes dados históricos da época e analisando os efeitos modernistas e segregadores da “Reforma Passos”¹⁶, afirma que a abordagem sobre a habitação popular mudou o foco, deslocando-se da **forma habitação** (cortiço, vila operária),

¹³ BONDUKI, Nabil Georges, **Origens da habitação social no Brasil**, São Paulo: Estação Liberdade, 1998. E BONDUKI, Nabil Georges. Origens da habitação social no Brasil. São Paulo, **Análise Social**, v. XXIX (127), p 711-732, 1994.

¹⁴ CORREIA, Telma de Barros. **A construção do habitat moderno no Brasil: 1870-1950**. São Paulo: RiMa/FAPESP, 2004.

¹⁵ ABREU, M. de. Da habitação ao hábitat: a questão da habitação popular no Rio de Janeiro e sua evolução. Rio de Janeiro: **Revista Rio de Janeiro**, n. 10, p. 210-234, maio./ago. 2003.

¹⁶ Até a Reforma Passos, a questão da habitação popular era sempre colocada em termos de *controle*. Esse controle, como já foi visto, tinha múltiplas facetas, indo do controle das epidemias ao controle da produtividade do trabalhador e do movimento operário. Para assegurar esse controle, a solução preconizada baseava-se sempre na forma da habitação, que deveria ser a vila operária, com suas "casas higiênicas", sua proximidade ao local de trabalho e seus estatutos, normas e regulamentos. (ABREU, 2003 p. 24)

para o **espaço da habitação**, ou *hábitat* (loteamento, subúrbio, periferia e mesmo a favela), separando definitivamente o ambiente do trabalho do ambiente do morar, pois os trabalhadores que exerciam suas atividades profissionais e moravam no centro da cidade passaram a habitar fora dela.¹⁷ Além disso, essa transformação também influenciou na “capacidade de explodir” em lutas (a exemplo da Revolta da Vacina), ressaltando que o discurso higienista e modernizante tinham um viés político, classista, conservador, estratégico e reacionário.

Essa transformação radical da forma urbana permitiu, por sua vez, que a questão da habitação popular fosse resolvida fora dos limites da forma da habitação, revelando uma verdadeira estratégia de classe que teve, em dois processos que já vinham se desenvolvendo na cidade há algum tempo, os seus principais pontos de apoio. (ABREU, 2003 p. 225)

Maricato, de forma sintética e referindo-se a uma escala nacional, dialoga com Abreu quando afirma:

As reformas urbanas que pretenderam dar às cidades brasileiras, na República recém-proclamada, a imagem de progresso e modernidade visavam afastar o fantasma da presença da escravidão recente, deslocando populações pobres de áreas centrais, e recuperar espaços para o mercado imobiliário. (MARICATO, 2009 p. 34)

Nesse sentido, constatamos que essa mudança na abordagem da “questão da habitação” da forma de habitar para o espaço da habitação ou *hábitat*, irá, entre outras coisas, remodelar as relações dos agentes que produzem o espaço da cidade. Por exemplo: a relação dos proprietários de imóveis com os locatários, dos proprietários fundiários com os promotores imobiliários, dos desprovidos de casa e de terra com os dois agentes anteriores e do Estado com todos os outros agentes envolvidos na questão habitacional.

Devemos considerar, contudo, que tal mudança não dizimou todas as formas de habitação que predominavam na cidade, como é o caso dos cortiços e vilas que resistem até os dias atuais nos centros antigos das cidades brasileiras, como verdadeiras resistências, rugosidades. Consideremos também o fato desse processo não ter se dado de forma homogênea, nem no tempo, nem no espaço.

Com o fim da República Velha (1889-1930) e o desenvolvimento do governo de Getúlio Vargas (1930-1954), o Estado brasileiro passa a “intervir tanto na produção habitacional como no mercado de aluguel” (BONDUKI, 1994 p. 711). Esse período será o marco inicial da atuação do Estado por meio de políticas habitacionais. Não obstante, a relação Estado e questão habitacional se tornará o foco dos estudos sobre habitação no Brasil.

¹⁷ ABREU, 2003, *passim*.

2.2.2 Os estudos da habitação a partir do Estado e das políticas habitacionais

As relações do Estado com as questões habitacionais a partir de 1930 até a atualidade foram tomando corpo e ficando em evidência, resultando na produção de vários e diversificados estudos acadêmicos e técnicos acerca do Estado e das políticas habitacionais, como bem sinaliza Ermínia Maricato (2009):

Deve-se reconhecer que tal produção intelectual contribuiu para o conhecimento da situação de precariedade habitacional existente e dos desvios nas políticas públicas, que se revelaram incapazes de sanar a carência das camadas mais pobres da população. [...] é notória a centralidade do papel do Estado no Processo de produção e distribuição da moradia e é nele que se **concentra a maior parte dos estudos**. (p. 34 e 41, grifo nosso)

Bonduki (1998), se referindo a atuação de vinte importantes arquitetos brasileiros no início dos anos de 1960, fala sobre como o problema da habitação deveria ser enfrentado e deixa claro as formas e as tendências que as abordagens sobre habitação seguiam:

Como sintetiza Antunes (1997), a grosso modo, havia três posições sobre como o problema da habitação deveria ser enfrentado: os que defendiam que apenas a **transformação das relações de produção** seria capaz de possibilitar uma solução para o problema; os que acreditavam que os arquitetos podiam contribuir **tecnicamente** através de medidas como a industrialização da construção, pré-fabricação, produção em série, planos diretores etc.; e, finalmente, os que consideravam fundamental a formulação de uma **política nacional de habitação**, capaz de centralizar as ações do setor público e da iniciativa privada. (ANTUNES, 1997 *apud* BONDUKI, 1998, p. 38, grifos nossos)

Podemos afirmar que a primeira posição tem suas origens nos pensamentos de Engels e Marx, que acreditavam que sem o fim do modelo de produção capitalista, produtor de desigualdades sociais e espaciais, que tem a propriedade privada como um dos seus princípios basilares, não teria como se pensar em uma solução para o problema da habitação. Essas posições ficaram concentradas em estudos marxistas que abordaram o problema da habitação a partir das lutas sociais pelo direito à moradia. Além disso, essa posição, obviamente, não era bem vista pelos capitalistas urbanos, muito menos pelos tecnocratas, reformistas e reacionários das instituições do Estado.¹⁸

A segunda posição está muito vinculada aos planejadores urbanos, à aplicação de tecnologias na construção e à ideia de espaço organizado e funcionalizado a partir da efetivação do que se planejou para o urbano e do desenvolvimento de tecnologias de

¹⁸ Abordaremos com mais detalhes esse aspecto no próximo tópico, intitulado: “As abordagens acerca da luta pelo acesso a moradia e a cidade espontânea”.

construção que apontariam para a solução da questão habitacional. Maricato (2009) afirma que as abordagens que tratam da tecnologia na construção são uma “panaceia” para a solução da questão habitacional, pois ignoram o trabalho humano, elemento fundamental para se entender a produção habitacional.

A terceira posição é a que versa sobre uma política habitacional centralizadora das ações do setor público e da iniciativa privada.¹⁹ Essa postura foi a que predominou no Brasil, com a criação do binômio Sistema Financeiro de Habitação – SFH / Banco Nacional da Habitação – BNH, em 1964, pois o Estado populista percebeu que com as políticas habitacionais de massa se poderia “matar dois coelhos com uma só cajadada”: a retórica da casa própria para baixa renda era um instrumento de contenção de massas populares que começavam a ocupar as metrópoles brasileiras e também atingia a dimensão econômica a partir de grandes investimentos públicos nas empresas de construção civil, gerando empregos no setor e combatendo períodos de recessão econômica (AZEVEDO & ANDRADE, 2011). Essa política não só centralizou os programas de habitação brasileiros, mas, sobretudo, concentrou a sequência de estudos técnicos e acadêmicos sobre a atuação dela nas cidades brasileiras.

Antônio Octávio Cintra, no prefácio da obra de Azevedo e Andrade, destaca a importância do estudo das políticas habitacionais para a compreensão do Estado e da sociedade urbana.

A política habitacional é terreno privilegiado de confluência de alguns problemas centrais para a compreensão do Estado e de sua atuação frente às características da nova sociedade urbana brasileira. Através das análises das políticas de habitação popular, revelam-se problemas de mais alta significação política e normativa do Brasil de hoje. (2011, p. IV)

A criação do BNH se tornou um “marco” referencial nos estudos sobre as abordagens do Estado e das políticas habitacionais no Brasil. A partir desses estudos, observa-se a predominância de uma caracterização histórico-metodológica das políticas habitacionais brasileiras em grandes períodos: pré-BNH, durante o BNH e pós-BNH. O período antes do BNH estava relacionado à intervenção no mercado de locação, através da Lei do Inquilinato e do congelamento dos aluguéis (BONDUKI, 1994, 1998), e à produção estatal pelos IAPs e a

¹⁹ Sérgio de Azevedo e Luiz Andrade (2011) em obra que se tornou referência para os estudos das políticas habitacionais brasileiras, (“Habitação e Poder: da Fundação Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação”) acreditam que a aproximação do mercado e das políticas habitacionais tem seu “embrião” na FCP e se desenvolve no período BNH. “Conforme se pode depreender das fontes de recursos previstas, a criação do banco implicaria modelo novo de política habitacional. A captação de poupança, via letras hipotecárias, tinha como corolário a remuneração do capital aplicado. O próprio plano de um banco, se bem que atrelado à Fundação da Casa Popular, envolvia, em certa medida, o embrião de uma solução de mercado para a construção de moradias para populações de baixa renda”. (AZEVEDO; ANDRADE, 2011 p. 22)

FCP. Durante o BNH (1964-1986), houve uma centralização dos programas de habitação no Brasil e das abordagens sobre essa temática. Os estudos relacionados a esse período enfatizavam, em geral, como o Estado tentava solucionar o déficit habitacional e a sua vinculação aos interesses do capital privado, quais eram os agentes envolvidos, suas atuações, as questões políticas e de planejamento urbano envolvidas, além de suas periodizações²⁰. O pós-BNH, constituiu o “segundo marco” das políticas habitacionais no Brasil, com estudos que tratam das políticas habitacionais brasileiras após sua extinção em 1986, as quais mostram a atuação do neoliberalismo econômico. A política habitacional é descentralizada com a sua municipalização, e ocorre a pulverização das políticas de habitação em diversos programas habitacionais geridos pela Caixa Econômica Federal – CEF, inclusive o Programa de Arrendamento Residencial, objeto de estudo do nosso trabalho.

O “terceiro marco”²¹ das políticas habitacionais brasileiras deu-se com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, e a implementação da nova Política Nacional de Habitação, em 2004. Nessa nova conjuntura, reconhece-se que a municipalização das políticas de habitação, do período pós-BNH, não dá conta do problema da habitação nas cidades, tampouco, dos interesses do mercado habitacional e imobiliário. Esse último, com o fim do BNH, sofre quase que uma separação total do Estado no que diz respeito a financiamento público de habitação. Segue-se a institucionalização do Sistema Nacional de Habitação – SNH (2005), dividido em dois subsistemas: o de Interesse Social e o de Mercado, este último caracterizado pela atuação marcante do financiamento imobiliário com recursos públicos. (PEQUENO E FREITAS, 2011)

Ressaltamos, no entanto, que a transição de um marco para outro não se realiza de forma abrupta, nem significa rupturas que deixem para trás todos os ranços do período anterior. Ela é processual, mesmo quando se verifica na história mudanças numa política de governo ou numa política de estado. Como pudemos observar, por exemplo, na transição dos governos populistas com os IAPs e a FCP pré-Golpe Militar de 64, muitas das instituições financeiras, instrumentos legais, formas de atuação, relações entre os agentes permaneceram e

²⁰ Valladares (1983, p. 40), levantando os estudos sobre o BNH, percebeu que existem periodizações, com algumas diferenças de um autor para outro, em quatro períodos gerais: "entre 1964 e 1967, criação e estruturação do BNH; de 1967 a 1971, desenvolvimento e sua atuação; e de 1971 a 1979, reestruturação do BNH enquanto banco de segunda linha e decadência na década de 1980”.

²¹ Essa divisão da política habitacional brasileira em três grandes marcos foi elaborada pelo professor **Luiz Renato Pequeno** na disciplina Programas Habitacionais de Interesse Social e Desenvolvimento de Projetos, do curso de Mestrado em Engenharia Civil da UFC: Estruturas e construção Civil. Semestre 2011.2.

foram necessários para o desenvolvimento da política habitacional seguinte, ou melhor, do marco seguinte, sobre a égide do BNH no período militar²².

No período entre o segundo e o terceiro marcos, observa-se uma fase transitória que denominamos de “hiato das políticas habitacionais”. Mesmo se tratando de um “hiato”, no sentido de uma lacuna ou quase ausência de políticas habitacionais, foi nesse período que se formaram as bases, principalmente legais²³, para o desenvolvimento da política habitacional do período seguinte, ainda que se tratasse de ideologias partidárias e de governos divergentes (transição do Governo de Fernando Henrique Cardoso do PSDB para o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva do PT).

Destacamos dentre os elementos de transição desses marcos:

- a) a criação da Secretaria do Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, que amplia e regulamenta o FGTS²⁴, dando certa transparência aos usos desse fundo público e limitando a atuação da iniciativa privada;
- b) a criação da Lei nº 9.514, de 20 novembro de 1997, que dispõe sobre o Sistema Financeiro Imobiliário, institui a alienação fiduciária e estimula os investidores privados que adquiriram novo fôlego e os prepara legalmente para a política habitacional voltada para o mercado no marco seguinte;
- c) a Lei nº 10.257, que institui o Estatuto da Cidade, quando passa a vigorar os instrumentos urbanísticos que irão facilitar a produção habitacional;
- d) dentre os programas habitacionais da época, o PAR com o arrendamento residencial, que se mostrará atuante nos dois governos, tanto no de FHC como no de Lula, aparecendo como um dos elos entre estes dois marcos das políticas habitacionais no Brasil.²⁵

Nesse momento, ou fase de transição das políticas habitacionais brasileiras, verifica-se, entre outras coisas, um arrefecimento da produção acadêmica e técnica sobre as temáticas habitacionais. Tal constatação, evidentemente, necessita de maior levantamento bibliográfico, mas no andamento da pesquisa, nas centenas de artigos, livros e materiais

²² Cf. AZEVEDO & ANDRADE (1982); BONDUKI (2004; 1992).

²³ Ver sobre essa transição do segundo para o terceiro marco em Botelho (2007), Royer (2009), Shimbo (2010) e Fernandes e Ribeiro (2011).

²⁴ A criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, por meio da Lei nº 5.107 de 13 de setembro de 1966, e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE, em 1967, significaram fontes de recursos providas do trabalhador (sendo o primeiro um fundo compulsório e o segundo, voluntário) para impulsionar a política habitacional do BNH. Até a contemporaneidade, FGTS e SBPE continuam sendo as principais fontes de movimentação do mercado imobiliário, por meio das políticas habitacionais.

²⁵ Abordaremos, com mais detalhes, essa transição do segundo e do terceiro marcos da habitação brasileira tendo o PAR como elo, no capítulo 2 intitulado “As políticas habitacionais no Brasil: o binômio SFH/BNH e os programas PAR E MCMV”.

técnicos consultados, observamos que o período dito “hiato das políticas habitacionais” é pouco abordado, enquanto que, no período BNH, essa temática é a marca da grande produção bibliográfica²⁶. Nesse sentido, compreende-se que, diante das periodizações das políticas habitacionais, as transições devem ser analisadas com a devida cautela, necessitando sobretudo de abordagens específicas para se evitar cair em homogeneizações e sintetizar processos, os quais envolvem vários acontecimentos sociais, históricos, econômicos e espaciais decisivos para o desenvolvimento do marco seguinte.

Nos últimos anos, no comando do “terceiro marco”, novamente a abordagem das políticas habitacionais, sob a égide do Estado, volta à tona nos estudos acadêmicos e técnicos. Muitos desses estudos têm avançado e apontado para uma política pública habitacional cada vez mais próxima da produção privada de moradia, sob o comando do capital financeiro das grandes empresas construtoras (ARRECHE, 1990), como se procedesse uma fase de transição das políticas habitacionais, para políticas imobiliárias (BOTELHO, 2007; ROYER, 2009). O que levou Luciana Shimbo (2010), em sua tese, a chamar essa aproximação de “habitação social de mercado”, juntando dois nomes que anteriormente pareciam corresponder a sistemas financeiros diferentes, o “social” e o “de mercado”.

Concordamos com autores como Botelho (2007), Royer (2009), Shimbo (2010), Fernandes e Ribeiro (2011), Pequeno (2010a; 2010b) e Pequeno e Freitas (2011) ao afirmarem que as políticas habitacionais, nos últimos anos, vêm passando por uma mudança de paradigma, tendo suas bases no Governo FHC (1998-2002) e se efetivando no Governo Lula (2003-2006). Essa “nova” Política Nacional de Habitação, elaborada em 2004, compreende dois tipos de políticas habitacionais: Habitação de Interesse Social e o Subsistema de Habitação de Mercado. No subsistema de mercado encontra-se um dos focos dessa nova política, que é atender a chamada nova classe média, ou “classe C”, compreendendo esse grupo como uma faixa de renda que tem sido o centro das atenções no Brasil nos últimos anos.

Áreas das ciências parcelares, como a geografia e o urbanismo, têm realizado, nessa primeira década do século XXI, vários estudos visando entender a materialização dessa política e a sua contribuição na produção do espaço urbano das cidades brasileiras. Historicamente, as políticas habitacionais, como pudemos notar nessa breve revisão bibliográfica, têm muita influência na produção do espaço urbano. A produção habitacional

²⁶No trabalho intitulado *Estudos recentes sobre habitação no Brasil: resenha da literatura* (1983), Licia Valladares levanta duzentas obras sobre o tema da habitação, das quais 54 são enquadradas no sub-tema “A ação governamental no campo da habitação”. Vale lembrar que se tratam de trabalhos produzidos nos anos de 1970 e início de 1980, justamente no intervalo de tempo de maior atuação do BNH.

promovida pelo Estado muitas vezes determina para onde se expandirá a cidade, trazendo em seu bojo vetores de processos de segregação socioespacial e de periferização, não obstante também de valorização do solo urbano.²⁷

Acerca da importância das análises das políticas públicas de habitação comandadas pelo Estado, Maricato muito contribui ao afirmar que:

As análises das políticas públicas de habitação engendradas pelo Estado permitiram o desvendamento do seu caráter de agente ativo do processo de segregação territorial, estruturação e consolidação do mercado imobiliário privado, aprofundamento da concentração da renda e, portanto, da desigualdade social. [...] Na extensa produção de livros, documentos e relatórios contratados pelo Ministério das Cidades, a partir de sua criação em 2003, é possível encontrar dados atualizados sobre todos esses assuntos, incluindo o tema recém-adotado na esfera governamental federal: regularização fundiária de habitação de interesse social. (MARICATO, 2009 p. 35)

No entanto, a mesma autora critica essa abordagem afirmando que ela não colabora no sentido de “desvendar uma leitura mais ampla sobre a problemática da habitação ou mais propriamente da estrutura de provisão de habitação, dos interesses e dos agentes envolvidos” (2009, p. 34). Em outro momento, continua com crítica específica:

A abordagem da promoção pública ou das políticas públicas, **isoladamente**, como é tradição em nosso meio acadêmico, impede a compreensão sobre sua inserção nessa estrutura geral de provisão das moradias, prejudicando o entendimento da realidade e a formulação de propostas. (p. 37, grifo nosso)

Concordamos com a autora supracitada, mas com as devidas ressalvas, pois no sentido de que se a abordagem se propõe a analisar uma política habitacional isoladamente e de forma meramente descritiva, não chega, realmente, a compreender os agentes envolvidos na produção imobiliária (direta e indiretamente) e suas relações hierárquicas e contraditórias de poder e as diversas formas de produção imobiliária. Assim como as relações entre as escalas espaciais das políticas e o seu contexto histórico, social, econômico e espacial.

Enfim, é necessário que se lance sobre o objeto estudado uma visão de totalidade, isso quer dizer que nenhuma política ou programa habitacional deve ser foco de uma pesquisa isoladamente. Dessa forma, acredita-se que a questão não está somente no recorte que é dado no estudo de uma política habitacional, mas na proposta do pesquisador e no seu método de análise.

Em meio a essa “cidade das políticas habitacionais” e dessa “cidade do Mercado imobiliário” se reproduz historicamente e dialeticamente uma cidade que está nas duas e fora

²⁷ Discutiremos as questões relacionadas a produção e os seus processos no subtópico 2.2.4.

delas ao mesmo tempo, a “Cidade informal ou espontânea” (PEQUENO, 2010, 2011)²⁸, ou “Cidade da informalidade” (ABRAMO, 2003), a cidade da favela, da autoconstrução, do mercado informal de lotes ilegais, das moradias nas ditas áreas de risco, da ocupação de terras urbanas, da “espoliação urbana” (KOWARICK, 1993), da segregação, da luta pelo direito de morar.

2.2.3 As abordagens acerca da luta pelo acesso à moradia e a cidade informal ou espontânea

Outra abordagem bastante trabalhada nos estudos técnicos e acadêmicos é a que trata da luta pelo direito à moradia, pois é na negação histórica desse direito, o qual é garantido teoricamente no Artigo 6º da Constituição de 1988²⁹, que se terá o estabelecimento da principal pauta das lutas dos movimentos sociais urbanos ao longo da história.

Diante da necessidade diária de ter onde morar, a população que não tem acesso à moradia pelo mercado imobiliário formal ou pelas políticas habitacionais, tentará, a sua maneira, solucionar o problema se valendo de ocupações de terras, autoconstrução habitacional em favelas ou em loteamentos clandestinos, gerando historicamente a cidade informal ou espontânea, que se apresenta com formas de morar alternativas, por fora do mercado formal, dos planejamentos urbanos e das políticas habitacionais.

Essa cidade informal firma-se a partir de relações não capitalistas de produção da cidade, as quais contraditoriamente tomam sentido de propriedade. O imóvel nesse contexto não se restringe apenas ao valor de uso, mas acaba absorvendo o valor de troca, existindo um mercado imobiliário informal que dominou o processo de expansão horizontal das grandes cidades brasileiras, principalmente nos períodos históricos em que as políticas habitacionais se faziam ausentes.

A professora Maria Ângela Souza, discorrendo sobre a luta pela moradia no Brasil, afirma:

A luta pelo acesso à moradia assume, no contexto das grandes cidades brasileiras, uma expressão significativa. Ao contrário dos países capitalistas avançados, onde o acesso à habitação processa-se pela via do livre jogo do mercado ou das políticas públicas para o setor, o Brasil, como país da periferia capitalista industrializada, apresenta formas de acesso à moradia que se processam às bordas do mercado formal. (SOUZA, 1993 p. 211)

PEQUENO, Renato e FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio. **Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse social em Fortaleza**. In: Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, 2011.

²⁹ 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. (EC nº 26/2000 e EC nº 64/2010) (BRASIL, 2011 p.20, grifo nosso)

A geógrafa Regina Bega dos Santos, estudiosa dos movimentos sociais urbanos, destaca que:

Os movimentos sociais urbanos em geral atuam sobre uma problemática urbana relacionada com o uso do solo, com a apropriação e a distribuição da terra urbana e dos equipamentos coletivos. Portanto, movimentos por moradia, pela implantação ou melhoria dos serviços públicos, como transporte público da qualidade, saúde ou educação são exemplos de movimentos reivindicatórios urbanos de caráter popular, relacionados ao direito à cidade e ao exercício da cidadania. (SANTOS, 2006, p. 2)

Lúcio Kowarick (2000) acredita que os movimentos populares evidenciam os métodos de apropriação da cidade pelo capital, pois lutam justamente contra a concentração de terra urbana, ou pelo acesso a habitação ou a equipamentos urbanos.

Observamos nas falas de Lúcio Kowarick e de Regina Bega dos Santos que a questão da habitação configura-se como a maior demanda dos movimentos sociais urbanos da luta pelo direito a cidade, porque demandas como acesso à terra urbana, a serviços urbanos e a equipamentos coletivos pressupõem o espaço do morar. O que justifica a grande produção acadêmica sobre as lutas pelo acesso a moradia e a produção da cidade informal.

Cherkezian e Bolaffi justificam as questões habitacionais como uma das principais reivindicações urbanas:

Habitação, com boas razões, é uma das principais reivindicações da população pobre das cidades do país. É o fulcro no qual se apoiam todas as demais atividades da população. Educação, saúde, famílias social e economicamente integradas, amor, sexo e todas as demais necessidades para a fruição de uma vida saudável dependem da possibilidade de morar decentemente. E a população pobre sabe disso mais do que os melhores textos de sociologia, antropologia, psicologia social e demais disciplinas afins. (CHERKEZIAN E BOLAFFI, 1998, p. 128)

A favela constitui uma das formas de habitação informal que marca historicamente as grandes cidades brasileiras. Segundo Maricato (2011), há muito tempo elas estão sendo estudadas e a obra pioneira sobre esse tema, mesmo considerando a produção de autores cariocas, com estudos sobre a favelização que vêm contribuindo significativamente desde meados do século XIX, é o clássico *Sobrados e mocambos*, de Gilberto Freyre.

Relacionado, ainda, às questões da produção da cidade informal e seus rebatimentos, Maricato destaca os estudos “sobre o impacto da reestruturação produtiva capitalista e o aumento da precariedade habitacional, bem como sobre a reprodução da classe operária ou proletariado urbano que incluíram a formação da periferia com a predominância do transporte sobre rodas nos anos 1930 e 1940”. Evidencia também outras questões relacionadas às áreas centrais como as áreas da cidade desprezadas pelo capital imobiliário,

focos dos planos de “renovação” e “reforma” ou “reabilitação” e, ainda, a proliferação de condomínios fechados de classe alta em periferias pobres, produzindo novas formas de segregação. (MARICATO, 2011)

Ressaltamos, todavia, que muitos estudos acerca da produção da habitação brasileira nos últimos anos sinalizam não somente que as classes de alta renda começam a morar nas periferias no formato condomínios fechados, como, e sobretudo, que a classe média clássica apregoada por Francisco de Oliveira (1987; 1982) e a “nova classe média”, ou simplesmente “classe C”, são focos da política habitacional de mercado.

O geógrafo Danilo Volochko (2011) trabalhando com o estudo de caso do empreendimento “Residencial Valle Verde Cotia”, em São Paulo, chama essa nova configuração de “novos espaços que impõem um cotidiano desigual nas periferias da metrópole”, gerando novos processos de segregação socioespacial.

A arquiteta urbanista Beatriz Rufino (2012), abordando o caso de Fortaleza, compreende esse momento em que classes de renda média ocupam a periferia como “nova produção do espaço”, em que acredita que toda a metrópole está sendo incorporada pelo capital imobiliário, intensificando os processos de valorização do solo urbano e de segregação.

No presente trabalho, ressaltamos o PAR no espaço metropolitano de Fortaleza como um programa habitacional pioneiro na modalidade de condomínio fechado para “classe C” na periferia e como ele “prepara o terreno” para esse “novo momento”, mas com as devidas ressalvas, pois nem tudo é “novo”. Esse modelo que valoriza o solo urbano periférico e que produz segregação socioespacial faz com que as fronteiras habitacionais da metrópole se expandam para áreas cada vez mais distantes. O capital imobiliário chama a produzir todas as suas áreas de reserva, que estavam no aguardo do momento econômico propício à sua (re)produção. No meio disso tudo há muito do passado, mas aparecendo com uma nova roupagem.

Nesse contexto, para os que não se encaixam nos padrões de renda do mercado, restam, mais uma vez na história, as políticas de habitação de interesse social para rendas de até 3 s.m que não conseguem encontrar terrenos para construir seus empreendimentos na metrópole e vão ter que habitar em conjuntos residenciais, às vezes horizontais outras vezes verticais, distantes do centro social e espacial³⁰ da metrópole, verificando ranços da política habitacional do BNH com sua expansão horizontal periférica. (PEQUENO e Freitas, 2011). E

³⁰ Sobre centro social e espacial ver: HAVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. 2ª ed. São Paulo: Annablume, 2005.

quando se está fora da PNHIS, buscam-se os loteamentos periféricos irregulares sem a menor infraestrutura urbana, ou, em movimentos urbanos organizados, ocupam-se terrenos, prédios públicos e privados vazios e até mesmo unidades habitacionais de programas habitacionais.³¹ Assim, novamente afirmamos, nem tudo é “novo” no que diz respeito às questões habitacionais contemporâneas.

A questão fundiária também constitui um ponto central nas discussões sobre a luta pela moradia, “pois a força de trabalho necessita de espaço para viver. A terra é, portanto, uma condição de vida para a força de trabalho, da mesma maneira que é uma condição de produção para o capital” (HARVEY, 1982 p. 8 e 9), daí a contradição entre opressores e oprimidos. Isso se torna evidente quando abordamos principalmente as cidades brasileiras, onde a propriedade fundiária está nas mãos de poucos e a legislação é ultrapassada. Os estudos e as práticas de lutas sociais avançam no sentido de garantir o acesso à terra urbana a partir de uma regularização fundiária (para os que moram em áreas ilegais) e da elaboração de planos diretores que determinem e garantam os usos dos espaços para as habitações de interesse social. No entanto, a efetivação no plano do real ainda está distante, pois, como afirma Ribeiro:

O fundamento da argumentação é a crença de que o mercado de terras é o principal mecanismo gerador dos problemas urbanos: dispersão/hiperconcentração, déficit habitacional, crescimento populacional, crescimento periférico, alto custo dos equipamentos urbanos etc. (RIBEIRO, 1982, p. 31)

Da perspectiva do valor do solo urbano, da renda da terra, do mercado imobiliário caminhamos para outras abordagens das questões habitacionais no espaço urbano. Tratam-se de enfoques que perpassam os estudos econômicos neoclássicos da economia e os estudos de inspiração marxista, dando maior importância ao espaço urbano e às relações materiais de produção. Desse modo, finalizamos com os estudos de base lefebvriana-marxista, que consideram a produção do espaço e que tiveram grande influência na Geografia Crítica³².

³¹ Em 2013, 800 unidades habitacionais do PMCMV no bairro Jurema, em Caucaia, Região Metropolitana de Fortaleza, foram invadidas por várias famílias. (PEGAR reportagem e nome do evento da CAIXA que foi divulgada essa informação. Como, também, pegar a notícia do jornal que falou da reintegração de posse.)

³² Os geógrafos brasileiros, de acordo com o levantamento realizado por Valladares, apresentam muitos trabalhos sobre essa temática. As exceções são Maurício de Abreu, em 1978, com um trabalho sobre políticas públicas e distribuição da população de baixa renda na área metropolitana do Rio de Janeiro, e Irio B. da Costa, com um trabalho intitulado "Tipos de habitação rural no Brasil", de 1978, subárea de estudo sobre habitação até hoje pouco abordada. Observamos uma maior aparição dos temas habitacionais em estudos geográficos brasileiros entre o final da década de 1980 e início dos anos 1990, com a ascensão dos estudos de Geografia Crítica.

2.2.4 As abordagens materialista-histórico-dialéticas acerca da produção social do espaço urbano a partir das questões habitacionais

Nessa abordagem, a questão da habitação tem destaque diante da problemática de como o valor do solo urbano muda dependendo da sua localização na cidade e de como uma habitação que está numa área nobre da cidade terá um valor bem maior que uma outra com as mesmas características na periferia urbana. Isso leva a diferentes rendas (absoluta, diferencial e de monopólio)³³ de acordo com fatores externos e de localização.

Muitos autores como os neoclássicos de base keynesiana, nas abordagens acerca da economia urbana, “procuram analisar os mecanismos de determinação e medição das rendas regionais e propor ações estatais de planejamento regional” (BRANDÃO, 2007, p. 62). Outros lançam críticas às abordagens anteriores, representadas pelos materialistas de origem marxista “que buscam analisar as complexas relações entre a estrutura e a dinâmica do modo de produção capitalista e sua organização espacial” (BRANDÃO, 2007 p. 64).

O ponto nodal é o abandono do princípio do mercado como mecanismo de distribuição **equilibrada das atividades no espaço**, na medida em que não preenche todas as condições para que o preço das terras seja um elemento regulador da oferta e da demanda. Pelo contrário, para esses autores [os neoclássicos], criam-se nesse mercado situações de oligopólio geradoras de ineficiência no uso do solo e desigualdades. (RIBEIRO, 1981 p. 31, grifo nosso)

Ricardo Farret (1985), abordando os estudos de estruturação do espaço residencial intraurbano, critica a lógica dos modelos neoclássicos no sentido de que a mesma está “assentada sobre princípios da racionalidade econômica e, como tal, ignora aspectos do processo locacional que não são essencialmente orientados para o mercado [...] limitam o papel do indivíduo como o gerador da demanda e gerador de localização” (FARRET, 1985 p. 79).

Já Ribeiro, fundamentado na abordagem marxista, afirma a importância da localização: para "o consumo da habitação, a localização é fundamental, pois o espaço urbano é, quantitativamente e qualitativamente, diferenciado no que tange à distribuição dos valores de uso que complementam o consumo da moradia" (RIBEIRO, 1979 p. 50).

Destacamos ainda os estudos regionais, que buscavam funcionalizar os espaços, como é o caso da ecologia urbana da Escola de Chicago, conforme resume Brandão:

Procura-se avançar uma tipologia, com a classificação dos fatores locacionais; os fatores aglomerativos e desaglomerativos, os efeitos de atração e repulsão. Analisa-se o processo de concentração/desconcentração espacial dos fatores e atividades,

³³ Sobre renda da terra, ver HARVEY (1982), RIBEIRO (1979; 1986) e TOPALOV (1984).

buscando-se teoria da localização (sobretudo industrial). Avaliam-se as influências das economias de escala, economias de urbanização e economias de localização. A configuração regional e urbana seria a resultante do balanço dessas forças e efeitos. As análises centradas nas atividades terciárias e sua capacidade de “estruturação espacial” também ganha relevo. Quanto à questão especificamente urbana, caberia mencionar a concepção de cidade como “organismo social” da ecologia urbana de Chicago, que acabou seguindo uma via de diálogo com as teorias conservadoras do debate regional. (BRANDÃO, 2007 p. 61)

O autor supracitado elenca uma série de estudiosos que avançaram nas reflexões teóricas de cunho marxista partindo de concepções teóricas e metodológicas não conservadoras. Tais estudos buscaram entender o espaço como uma produção social. Brandão ressalta:

[...] as contribuições aportadas pela geografia radical, crítica e marxista, assim como da sociologia urbana e da economia política. Cabe destacar, nessa empreitada, as formulações, por vezes conflitantes entre si, dos seguintes agentes autores: Henri Lefebvre, Manuel Castells, David Harvey, Alain Lipietz, Doreen Massey, José Luis Coraggio, Milton Santos, Neil Smith, Edward Soja, entre outros. (BRANDÃO, 2007, p. 65)

Henri Lefebvre, integrante desse grupo seletivo, chama a atenção para o estudo aprofundado das relações de produção:

O essencial já não é a descrição dos processos parciais, ou da reprodução biológica (apropriação das crianças, a demografia) – ou da produção material (avaliações quantitativistas e correlações, técnicas e organização do trabalho) – ou do consumo e das modalidades (necessidades, objectos, [sic] discursos e signos, manipulação diversas), mas a análise aprofundada das relações de produção. Devemos analisar isso no sentido de Marx: [...] as relações entre os três termos – terra, trabalho, capital – trindade constitutiva da sociedade capitalista. (LEFEBVRE, 1973, p. 7)

Tais proposições influenciaram a mudança das abordagens na ciência geográfica, destacando-se o estudo do espaço urbano, como podemos evidenciar nas reflexões de Carlos (2006) sobre o espaço urbano, na perspectiva da geográfica, compreendendo a cidade enquanto prática espacial em sua constituição social e histórica. A autora nesse momento já indica o início da sua reflexão sobre uma nova perspectiva de análise das questões relacionadas ao espaço, baseada em uma leitura marxista e lefebvriana. Em outro texto, a autora discorre:

Do ponto de vista da geografia, essa abordagem indica o deslocamento do enfoque – tido como historicamente geográfico – da localização das atividades, dos grupos humanos, no espaço, para a análise do conteúdo das relações que os constituem enquanto tal, como movimento do processo de apropriação/produção/reprodução do espaço em seus conteúdos sociais. Não se pretende, todavia, negar a importância da localização dos fenômenos, mas relativizá-los como momento necessário de superação analítica: a idéia [sic] arraigada de que a localização dos fenômenos é o sentido último do termo “geográfico”. (CARLOS, 2011 p. 53)

Observamos, assim, o avanço da geografia na discussão do espaço urbano sobre o prisma da “produção do espaço”, uma vez que vai mais além da concepção tradicional de “organização do espaço”. Isto é, após a dominação da geografia neopositivista, no período militar, obtém-se um salto qualitativo e quantitativo nos estudos urbanos ao se refletir sobre a questão da habitação sob a influência da geografia crítica renovada e de base marxista após 1970. Podemos ainda constatar essa influência nas contribuições do geógrafo Milton Santos (1996), quando ele reflete sobre o papel da geografia na sua clássica obra *Espaço e método*:

Cabe, sem dúvida, ao geógrafo propor uma visão de totalidade do mundo, mas é indispensável que o faça a partir de sua própria província do saber, isto é, de um aspecto da realidade global. Para isso, a primeira tarefa é a construção de uma filosofia menor, isto é, uma metageografia que ofereça um sistema de conceitos capaz de reproduzir, na inteligência, as situações reais enxergadas do ponto de vista dessa província do saber. (SANTOS, 1996, p. 91)

No novo contexto em que se inseriu a ciência geográfica, abre-se, a nosso ver, um leque de possibilidades nos estudos urbanos a partir da introdução do conceito de produção do espaço, que se insere na perspectiva dialético-crítica. Nesse sentido, a compreensão da produção do espaço urbano pode partir de vários vieses, como: industrialização, comércio, serviços, turismo, mobilidade urbana e habitação, enquanto questões relacionadas a produção e estruturação das cidades.

O plano da habitação revela o nível do vivido, isto é, como as pessoas se apropriam do espaço fragmentado pelas ações dos empreendedores imobiliários, incluindo a promoção imobiliária exercida pelo Estado, que investe na produção de imóveis residenciais em determinados locais do espaço intraurbano para determinados grupos de renda, estimulando processos de segregação residencial (CORRÊA, 2011). A propriedade do solo urbano “condiciona o uso à realização do valor de troca e é desta maneira que a casa apresenta-se como mercadoria” (CARLOS, 2007 p. 21).

3 AS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL: O BINÔMIO SFH/BNH E OS PROGRAMAS PAR E MCMV

O estudo de um fenômeno através do tempo é uma característica basilar da pesquisa de viés social crítico, pois “estudar um fenômeno através do tempo é revelar a especificidade histórica de sua aparência e essência e verificar até que ponto é construído socialmente.” (RICHARDSON *et al* 1999, p.93). Nesse sentido, não seria possível compreender a produção do PAR ou de qualquer programa habitacional brasileiro isoladamente, sem se levar em conta os processos históricos e espaciais que favoreceram a sua materialização. Portanto, tornou-se necessário traçar um paralelo entre esse novo padrão de moradia³⁴ e as políticas habitacionais brasileiras do final da década de 1970 ao início de 1980, cuja lógica espacial foi marcada pela construção de grandes conjuntos habitacionais horizontais nas áreas periféricas das cidades e dos municípios que compunham as regiões metropolitanas. Além do que, o estudo do tema da habitação está, de forma estreita, ligado diretamente à ocupação territorial das cidades e ao desenvolvimento urbano brasileiro.

Para tanto, num primeiro momento, adota-se a caracterização histórico-metodológica, marcante nos estudos das políticas habitacionais brasileiras, a qual divide o tema em três grandes períodos³⁵: pré-BNH, durante o BNH e pós-BNH, produzindo uma breve revisão histórica da atuação do Estado a partir da promoção habitacional e a relação deste com o capital privado do mercado imobiliário. Assim, podemos compreender como as relações desses agentes contribuíram para a produção do espaço urbano no Brasil.

Segue-se, num segundo momento, a abordagem de como o PAR se situa na linha da vida das políticas habitacionais brasileiras. Destaca-se o PAR como um programa habitacional de escala nacional com rebatimentos locais, subdividindo a sua existência em três momentos distintos, mas interligados. Dessa forma tem-se: **o início** (1999-2002), em que se demonstra a conjuntura política da sua criação e sua materialização no governo FHC; **a concretização** (2003-2006), momento em que se enfatiza o desenvolvimento do PAR no governo Lula, sob a égide do recém criado Ministério das Cidades (nessa fase, o programa é encarado como elo importante na transição das políticas habitacionais); e **a extinção** (2007 à

³⁴ O que chamamos de “novo padrão de habitação”, no caso do PAR, é a forma predominante do programa em Fortaleza, cujos empreendimentos são caracterizados arquitetonicamente por pequenos conjuntos de casas, condomínios horizontais fechados e predominantemente por blocos de apartamentos em forma de condomínios verticais também fechados (as duas primeiras formas predominantes no governo FHC e a última característica do governo Lula), distribuídos de forma pontual pelos bairros periféricos da cidade e dos municípios que compõem a RMF, com unidades habitacionais de dimensão média de 42,61m².

³⁵ Ver subtópico 2.2.2 Os estudos da habitação a partir do Estado e das políticas habitacionais.

contemporaneidade), momento em que o programa tem a sua produção encerrada e seguida pela ascensão do PMCMV sob o comando da Nova Política Nacional de Habitação – NPNH. Ainda avalia-se, na sua provável extinção, o legado do programa e se discute quais os seus rumos.

3.1 OS ANTECEDENTES DA CRIAÇÃO DO BNH: O CONTEXTO EM QUE AS POLÍTICAS HABITACIONAIS SÃO PENSADAS E REALIZADAS

Neste subtópico, busca-se entender em que momento histórico o Estado interfere na produção habitacional a partir da implementação de políticas habitacionais, focando o período populista de Vargas e o programa Fundação Casa Popular – FCP como um programa inserido num contexto sem política³⁶ numa fase de transição que dará as bases para o estabelecimento do “binômio” Banco Nacional de Habitação/Sistema Financeiro de Habitação – BNH/SFH.

A questão habitacional é um fenômeno mundial que remonta ao processo de industrialização e urbanização marcado pela destruição da manufatura rural, da indústria caseira e da intensificação das migrações campo-cidade, o que fez surgir grandes aglomerados urbanos com condições de moradias precarizadas, que traziam à tona, na paisagem urbana, as contradições geradas pelo capitalismo. (ENGELS 1985; 1979). No século XIX, em países como a Inglaterra, Alemanha, França e Estados Unidos já havia a preocupação do Estado em atenuar o déficit habitacional tido como questão central para garantir as mínimas condições de reprodução da mão de obra necessária para sustentar o modo de produção capitalista nascente.

No Brasil, país que está na periferia do capitalismo mundial, onde os processos de industrialização e urbanização se deram tardiamente, mas de forma acelerada, a preocupação relativa à habitação, segundo informações do FINEP-GAP (1983), esteve, inicialmente, relacionada a, pelo menos, três fatores: a) substituição do trabalho escravo pelo trabalho livre no Segundo Reinado; b) proclamação do Regime Republicano e ascensão das forças progressistas; c) emergência das atividades comerciais e industriais transformando as relações campo-cidade e tornando esta última o lócus da reprodução capitalista.

³⁶ A FCP se caracterizou como um programa sem política, porque, segundo Bonduki, o programa tinha entre seus objetivos: “financiar, além de moradia, infraestrutura, saneamento, indústria de material de construção, pesquisa habitacional e até mesmo a formação de pessoal técnico dos municípios, no entanto, sua **fragilidade, carência de recursos, desarticulação com os outros órgãos** que, de alguma maneira, tratavam da questão e, principalmente, a **ausência de ação coordenada para enfrentar de modo global o problema habitacional** mostram que a intervenção dos governos do período foi pulverizada e atomizada, **longe**, portanto, de **constituir efetivamente uma política.**” (BONDUKI, 1994, p. 717 e 718, grifo nosso).

A intensificação dos fluxos migratórios implicou no crescimento do déficit habitacional, culminando em um processo de urbanização que se deu de forma precarizada nas grandes cidades brasileiras, em áreas ambientalmente frágeis como encostas de morro, margens de rios e planícies de inundação temporária. Também verificou-se o surgimento dos processos de encurtamento de vários centros urbanos, de favelização por meio da autoconstrução e loteamentos clandestinos que se espalharam pelas periferias das cidades expandindo as fronteiras da malha urbana.

Até meados da década de 1920, o Estado liberal da República Velha deixava na mão do mercado privado a produção de moradia, isto é, o Estado não intervinha nem na produção nem no controle do aluguel. Suas ações restringiam-se à repressão às situações mais graves de insalubridade, via legislação sanitária e ação policial. Nabil Georges Bonduki (1994), relatando o caso da cidade de São Paulo, afirma que “em 1920, apenas 19% dos prédios eram habitados pelos proprietários, predominando largamente o aluguel como forma básica de acesso à moradia”. E que a maioria da população, trabalhadores e classe média, quase em sua totalidade, eram inquilinos, inexistindo políticas de financiamento imobiliário. (BONDUKI, 1982, *apud* BONDUKI, 1994, p. 713).

De acordo com o autor supracitado, duas questões reforçavam essa postura de afastamento do Estado na produção de moradia: a primeira era a de que, no liberalismo econômico, a intervenção do Estado na produção habitacional significava, para o mercado privado, o estabelecimento de uma concorrência; a segunda relacionava-se à influência dos pensamentos anarquistas vindas com os imigrantes europeus, que acreditavam no “não reconhecimento da responsabilidade estatal na questão da moradia.” (BONDUKI, 1994, p. 714).

No Estado liberal da República Velha, na década de 1920, tem-se a criação das primeiras Caixas de Aposentadoria e Pensão destinadas aos funcionários de cada Estrada de Ferro, sempre com a premissa, que orientava o Estado, a qual entendia que “o governo não deveria produzir casas para operários, mas estimular os particulares a investirem.” (BONDUKI, p. 715)

Cabe esclarecer que embora o Estado mantivesse uma postura de afastamento no modelo liberal, ele não estava ausente. Pelo contrário, “ele sempre esteve presente apenas suas formas e modos de funcionamento mudaram conforme o capitalismo amadurecia.” (HARVEY, 2005, p.79).

Já na revolução de 1930, verifica-se “uma ruptura na forma de intervenção do Estado na economia e na regulamentação das relações capital/trabalho”. Nesse momento, o

interesse central da economia não é mais agroexportador, mas de criar as novas condições para o desenvolvimento das atividades urbano-industriais (OLIVEIRA, 1982). O Estado populista de Vargas viu na questão da habitação um instrumento de manipulação das massas urbanas e um meio de viabilizar uma maior acumulação de capital no setor urbano.

Verifica-se, inicialmente, nos governos populistas, a institucionalização dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), com suas bases nas Caixas de Aposentadoria e Pensão da década de 1920. Os IAPs se voltavam ao atendimento da mão de obra contratada formal. Dessa forma, deixava de fora a grande massa de desempregados e de trabalhadores informais que não tinham acesso ao mercado formal da habitação (BONDUKI, 1994). Azevedo e Andrade (2011) acreditam que os IAPs não eram destinados exclusivamente a enfrentar o problema habitacional, mas sim a atender instituições previdenciárias.

Diante da situação do grande número de imóveis alugados, o que tornava o aluguel um peso grande na renda do trabalhador, em 1942, o presidente Getúlio Vargas instituiu o “Decreto-Lei do inquilinato”, congelando os aluguéis e modificando bruscamente a relação proprietário-inquilino. Isso provocou grandes consequências na produção, na distribuição e no consumo de moradias populares, canalizando ainda mais os recursos para o setor industrial. O congelamento de aluguéis, em um período de alta inflação, fez com que os proprietários passassem a vender os imóveis locados e investissem seus recursos na indústria. (AZEVEDO E ANDRADE, 2011).

No governo Dutra (governo igualmente populista), mais precisamente no dia 1º de maio de 1946, instituiu-se pelo Decreto-Lei 9.218 a Fundação da Casa Popular, que foi o primeiro órgão nacional destinado à provisão de moradias para a população de baixa renda. A criação da FCP fez parte de uma “dupla estratégia” política: por um lado, criou medidas repressivas que culminaram com a declaração de ilegalidade do Partido Comunista (PC), que atuava principalmente na luta dos proletários urbanos; por outro, “acitava com a casa própria como um meio de angariar legitimidade e alcançar penetração junto aos trabalhadores urbanos”. (AZEVEDO E ANDRADE, 2011, p.1).

A FCP, segundo as análises de Azevedo e Andrade (2011), teve como princípio uma política distributiva³⁷ que consistia na distribuição espacial dos conjuntos e das casas do programa, que atendeu todas as regiões do Brasil, com exceção da região Norte. Centrou sua

³⁷ Sérgio de Azevedo (2011) caracteriza as políticas distributivas como: políticas públicas que possuem objetivos pontuais ou setoriais ligados à oferta de equipamentos e serviços públicos; o financiamento é realizado pela sociedade como um todo, a partir do orçamento público; os beneficiários são pequenos grupos de indivíduos de diferentes estratos sociais. Além de que, as políticas distributivas são o tipo majoritário de política no Brasil que tomam, muitas vezes, um caráter clientelista.

produção na região Sudeste, com 70% de todas as unidades construídas, sem deixar de estar presente nas outras regiões. Reforçando, dessa forma, a lógica distributivista que atendia o maior número de cidades possíveis, para que os dividendos fossem multiplicados.

Os autores supracitados revelam que essa lógica distributiva não estava isenta de práticas clientelistas. O estado de Minas Gerais, por exemplo, sozinho, teve mais imóveis da FCP do que os estados do Nordeste e do Sul juntos. Conforme Azevedo e Andrade, essa prioridade dos mineiros justificou-se não pela necessidade real de habitação em Minas Gerais, mas sim por questões clientelistas e pelo fato do próprio comando da FCP ser exercido por lideranças mineiras, sem contar que o presidente no período era o mineiro Juscelino Kubitschek.

A prática clientelista para a escolha da localização das moradias públicas reforça ainda a postura fragmentária das políticas habitacionais brasileiras, pois, até pouco tempo atrás,³⁸ a habitação era encarada como algo deslocado das demais necessidades que envolvem o morar, ou seja, a habitação era desligada da questão urbana, que requer acesso a infraestruturas urbanas, transporte, serviços básicos (educação, lazer, saúde).

No entanto, a FCP tinha como grande entrave, segundo (AZEVEDO e ANDRADE, 2011, p.20), a questão de “conciliar uma política de retorno de investimento com uma política paternalista”, pois, no período populista, o imóvel popular era quase totalmente subsidiado pelo Estado. Diante dessa questão, era preciso criar fontes de recursos próprios para a FCP.

Nesse sentido, mecanismos financeiros começaram a ser pensados em 1953 para promover a sustentação do órgão. Primeiro, veio o banco hipotecário que captava a poupança por meio de letras hipotecárias e visava financiar a habitação popular, urbana e rural. Depois, em 1961, com as pressões da classe média, que não se sentiu contemplada com as políticas habitacionais populistas, houve uma nova reestruturação da FCP que culminou com a criação do Instituto Brasileiro de Habitação – IBH. Essa (nova) estrutura representou o “embrião” da solução de mercado para a população de baixa renda, além de ser a proposta de um banco que centralizaria a atuação da política habitacional, mas acabou tomando o caminho das gavetas, sendo posteriormente reaproveitado no BNH. (AZEVEDO e ANDRADE, 2011, p.22).

A FCP, mesmo que tenha fracassado poucos anos mais tarde devido à escassez de recursos, à falta de vontade política em atacar efetivamente o déficit habitacional e à busca do Estado populista em angariar retornos políticos na forma de “votos ou de prestígio”, acabou

³⁸ No capítulo 4 do presente trabalho, mostramos que, até mesmo no século XXI, as políticas habitacionais ainda apresentaram ranços dessa característica fragmentária de outrora.

por trazer, de certa forma, um novo posicionamento do Estado frente às problemáticas habitacionais, em que “a questão da habitação dos trabalhadores não se enfrenta através do livre jogo de mercado, mas que é indispensável a intervenção do Estado” (BONDUKI, 1994, p.718).

Com o fim dos governos populistas a partir do Golpe de 64, a FCP foi considerada um órgão ineficiente e irrecuperável, o que resultou em sua extinção. Até os primeiros anos da década de 1960, a fundação construiu 16.964 unidades habitacionais (AZEVEDO E ANDRADE, 2011 [1982]) – entre casas isoladas e conjuntos habitacionais. No caso do Ceará, foram construídas 526 casas e 2 conjuntos habitacionais, número que ficou bem distante das reais necessidades do Estado, frente a um processo de urbanização crescente, intensificado pela migração dos moradores do campo que eram expulsos pelas condições climáticas desfavoráveis nos períodos de seca.

O que ressaltamos do período de atuação da FCP foi o seu papel como representante de fato do Estado nas políticas habitacionais bem como, já no início, em plena vigência do populismo, a sua tentativa de deslocar a política de habitação popular do plano das obrigações do Estado, num programa subsidiado, para o plano das soluções empresariais de mercado. Por fim, ressaltamos ainda a pertinência que a FCP teve em preparar terreno para o BNH, suas formas de atuação, seus planos não consolidados de virar um banco. Pontuamos também os ranços do clientelismo que insistiram em reaparecer no BNH e nos programas habitacionais do século XXI.

3.2 DO NASCIMENTO À EXTINÇÃO DO BINÔMIO BNH E SFH: A IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA HABITACIONAL E URBANA A PARTIR DA DUPLA INTEGRAÇÃO DO ESTADO.

Neste subtópico, enfatiza-se, de forma sucinta, a importância do binômio BNH e SFH como marco nas políticas habitacionais brasileiras, destacando-se o que chamamos de uma dupla integração do Estado – sendo o BNH uma integração com a população e o SFH, com o mercado habitacional e imobiliário, o que vai caracterizar uma fase sem precedentes nas políticas habitacionais e, sobretudo, urbanas brasileiras. Além disso, destaca como essa política habitacional participou da produção do espaço urbano das cidades brasileiras. Tal abordagem histórica do sistema BNH/SFH possibilita fazer um paralelo entre essa política habitacional e as políticas contemporâneas.

No dia 31 de março de 1964, acontece no Brasil um Golpe Militar. Logo depois, em 21 de agosto do mesmo ano, por meio da Lei 4.380, é instituído o Plano Nacional de Habitação e criado o Banco Nacional de Habitação e o Sistema Financeiro de Habitação. É possível notar, avaliando a sequência dos eventos anteriores, a prioridade que teve a política habitacional no período militar, pois, em cinco meses de governo apenas, já ocorre a criação de uma nova política habitacional, que, diferente do período populista, não estava nas mãos de um órgão da administração direta do governo ou de um ministério, mas nas de um banco.

De acordo com Azevedo e Andrade (2011), essa prioridade da habitação, como eixo da política urbana³⁹ dos militares, se deu devido à maior pressão dos movimentos urbanos sobre a estrutura política, às tensões nas favelas que se expandiam e se proliferavam pelas metrópoles e ao fluxo contínuo de migrantes do campo para as cidades.

Dessa forma, a política habitacional do BNH, segundo Damiani (1993), foi a base de sustentação da ditadura militar, oferecendo a casa para amenizar o déficit habitacional e o emprego na construção civil para arrefecer o crescimento do desemprego nas grandes cidades que não parava de produzir mão de obra excedente.

No Quadro 1, baseado nas proposições de Azevedo e Andrade (2011), observa-se as principais inovações que trouxe a política do BNH junto com o SFH e seus respectivos pressupostos. Essas inovações visavam superar os erros do passado como o clientelismo e a ineficiência administrativa do Estado. No entanto, as linhas empresariais de atuação aliadas a uma prática de correção monetária fizeram a política habitacional cair num dilema: inicialmente, fugiu do sistema de favoritismo presente nas políticas habitacionais brasileiras e reduziu os riscos de corrupção, mas, por outro lado, evitou que os mutuários de baixa renda pudessem se beneficiar do sistema, dificultando, dessa forma, o acesso a casa própria, equipamento tão propagandeado na época.

Quadro 1 - Inovações que diferenciavam a política do BNH e seus pressupostos

Inovações trazidas pela política do BNH	Os pressupostos dessas inovações
1º) Tratava-se de um banco, o que o diferenciava da FCP e das caixas de pecúlio e órgãos previdenciários.	Soluções subsidiadas, do tipo Fundação da Casa Popular, levam inescapavelmente à política clientelista.

³⁹ Os mesmos autores afirmam que a política habitacional sobrepôs à urbana, gerando uma inversão de papéis. (AZEVEDO E ANDRADE, 2011. p.41).

<p>2º) Nos financiamentos concedidos, previa-se um mecanismo de compensação inflacionária – a correção monetária – que reajustaria automaticamente os débitos e prestações por índices correspondentes às taxas da inflação.</p>	<p>A capacidade administrativa do Estado é inferior à do setor privado.</p>
<p>3º) No BNH existia uma articulação do setor público com o setor privado, na que o público financiava e o privado executava a política habitacional.</p>	<p>A centralização normativa e a descentralização executiva (esta última baseada no interesse próprio dos agentes executivos) seriam condições apropriadas para assegurar a eficiência do funcionamento do sistema.</p>

Fonte: AZEVEDO E ANDRADE, 2011, p. 43 e 44

Nota: Adaptação do autor

Damiani (1993, p.74) concorda com os autores supracitados, quando afirma que “a política habitacional do período militar esteve presente na vida social e serviu para acalmar os ânimos da sociedade diante das contradições presentes em suas vidas”. A autora acredita que a política habitacional do BNH foi uma forma de “integração da população ao Estado”, pois este atinge uma legitimidade no cotidiano da população, não apenas na produção da habitação para o mercado popular, mas na construção de conjuntos habitacionais, o que caracterizou a marca do BNH nas cidades brasileiras.

No entanto, esse processo de integração do Estado a partir das políticas habitacionais no período de vigência do Binômio BNH/SFH se deu, a nosso ver, por duas vias. Em uma, baseando-nos em Damiani (1993), houve a integração entre Estado e população por meio das execuções dos programas habitacionais e de infraestrutura urbanas nas cidades brasileiras que marcaram a paisagem e o cotidiano urbano das populações. Em outra, o processo se caracterizou pela integração do Estado com os mercados habitacionais e imobiliários, cuja aproximação foi, nos marcos regulatórios de financiamento imobiliários (criação da Lei de incorporações imobiliárias, constituição do FGTS e do SBPE), a principal

fonte financiadora presente no recém-criado Sistema Financeiro de Habitação (ARRETCHE, 1990; ROYER, 2009). Desse modo, ocorrem as integrações Estado-População e Estado-Mercado (Quadro 2).

Quadro 2: A dupla integração do Estado no período do BNH.

Integração Estado–População	Integração Estado-Mercado
Criação do BNH e de seus programas habitacionais que pregam a casa própria para a população pobre.	Criação do SFH e dos seus dois subsistemas (FGTS como fundo compulsório tirado direto do salário do trabalhador e do SBPE com base no sistema de poupança voluntária) foram marcos fundamentais para o desenvolvimento do crédito habitacional e imobiliário no Brasil.
O Estado, frente às metrópoles brasileiras que eram redutos da identidade proletária que cresciam pela autoconstrução, viu na construção de conjuntos habitacionais a forma propícia para o urbano ordenado, imposto, organizado, consolidando uma forma habitacional particularmente suscetível a identidade estatal.	Criação da Lei de incorporações imobiliárias (Lei 4.591 de 16 de dezembro de 1964) que regularizou a implantação de condomínios habitacionais, os quais, a partir de então, passaram a ser uma forma crescente na ocupação do espaço urbano.
Atinge as camadas populares em duas vertentes: com a casa para conter o déficit habitacional e com o emprego na construção civil para diminuir as taxas de desempregos crescentes.	Criação do FGTS (1966) e da regulamentação da Caderneta de poupança em (1968) que significaram <i>funging</i> para o crédito habitacional.

Fonte: DAMIANI (1993); AZEVEDO E ANDRADE (2011); BOTELHO (2007); ROYER (2009)

Nota: Elaboração do autor

Na observação dessa dupla aproximação do Estado, verifica-se a formação de um quadro no mínimo contraditório, pois, com o discurso da casa própria para a população de baixa renda dispensando qualquer outra forma de acesso a moradia⁴⁰, o BNH vai implantar

⁴⁰ A Lei nº 4.380 Art. 9º traz o seguinte texto: "todas as aplicações do sistema terão por objeto, fundamentalmente, a **aquisição de casa** para residência do adquirente, sua família e seus dependentes, **vedadas** quaisquer aplicações em terrenos não construídos, salvo como parte de operação financeira destinada à

uma política econômica baseada na produção mercadológica da moradia. Essa iniciativa fomenta, sobretudo, a indústria da construção civil⁴¹ e foca o mercado habitacional de renda média e média baixa, a partir da liberação de crédito, permitindo o financiamento de médio e longo prazo, favorecendo o grupo que pode pagar pela habitação. Já as camadas populares de baixa renda, que historicamente são as mais afetadas pelo déficit habitacional, ficaram com as “migalhas” da política habitacional.

Azevedo e Andrade (2011) sinalizam a predominância do caráter empresarial do sistema BNH/SFH em detrimento do social:

A situação financeira crítica das COHABs e a tentativa do BNH em manter um bom desempenho empresarial provocaram uma defasagem inevitável entre a quantidade de unidades habitacionais financiadas para a classe média e os setores populares. Assim, por exemplo, no período de 1970 a 1974, foram financiadas 404.123 unidades residenciais para o mercado médio, contra 157.748 para o mercado econômico e apenas 76.746 para o mercado popular. Em outros termos, nesse período os setores médio e alto da classe média lograram obter quase cinco vezes mais unidades residenciais financiadas que as classes populares (mercado popular) e duas vezes e meia mais que a baixa classe média (mercado econômico). (AZEVEDO E ANDRADE, 2011, p.72 e73)

Constata-se, nesse modelo de política habitacional que favorece o sistema financeiro, o fortalecimento de um grupo de pressão político-econômica, representado por construtores, bancos, financeiras, associações de poupança e crédito imobiliário. Essas instituições pressionavam intensamente o governo no sentido de uma política habitacional cada vez mais mercadológica que garantisse seus interesses de classe. A partir de então, esse grupo de pressão terá uma presença marcante nas políticas habitacionais e urbanas. O Estado capitalista mais do que nunca será um instrumento de sobreposição de uma classe sobre a outra.

Marx e Engels, sobre o papel do Estado capitalista (1970, p.106 *apud* Harvey, 2005, p.80), afirmam que "o uso do Estado como instrumento de dominação de classe cria uma contradição adicional: a classe dirigente tem de exercer seu poder em seu próprio interesse de classe, enquanto afirma que suas ações são para o bem de todos".

Nesse cenário em que a habitação social⁴² tinha ficado de lado, a política habitacional do BNH, no final da década de 1970 e início da de 1980 tenta, de forma

construção da mesma. Observa-se claramente que não havia intenção da política do BNH, somente na casa própria, não havendo espaço para outras formas de acesso a moradia como o aluguel e o arrendamento.

⁴¹ Cf. MARICATO, Ermínia. **Indústria da construção e política habitacional**. 1984. 354 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1984.

⁴² Bonduki (1998) Conceitua a habitação social como a habitação que é produzida e financiada pelo Estado destinada à população de baixa renda, conceito este, formulado desde a Era Vargas.

frustrada, atuar nos setores de menor renda, que não tinham os perfis nos moldes dos financiamentos concebidos por meio do SFH. Essa tentativa processou-se a partir da criação de três programas: Profilurb (1975), Promorar (1979) e Programa João de Barro (1982, momento de abertura política e de crise econômica no país). O primeiro era um programa de lotes urbanizados com infraestrutura básica que focava atender aos extratos de renda mais baixa. O segundo foi um programa pioneiro que tinha a finalidade de erradicar as sub-habitações⁴³ por meio da substituição, sem remoção das áreas onde anteriormente se localizavam, por outras moradias. O terceiro financiava o terreno e cesta de material para construção por mutirão em cidades de pequeno porte.

Além desses programas, a partir de 1975, a habitação social de segmento popular contava com outros programas alternativos baseados na autoconstrução e destinados aos segmentos mais carentes como: o Plano Nacional de Habitação Popular – PLANHAP; o Programa de financiamento de lotes urbanizados – PROFILURB; o Programa de Financiamento da Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria da Habitação de Interesse Social – FICAM e o Programa de desfavelamento. (AZEVEDO, 1988; BONDUKI & ROSSETTO, 2012)

Foram três os segmentos de atuação do sistema BNH/SFH: popular, econômico e médio. O primeiro consistia no segmento de mercado em que os conjuntos habitacionais das COHABs e as outras formas de promoção imobiliária eram construídas diretamente pelo BNH para a população de baixa renda. Mesmo com a existência dos programas supracitados, esse grupo foi o menos atendido. Os motivos estão relacionados a fatores já levantados anteriormente que, pode-se dizer, resumem-se aos interesses econômicos da política que sobrepuseram o social. Constata-se, a partir desse pressuposto, o que Azevedo e Andrade (2011) chamaram, no sistema BNH/SFH, de uma centralização da política habitacional no banco e segmentação do mercado habitacional em **popular**, **econômico** e **médio**. Divisão estrategicamente pensada para a efetivação dos interesses do capitalismo nacional, pois, no plano do discurso ou da retórica política, a ideologia da casa própria estava voltada para o segmento populacional de baixa renda. Afinal, era a grande maioria da população que tencionava as estruturas do poder com suas reivindicações. Todavia, no plano da prática, essa lógica era invertida. Assim sendo, a política do BNH/SFH constou de uma intervenção estatal para o financiamento e a produção habitacional, focando no mercado econômico e médio, o que beneficiou os capitais financeiro e imobiliário.

⁴³ O BNH considerava sub-habitações “as moradias destituídas das condições mínimas de serviços, conforto e salubridade, conhecidas por ‘palafitas’, ‘mocambos’, ‘favelas’, ‘invasões’ etc”. (BRASIL, 1983, p.16).

3.2.1 A face urbana do binômio BNH/SFH

O sistema BNH/SFH foi além quando ampliou os limites estritos da política habitacional. Isso se deu, a partir do momento em que criou programas como o Femaco (Programa de Financiamento de Materiais de Construção), visando solucionar a falta de oferta de materiais de construção, bem como o Finasa (Programa de Financiamento para Saneamento), que foi o embrião do Plano Nacional de Saneamento, e a Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada – Cura, que tinha como finalidade, dentre outras coisas, “racionalizar o uso do espaço urbano e elevar os padrões de áreas específicas do município, bem como promover o adensamento populacional de tais áreas, favorecer a oferta de serviços públicos e oferta de terrenos urbanizados.” (BRASIL, 1983, p. 29).

Esses três programas são alguns exemplos de ações do sistema BNH/SFH que demonstram que não se tratava apenas de um banco habitacional, mas, sobretudo de uma agência pública de atuação no planejamento urbano.

Considera-se assim que, até então, a atuação do sistema BNH/SFH se deu no plano da política, enquanto legislação, financiamento, funcionamento e atuação. Cabe também destacar como essa política se materializou no espaço das cidades brasileiras, com ênfase na implementação dos grandes conjuntos habitacionais, principalmente a partir da década de 1970, quando a urbanização brasileira dá um salto quantitativo (SANTOS, 2009). A marca da implantação das habitações do sistema BNH/SFH foi o modelo periférico nas grandes cidades brasileiras, a partir da implementação de conjuntos habitacionais com milhares de habitações construídas pelas Companhias de Habitação – COHABs. Essa marca acabou por intensificar, juntamente com a autoconstrução, a periferação, a especulação imobiliária e, conseqüentemente, a expansão metropolitana, que teve a habitação como carro chefe.

Nesse sentido, o modelo de produção habitacional do BNH/SFH, no geral, contribuiu para o crescimento horizontal das cidades, pois disseminou o modelo de casa unifamiliar. Essa horizontalidade, todavia, não veio acompanhada de melhores condições de infraestrutura, nem de equipamentos de lazer, saúde e educação, tampouco favorecia a mobilidade urbana, acirrando as desigualdades. Em outras palavras, a política desse sistema habitacional estava desarticulada de uma política urbana maior para as cidades brasileiras.

Os conjuntos habitacionais eram projetos do urbanismo moderno no Brasil para serem padronizados, repetitivos e desarticulados do tecido urbano. Bonates (2009, p.45) caracteriza essa forma habitacional como “racionalismo formal desprovido de conteúdo, cujos

projetos monótonos, repetitivos apresentavam péssima qualidade arquitetônica”. Damiani (1993, p.18), trabalhando com a dimensão de cotidiano nos conjuntos habitacionais do BNH situados no bairro Itaquera na Zona Leste de São Paulo, afirma que esses conjuntos apresentavam um “cotidiano programado” em que “tudo é concebido separado, projetado isoladamente, sobre ‘ilhas’ desunidas: as áreas de serviço e comércio, as de lazer e de habitação”.

Os grandes conjuntos habitacionais, para as camadas de baixa renda, situavam-se em áreas periféricas das metrópoles brasileiras, com condições péssimas de infraestrutura e serviços, o que vem confirmar a ausência de uma política fundiária adequada. Percebe-se, com essa existência de áreas de urbanização consolidadas e conjuntos habitacionais periféricos, o surgimento de vazios urbanos, o que gerou, em muitas cidades, um círculo vicioso.

3.2.2 A crise do binômio BNH/SFH e sua falência.

Nos anos 1970, uma crise econômica assola o Brasil estendendo-se para as décadas seguintes. Esse evento atinge em cheio o tripé do binômio BNH/SFH, que se baseava na arrecadação do FGTS, na capacidade de poupança e no retorno dos financiamentos, fazendo diminuir os investimentos nos programas habitacionais e de infraestrutura urbana (MARICATO, 2008). A taxa de desemprego e a inadimplência dos mutuários crescem. A Inflação, que segue progredindo, faz subir os preços dos terrenos nos maiores centros urbanos. O sistema habitacional, centralizado, aumenta os custos de gestão, e o BNH decide cortar gastos, implantando habitações em terrenos com infraestrutura precária e com baixa qualidade construtiva. Tais medidas reduziram a qualidade dos imóveis, sem, contudo, baixar o preço do produto habitacional, deixando a população de baixa renda sem acessibilidade e direito à moradia. (BONDUKI, 1997).

Márcio Moraes Valença, em seu livro *Globalização*, caracteriza o desenvolvimento da política habitacional brasileira nas duas derradeiras décadas do século XX em quatro palavras: “dissolução, caos, apatia e confusão.” Segundo o autor, essas palavras ilustram bem os aspectos diferentes da crise generalizada que se estabeleceu, no final da década de 1970, sobre a economia nacional, e que se fez sentir mais forte no setor habitacional no início dos anos 1980 e 1990. (VALENÇA, 2001).

Em meio a essa conjuntura, mais precisamente nos anos de 1980, acontece uma explosão no ritmo de ocupação ilegal de terras urbanas, especialmente nas regiões metropolitanas de todo o país. As áreas ambientalmente frágeis (encostas de morro, margens de rio, planícies de inundação temporária, topos de dunas) são cada vez mais ocupadas por habitações precárias.

Os movimentos sociais de luta pela moradia começam a tencionar o governo para elaborar soluções urgentes, diante de uma situação na qual os grupos populares, mais do que nunca, estavam fora das atenções das políticas habitacionais. Ademais, “somavam-se, ainda, as críticas de técnicos e acadêmicos a respeito da política habitacional; centralizadora, fragmentada que privatizava os investimentos e não pressupunha subsídios para os mais pobres, e tornava a terra inacessível para a maioria da população”. (ANDRADE, 2011, p.4).

Em meio a toda essa pressão, após 1983⁴⁴, chega o período do “caos” das políticas habitacionais (VALENÇA, 2001, p.32). O governo Sarney (1985-1989) recém-empossado em uma fase de abertura política a partir da democratização do país, resolve, em meio ao contexto de crise do sistema SFH/BNH, patrocinar dois importantes eventos como possíveis soluções para a crise instaurada nas políticas habitacional e urbana brasileiras.

Primeiro, veio o Grupo de Trabalho sobre a Reforma do SFH (GTR/SFH) organizado pelo MDU. Esse grupo teve a difícil e importante tarefa de analisar os problemas do Sistema e apresentar “subsídios e sugestões para a reformulação da política habitacional, sem perder de vista a compatibilização com a conjuntura social e econômica do período”. (VALENÇA, 1992; 2001).

Após esse grupo apresentar suas considerações e seus encaminhamentos, o MDU ainda promoveu um debate nacional com o Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB. Nos relatórios finais de ambos os grupos (GTR/SFH e IAB), foram apresentados diagnósticos e propostas inovadoras que levavam a questão urbana para um âmbito das discussões horizontais e democráticas. As discussões propunham uma visão mais abrangente de habitação, que fosse encarada como direito social. Discutiram-se problemas centrais como a questão do solo urbano, a especulação imobiliária, a concentração de terras. No foco, também estavam as possíveis soluções para o sistema BNH/SFH. Houve muitas críticas duras ao sistema e propostas de reformulação foram sugeridas, mas “nenhuma proposta de supressão do BNH” foi encaminhada por estes fóruns. (VALENÇA, 2001, p.32).

⁴⁴ Até 1983, constata-se um movimento de construção de moradias sob promoção pública ainda significativo, graças aos contratos assinados em anos anteriores, relacionado à criação dos programas ditos alternativos como o Financiamento da Construção ou Melhoria de HIS (1977), a reformulação do Programa de Lotes Urbanizados (1978) e o Programa de Erradicação da Sub-Habitação (1979). (MARICATO, 2009; ROYER, 2009).

No entanto, seguindo na contramão das propostas, o BNH foi fechado no final de 1986 em pleno período de democratização do Brasil. Após sua falência, inicia-se um processo de fragmentação institucional. As funções do BNH foram divididas entre a CEF, o MDU, o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central. A CEF ficou como agente financeiro, cabendo a ela a gestão do FGTS e a administração dos contratos ativos e passivos bem como a gestão dos bens imóveis e do quadro de pessoal do BNH (quase 10 mil funcionários). O Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU) ficou com a tarefa de criar a nova política de desenvolvimento urbano. O Conselho Monetário Nacional e o Banco Central do Brasil ficaram com “toda regulamentação do crédito habitacional e imobiliário, reforçando o viés de política monetária nas concessões desse tipo de crédito”. (ROYER, 2009, p.58).

Diante dessa situação, Valença levanta possíveis justificativas para o fechamento do BNH:

Uma explicação plausível para o fechamento do BNH é que o sistema BNH/SFH manipulava somas vultuosas, ou seja, todo o sistema de poupanças voluntárias (cadernetas de poupança) e compulsórias (FGTS) restringia a inferências política na política habitacional por parte do poder executivo, em particular da Presidência da República. [...] É importante lembrar a queda de braço entre mutuários, que, politicamente engajados, deixaram de pagar suas prestações e iniciaram ações na justiça contra o aumento descasado das prestações, data desse período. O fechamento do BNH também teve a ver com interesse dos agentes financeiros privados, principalmente os ligados aos conglomerados, em liberar o SFH do estrito controle do BNH, que agia como banco central do subsistema habitacional. Com o fim do banco, ficou mais fácil para esses agentes "desviar" os investimentos da área habitacional [...] (2001, p. 33)

Destaca-se, dentre os motivos do fechamento do BNH, o que tem a ver com os interesses dos agentes financeiros, como já foi tratado anteriormente. Com a predominância do viés empresarial do sistema BNH/SFH, criou-se um grupo de pressão (ANDRADE E ANDRADE, 2011 de agentes econômicos capitalistas, cujos princípios eram exclusivamente mercadológicos e visavam o lucro. Logo, a presença do BNH, que orientava, disciplinava e controlava o SFH, no contexto de crise, começou a significar um estorvo para a reprodução do capital. Dessa forma, o neoliberalismo econômico, dentro de seus princípios, mostra seus anseios de se afastar do Estado, no momento oportuno.

Assim, todas as participações sociais, os fóruns, as manifestações foram apenas ouvidos e nada mais, pois as deliberações do governo foram contrárias aos pedidos sociais. Mais uma vez na história, o interesse econômico capitalista sobrepôs os interesses sociais. As políticas habitacionais, no período pós-BNH, passaram por um processo de privatização e de um afastamento entre Estado e mercado.

É incontestável a importância do BNH e do SFH na história das políticas habitacionais e na urbanização brasileira. No entanto, em vinte dois anos de atuação, financiou apenas 4,4 milhões de unidades habitacionais e desse montante apenas 1,5 milhões de moradias foram direcionadas ao mercado de menor renda, significando 25% do incremento do estoque habitacional (AZEVEDO, 1988). Diante do déficit habitacional que crescia em progressão geométrica, esses números da promoção habitacional do Estado eram insuficientes, mas, tem-se que admitir que foram determinantes nos rumos que nossa urbanização tomou.

Reiterando, o sistema deixou marcas profundas na paisagem das cidades brasileiras. Os seus conjuntos habitacionais (sejam horizontais ou verticais em blocos) constituídos por milhares de unidades habitacionais, que, por sua vez, abrigavam milhares de pessoas isoladas nas franjas das crescentes metrópoles, criaram, à sua maneira, nas suas relações cotidianas, bairros inteiros. Esses conjuntos recebiam outros conjuntos e, também, loteamentos ilegais no seu entorno, muitos dos quais vieram a se tornar grandes favelas. Muitas unidades habitacionais dos conjuntos passaram a receber seus "puxadinhos" para abrigarem o filho que casou e que não teve acesso à habitação devido, dentre outros motivos, a escassez de políticas habitacionais compatíveis com sua renda. Em síntese, esses conjuntos representavam áreas segregadas espacialmente, onde as contradições da cidade se materializavam na paisagem e no cotidiano dos seus moradores.

A presença da principal característica da construção de habitações do sistema BNH/SFH foi tão marcante que se fez e se faz presente não somente nas produções acadêmicas ou em incalculáveis relatórios técnicos, mas também na produção cultural (músicas, filmes, poesias) que relata a vida e o cotidiano em conjuntos habitacionais da COHAB.

No campo da história das políticas habitacionais, Botelho (2007, p.121) deixa clara a relevância do sistema BNH/SFH: “Após o colapso do BNH, a fragmentação institucional e a descentralização das políticas habitacionais, não se definiu um novo conjunto articulado de ações na produção pública de habitação popular”. Em outras palavras, não haverá, nos próximos 17 anos, o estabelecimento de uma política habitacional, e sim a desarticulação política e econômica a ponto de serem criados vários programas habitacionais acéfalos, isto é, sem uma política habitacional coerente.

3.3 PÓS-BNH: DO HIATO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS À CRIAÇÃO DO PAR.

Nos anos que se seguiram a falência do BNH, em 1986 e nos anos da década de 1990, instala-se um quase hiato no que concerne às políticas habitacionais no Brasil, com variações pequenas de um governo para o outro. Nesse contexto, o país encontrava-se afundado em dívidas, em meio ao período democrático recém-instalado, porém dominado por ideais neoliberais de privatização dos bens públicos, contenção de gastos e fortalecimento das instituições financeiras e do mercado imobiliário. Os programas habitacionais, neste momento, foram pontuais e beneficiavam, na sua maioria, as classes de maior renda como viria a ocorrer nos governos Sarney (1987-1989), Collor de Melo (1990-1992), Itamar Franco (1993-1994) e Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-1998-2002). A situação da política habitacional no pós-BNH será tratada neste subtópico, de forma breve, pois buscará mostrar a trilha histórica que culminou na criação do PAR, em 1999.

A “política habitacional, que sequer existiu” (VALENÇA, 200, p.34), parecia uma “batata quente” nas mãos dos vários governos pós-BNH sobretudo em se tratando de política habitacional de interesse social, sendo, durante os anos de hiato dessas políticas, subordinada a diversos órgãos, saltando entre ministérios e secretarias. No governo Sarney, em 1987, tal incumbência competia ao Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente – MHU. No ano seguinte, passou para o Ministério de Habitação e do Bem-Estar Social – MBES (1988), seguindo a durabilidade de um ano. Já em 1989, isso tornou-se preocupação da Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária – SEAC. O governo Collor começou passando os assuntos habitacionais para o Ministério da Ação Social – MAS (1990) e, no ano consecutivo, mais uma substituição, agora para o Ministério do Bem-Estar Social (MBES). No entanto, com o colapso do governo Collor e a entrada de Itamar Franco na presidência, foram necessárias novas mudanças. A habitação virou competência da Secretaria de Política Urbana – SEPURB (1993-1995), que permaneceu, no governo FHC, até 1999 quando a questão habitacional volta para mão de uma secretaria, no caso, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SEDUR. O comando exercido pela SEDUR resistiu até a criação do Ministério das Cidades – MCidades,⁴⁵ em 2004, quando esse ministério assume todas as políticas urbanas inclusive as questões habitacionais. Esse cenário caracteriza descontinuidade e ausência de estratégia para enfrentar o problema, por parte do governo federal, de forma articulada. (BONDUKI, 2008; AZEVEDO, 2007; VALENÇA, 2001).

No entanto, nem tudo foi perdido. Alguns autores defendem (BONDUKI, 2008; MARICATO, 1997) que essa fase de municipalização das políticas habitacionais, somada à

⁴⁵ Sobre o comando do Ministério das Cidades tem-se um novo marco das políticas habitacionais, que será abordado com mais profundidade adiante.

abertura política pós-ditadura militar, favoreceu uma maior participação dos diversos segmentos da sociedade (movimentos populares, associações, empresários, sindicatos, governos municipais, estaduais, ONGs, entidades profissionais e a CEF) na busca de solucionar os problemas urbanos incluindo, sobretudo, os relacionados à habitação. Muitos estados e municípios, na ausência das políticas habitacionais federais, buscaram resolver o problema procurando fontes de renda alternativas, mais econômicas, adotando princípios mais sociais de promoção da moradia e criando legislações que já pensavam em sustentabilidade no direito à cidade. Bonduki (2008) levanta essas novas propostas baseado na atuação de muitas prefeituras e estados que eram geridos por governos do Partido dos Trabalhadores (PT), mas que eram desarticulados.

3.3.1 Habitação popular no Governo Sarney (1986-1989): uma questão secundária.

Os primeiros anos após o fim do BNH, de 1986 até 1989, e o início do governo de Collor de Mello (1990-1992), Valença (2001, p.33) chamará de período da “apatia” das políticas nacionais brasileiras por acreditar que, nesse intervalo, a questão da habitação foi “colocada de lado”. A partir de uma análise quantitativa, pode-se perceber que Valença estava correto, pois, em 1988, após o encerramento das atividades do BNH, as COHABs financiaram 30.646 unidades habitacionais. Um ano antes, elas tinham financiado 113.389 unidades habitacionais (AZEVEDO, 2007, p. 17). Essa redução na produção habitacional já é reflexo da desarticulação sofrida pelas políticas habitacionais, a qual se revelou no enfraquecimento das COHABs nos estados. As companhias deixaram de ser órgãos promotores para se tornarem simples órgãos assessores, deixando nas mãos dos mutuários finais os custos totais dos terrenos e da urbanização.

O Ministério das Cidades (2004), em relatório tratando da habitação no Brasil e que lança a Nova Política Nacional de Habitação, caracteriza os anos logo após a falência do BNH da seguinte forma:

O que se observa nesse período é a desarticulação institucional ou até mesmo a extinção de várias Companhias de Habitação (COHAB) estaduais e a dependência quase completa dos recursos federais pelos governos para o enfrentamento dos problemas habitacionais, verificando-se, inclusive, quase ou nenhuma priorização por parte de muitos Estados à questão habitacional. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 12)

Com as linhas de financiamento habitacionais agora nas mãos da CEF, o acesso à habitação para a população de interesse social passa a ficar mais difícil. As características de

natureza financeira, com princípios de equilíbrio financeiro, não permitiam a CEF se arriscar fornecendo financiamentos habitacionais para quem não podia pagar, nem alocar recursos em programas habitacionais que não significassem retorno financeiro do capital aplicado. Dessa forma, o público de interesse social não é o foco para os bancos por causa dos riscos de inadimplência, pois é um grupo que precisa de muito subsídio.

A habitação de interesse social ficou a cargo de programas alternativos que seguiam por fora do SFH. O destaque vai para o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, lançado pela SEAC. A verba era proveniente do OGU, a fundo perdido. O foco do programa eram famílias com renda mensal inferior a três salários mínimos. Funcionava, na prática, a partir de convênios entre a SEAC, “prefeituras ou um órgão do governo estadual e a sociedade comunitária habitacional, formada pelos participantes de cada projeto”. (AZEVEDO, 2007, p.18).

No entanto, a descentralização dos programas habitacionais desse período favoreceram práticas clientelistas e situações dependentes das relações políticas locais. A respeito disso, em Fortaleza, Aragão relata:

No contexto político de Fortaleza, em 1986, é eleita, através do primeiro pleito direto para prefeito, Maria Luiza Fontenele (PT-CE) em meio à forte mobilização popular. Em sua posse, a prefeita se deparou com a administração imersa em dívidas, tendo que enfrentar altos custos com serviços urbanos e atrasos na folha de pagamento do funcionalismo público. Maria Luiza, que representava corrente política oposta ao governo do Estado (na época governado por Tasso Jereissati), passa a administrar Fortaleza contando com pouca margem de recursos para investimento em políticas urbanas.

Vale lembrar que até a constituição de 1988, como não eram considerados entes federados, os municípios dependiam de repasses federais e estaduais. Desta forma, sua gestão foi limitada pela retenção de recursos de ambas as esferas governamentais, o que resultou num agravamento do quadro de crise urbana que a cidade de Fortaleza enfrentava. (ARAGÃO, 2010, p. 31)

Azevedo (2007, p.17) acredita que o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, desenvolvidos às margens do SFH no período da Nova república, nunca foram tão fortes. Todavia, segundo Valença (2001), a SEAC chegou a lançar para construção aproximadamente 600.000 uh no sistema de mutirão, com participação popular. Apesar disso, estima-se que apenas 20.000 uh foram concluídas, pois a “inflação galopante” absorveu as verbas destinadas ao programa. Dessa forma, em razão da fragilidade institucional e da dependência de recursos orçamentários, o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais foi encerrado ao final do Governo Sarney.

Bonates (2008, p.148) acredita que, no período Sarney, as políticas habitacionais tiveram um papel transitório nas políticas de Estado. Do período de vigência do BNH para um

período de política de habitação de governos diferentes, cada mandato presidencial teve uma política própria. Esses governos e suas atuações no âmbito das questões habitacionais serão tratados adiante.

3.3.2 Os anos de 1990: a política habitacional na sua face mais neoliberal da história e a criação do PAR.

A década de 1990 inicia-se como uma fase de “confusão” seguida da “apatia” consoante Valença (2001). O governo Collor (1990-1992) ficaria marcado por essas características. Como um mandato de características neoliberais, vai continuar deixando nas mãos da iniciativa privada a produção habitacional, seguindo com programas habitacionais com vieses bem empresariais, deixando ainda de fora a ampla maioria da população, que buscava meios alternativos para resolver a situação de déficit habitacional em que se encontrava. Para bem ilustrar essa tendência neoliberal do governo Collor, vê-se como as COHABs são colocadas cada vez mais de lado, seguindo a linha de privatização da política habitacional: 21% dos recursos do FGTS foram para agentes públicos e 70% (FGTS) para as cooperativas habitacionais com contratos com empreiteiras, que investiam no autofinanciamento visando as faixas de renda médias. (BOTELHO, 2007; CASTRO, 2001)

Dentre os programas habitacionais⁴⁶ do governo Collor, destaca-se o Plano de Ação Imediata para Habitação – PAIH (cf. Quadro 3), criado em maio de 1990 logo nos primeiros meses do novo governo, em caráter emergencial. Esse plano se propunha a construir 245 mil habitações em 180 dias sendo que cada unidade custaria 570 Valores de Referência de Financiamento – VRF, mas, no final das contas, os 180 dias viraram 18 meses e as 245.000 uh caíram para 210.000 uh enquanto o preço de cada unitário saltou de 570 VRFs para 670 VRFs. (AZEVEDO, 2007).

Quadro 3: Programa habitacional PAIH e suas características

Programa	PAIH		
Áreas de atuação do programa	Programa de moradias populares	Programa de lotes urbanizados	Programa de ação municipal para habitação popular
Fonte de recursos	FGTS	FGTS	FGTS

⁴⁶ Além do PAIH, Collor lançou outros programas, que podem ser observados no quadro 4.

Promotores	COHAB, Cooperativas, Entidades de Previdência, Carteiras Militares etc.	COHAB, Cooperativas, Entidades de Previdência, Carteiras Militares etc.	Prefeituras
Coordenação Geral	MAS e SNH	MAS e SNH	MAS e SNH
Órgão operador	A CEF como banco de segunda linha	A CEF como banco de segunda linha	A CEF como banco de segunda linha

Fonte: AZEVEDO (2007); VALENÇA (2001)

Nota: Elaboração do autor

O PAIH tinha três áreas de atuação (Quadro 3), todas financiadas com recursos do FGTS, mas a distinção entre elas estava nos promotores: Cohab, Cooperativas, Entidades de Previdência, Carteiras Militares etc. para o programa de moradias populares e o de lotes urbanos, e a prefeitura para o programa de ação municipal para habitação popular. Com isso, fica clara a postura de descentralização e municipalização da política habitacional.

O programa também focou trabalhar unidades habitacionais acabadas, como eram os casos do “programa de moradias populares” e do “programa de ação municipal para habitação popular”, beneficiando mais os grupos empresariais do que a população usuária. (BOTELHO, 2007).

Como banco de segunda linha, o órgão operador do programa, no caso a CEF, implementava o programa habitacional por meio de agentes promotores. Em outras palavras, a CEF passa a realizar o programa para agentes privados.

Em dezembro de 1991, a crise econômica e a política do governo Collor ficaram evidentes. Nada mais para a habitação foi liberado. Apenas mantiveram-se projetos para saneamento e desenvolvimento urbano com recursos do FGTS e execução de obras em andamento. Muitas suspeitas de corrupção, como a liberação de contratos acima da capacidade do FGTS, levaram a uma suspensão dos recursos do fundo entre os anos de 1991 a 1995 comprometendo o SFH. Essa situação foi agravada pela não comercialização de 200 mil unidades habitacionais, que estavam com valores acima das possibilidades do público-alvo (VALENÇA, 2001). Além disso, quase 50% dessas habitações “foram abandonadas antes do

término e ocupadas ilegalmente. Esta foi uma das piores heranças deixadas para os governos seguintes”. (MARICATO, 1998, p.5).

Os problemas do governo Collor estendiam-se para todos os setores da política e da economia. Em 1992, com o impeachment, ele é destituído da presidência pelo povo. Itamar Franco assume o governo em seu lugar num mandato que vai de 1993 a 1994. Esse novo governo enfrentou os problemas deixados por seu antecessor. Itamar Franco, que pertenceu ao partido de direita PMDB, começou o seu mandato tendo que administrar a crise econômica que havia se acentuado na administração do presidente deposto. Nesse sentido, o seu governo centrou esforços no Plano de Estabilização Econômica (Plano Real).

Com os recursos do FGTS bloqueados e a CEF passando por grande reforma, incluindo a realização de inquéritos, foram necessárias medidas para a retomada das operações nas áreas habitacionais no período seguinte (VALENÇA, 2001, p.36). Assim, restou ao governo atuar em duas vertentes no campo da habitação popular para concluir as cerca de 260 mil casas financiadas pelo governo anterior, com recursos do FGTS e do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS. Para tanto, lançou o Programa Habitar Brasil, voltado para municípios de mais de 50 mil habitantes, e o Morar Município, destinado aos cidades de menor porte (AZEVEDO, 2007, p.21). Estes programas serviram de base para formação de modelos semelhantes, que continuaram na gestão FHC. (ROYER, 2002, p.31).

Os programas habitacionais Habitar-Brasil e Morar Município tinham as seguintes características: seu público-alvo era a população de baixa-renda e os moradores das áreas de risco; exigiam contrapartidas dos municípios e dos estados, tanto financeiras como de infraestrutura (custos de urbanização dos terrenos, legalização, elaboração do projeto técnico, pavimentação de ruas e eletrificação); necessitavam da criação de um Conselho Estadual ou Municipal de Bem-Estar Social e um respectivo Fundo Estadual ou Municipal de Bem-Estar Social, para onde os recursos deveriam ser canalizados com melhor controle social e transparência na gestão administrativa (AZEVEDO, 2007; ROYER, 2002). Como pode-se perceber, os programas apresentavam boa elaboração, como a formação dos conselhos locais, tentativa de resolver o problema da habitação sem a remoção, e sim pela urbanização de favelas e a facilitação do acesso à população de baixa renda.

No entanto, além do contexto político e econômico que não permitiam seu desenvolvimento⁴⁷, os programas, segundo Azevedo (2007), eram, embora descentralizados,

⁴⁷ Devido principalmente aos fundos que eram fundamentalmente de verbas orçamentárias ou de recursos provisórios (IPMF), que acabaram não sendo executados no que se previa para habitação devido a prioridade do Plano Real.

excessivamente padronizados ao ponto de serem desconsideradas as particularidades locais, isto é, caracterizavam-se como programas federais de habitação, com abrangência em escala nacional, e exigiam os mesmos pré-requisitos para sua realização em estados e municípios com realidades totalmente diferentes. Nesse sentido, não se pode pensar em política nacional de habitação, ou qualquer outra política no Brasil, sem levar em conta seus rebatimentos socioespaciais nas diversas escalas.

A partir de janeiro de 1995, tem início a era do governo do peemedebista e sociólogo Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-1998, 1999-2002). O referido período será abordado no presente trabalho a partir da perspectiva da dicotomia entre promessas e ações que marcaram o governo FHC no campo da questão habitacional. Nessa conjuntura política e econômica, será criado o Programa de Arrendamento Residencial – PAR.

O que se entende por “promessas” é que elas vão desde os arranjos conjunturais da década de 1990, de vieses mais democráticos participativos (como a Conferência Habitat II), aos discursos e algumas implementações de práticas políticas mais horizontais no âmbito da habitação e do urbano em escalas locais, os quais sinalizavam a chegada de uma política habitacional e urbana de escala nacional voltada para os interesses sociais, sem precedentes na história do Brasil.

No entanto, vem a dicotomia resultante das “ações”. Durante o governo FHC, esse resultado foi uma verdadeira frustração. A atuação governamental reforçou uma política neoliberal de aproximação com o mercado privado da habitação, que durante a década de 1990, diante da crise, havia se refugiado no autofinanciamento imobiliário para as classes média e de alta renda (CASTRO, 2001; MARICATRO, 1998; BOTELHO, 2007). O ápice dessa (re)aproximação entre Estado, mercado imobiliário e financeiro se deu com a criação, em 1997, da Lei 9.514 que estabelece o Sistema Financeiro Imobiliário – SFI.

Cherkezian e Bolaffi (1998) ilustram, munidos de sarcasmo, as “esperanças” em relação ao governo FHC, frente aos seus antecessores no que tange às políticas urbanas:

Ninguém esperava que logo após a década perdida — após a ímproba mediocridade de Sarney, o terremoto Collor e o simplório interregno de Itamar Franco, com a infraestrutura do país sucateada, a memória inflacionária ainda viva, os enormes déficits públicos, a necessidade de reformas imprescindíveis e os complexos problemas de toda ordem a serem equacionados — o governo Fernando Henrique Cardoso pudesse lograr, de imediato, grandes avanços nessas áreas. Esperava-se, contudo, que os erros do passado fossem pelo menos identificados e paulatinamente corrigidos. Infelizmente, porém, tudo continua como dantes, senão pior. (CHERKEZIAN E BOLAFFI, 1998, p. 126).

No campo econômico, sob o governo FHC, o Plano Real favoreceu a estabilização da economia. O FGTS voltou a ser liberado da mesma maneira que outras fontes de financiamento como OGU e recursos internacionais provenientes do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Após o colapso do governo Collor e a apatia de Itamar Franco, o cenário econômico dava sinais de recuperação para voltar a financiar a política habitacional e urbana.

Os programas habitacionais descentralizados e municipalizados da década de 1990 com foco, no sentido prático, nas faixas de renda mais estáveis financeiramente, fizeram com que a questão habitacional e urbana se intensificasse nas cidades brasileiras na ocasião da crise econômica. Foi também nesse período que as atenções se voltaram para a obtenção de soluções de forma mais participativa em eventos que envolviam grupos diversos e contraditórios (empresários, sindicatos, movimentos populares e associações). A sociedade civil e o Estado chegaram a debater projetos de lei que indicavam uma nova estrutura e modo de gestão para a política nacional de habitação, o saneamento e o chamado desenvolvimento urbano. (MARICATO, 1998, p.1).

Cherkezian e Bolaffi (1998) mostram-se desacreditados com os avanços no campo da política habitacional, porque, na visão deles, os erros do passado se repetem.

Em 1994, uma comissão especial do Congresso foi constituída para essa finalidade. Um projeto de lei foi aprovado por essa comissão, que deveria ser terminativa. Esse projeto acabou não sendo votado. Mudou o governo em 1995 e foi esboçada uma tentativa de mudança. Sem considerar o que já havia sido discutido e aprovado nos anos anteriores, encaminhou-se ao Congresso um outro anteprojeto de lei, com a finalidade de reformular a política habitacional. [...] No fundo, a mesma toada, o mesmo blá-blá-blá. (p.127).

Na segunda metade da última década do século XX, pode-se observar um avanço na compreensão e reconhecimento da real problemática habitacional⁴⁸, tomando destaque a própria compreensão do conceito de déficit habitacional que avançou numa perspectiva mais

⁴⁸1 – O reconhecimento da cidade ilegal e portanto da extensão dos direitos e da cidadania;

2 – Novo conceito de déficit incorporando a melhoria de áreas ocupadas precariamente aos programas da política urbana além do conceito da casa pronta;

3 – Descentralização da operação dos programas de responsabilidade de governos municipais e estaduais;

4 – Diversidade de programas rompendo com a rigidez e a padronização excessiva. (Os programas criados foram: Pró-moradia, Habitar-Brasil, Carta de Crédito Individual e Associativo e Apoio à Produção);

5 – Reconhecimento da importância da produção associativa privada não lucrativa (Carta de Crédito Associativo);

6 – Reconhecimento da importância da questão fundiária e urbanística;

7 – Reconhecimento da relevância da participação democrática na gestão da política habitacional através da proposta do Conselho de Política Urbana;

8 – Reconhecimento de que o déficit habitacional se concentra de forma radical nas camadas de rendas mais baixas. (MARICATO, 1998, p. 5 e 6).

qualitativa. Esse entendimento ocorreu graças a caracterização do déficit de moradia em duas frentes: a primeira frente, relativa ao déficit de unidades propriamente dito, envolve a rusticidade, inadequação (provisoriedade) ou coabitação; a segunda frente, referente ao déficit de infraestrutura e serviços urbanos, envolve um grande universo de moradias que são produto da autoconstrução ou da produção doméstica informal, incluindo a questão da legalidade fundiária. Nessa frente, as moradias não exigem a substituição, mas a busca de melhorar certas condições que garantam um “mínimo de habitabilidade”. (MARICATO, 1998. p.3).

Ainda segundo Maricato (1998), a partir dessa conceituação, a Fundação João Pinheiro definiu, no ano de 1995, o déficit habitacional de todo o território brasileiro em 5,6 milhões, sendo 4 milhões no espaço urbano e 1,6 milhão no rural. Além de outras 5 milhões de moradias que apresentavam algum problema de infraestrutura.

Como pode-se observar, havia um “reconhecimento” do problema habitacional e urbano no país, a partir de vários diagnósticos, princípios e diretrizes referendados por seminários, grupos de trabalho, consultores especializados e audiências públicas, que não passaram, na prática, de tímidos programas. (CHERKEZIAN E BOLLAFFI, 1998).

Assim, o governo FHC, marcado pelo ideário neoliberal e o discurso do Estado eficiente e mínimo, até compreende e reconhece os problemas históricos no que concerne à questão habitacional brasileira, mas, na realidade, não consegue se “libertar de grupos de interesses poderosos, que têm suas origens no período colonial como o quadro fundiário e o poder local”. (MARICATO, 1998).

No entanto, não necessariamente tudo que foi discutido e adotado na solução para habitação no Brasil foi desprezado nesse período. O Plano Nacional de Habitação foi criado e o MBES foi extinto. Em substituição a este, criou-se a Secretária de Política Urbana (SEPURB) capitaneada pelo Ministério de Planejamento e Orçamento, que demonstra reconhecer a problemática habitacional para além de uma questão meramente de assistência social, uma vez que também é questão de planejamento urbano. No campo dos programas habitacionais, mantiveram-se programas do período Itamar Franco, demonstrando uma certa continuidade de um governo para outro, mas com alterações. Houve ainda a criação de novos programas habitacionais diferenciados (Quadro 4).

Os dois programas de interesse social criados no período FHC que merecem destaque, nesse momento, são o Pró-moradia e o Habitar-Brasil. Ambos os programas são frutos do PNH de responsabilidade do poder público (estados e municípios). Eles atacam o déficit habitacional de modo qualitativo, objetivando a urbanização de áreas degradadas para

fins habitacionais, a regularização fundiária e a produção de lotes urbanizados. O Pró-moradia abrange todo o território brasileiro e a sua fonte de financiamento (o FGTS) é onerosa, tendo que ser ressarcida obrigatoriamente para não esgotar.⁴⁹ Já o Habitar-Brasil é financiado com recursos provenientes do OGU e com recursos externos do BID, a fundo perdido, além de contrapartidas dos estados e municípios. (AZEVEDO, 2007; BONATES, 2009).

Quadro 4 - Programas habitacionais e respectivos governos no período 1990-2002

Fernando Collor 1990-1992	Itamar Franco 1993-1994	Fernando Henrique Cardoso 1995-2002
PAIH	Conclusões de habitação Collor	Habitar-Brasil
Programa Cooperativas	Habitar-Brasil	Programa de Subsídio à Habitação – PSH
Programa Empresário Popular – PEP	Morar Município	Morar Melhor
Programas de Habitação Popular PROHAP – público PROHAP – privado PRODURB PROAREAS	-	Programa de Conclusão de Empreendimentos Habitacionais
	-	Pró-Moradia
	-	Carta de Crédito Individual e Associativo
	-	Programa de Arrendamento Residencial – PAR
	-	Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat – PBQP-H

Fonte: AZEVEDO (2000); BONATES (2009); VALENÇA (2001)

Nota: Elaboração do autor

Seguindo a mesma linha do programa Habitar-Brasil, tem-se o Morar Melhor e o Programa de Subsídio à Habitação – PSH, ambos com objetivos similares e mesmas fontes de recursos. Sem esquecer do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat – PBQP-H, que pretende “elevar os patamares da qualidade e produtividade da construção civil, por meio da criação e implantação de mecanismos de modernização tecnológica e gerencial, contribuindo para ampliar o acesso à moradia para a população de menor renda”. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2012, p. 34). Esse programa atua com maior intensidade no

⁴⁹ Maricato (1998, p.7) afirma que o problema dos recursos onerosos é que, quase sempre, predomina a lógica do mercado e não a do interesse social.

setor da construção civil, revelando a preocupação do governo em fomentar a inovação tecnológica no setor, que, nos períodos anteriores, demonstrou ser mais um obstáculo na promoção habitacional.

De acordo com o site da CEF (CAIXA, 2012a; 2012b), tanto o programa Morar Melhor⁵⁰ como o Habitar-Brasil permanecem em suas ações buscando minimizar o déficit qualitativo de habitação. O primeiro focando, como o próprio nome diz, melhorias nas “condições de habitação, geração de renda e o desenvolvimento em assentamentos de risco ou favelas” e o segundo “incentiva a geração de renda e o desenvolvimento em assentamentos de risco ou favelas para melhorar as condições habitacionais”.

Para ilustrar como o Habitar-Brasil se deu na prática nas realidades municipais, Pequeno (2010a) relata como se deu esse programa na capital cearense⁵¹:

Ao final da década de 1990, Fortaleza insere-se no Programa Habitar Brasil (HBB), financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pela Caixa Econômica Federal (CEF), formando convênio com a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), mais tarde incorporada ao Ministério das Cidades, visando o seu desenvolvimento institucional para enfrentamento dessas questões. Organização de bancos de dados, realização de cadastros de assentamentos precários, formulação de políticas e programas, composição de cadernos de procedimentos e normas específicas para HIS, contratação de projetos, capacitação de técnicos, aquisição de equipamentos, tudo isso fazia parte do programa que permaneceu na prefeitura entre 1999 e 2006. Poucos foram os benefícios obtidos com o HBB, visto que a questão da moradia não conseguiu sensibilizar os gestores municipais no período de 1993 a 2004, ainda que as pressões dos movimentos sociais tenham sido intensas. (p. 283).

A partir desse relato, observa-se que, por mais bem planejado e carregado de “boas intenções” que seja o programa, ele esbarra nas questões políticas locais, principalmente devido às prefeituras que são marcadas por vestígios de práticas coronelistas arcaicas, baseadas no clientelismo e no beneficiamento de grupos econômicos locais.

Além do mais, segundo vários autores (VALENÇA, 2001; AZEVEDO 2007; PEQUENO, 2010; ARAGÃO, 2010), esses programas habitacionais, nessa fase de municipalização das políticas, exigiam das prefeituras, que eram os agentes operadores, pré-requisitos como disponibilidade financeira e capacidade de pagamento. Tais exigências fizeram com que os programas centrassem nas cidades do eixo Sul-Sudeste, pois

⁵⁰ O Programa Morar Melhor, no governo Lula, como os outros programas do FHC, permaneceu. Mas, no caso desse programa, ele passou por reformulação e foi dividido em duas frentes chamadas de Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos precários e Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional destinada às famílias de baixa renda. (BONATES, 2009, p.59).

⁵¹ Sobre a atuação do Habitar-Brasil e de outros programas habitacionais da década de 1990 em Fortaleza, ver o trabalho de Aragão (2010). Sobre a atuação desses programas na segunda metade da década de 2000, principalmente no que concerne à habitação em áreas centrais, ver a dissertação de Pereira (2013).

apresentavam melhores condições financeiras. Isso sem mencionar a situação de muitas prefeituras, que não podem contar com quadros técnicos nem com uma estrutura administrativa que desse suporte para a implantação de programas habitacionais.

Um outro perfil de programa habitacional presente no governo FHC era o voltado para liberação de crédito direto para o beneficiário final, com renda familiar mensal entre dois e quatorze salários mínimos. Os indivíduos beneficiados com esse programa poderiam escolher a melhor forma de resolver sua questão habitacional a partir da aquisição de unidades acabadas novas ou usadas. O Programa Carta de Crédito (antigo Pró-Credi) individual ou associativo representa esse tipo concessão de crédito, que tem seus recursos provenientes do FGTS, da SBPE e da própria CEF. Como primeira impressão, a proposta do próprio morador escolher seu imóvel parece ser bem “pertinente, se não expressasse uma visão exclusivamente de mercado”. (VALENÇA, 2001).

Valença (2001) afirma que o governo FHC passou a dar ênfase ao consumo da habitação, tomando uma postura diferente das políticas e dos programas habitacionais anteriores que mantiveram a produção da habitação como eixo principal da ação governamental do país. A dicotomia, levantada nos primeiros parágrafos sobre o FHC, exhibe sua contradição no que diz respeito ao que se “sabe e ao que se faz”, pois o governo, segundo Valença (2001, p.39), tinha conhecimento de que 85% do problema habitacional estava no público com renda insuficiente para resolver sua questão habitacional. Para esse grupo, a obtenção de moradia por meio do mercado formal só seria possível com a outorga de subsídios. Sem isso, só restava ao cidadão esbarrar no (ir)racionalismo neoliberal, que retrucava afirmando que a política de subsídio vai de encontro aos princípios bancários de equilíbrio econômico-financeiro e ao retorno de capital aplicado.

Esse dilema do subsídio para baixa renda é bem ilustrado por Azevedo (2007):

A experiência tem demonstrado que, apesar dos subsídios diretos e indiretos, nos países subdesenvolvidos as casas populares são ainda muito caras para a maioria dos setores de baixa renda. Nessas circunstâncias, a política habitacional enfrenta um dilema de difícil solução: se subsidia em maior escala, compromete drasticamente a produção quantitativa de casas; se busca um nível maior de eficácia – através do retorno de parte do capital aplicado –, exclui uma considerável parcela da população dos programas tradicionais de habitação popular. (p. 27).

Diante desse dilema, o governo FHC não escondeu que posicionamento tomaria, que foi o de priorizar o capital privado em detrimento da moradia social, como concluiu Maricato (1998) em estudo sobre esse governo:

O governo concentrou esforços no remanejamento dos recursos onerosos existentes, reduzindo a política habitacional a uma questão financeira e de mercado, com a CEF submetendo a própria e frágil SEPURB. Enfim, o tema da moradia social não mereceu muita importância na gestão FHC. (p.10).

Para confirmar ainda mais as tendências empreendedoras no trato da questão habitacional do período FHC, em 1997, com a Lei nº 9.514, é criado o Sistema Financeiro Imobiliário, que, segundo vários autores (CASTRO, 1999; VALENÇA, 2001; ARRETCHE, 2002; AZEVEDO, 2007; BOTELHO, 2009; ROYER, 2009; SHIMBO, 2010), significará uma mudança de paradigma na questão política de habitação brasileira. Com o SFI, as sementes de um mercado habitacional aberto, que havia sido plantado no governo Collor, puderam “florescer”. (VALENÇA, 2001, p.41).

O SFI não veio substituir o SFH, mas integrar-se a ele sem perder sua liberdade. A liberdade, no sentido do neoliberalismo econômico de inspiração norte americana, estava na captação de recursos privados via mercado de capitais, teoricamente, não se apoiando em fundos públicos, mas em crédito imobiliário baseado em instrumentos financeiros inovadores como o Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI), a Letra de Crédito Imobiliário (LCI) e a Cédula de Crédito Imobiliário (CCI). A consolidação de um mercado secundário de hipotecas “teria como função primordial transformar a concessão de crédito imobiliário num investimento dotado de segurança e liquidez” (ROYER, 2009, p.15), deixando o mercado bem mais atraente para investidores.

Outra vantagem importante que esse sistema oferece para o mercado imobiliário é a garantia de pagamento da dívida ou retomada imediata do imóvel, segurados legalmente pelo Capítulo II do Art. 22 da lei de criação do SFI. Essa prerrogativa conceitua a alienação fiduciária como “negócio jurídico pelo qual o devedor, ou fiduciante, com o escopo de garantia, contrata a transferência ao credor, ou fiduciário, da propriedade resolúvel de coisa imóvel”. (BRASIL, 1997). Em outras palavras, com a alienação fiduciária, o fiduciário poderá, mediante a situação de dívida do imóvel pelo mutuário, requerer a propriedade de volta via intimação do registro de imóveis, se desvinculando do formato hipotecário do SFH, que exigia mandatos extrajudiciais ou judiciais. Além de que, o imóvel creditado no modelo de alienação fiduciária não poderá ser negociado sem que seja quitada a dívida⁵².

A criação do SFI significou o fim de qualquer sombra de dúvidas sobre a presença marcante da ideologia neoliberal no governo FHC, “sustentando a necessidade de ‘diminuir’ o

⁵² A Lei 10.931/2004, que dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, vem complementar a Lei 9.514/1997 o que veio a estimular a maior entrada de recursos no setor da construção civil. Outra vantagem dada aos investidores ficou por conta do oferecimento de mais segurança jurídica a eles. (NAKAMURA, 2012, p.27).

Estado e cortar as suas ‘gorduras’”. (NETTO E BRAZ, 2006. p.227). Todavia, a noção de “Estado mínimo” diz respeito às suas funções coesivas, vinculadas àquelas que atendem as necessidades sociais, pois é “sabido que a economia capitalista não pode funcionar sem a intervenção estatal”. Nesse sentido, “o Estado é mínimo para o trabalho e máximo para o capital”. (NETTO E BRAZ, 2006. p.227)

Confirmando essa teoria do afastamento parcial do Estado neoliberal, Royer (2009) afirma que, mesmo com toda a montagem do SFI em se abrir para investimentos privados a partir do mercado financeiro, os fundos públicos e semipúblico (ou para estatais) ainda continuam sendo a base da política habitacional exercida no país.

Os autores Cherkezian e Bolaffi (1998, p.128) afirmam que a questão habitacional no pós-BNH ficou “pior que nos tempos de BNH”, pois sequer havia uma política habitacional. Em vez disso, o que existia era um feixe de políticas desconectadas uma das outras, programas habitacionais com características diversificadas, que atendiam demandas exclusivas e em localidades específicas, com recursos de diversas fontes.

É justamente neste cenário de programas sem política ou, como poderíamos dizer, de programas acéfalos que, a partir da Medida Provisória nº.1.823, de 29 de abril de 1999, no início do segundo mandato de FHC, é instituído o Programa de Arrendamento Residencial – PAR, no âmbito da SEDU. Anos mais tarde, após vinte e quatro reedições (MENEZES, 2008), a Medida iria converter-se na Lei Ordinária nº 10.888, de 12 de fevereiro de 2001.

O PAR constituiu um programa habitacional de diretrizes nacionais ao propor-se atingir o déficit habitacional do público de baixa renda das cidades brasileiras com mais de 100 mil habitantes. Essa escopo diferencia-o dos outros programas existentes no Brasil no que concerne ao acesso ao imóvel por meio do arrendamento residencial ou *leasing*. No arrendamento em questão, por exemplo, o mutuário adquire o imóvel após um processo de seleção e comprovação do perfil de renda (no seu início, famílias com rendas entre três e seis salários mínimos⁵³) e fica pagando durante quinze anos ao arrendador. Ao final desse período, o arrendatário tem a opção de compra do imóvel. O programa também diferencia-se por inovar na escolha da fonte de recursos, que é proveniente de uma combinação de recursos não onerosos oriundos de fundos e programas em extinção (FAS, FINSOCIAL, FDS e PROTECH) e onerosos vindos de empréstimos obtidos junto ao FGTS. Essa combinação de

⁵³ No próximo tópico, em que se aborda a atuação do PAR na sua existência, observa-se que houve mudanças na faixa de renda do público devido, no primeiro momento, a exclusão do grupo de baixa renda que era o foco. Para sanar isso, reduziu-se o critério para até dois salários mínimos. O teto de seis salários mínimos foi estabelecido pela Portaria 31 de 13 de dezembro de 2001, em anexo que estabelece aplicação dos recursos do programa.

fundos constituem o Fundo de Arrendamento Residencial – FAR – criado exclusivamente para o PAR. (BRASIL, 2001a).

Um outro avanço do programa diz respeito a busca por infraestrutura básica no local de instalação dos empreendimentos, prevendo localizações que propiciem a mobilidade urbana dos arrendatários. Enxergando, a partir daí, a habitação como algo para além do simples ato de ter um teto, mas como acesso à cidade.

O PAR destacou-se, dentre outros aspectos, devido ao contexto histórico político em que ele estava inserido. Um cenário de profundas mudanças no campo da política habitacional e urbana do país. Situando-se no fim do chamado “hiato das políticas habitacionais”, em um contexto de agravamento da questão habitacional no país e de ascensão do viés mercadológico da habitação apoiado pelo Estado. Apesar disso, houve avanços, principalmente nas diversas prefeituras do país, que, em meio ao caos, conseguiram desenvolver formas bem sucedidas⁵⁴ no enfrentamento do problema habitacional. Essas soluções, embora fossem pontuais, serviram de exemplo para todo o Brasil posteriormente.

Destaca-se, nesse sentido, o caráter do programa por estar na transição das políticas habitacionais brasileiras, conseguindo agregar boas contribuições de um período de “caos” e resistir a transição dos governos FHC (PMDB) para o Lula (PT) em 2003. Neste governo, o PAR ganha destaque, inicialmente, permanecendo assim até o surgimento do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, como o principal programa nacional de habitação.

Logo depois da criação do PAR, tem-se o surgimento de grandes marcos na política urbana, destacando-se a aprovação, em 2001, pelo Congresso Nacional, do Estatuto da Cidade – EC, que virá a ser documento obrigatório para todas as cidades com mais de vinte mil habitantes. Esse estatuto torna-se, segundo Bonduki (2008), um marco importante para o equacionamento da questão habitacional no Brasil, pois ele traz consigo a possibilidade de fazer valer a função social da propriedade, regularização de áreas ocupadas, necessidade de atuação planejada e participação social nas decisões. Como pode-se observar, nessas primícias do EC, alguns dos principais pontos da questão habitacional são atacados: a valorização fundiária do solo urbano e a presença de imóveis vagos além de sua concentração na mão de poucos especuladores. Essa retenção de imóveis produz uma cidade segregada social e espacialmente, pois, com terrenos caros, os imóveis ficam caros e a população de baixa renda

⁵⁴ Cf. BONDUKI, N.G. (org.). **Habitat**: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, 1997a.

não poderá ter acesso a eles de forma direta, nem mesmo aos programas de habitação de interesse social, restando somente as áreas distantes da cidade que não contam com infraestrutura urbana.

O EC é fruto dos debates acerca da questão habitacional brasileira que se realizaram ao longo do hiato das políticas habitacionais. Debates que se fortaleceram e ganharam força no início do século XXI com o Projeto Moradia⁵⁵, dando as bases para a nova fase da política habitacional brasileira que se aproximava.

Freitas & Pequeno (2011) reafirmam o cenário de mudanças que caracteriza a política urbana a partir do início do século XXI:

A política urbana brasileira sofre uma importante mudança de rumos no início da década de 2000. Com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 inicia-se um processo de renovação no marco legal urbano buscando contrapor-se aos efeitos de exclusão socioespacial da legislação urbana vigente. Esta renovação atua basicamente em três campos: (1) A regularização fundiária – que assegura o direito à moradia dos habitantes de assentamentos consolidados – (2) a indução do desenvolvimento urbano incluyente – que visa combater a valorização imobiliária especulativa enfrentando uma das maiores deficiências da política urbana brasileira – (3) e a democratização da gestão territorial – que permite um controle social sobre as decisões de planejamento.

Essas inovações, demais questões referentes ao PAR, outras ações do segundo mandato FHC e do governo Lula serão abordadas com mais profundidade no próximo tópico. Nele, há uma periodização da atuação desse programa com destaque para sua criação no governo FHC, sua ascensão no governo Lula e decadência no final da primeira década do século XXI com o lançamento nacional do PMCMV. Ressaltando que o PAR é objeto de estudo da presente pesquisa, que irá abordar a atuação do programa na RMF no capítulo 3.

Retomamos aqui os pareceres de Cherkezian e Bolaffi (1998, p.127), sobre a fase FHC, que veem esse “novo cenário da política habitacional” que se teria pela frente como, no fundo, “a mesma toada, o mesmo blá-blá-blá”. Tal perspectiva será mais bem analisada no próximo tópico.

3.4 O PAR EM TRÊS TEMPOS: INÍCIO, CONCRETIZAÇÃO E EXTINÇÃO.

⁵⁵ O Projeto Moradia, criado em 2000, tinha como objetivo equacionar o problema habitacional no país. A proposta fazia parte de um conjunto de iniciativas do instituto, coordenado por Luiz Inácio Lula da Silva, tendo em vista a construção de projetos de desenvolvimento que associassem o enfrentamento da questão social ao crescimento econômico e a geração de empregos. (BONDUKI, 2009; 2008).

O PAR, após toda essa revisão histórica das políticas habitacionais no Brasil, surge, a essa altura, mais claro. Pode-se afirmar que conseguiu-se situar o programa na linha da vida das políticas habitacionais brasileiras, a ponto de ser possível realizar uma periodização para melhor compreender como se deu sua atuação no decorrer da sua existência.

Essa existência particularizou-se na seguinte periodização: o início, com a criação do programa e sua atuação sob o comando do governo FHC, caracterizou-o como um programa acéfalo ou programa sem política. O segundo período é o de sua concretização, momento em que o programa ganha atenção no primeiro mandato do presidente Lula (2003-2006), quando é anexado à política nacional de habitação. Com isso, a SEDU deixa de existir e o programa passa a ser capitaneado pelo Ministério das Cidades. Devido às adaptações, algumas de suas diretrizes são alteradas – o FGTS cede grande parte dos investimentos para o programa e, nessa época, ele se torna o principal programa habitacional do país, o que é constatado pelo número expressivo de recursos disponibilizados e pela quantidade de unidades produzidas. O terceiro e último período corresponde à sua extinção, no final do segundo mandato do governo Lula (2007-2010), quando é lançado, em meio a uma crise econômica global, o PMCMV, em 25 de março de 2009. O PAR servirá de base para esse programa, inclusive o FAR, fundo criado para o arrendamento, é transferido para o PMCMV. O padrão construtivo dos imóveis também é assimilado pelo novo programa, além dos equipamentos locacionais e a relação entre os agentes. No entanto, a principal característica do PAR, que é o arrendamento, é posta de lado, pois o programa, a partir de 2007, possibilita a aquisição antecipada como também a mudança para o financiamento antes dos 15 anos, seguindo um processo de ampliação das formas de acesso ao imóvel por meio do crédito (Carta de Crédito Individual, Carta de Crédito Associativo – Entidades e o Apoio à Produção). O PAR ainda sofreu um progressivo processo de desinteresse por parte de seus agentes na manutenção e ampliação do programa.

3.4.1 O PAR no governo FHC: um programa acéfalo.

Em 1999, houve a criação do PAR logo após um hiato das políticas habitacionais. Esse período foi marcado por “dissolução, caos, apatia e confusão”, conforme afirma Valença (2001, p. 30), nesse âmbito, caracterizando o quadro caótico que foi o período da década de 1990 até o início do século XXI.

Consoante abordagem sucinta do período FHC, a aproximação junto às formas neoliberais para o acesso à moradia ganharam força no Brasil, em detrimento das soluções sociais. Tem-se um quadro de vários programas habitacionais, com fontes de financiamentos diversas e instáveis, que tentavam atingir problemas diferentes sem dialogar entre si. Isso causou uma desconexão nas ações (embora algumas, pontualmente, tenham sido bem sucedidas⁵⁶). Além das realidades impostas pela municipalização das políticas habitacionais, o comando nacional desconsiderava, na liberação e execução dos projetos, as peculiaridades locais. O PAR será um desses programas habitacionais sem uma política nacional de habitação que pudesse articular os vários programas e com objetivos que se complementassem. Eram programas sem “cabeça”, acéfalos, cujo resultado foi a ampliação do problema urbano e habitacional brasileiro.

Segundo Bonduki (2008, p.89):

O acelerado crescimento das favelas na última década é um indicador importante do agravamento do problema habitacional no país. Entre 1991 e 2000, a população favelada cresceu 84%, enquanto a população geral teve uma elevação de apenas 15,7%, mostrando que não se sente nenhum impacto da ação governamental, do ponto de vista da redução das necessidades habitacionais.

Araújo (2010), baseada em informações da Organização das Nações Unidas – ONU, afirma que, entre 1980 e 2003, quadruplicou o número de favelas, de 147 para 722. Segundo a mesma autora, para Fortaleza, por exemplo, estima-se que existam 882 mil favelados, o que significa 41% da população. É importante salientar que esses dados podem ser mais alarmantes e bem maiores, de acordo como método usado para se conceituar a favela, como alerta Pequeno (2009; 2011) ao afirmar que o número de favelas em Fortaleza é bem maior do que os dados oficiais apontam.

Em 2000, o déficit habitacional se concentrava na população com até 3 s.m (mais de 4 milhões – 83,2 %) e na população com proventos entre 3 e 5 s.m (450 mil – 8,4%). (BONDUKI, 2008). É nesse cenário que é lançado, a nível nacional, o PAR, que, para a maioria dos estudiosos sobre a questão habitacional brasileira (VALENÇA, 2001; BACK, 2007; AZEVEDO, 2007; GODOY, 2008; BONATES 2009; FERNANDES e RIBEIRO, 2011 dentre outros), tem como grande diferencial dos demais programas na história da política habitacional do país, a sua forma de acesso. A moradia seria obtida no programa por meio do arrendamento residencial, que consiste num contrato de arrendamento habitacional baseado no arrendamento mercantil, da CEF (arrendador) com o morador do imóvel (arrendatário) durante 15 anos, com a opção de compra ao final do contrato. No período do contrato, o

⁵⁶ Cf.: BONDUKI. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. In: **Arc. Urb. Revista Eletrônica de Arquitetura e urbanismo**. São Paulo: USJT. n° 1, 2008.

arrendatário pagará uma espécie de aluguel, com mensalidades abaixo de 30% a 50% do valor de mercado, deixando claro que durante esse período o arrendatário não é proprietário do imóvel, ele tem a posse do imóvel (a propriedade fiduciária da CEF) para uso de moradia.

Nesse sentido, discutimos o PAR a partir da sua principal característica: o arrendamento, trazendo à tona os prós e os contras dessa forma de acesso à habitação no Brasil, para daí avançarmos nas demais características do programa no período FHC.

3.4.1.1 O arrendamento ou *Leasing*.

O arrendamento residencial no Brasil, à primeira vista, é carregado de boas intenções por parte do governo em facilitar o acesso à casa própria, pois o programa não exige do beneficiário final o financiamento da construção que fica como responsabilidade do Estado. Para o futuro arrendatário, basta encaixar-se no perfil requerido pelo arrendador, no caso a CEF. No entanto, Valença (2001) e Azevedo (2007) acreditam que a forma arrendamento habitacional serve como maior garantia jurídica no combate à inadimplência devido à facilitação da retomada do imóvel, pois, no arrendamento, o que se tem é um contrato bilateral, por tempo determinado, para uso residencial de um determinado imóvel. Então, enquanto o arrendatário estiver pagando a taxa de arrendamento e cumprindo outras obrigações estabelecidas no contrato (como pagamento da taxa de condomínio, não alugar, vender ou ceder o imóvel para outra pessoa), ele terá o direito de posse, mas não de propriedade. Caso ele não efetue o pagamento do arrendamento, o imóvel é recuperado e passado para outro arrendatário que estiver na fila de espera.

Mariana Bonates (2009), em seu livro *A ideologia da casa própria... sem a casa própria: o Programa de Arrendamento Residencial na cidade de João Pessoa*, constata que o modelo de arrendamento do PAR:

[...] é uma forma diferente de financiamento da casa própria, em que o morador não é o proprietário, como acontece com os financiamentos convencionais, embora haja a possibilidade de a propriedade privada efetivar-se no fim do tempo contratual estabelecido. Essa contradição – casa própria, sem a casa ser própria – é o que diferencia esse programa dos demais, no contexto da política habitacional [...] (p.79).

[...] têm uma ‘sensação de segurança’ - como a propriedade da casa não é deles, fica apenas a ‘sensação’ – e nenhuma possibilidade de transformar a moradia em **investimento**, pelo menos enquanto não concretizar a opção de compra. Ou seja, o programa tem uma ideologia da casa própria, mas que atende preferencialmente aos interesses do agente financeiro, dotando-o de elementos que garantam a ele a eficácia e o melhor desempenho, em contraposição aos anseios da população de ter uma **propriedade**. (p.79, grifo nosso).

Bonates (2009) afirma ainda nesse seu trabalho que o programa propagava aos interessados a falsa ideologia da casa própria, ressaltando em suas publicidades a possibilidade dos arrendatários tornarem-se proprietários caso houvesse escolha da opção de compra, mas que, de fato, no decorrer de 15 anos de arrendamento, a casa era propriedade fiduciária da CEF. Essa informação fica bem clara nas portarias de muitos empreendimentos do PAR (Figura 1), como foi possível observar em trabalho de campo⁵⁷.

Figura 1 - Placa na frente do empreendimento "Esmeralda" em Caucaia-CE, que deixa clara a situação de arrendamento e a impossibilidade de negociação do imóvel



Fonte: Acervo do autor

O PAR é um programa sem precedentes no país devido, principalmente, a ideia do Estado construir para alugar, segundo afirma Valença (2001) no seu livro *Globabitacão*. Esse autor reforça que o programa habitacional já era utilizado na Grã-Bretanha e, em menor escala, em Portugal, mas, na Europa, sua criação teve outro intuito: evitar a *gentrification*⁵⁸.

O que leva Azevedo (2007) a afirmar:

Ainda que proposto como forma de *leasing* habitacional, esse programa parece não ter sido pensado com a mesma filosofia de seus congêneres europeus. O “arrendamento” aqui teria mais o objetivo de facilitar a retomada dos imóveis em caso de inadimplência do mutuário, evitando longas batalhas judiciais. (p. 24 e 25).

⁵⁷ Para execução desta pesquisa, visitamos, para levantamento fotográfico, 75 empreendimentos do PAR dos 91 construídos no Ceará e muitos apresentavam uma placa informativa nas portarias.

⁵⁸ “[...] Ou seja, a aquisição das habitações mais bem localizadas por grupos de renda mais alta e a expulsão da população original para qual a habitação foi pretendida.” (VALENÇA, 2001, p.40).

Fernandes e Ribeiro (2011, p.11) veem certa vantagem no arrendamento. Para eles, a ideia de relativizar a propriedade do imóvel, por meio do *leasing* habitacional, pode ter “sido o primeiro passo no sentido de quebrar um certo preconceito sempre presente no âmbito das políticas habitacionais até então concebidas, com relação à solução habitacional por intermédio do aluguel”.

Godoy (2010) defende o PAR colocando que o programa consegue combinar as vantagens da compra e do aluguel, pois apresenta mensalidades abaixo do preço de mercado, com taxas de arrendamento mensais que giram em torno de 0,5% e 0,7% do valor da aquisição da unidade, e formas de aquisição do imóvel. Consoante a autora, essas características minimizam uma série de questões negativas associadas à compra do imóvel.

É inegável que a questão da inadimplência assolava os programas habitacionais brasileiros na sua história, principalmente em um país onde a instabilidade econômica é marcante. O dia de amanhã, para o trabalhador, era um campo de incertezas. Hoje, se tinha uma renda que dava para pagar a mensalidade de um financiamento imobiliário, comprar alimentos, pagar energia, água, gás etc. No dia seguinte, a inflação crescia e a renda que dava para pagar a sua subsistência minguava assustadoramente. Esse quadro de inadimplência, brigas judiciais e ordens de despejo marcou o período do BNH e pós-BNH.

No governo FHC, como já foi abordado, as ações eram de cunho neoliberal. A racionalidade do empreendedorismo estava presente na sua forma de fazer política, portanto era necessário evitar qualquer forma de “prejuízo”. As facilidades legais oferecidas pelo o SFI na recuperação imediata do imóvel em caso do não pagamento das mensalidades por parte do mutuário só comprovam o caráter comercial da política habitacional vigente. As prerrogativas pensadas sem uma preocupação com a promoção humana garantiam preferencialmente a circulação da mercadoria habitação na economia na busca de um novo mutuário.

Com o objetivo de remediar o déficit de moradia, era preciso criar um instrumento parecido para o caso da habitação para o público de baixa renda. Assim, de acordo com a cartilha do PAR elaborada pela CEF, três justificativas de criação do programa podem ser elencadas dentre as demais: em 1999, constata-se a elevação do déficit habitacional para a população de baixa renda com até 6 s.m, principalmente nos centros urbanos; a descoberta de que as famílias de baixa renda nesses centros pagavam cerca de 2% do valor do imóvel em alugueis, chegando a ser maior do que a média de pagamento da classe média (cerca de 0,6% do valor do imóvel) e, por fim, a descoberta de que 65% dos ocupantes dos imóveis financiados pela CEF para baixa renda não “eram mais os adquirentes originais, gerando uma

série de distorções – invasão, sublocação ilegal, comercialização de chaves, entre outras – dificultando a retomada do imóvel, aumentando a inadimplência”. (CAIXA, 2011, p.3).

Numa linguagem econômica, as duas primeiras justificativas aparecem aqui como sendo uma pesquisa de potencial mercado consumidor, que constata a existência de um potencial público consumidor (ou seja, que podia pagar aluguel) em demanda por habitação nos centros urbanos brasileiros. O outro detalhe necessário para a concepção do programa seria um instrumento que evitasse os problemas do passado como as distorções (invasão, sublocação ilegal, comercialização de chaves, entre outras) e a inadimplência.

Do estabelecimento dos critérios para a criação do programa de arrendamento no governo FHC, o referido *leasing* nascia como alternativa para evitar, principalmente, a “velha sombra da inadimplência”, bem presente nos programas de financiamento habitacional para a parcela com baixa renda. Uma segunda preocupação deveria garantir o bom uso do imóvel: a questão “das distorções”. Essas “distorções”, como a comercialização do imóvel pelo arrendatário (alugar, vender ou ceder)⁵⁹, foram rechaçadas ao máximo na teoria, pois, de acordo com legislação própria, o imóvel é arrendado com a única fusão de habitação pelo o arrendatário.

No entanto, percebe-se, nas falas dos autores, uma confluência que defende a existência de inovação nessa forma de acesso à habitação pública no Brasil. As críticas seguem acerca das intencionalidades que teve o governo FHC ao criar o arrendamento, priorizando mais a seguridade do imóvel contra possíveis inadimplências ao garantir uma retomada urgente do imóvel, embora o *leasing* traga consigo princípios da habitação enquanto direito, ou seja, a habitação enquanto valor de uso. No caso brasileiro, as manobras arquitetadas nas publicidades do programa, como bem ilustra Bonates (2009), e nos acontecimentos mais recentes como veremos adiante – em que o arrendatário pode realizar a aquisição do imóvel antecipada após 5 anos de uso, assim como a própria negociação ilegal de imóveis em contratos de gaveta –, só provam que, no programa de arrendamento, a casa é um bem, é uma propriedade privada.

⁵⁹ No caso dos imóveis que selecionamos para aplicação de questionário na RMF, havia muitos deles locados, vendidos, cedidos e até vazios. Nos imóveis mais antigos do período FHC, constatamos que esse processo de negociação ilegal do imóvel arrendado é mais intensificado, o que indica ser um processo “natural”. Essa prática configura-se ilegal no contexto do PAR sendo difícil seu combate, pois, para que haja reintegração de posse por parte da CEF, é preciso o flagrante ou que vizinhos aceitem ser testemunhas da ilegalidade, o que não seria fácil. Em suma, existe um mercado imobiliário informal, que funciona nos empreendimentos do PAR. (Dificuldade levantada em entrevistas realizadas com profissionais da Gilie/FOR e da Gidur/FOR nos dias 27 de fevereiro de 2013 e 06 de março de 2013.

3.4.1.2 Os agentes envolvidos na produção do PAR no período FHC: a CEF e a concentração de funções.

Do planejamento, perpassando pela produção até o seu consumo, o PAR, desde sua criação, apresenta uma rede complexa composta por diversos agentes de diferentes áreas de atuação das esferas de poder (federal, estadual e municipal) e de agentes privados (empresas da construção civil e empresas da administração de imóveis) como pode-se observar no Quadro 5.

Quadro 5 - Agentes envolvidos no PAR: funções no governo FHC⁶⁰ e atuação no processo produtivo.

AGENTE	COMPETÊNCIAS	Presença nas etapas do processo produtivo ⁶¹
<p>Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano – SEDU⁶² (Lei 10.188 de 12 de fevereiro de 2001)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelecer diretrizes para a aplicação dos recursos alocados ao Programa, especialmente quanto às áreas de atuação, público-alvo e valor máximo de aquisição da unidade a ser objeto de arrendamento; • Fixar a remuneração do agente gestor; • Acompanhar e avaliar o desempenho do Programa quanto ao atingimento dos seus objetivos. (fiscalizador). 	<p>Produção</p>
<p>CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – CEF (Lei 10.188 de 12 de fevereiro de 2001)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Agente gestor do PAR; • Criador e gestor do FAR; • Operador do FGTS; • Expedir os atos necessários à operacionalização do Programa; • Definir os critérios técnicos a serem observados na aquisição e no arrendamento com opção de compra dos imóveis destinados ao Programa; • Representar o arrendador ativa e passivamente, judicial e extrajudicialmente. 	<p>Produção e Consumo</p>
<p>Estados, Distrito Federal e Municípios ou respectivos órgãos das administrações direta ou indireta que aderirem ao programa</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar os locais para implantação dos projetos; • Indicar as famílias a serem beneficiadas; • Promover ações facilitadoras e redutoras dos custos de implantação dos projetos, tais como, redução de tributos, contribuições e taxas; • Aportar recursos financeiros, bens ou 	<p>Produção e consumo</p>

⁶⁰ No governo Lula, a SEDU cede lugar ao Ministério das Cidades. Também há algumas alterações nas competências dos agentes como pode ser visto no Quadro 7.

⁶¹ Bonates (2009, p. 83) divide os agentes do PAR em duas etapas do seu processo produtivo sendo: a etapa da produção da mercadoria (que é a construção propriamente dita) e a etapa do consumo.

⁶² O Ministério da Fazenda é um agente auxiliar do programa.

	serviços economicamente mensuráveis, necessários à realização das obras e serviços do empreendimento.	
Empresas do Ramo da Construção Civil	<ul style="list-style-type: none"> Participam na apresentação de propostas e execução dos projetos aprovados para aquisição de unidades habitacionais na forma estabelecida pelas normas do Programa. 	Produção
Empresas do ramo da Administração Imobiliária	<ul style="list-style-type: none"> Administram os contratos de arrendamento, os imóveis e condomínios, se for o caso, no âmbito do PAR. 	Consumo
Arrendatários	<ul style="list-style-type: none"> Pessoa física que, dentro do perfil estabelecido pelo Programa, seja habilitada ao arrendamento; Público-alvo: famílias com rendas até 8 s.m. 	Consumo

Fonte: BRASIL, (2001, 2004, 2008); MINISTÉRIO DAS CIDADES (2007); CAIXA (2008); BONATES (2009)
Nota: Elaboração do autor

As modificações ocorridas nos agentes e nas funções do PAR na transição do governo FHC para o primeiro mandato do governo Lula (2003-2006) não foram tão profundas, mas determinantes para os rumos do programa.

Dessa forma, procuramos, neste tópico, caracterizar os agentes e suas competências no governo FHC, determinando suas participações no processo produtivo a partir de diretrizes nacionais do programa e seus rebatimentos em algumas cidades. No próximo tópico, enfatizamos as mudanças ocorridas na fase do governo Lula sobre a égide da Nova Política Nacional de Habitação e do Ministério das cidades. Isso foi feito a partir do pressuposto de que é no plano da prática desses agentes que se revela a verdadeira materialidade de uma política pública no espaço.

Como pode-se observar no Quadro 5, o programa foi concebido prevendo uma ação integrada entre o governo federal (SEDU e CEF), as prefeituras municipais e a iniciativa privada (empresas da construção civil e empresas da administração imobiliária). No entanto, diferente dos seus programas contemporâneos (Morar Melhor, Habitar-Brasil, Pró-moradia, PSH, dentre outros), o PAR não ficou tão dependente das prefeituras, pois a sua fonte de recursos era federal e o financiamento ia direto para as empresas construtoras.

Contudo, antes de se abordar os agentes privados, é interessante conhecer a atuação dos agentes públicos numa perspectiva hierárquica iniciando pela SEDU. Essa secretaria limitou-se a estabelecer as diretrizes para aplicação dos recursos e fiscalizar o desempenho da CEF enquanto agente gestor do PAR. Suas funções ficam claras nas várias portarias expedidas no período de sua atuação (1999-2004). Dentre as publicadas, tem

destaque a Portaria de nº 31 de 13 de dezembro de 2001 em que o programa tem suas diretrizes estabelecidas, sendo algumas: aplicação de recursos, seleção das áreas de atuação e do público-alvo do programa, a remuneração da CEF. Embora a CEF fosse hierarquicamente superior, o verdadeiro poder de comando do PAR estava nas mãos da SEDU, pois ela tinha a competência de gestão do programa, que previa inclusive a alocação de recursos.

A CEF, no governo FHC, concentra quase todas as funções do programa em suas mãos. Isso ocorre, porque esse banco atua em todos os processos do programa, partindo da criação do FAR, passando pela alocação de recursos, estabelecimento de critérios para as operações de aquisição, construção, recuperação, arrendamento e venda de imóveis, até a representação do arrendador judicialmente e extrajudicialmente.

Bonates (2009, p 84), ressaltando a importância que a CEF toma na promoção do PAR, afirma o seguinte: “A CAIXA se envolve mais tanto no processo de produção (através da GIDUR) quanto no de consumo de mercadoria moradia (através da GILIE), além de conceder financiamentos tanto para o construtor (oferta) quanto para o morador (demanda), embora em momentos distintos”.

A CEF, desde a origem do programa, terá um papel central na sua produção. Os demais agentes se relacionarão direta ou indiretamente em algum momento da execução do PAR.

Na esfera da produção, a CEF estabelece uma relação pública-privada direta com as construtoras. Esse vínculo reintroduz a iniciativa privada na política habitacional como promotora, similar ao governo Collor. Para efetivação do acordo, as construtoras apresentam um projeto à CEF contendo elementos como: o empreendimento dentro dos padrões arquitetônicos que o programa determina; a proposta de terreno respeitando as determinações do programa de estar, por exemplo, dentro da malha urbana, com infraestrutura básica e elementos essenciais; e uma proposta de orçamento que seja viável dentro do teto do valor de cada unidade estabelecido nacionalmente⁶³.

Bonates (2009) destaca ainda que as construtoras precisam lidar com, no mínimo, outros três agentes – proprietários fundiários e imobiliários urbanos, escritórios de planejamento de projetos e o poder público municipal ou estadual. Os proprietários fundiários e urbanos constituíam os principais entraves para a aprovação do projeto junto à CEF, pois, adquirir um terreno que estivesse inserido na malha urbana, dotado de infraestrutura básica e

⁶³ No PAR, não é preciso processo licitatório para escolha de uma construtora para receber o financiamento do programa. Basta que o proponente demonstre as melhores condições preestabelecidas pela CEF como, por exemplo: menor valor de aquisição das unidades habitacionais de acordo com o padrão do projeto para cada faixa de renda a ser atendida; menor taxa estimada de condomínio, dentre outras. (CAIXA, 2008).

apresentando um preço que garantisse a margem de lucro do construtor e o valor máximo de aquisição da unidade habitacional depois de pronta no âmbito do programa,⁶⁴ era e é muito difícil.

Em reportagem especial sobre o PAR e seus rumos, a revista *Construção Mercado*, em entrevista a alguns empresários do ramo da construção civil, traz relatos que revelam alguns descontentamentos destes com o programa. Fábio Cury, proprietário da Cury Construtora, mesmo depois de seu faturamento com as obras do PAR terem sido superiores aos da sua incorporação, critica: “O PAR era realmente muito irregular. Em alguns anos os preços eram bons, em outros não eram. Além disso, tudo dependia da vontade da CAIXA: às vezes a verba vinha mais fácil, mas era sempre a conta-gotas”. (LIMA, 2009, p. 47).

A reclamação das construtoras estava muito centrada no valor teto das unidades habitacionais que não seguiam o ritmo do mercado. Em vez disso, o valor teto estava muito relacionado aos períodos políticos, o que marcou o programa com altos e baixos. A outra questão estava no poder que a CEF tinha na operacionalização do programa, pois muitas eram as construtoras que, após passar por um longo processo de análise, tinham seus projetos rejeitados.

O terceiro agente, as prefeituras municipais e, às vezes, os estados, em relação com as construtoras, estaria envolvido na implantação de infraestrutura, pois o preço da terra urbana, num cenário muito encontrado historicamente no Brasil, fica cada vez mais caro à medida que recebe equipamentos. Para contornar esse obstáculo, os construtores passaram a buscar terrenos nas áreas periféricas pobres, onde eram mais baratos, e pressionavam as prefeituras para implantarem os equipamentos urbanos nessas áreas. Feito isso, os construtores produziam os imóveis do PAR, promovendo uma valorização do solo urbano.

O preço da terra urbana no desenvolvimento de um programa habitacional é decisivo. No caso do PAR, isso ficou bem evidente no Relatório de gestão do FGTS (2003) que levanta os obstáculos enfrentados pelo programa no período FHC:

Em que pese os expressivos resultados apresentados, há que se destacar que as metas físicas do programa foram originalmente estabelecidas (em 1999) estimando-se em R\$ 15 mil o valor médio de aquisição das unidades residenciais para fins de arrendamento. Entretanto, a realidade das contratações no período avaliado demonstrou que o valor médio de aquisição situou-se em torno de R\$ 22,6 mil. O

⁶⁴ Ao longo da existência do PAR, o valor máximo de aquisição sofreu várias alterações. No governo FHC, esse valor era de R\$ 28.000 para as regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro e de 22.400 para as outras regiões, chegando a R\$ 62.000 para revitalização urbana ou para recuperação de sítios históricos. (Portaria, 31 de dezembro de 2001 e Portaria 19 de 22 de julho de 2002). No governo Lula, esses valores sofreram várias alterações, relacionadas a vários fatores como a própria elevação do valor do solo urbano de cada região do país e das suas regiões metropolitanas.

custo de terreno e infra-estrutura [*sic*] observado nos grandes centros urbanos, para os quais o programa é dirigido, associado às exigências técnicas para o padrão construtivo, elevou o custo final de produção das unidades, comprometendo o alcance das metas físicas inicialmente estabelecidas, e dificultando o atendimento aos segmentos da população de menor renda. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 12).

Como o custo final do imóvel sobe à medida que o custo do terreno se eleva, o público de baixa renda, que mais sofre com essa situação, fica de fora mais uma vez na história. É evidente, tanto no caso do PAR como no de outros programas habitacionais anteriores e posteriores, a apropriação do programa por parte dos agentes privados, presentes na produção do espaço urbano, no caso os proprietários fundiários e os incorporadores imobiliários, que comandam o jogo do mercado.

A CEF não se constitui como agente incorporador nesse processo, uma vez que a sua remuneração é estabelecida em lei (Quadro 5). No caso do PAR, o incorporador, segundo Bonates (2009, p.86), muitas vezes pode ser o próprio construtor, que “escolhe o terreno que visa a valorização das unidades e, principalmente, um lucro com a valorização da localização do empreendimento”. A CEF será apenas a financiadora do terreno para que a construtora possa construir o seu empreendimento.

Esse processo no PAR é parcialmente demonstrado por Bonates (2009) em João Pessoa na Paraíba. Godoy (2010) o faz na Região Metropolitana de São Paulo e Rufino (2012) em Fortaleza. O presente trabalho visa mostrar como esse processo ocorreu na Região Metropolitana de Fortaleza, levantando-se a hipótese de que existe também, nessa área, uma mudança não só no perfil das habitações, que começam a se verticalizar no formato de condomínios fechados, mas, sobretudo, no cotidiano das pessoas. Essas e outras questões concernentes à produção do PAR na RMF serão abordadas com mais detalhes no próximo capítulo.

Outro agente privado presente no PAR que tem relação direta com a CEF são as empresas do ramo da administração imobiliária. Essas empresas, na verdade, tratam-se de terceirizadas da CEF que têm a função de lidar com os contratos de arrendamento, substituição dos arrendatários e funcionam como síndicos no caso dos condomínios⁶⁵ residenciais fechados do programa. Ressalta-se que a CEF fica responsável pela fiscalização e a substituição periódica dessas empresas. No caso da RMF, há uma verdadeira rotatividade entre dez empresas. (LEVANTAMENTO GILIE/ FOR).

⁶⁵ Devido a condição de arrendamento, os imóveis são propriedade fiduciária da CEF, logo, a representação sindical não poderia ser feita por arrendatários. Assim, a CEF coloca as administradoras de imóveis para fazer essa função.

Essas empresas que ficam na linha de frente estabelecem, muitas vezes, relações conflituosas com os arrendatários. Esses conflitos vão de problemas de convivência entre vizinhos, perpassando por problemas de serviços internos de manutenção dos empreendimentos, a processos na justiça movidos pelos arrendatários contra as administradoras por conta da má administração (e até corrupção). Constatamos, em visita de campo como, denúncias levantadas pela Associação de Moradores do Programa de Arrendamento Residencial – AMOPAR⁶⁶ que luta, há muito tempo, na justiça para tirar as administradoras da administração dos empreendimentos do PAR.

No final da hierarquia do programa, estão os arrendatários, encarados como público-alvo. No período FHC, aqueles que tivessem uma renda entre três e seis salários mínimos (chegando a oito, no caso de militares) podiam concorrer a uma vaga no programa. Os interessados deveriam se cadastrar nas prefeituras (em seus órgãos responsáveis pela política habitacional), nas administradoras e na própria CEF. Nessa seleção das famílias, muitas eram eliminadas na avaliação minuciosa da CEF, inclusive as já pré-selecionadas nas prefeituras e nas administradoras, pois todas tinham que passar pelo crivo da GILIE⁶⁷. Sobre essa seleção de arrendatários, o projeto REQUALI (2004) afirma que o resultado era um elevado nível de triagem, que concedia o benefício somente àqueles que mostrassem um perfil nos “padrões” do programa.

O PAR focava, de início, justamente o público com renda entre 3 e 5 s.m, chegando até a 6 s.m, considerando dados do déficit levantados no período, mas uma contradição aparece nesse pressuposto do programa. Na teoria, ele busca atender à população de baixa renda, mas, na prática, visa um público de mercado. Isso prova que, no Brasil, as políticas habitacionais para pessoas de baixa renda acabam se direcionando para média e média baixa renda.

⁶⁶ A AMOPAR é uma associação que surgiu com a união de arrendatários de empreendimentos do programa na cidade de Mogi das Cruzes-SP. “Cansados com o descaso e abandono das administradoras”, esses moradores criaram, além da associação, um blog que mantém contado com arrendatários do programa de todo o Brasil. (<http://www.amopar.org.br/index.html>). Nesse blog, existem denúncias contra as administradoras, as construtoras e a CEF, além de reportagens televisionadas em diversas cidades brasileiras que mostram problemas construtivos de infraestrutura urbana e de segurança, dentre outros. A presente pesquisa mantém contato com os representantes da AMOPAR via e-mail. A associação também busca adquirir trabalhos acadêmicos e técnicos sobre o programa.

⁶⁷ O Projeto REQUALI (2004) fez um estudo de forma integrada em várias cidades do Brasil sobre o processo de seleção das famílias no PAR que se revelou longo e criterioso. Essa demora e rigor provocaram altos níveis de eliminações das famílias, fosse por restrições cadastrais ou por desinteresse no processo que acabou provocando desistências. Houve outras que não foram aprovadas no sistema de avaliação de risco da CEF e até desistências após aprovação.

Depois de selecionado e contemplado com o imóvel, o arrendatário tem um prazo de 90 dias para ocupar a habitação, que só poderá ser usada com finalidade de residência. No período de arrendamento, cabe ao arrendatário pagar mensalmente tanto a taxa de arrendamento inicial, que gira em torno de 0,5% e 0,7% do imóvel, quanto a taxa de arrendamento; manter o imóvel em perfeitas condições de habitabilidade e conservação; assumir as despesas incidentes sobre o imóvel e observar as demais cláusulas do contrato selado entre as partes.

No PAR, manteve-se ainda um instrumento que foi usado no período da Fundação Casa Popular (AZEVEDO E ANDRADE, 1982). Esse instrumento consistia na existência de uma equipe de profissionais com um objetivo bem específico: doutrinar as pessoas do programa. Esses profissionais acompanhavam os beneficiados pela FCP para ensinar-lhes “boas maneiras” e “comportamentos” que eles deveriam ter enquanto fossem moradores dos imóveis financiados pelas políticas de habitação de baixa renda. No período do BNH, também houve mecanismos parecidos, que ensinavam essas boas maneiras e ainda tinham o papel de “espionar” e “conter” qualquer foco de manifestação social (DAMIANI, 2003). O PAR, constituído em pleno século XXI, também instituiu uma equipe de técnicos sociais que aparece após a ocupação das moradias. Os técnicos ensinavam os arrendatários a morar nos empreendimentos do PAR sem deprestar o imóvel, que “não é dele”, sem negociá-lo, falando sobre como conviver com os outros moradores, dentre outros atributos do programa – como viver no regime de condomínio fechado, o papel da administradora, a taxa de condomínio, as reuniões dos arrendatários com a administradora, o conselho fiscal etc.

No que tange à atuação no PAR, as prefeituras e os estados têm sua participação regulamentada de acordo com a legislação do programa. Tal influência é de fundamental importância tanto na produção quanto no consumo. Assim, consiste na incumbência desses dois poderes: identificar os locais para implantação dos projetos – um quesito de extrema importância; o uso do Estatuto da Cidade, para nortear onde deveriam ser construídos os empreendimentos na cidade; indicar famílias a serem beneficiadas; implantar infraestrutura necessária, o que poderia reduzir os custos do projeto – diminuindo tributos, taxas, dentre outros, e até realizar a doação de terrenos, o que representa um grande obstáculo na aplicação das políticas habitacionais.

Godoy (2008, p.383) afirma que o PAR foi “considerado por muitos autores, incluindo o Banco Mundial, um exemplo muito bem-sucedido de parceria entre as instâncias federal e municipal, uma vez que, quem lidera a implementação do programa é a Prefeitura Municipal de São Paulo”.

Essa atuação do poder público municipal e estadual é estabelecida mediante o convênio com a CEF. Recapitulando, o PAR tinha suas diretrizes de caráter nacional, mas não era uma política nacional. Embora o programa previsse essas competências para o poder público local, elas, em muitos casos, não se efetivaram totalmente pelo Brasil e a principal justificativa para isso reside na imensa heterogeneidade e desigualdade presente nas regiões e cidades do país. Os governos locais adaptaram como puderam a iniciativa, compreendendo que o programa previa atingir todas as capitais estaduais, as regiões metropolitanas e as cidades com mais de cem mil habitantes.

Logo, o que Godoy (2008) chama de “bem-sucedido” no campo da parceria prefeitura e CEF (governo federal) refere-se à aplicação do programa na cidade de São Paulo, situada na região Sudeste (economicamente a mais desenvolvida do país), que, historicamente, tem experiência no enfrentamento das questões habitacionais. A autora descreve a atuação marcante da SEHAB e da COHAB-SP entre os anos de 2001 e 2004 quando já se usam instrumentos do Estatuto da Cidade, como as Zonas Espaciais de Interesse Social – ZEIS, para alocação de empreendimentos. Em São Paulo, o PAR conseguiu, por meio de iniciativa dos movimentos sociais e apoio e participação da SEHAB, produzir 464 unidades habitacionais em cinco prédios na área central da metrópole paulista.

O Relatório de Gestão do FGTS (2003) deixa clara a intenção que se tinha de se efetivar uma parceria do PAR com o poder público local no período FHC, como podemos constatar nesse trecho do registro:

Sob a ótica das parcerias, a implementação do programa previa a massiva participação do poder público local, particularmente na seleção de áreas de implantação dos projetos e na escolha do público-alvo. Previa ainda que as prefeituras municipais e governos estaduais promovessem, sempre que possível, ações em prol do desenvolvimento de fatores facilitadores à implantação dos projetos, tais como redução ou isenção fiscal; implantação de infra-estrutura [*sic*] básica e simplificação de critérios, visando conferir maior celeridade à aprovação de projetos junto aos órgãos competentes. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p.12)

Seguindo a leitura do relatório, levanta-se os motivos que inviabilizaram a maior participação do poder público local:

Entretanto, observou-se, ao longo do período analisado, que a participação do poder público local não ocorreu dentro do nível desejável. Em boa parte, a baixa participação deveu-se às **restrições econômico-financeiras** impostas pelo ajuste fiscal, que reduziram a capacidade de investimento do setor público. De outro lado, havia também o fato de que os projetos eram **promovidos, aprovados e desenvolvidos a partir de chamamento dirigido às empresas do setor da construção civil**, dentro de exigências e especificações **nem sempre ao alcance** dos governos estaduais e municipais e das famílias por eles indicadas. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p.12, grifo nosso).

Na maioria das cidades brasileiras, inexistia um quadro técnico especializado nas prefeituras para lidar com programas habitacionais. Para piorar a situação, elas ainda não contam com Planos Diretores que saiam do papel, porque, às vezes, eles nem existem no papel. Nesse sentido, o PAR, por ter seus recursos federais pré-fixados e independentes dos cofres das prefeituras locais, foi implementado, na maioria dos casos, em estados e municípios sem se relacionar diretamente com esses poderes, ocorrendo diretamente o contato entre a CEF e as construtoras.⁶⁸

Fica, assim, evidente que, em sua gênese, o PAR traz consigo uma rede complexa de agentes com competências e relações pré-estabelecidas, mas sujeitos às contradições presentes no espaço urbano que envolvem interesses econômicos, políticos e de classe. Esses interesses irão impor novas relações e novos agentes que não estão presentes nos documentos oficiais do programa.

3.4.1.3 O PAR e outras inovações e atuação no governo FHC.

As inovações do PAR não se limitam ao arrendamento, mas também a outros fatores. Reiterando o que já foi abordado no tópico sobre o governo FHC, tem-se uma fase em que muito se conheceu sobre a questão habitacional brasileira por meio de conferências, estudos técnicos e debates entre vários setores da sociedade civil. Erros detalhados das políticas habitacionais do passado foram pontuados e soluções apontadas no sentido de não repeti-los, todavia o problema ficou por conta das práticas que não se realizaram.

O governo FHC, a partir do seu segundo mandato, deu sinais de que pretendia colocar algumas dessas propostas em prática, mas sem perder, é claro, seus princípios neoliberais de governança. Assim, dentre essas inovações, destaca-se a criação do PAR, que se considera aqui como um campo de testes para novas formas de programas habitacionais no Brasil.

⁶⁸ Esse caso de contato direto da CEF com as construtoras foi predominante em João Pessoa, na Paraíba (BONATES, 2009), mas, segundo autora, em 2004, a prefeitura de João Pessoa passou a atuar em duas frentes: uma, para redução dos custos dos imóveis do PAR, concedendo isenções de taxas e impostos urbanos (IPTU, ITBI, Habite-se, dentre outros) e outra, foi a liberação de prédios históricos do centro antigo de João Pessoa para a construção de imóveis com recursos do FAR. Já em Blumenau, Santa Catarina, Back (2005) afirma que a prefeitura do município participou da apresentação da demanda necessária para o programa, acenou com a isenção das taxas de aprovação dos projetos e de emissão dos alvarás para a construção dos empreendimentos, isentou o empreendimento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), implantou pavimentação dos acessos externos dessas construções e até participou na divulgação do programa por meio de panfletagens e propagandas televisionadas. Toda essa cooperação ressalta que o trabalho da prefeitura de Blumenau se dividiu na produção e no consumo do PAR.

O programa inova também na alocação de recursos, pois faz uma combinação de recursos onerosos (FGTS) e não onerosos (FAS, FINSOCIAL, FDS, PROTECH) – que formam o FAR –estabelecidos na Lei nº10.188 de 2001⁶⁹. Como já salientamos, o governo, no caso do arrendamento, loca o imóvel ao arrendatário com baixa taxa de arrendamento devido justamente a presença dos recursos não onerosos do programa, permitindo o acesso de famílias de menor renda ao benefício.

Vilamar Back (2005), em trabalho sobre o PAR em Blumenau-SC, ressalta a inovação que o programa trouxe a partir das suas fontes de recursos:

Há, portanto, no caso, subsídio à habitação no Programa de Arrendamento Residencial, vislumbrando-se ampliar o acesso das camadas sociais de menor renda à moradia e é nesse aspecto que o PAR certamente inova em relação às iniciativas e programas anteriores do Estado na busca da minimização do déficit habitacional especialmente porque, historicamente, a política habitacional oficial conta, predominantemente, com recursos privados para a execução de objetivos cuja solução tem uma clara necessidade de intervenção financeira estatal. (p. 67).

No entanto, Bonates (2009, p.91) alerta que “o FAR enfrenta problema de liquidez, pois o arrendamento é uma operação onerosa: 40% do fundo é de subsídio para resolver questões como a inadimplência (10%) e a manutenção dos empreendimentos (20% e 30%)”. O que é inegável é que a forma do arrendamento, sustentada nessas fontes de recursos, facilita o acesso à habitação para o beneficiário final mantendo os baixos custos das mensalidades e exigindo do arrendatário somente a comprovação do perfil exigido.

Como bem revela a Pesquisa de Satisfação dos Arrendatários feita pela CEF em 2003, as principais vantagens do programa estão nas seguintes comodidades: não pagar “entrada” no arrendamento, a taxa de arrendamento possui valor inferior ao aluguel cobrado por um imóvel do mesmo tipo, a possibilidade de substituição do imóvel e a opção de compra da moradia ao término do prazo de arrendamento”. (CAIXA, 2008c, p.19).

Embora criado como medida provisória em 1999, vindo a tornar-se lei em fevereiro de 2001, capitaneado pela SEDU, o PAR apenas teve suas diretrizes estabelecidas por meio da Portaria nº 3, de 13 de dezembro de 2001 para a aplicação dos recursos. Elas estabelecem o perfil dos beneficiados e as áreas de atuação do programa. Desse modo, buscavam, em tese, o desenvolvimento do programa em parceria com o poder público local e a sociedade civil organizada, atendendo somente a população urbana das regiões metropolitanas e capitais com elevado déficit habitacional. Essa população deveria ter demanda e se encaixar no perfil do programa, ou seja, só haveria atendimento a famílias com

⁶⁹ Essa lei estabelece um limite de recursos para a aquisição de imóveis no PAR – o montante de 3 bilhões de reais.

renda inferior a 6 s.m que não possuíssem outro imóvel nem estivessem vinculadas a outro programa habitacional público. Além de que, para os projetos serem realizados requeria-se a inserção do empreendimento na malha urbana e a existência de infraestrutura básica (abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica, vias de acesso e transporte público).

Por fim, os projetos deveriam ainda:

[...] integrar-se a programas de revitalização urbana e recuperação dos sítios históricos; proporcionar o acesso das famílias a polos geradores de emprego e renda; propiciar o aproveitamento de terrenos públicos; viabilizar processos de recuperação de áreas de risco e de preservação ambiental ou propiciar a recuperação de empreendimentos habitacionais [...] (BRASIL, 2001b)

Pode-se destacar dois pontos importantes a partir da análise dessas diretrizes do PAR no período FHC. No **primeiro**, o programa passa a encarar habitação para além da casa, considerando-a de forma mais ampla ao percebê-la inserida no contexto urbano, por isso a habitação em áreas centrais é levada em conta e há uma preocupação com a recuperação de áreas de risco. Essa noção reflete uma apreensão com o próprio morador, que deverá ter seu deslocamento para o emprego viabilizado. **O segundo** ponto trata-se da característica do programa em tentar superar a política distributiva clientelista presente principalmente no FCP e no BNH, como foi explanado (nos tópicos 2.1 e 2.2), pois, com essas diretrizes estabelecidas do perfil das cidades que deveriam receber os investimentos, os empreendimentos seriam construídos de acordo com a real demanda habitacional das cidades.

3.4.1.4 Atuação do PAR no governo FHC.

O PAR, durante o governo FHC, recebeu grande quantidade de recursos e produziu cerca de 681 empreendimentos totalizando 88.531 uh, mas não centrou essa produção para um público de baixa renda (até 3 s.m), apesar de ser exatamente esse o escopo do programa. Em vez disso, ele operou em uma faixa de mercado entre 5 e 10 s.m, que, segundo dados levantados por Bonduki (2008, p.80), correspondeu a 100% dos recursos do programa. Seguindo a linha dos programas habitacionais do período FHC, nos anos de 1995 a 2003, os investimentos nos empreendimentos centraram 78.84% do total de recursos que foram para essa faixa de renda maior, por outro lado, apenas 8,47% foram destinados para a baixíssima renda, na qual havia 83,2% do déficit quantitativo.

Nessa época, o PAR, no que diz respeito à captação de recursos, ficou atrás apenas do Programa Carta de Crédito (BONDUKI, 2008). Sobressaem-se essa assistência vinculada e, principalmente, a prerrogativa do “resgate” da habitação (pela CEF) que são a fonte de recursos própria (FAR) e a seguridade contra inadimplência.

Isso significa dizer que o PAR não conseguiu atingir significativamente a real problemática habitacional brasileira a que se propôs. Trouxe inovações como sua fonte de renda própria (FAR), a ideia do arrendamento, da relação entre os agentes, das suas diretrizes que avançam na proposta de uma habitação para além da casa, mas que esbarraram numa forma de fazer política desarticulada dos reais problemas da sociedade.

Em 2003, tem início o primeiro mandato do presidente Lula, o qual irá absorver quase todos os programas habitacionais acéfalos do período anterior e, nesse cenário, o PAR tomará lugar de destaque, funcionando como elo para o novo período da política nacional de habitação brasileira que bate à porta, como veremos a seguir.

3.4.2 O PAR no governo Lula e os antecedentes do MCMV: a Criação do Ministério das Cidades e a Formulação da Nova Política Nacional de Habitação.

Como foi abordado no capítulo 1, a política nacional brasileira é caracterizada por “três grandes marcos” sendo o primeiro a criação do BNH e o segundo a falência do BNH (pós-BNH). Políticas neoliberais e de municipalização das políticas habitacionais marcaram a vigência desse banco, momento em que o PAR é criado. O terceiro e último marco circunscreve a criação do Ministério das Cidades, em 2003, durante o governo Lula, a implementação da nova Política Nacional de Habitação, em 2004, e o Sistema Nacional de Habitação – SFH (2005) – todos frutos de reivindicações dos movimentos sociais pela moradia e reforma urbana. (BONDUKI 2008; 2009).

Nessa nova conjuntura, reconhece-se que a municipalização das políticas de habitação, do período pós-BNH, não dá conta do problema da habitação nas cidades, tampouco dos interesses do mercado habitacional e imobiliário. Também busca-se superar o recorte setorial da habitação, do planejamento e ordenamento territorial, do saneamento e dos transportes (mobilidade urbana) para integrá-los, levando em consideração a cidadania, a qualidade de vida e o direito à cidade.

Avanços nas formas de aplicação das políticas habitacionais e urbanas pensados e discutidos e pontualmente realizados nos anos do hiato, conforme já foi abordado, são colocados no campo das práticas em uma escala nacional. No entanto, constata-se a

persistência de hábitos do passado, que tornam, muitas vezes, de forma mascarada ou da mesma maneira de outrora.

Nesse marco iniciado no governo Lula, o Ministério das Cidades, num primeiro momento, manteve e repaginou vários programas acéfalos, que resistiram à fase do hiato: o Carta de Crédito Associativo, o Habitar-Brasil/BID, o Pró-Moradia, o PSH, o Apoio à Produção e o PAR, que terá lugar de destaque no novo governo, notadamente percebido pelas alterações feitas no programa. A ampliação dos recursos deste e o reaproveitamento de muitas de suas características na nova política habitacional vão tornando-o um importante elo nessa fase de transição.

O objetivo deste tópico é justamente tratar das mudanças por que passou o PAR sob a égide do governo Lula e capitaneado pelo Ministério das Cidades e das diretrizes da nova Política Nacional de Habitação, buscando-se compreender os avanços e os retrocessos da política habitacional brasileira desse período.

No entanto, o segundo Relatório de Gestão do Exercício de 2003, do FGTS, afirma que o PAR foi concebido com prazo de “validade” – junho de 2002 – e, por isso, acabou passando por uma série de prorrogações como pode-se observar no texto abaixo:

O programa Minha Casa⁷⁰ foi concebido, inicialmente, para ser implementado até junho/2002. O referido prazo foi estabelecido pelo Conselho Curador do FGTS, principal fonte dos recursos que passaram a compor o FAR. Posteriormente, foram concedidas duas prorrogações de prazo de execução: a primeira delas, até dezembro/2003 (Resolução nº 400, de 24 de junho de 2002, do Conselho Curador do FGTS); e a segunda, até 31 de março de 2004, seguida de um aporte suplementar de recursos no valor de R\$ 200 milhões (Resolução nº 437, de 18 de dezembro de 2003, do Conselho Curador do FGTS). (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p.11).

Nas linhas que se seguem a estas, o Relatório de Gestão do FGTS ressalta a importância do FAR no programa, pois, no período de sua vigência, o recurso esteve integralizado e disponível, evitando descontinuidade financeira. Salienta ainda a sua meta de 200 mil famílias beneficiadas e 3 bilhões de reais em investimentos.

O documento reconhece que os valores médios para a aquisição dos imóveis do PAR encontravam-se ultrapassados frente ao preço da terra urbana e dos padrões técnicos mínimos exigidos pelo programa, o que dificultou o atendimento das metas físicas desse arrendamento. Por fim, o relatório critica a ineficiência que teve o programa na relação com o poder público local e na aproximação da CEF com as construtoras.

⁷⁰ O PAR, nesse documento, é chamado de “Minha casa – PAR”.

Esse parecer deixa clara, também, a intenção do novo governo em manter o PAR fazendo adaptações importantes que se moldassem às novas propostas da política habitacional. No ano de sua instituição, 2003, o MCidades buscou, em parceria com a CEF, flexibilizar as exigências e reforçar as parcerias na intenção de alcançar as famílias com renda até 4 s.m. O resultado disso foi um comprovado: no mesmo ano que entrou em vigor, o programa registrou o maior desempenho em termos quantitativos. (TABELA1).

Tabela 1– Desempenho do PAR no decorrer de sua existência em escala nacional

Governo	Exercício	Valor Contratado	Empreendimentos	UH	Valor Médio por unidade
FHC	1999	131.731	65	6.958	18.932,39
	2000	614.058	251	30.005	19.805,14
	2001	439.765	165	20.315	21.647,34
	2002	741.773	200	30.261	24.512,53
LULA	2003	1.122.640	292	43.809	25.625,80
	2004	867.439	186	33.197	26.131,64
	2005	1.019.882	196	33.629	30.327,48
	2006	1.271.621	219	40.198	31.633,94
	2007	644.273	101	20.522	31.394,30
	2008	437.883	55	11.915	36.750,62
	2009	55.951	5	1.358	40.561,31
Total	R\$	4.077.487.865,00	174.627	273.165	27.938,41

Fonte: LIMA, 2009 p. 46 *apud* CAIXA/SIAPF

Nota: Parcialmente adaptada pelo autor

Como pode-se observar na Tabela 1, o ano de 2003 permaneceu sendo o período de maior produção, pois o programa passou por reformulações nesse momento, como ocorreu com os outros programas contemporâneos. Entre 2005 e 2008, foram criados novos programas que movimentaram tanto o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS quanto o SNH e seus dois subsistemas: Sistema Nacional de Habitação de Mercado – SNHM para um mercado médio e o Sistema de Habitação de Interesse Social – SNHIS para população de baixa renda.

A partir de então, o programa não segue uma progressão em sua produção de unidades habitacionais nem uma regressão na sua existência, mas uma sequência de altos e baixos, refletindo os períodos políticos e econômicos por que passou enquanto durou.

Embora a produção do PAR não tenha sido das maiores em 2004, foi nesse ano que o programa recebeu várias alterações na sua legislação (leis, decretos, portarias, normativos da CEF que passaram por revisões). Isso foi feito para que ele fosse adequado ao

mais recente cenário político do país com base nos princípios da nova Política Nacional de Habitação, que, por seu turno, reformularam-no e transformaram-no em um campo de testes proveitoso para a formulação de programas vindouros.

A Portaria nº 231/2004 traz consigo alterações importantes ao PAR:

- a) ampliou o público-alvo reduzindo a taxa de arrendamento de 0,7% (PAR 1) para 0,5% do valor da aquisição (PAR 2) para projetos com especificação técnica mínima, favorecendo a população cuja renda familiar fosse menor que 4 s.m;
- b) legalizou a opção de mobilidade residencial nas habitações;
- c) estimou a taxa de arrendamento em 80% do valor de locação praticado na área onde fica o empreendimento;
- d) possibilitou a participação de associações com fins habitacionais na produção do programa, como as COHABS, dando poder às prefeituras para participarem mais ativamente da produção com essa medida;
- e) viabilizou a antecipação da compra a partir do pagamento do valor residual do imóvel, dando início ao processo de financiamento.

Essa portaria estabeleceu as diretrizes do programa, que trazem em seu texto a vinculação com a nova política urbana (Quadro 6).

No Quadro 6, tem-se as diretrizes no governo FHC e no governo Lula respectivamente. É possível observar claramente que no primeiro, o programa carecia de vinculação a uma política nacional que atingisse pontos diferentes da questão habitacional. Já no segundo, para cada diretriz, existia claramente uma ligação com um princípio da política nacional. Pelo menos na teoria.

Esse quadro ilustra a diferença de um programa sem política de outro com política. Reafirmando observação do tópico anterior, na primeira coluna da tabela a seguir, a implementação do programa se deu de forma “confusa e dispersa”. Alguns agentes promotores como a CEF e as construtoras centralizavam quase todas as iniciativas do programa quando tal função deveria ser preestabelecida por meio de uma política habitacional.

Quadro 6 - As diretrizes do PAR no governo FHC e no governo Lula e seus princípios na NPNH

FHC (diretrizes) Portaria n° 31, de 13/12/2001	LULA (diretrizes) Portaria n° 231, de 4/7/2004	Princípios Presentes na Nova Política Nacional de Habitação
<p>Atendimento à população urbana; às regiões com elevado déficit habitacional e que apresentam demanda caracterizada para o programa.</p> <p>Participação do poder público local e da sociedade civil organizada.</p> <p>Atendimento a regiões metropolitanas e capitais estaduais.</p> <p>Integra-se a programas de revitalização.</p> <p>Atendimento de famílias que estejam com renda abaixo de 6 s.m e não possuam outro imóvel ou financiamento público.</p>	<p>Fomento de oferta de unidades habitacionais e a melhoria das condições do estoque de imóveis existentes [...] destinadas a reduzir os domicílios existentes com coabitação familiar e com ônus excessivo de aluguel.</p>	<p>Déficit Habitacional</p>
	<p>Promoção da melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas.</p>	<p>Má adequação domiciliar</p>
	<p>Intervenção habitacional em áreas objetos de planos diretores no âmbito estadual ou municipal, garantindo sustentabilidade social, econômica e ambiental aos projetos de maneira integrada a outras intervenções ou programas da União e demais esferas de governo.</p>	<p>Valoriza a colaboração dos PDs</p>
	<p>Criação de novos postos de trabalho diretos, especialmente por meio da cadeia da construção civil.</p>	<p>Economia Local</p>
	<p>Aproveitamento de imóveis públicos ociosos em áreas de interesse habitacional.</p>	<p>Áreas Centrais</p>
	<p>Atendimento aos idosos ou portadores de deficiências físicas, previamente identificadas, pela adoção de projetos ou soluções técnicas que eliminem barreiras arquitetônicas ou urbanísticas, bem como pela execução de equipamentos comunitários voltados ao atendimento desse segmento da população.</p>	<p>Grupos Vulneráveis</p>

Fonte: Portarias n° 31/2001 e n° 231/ 2004

Nota: Elaboração do autor

Nessa mesma portaria, estabeleceram-se alguns novos agentes do programa como a alteração de algumas das suas competências, conforme verifica-se no Quadro 7.

Quadro 7 - Agentes envolvidos no PAR: funções do governo LULA e atuação no processo produtivo

AGENTE	COMPETÊNCIAS	Presença nas etapas do processo produtivo
Ministério das Cidades (Lei 10.859 de 14 de abril de 2004)	<ul style="list-style-type: none"> • Agente gestor do PAR, a quem compete estabelecer diretrizes, fixar regras e condições para implementação do Programa; • Definir a distribuição de recursos entre as Unidades da Federação; • Acompanhar e avaliar o desempenho do Programa. 	Produção
CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (Lei 10.859 de 14 de abril de 2004)	<ul style="list-style-type: none"> • Agente executor do PAR, responsável pela alocação dos recursos, definição dos critérios e expedição dos atos necessários à operacionalização do Programa. 	Produção e Consumo
Estados, Distrito Federal e Municípios ou respectivos órgãos das administrações direta ou indireta, que aderirem ao programa. Associações com fins habitacionais como as COHABS.	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar os locais para implantação dos projetos; • Indicar as famílias a serem beneficiadas; • Promover ações facilitadoras e redutoras dos custos de implantação dos projetos, tais como, redução de tributos, contribuições e taxas; • Aportar recursos financeiros, bens ou serviços economicamente mensuráveis, necessários à realização das obras e serviços do empreendimento; • Governos municipais podem participar de forma mais efetiva da construção dos empreendimentos. 	Produção e consumo
Empresas do ramo da Construção Civil e Companhias de Habitação Popular ou Órgão Assemelhado⁷¹	<ul style="list-style-type: none"> • Participam na apresentação de propostas e execução dos projetos aprovados para aquisição de unidades habitacionais na forma estabelecida pelas normas do Programa. 	Produção
Empresas do ramo da Administração Imobiliária	<ul style="list-style-type: none"> • Administram os contratos de arrendamento, os imóveis e condomínios, se for o caso, no âmbito do PAR. 	Consumo
Arrendatários	<ul style="list-style-type: none"> • Pessoa física que, atendidos os requisitos estabelecidos pelo Programa, seja habilitada ao arrendamento; • A renda mínima varia entre R\$ 1.500 até 2.800, levando em conta a região do país, a especificação mínima ou padrão, a situação de moradia em áreas centrais e ser militar das forças armadas. 	Consumo
Empresas para fazer a aquisição antecipada.	<ul style="list-style-type: none"> • Responsáveis por divulgar e realizar o processo de aquisição antecipada. Com isso, as taxas mensais do Programa transmutam-se em parcelas, transformando o arrendamento em financiamento. 	Consumo

Fonte: BRASIL, (2007, 2008); MINISTÉRIO DAS CIDADES (2007); CAIXA (2008; 2011); BONATES (2009)

Nota: Elaboração do autor

⁷¹ Na portaria nº 231, de 4 junho de 2004, o Ministério institui e autoriza a participação das Companhias de Habitação Popular e Órgãos assemelhados o que não existia no governo FHC.

Como pode-se constatar no Quadro 7, a SEDU é extinta e o PAR passa a ser de responsabilidade do Ministério das Cidades. Este assumiu ainda a gestão do programa, função anteriormente de competência da CEF que passa a ser o executor do PAR, mas ainda centralizando grande parte das atividades do programa.

A atuação das prefeituras e COHABs na construção dos imóveis⁷² e o estabelecimento de uma renda mínima ainda menor foram só algumas das muitas alterações assentadas pelas novas diretrizes. “Além disso, em prol da ampliação no atendimento à população de menor renda, em 2005 (Portaria nº 142/2005), o programa passou a ter de reservar 50% dos recursos alocados pelo Fundo de Arrendamento Residencial, especificamente, para o atendimento do PAR 2”. (BONATES, 2008 p.150).

Godoy (2008) e Andrade (2011), em seus estudos, revelaram que esse empenho na estipulação de uma renda mínima não foi suficiente para beneficiar realmente as rendas mais baixas, pois, pela estrutura financeira do programa, as que ganhassem menos de 3 s.m não conseguiam ser elegíveis, não sendo, portanto, selecionadas.

É necessário, ainda, levar-se em conta a situação brasileira no que tange a própria classe média e média baixa. Estes também têm, historicamente, dificuldades em conseguir a habitação, e a consequência dessa junção de demandas se traduz num quadro bem dramático: restando, para o público de baixa renda, perante a concorrência desleal, habitar nos loteamentos irregulares ou nas favela. (MARICATO, 1988).

Além disso, o programa possui alguns pré-requisitos locais para sua implantação, isolados ou conjuntamente. Essas áreas destinadas ao empreendimento deveriam apresentar especificidades como inserção na malha urbana, existência de infraestrutura básica, inclusão em projetos de revitalização de centros urbanos, facilidade de acesso a polos geradores de emprego e renda, viabilidade de aproveitamento de terrenos públicos (em especial aqueles remanescentes de terrenos desapropriados ao longo das linhas de metrô), linhas de transporte ferroviário ou rodoviário, locais em processo de reorganização funcional e mudança de uso e o favorecimento a recuperação de áreas ambientais⁷³.

A questão dos equipamentos locais, já vinha sendo adotada desde o período FHC o que significou um avanço na política habitacional urbana. Na prática, presente no momento da produção do programa, a CEF, por meio da GIDUR, verificava a presença ou não desses equipamentos nos locais escolhidos pelas construtoras. Mas, como já colocado no

⁷² O que na RMF continuou sendo a relação predominante CEF e construtoras, o que veremos no próximo capítulo.

⁷³ No próximo capítulo, aborda-se como se deu a aplicação desses equipamentos locais na RMF.

tópico anterior, a questão do preço da terra urbana fica normalmente mais cara quando se tem a presença desses equipamentos e serviços, o que conseqüentemente deixa o imóvel mais caro, o que não é interessante para o programa que busca terrenos baratos, devido o preço máximo da unidade habitacional não ser excedido.

3.4.3 A produção do PAR na sua existência e a política distributiva.

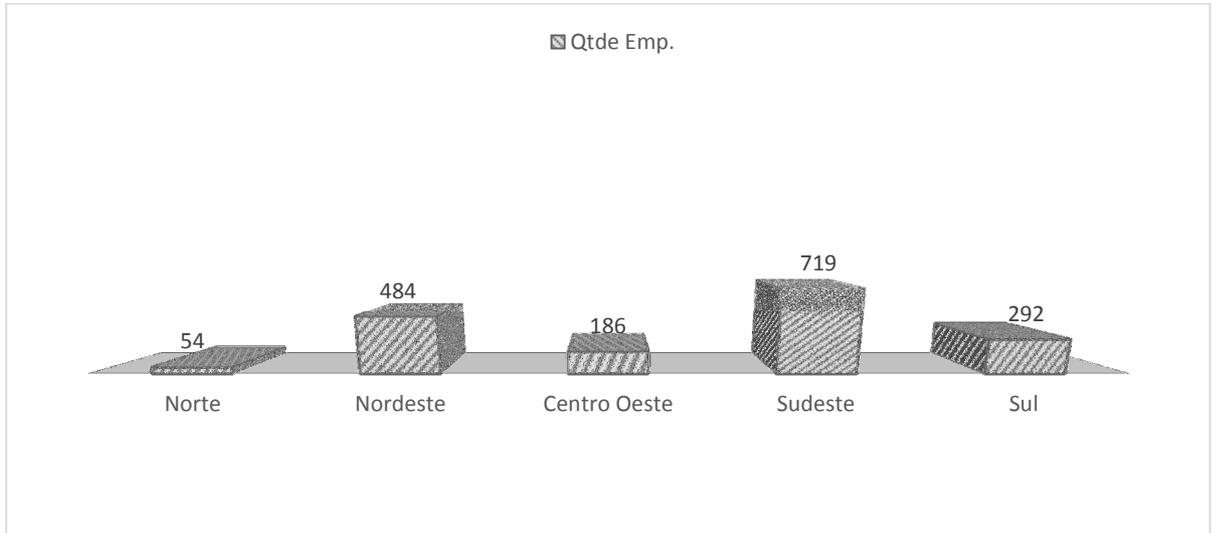
No ano de 2005, ocorre, no governo Lula, denúncia de trocas de favores. Essa prática, iniciada com a entrega do Ministério das cidades a um membro do partido conservador, fez a política habitacional do país repetir um modelo de política distributiva bem marcante na antiga FCP, prejudicando os avanços feitos nesse âmbito. Afinal, de nada adiantava ter diretrizes bem estabelecidas para atingir o déficit habitacional de acordo com as demandas regionais e estaduais, se a prioridade era a manutenção das relações políticas clientelistas, como bem coloca Azevedo (2007):

A nova administração do Ministério, prevalecendo o comportamento dos primeiros meses dessa segunda gestão, deve priorizar as políticas habitacionais distributivas, por meio de relações tête-à-tête com governadores e prefeitos, que acarretarão, entre outros efeitos discutíveis, a diminuição do papel ativo da Caixa Econômica Federal nas políticas de habitação popular, inclusive no que diz respeito à utilização de critérios universalistas e explícitos na definição de prioridades para alocação de recursos. (p.36).

Os gráficos 1, 2 e 3 apresentam as distribuições do PAR de acordo com as regiões do Brasil. É notória a concentração na região Sudeste devido, principalmente, à presença das três grandes regiões metropolitanas: São Paulo (22% da produção nacional), Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Seguem-se, pela ordem, a Região Nordeste e a Região Sul. O que impressiona é a discrepância dos investimentos na comparação entre a maior e a menor produção.

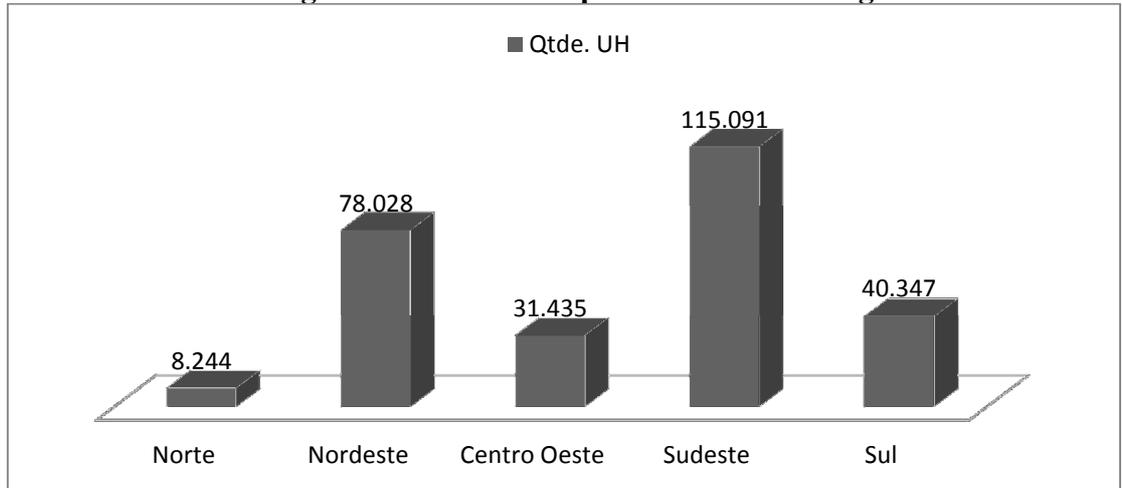
A produção da região Norte é inexpressiva diante das demais regiões, o que reafirma o fato de não serem citados baseando-se nos índices de déficit habitacionais, mas no caráter distributivista da política habitacional, como assinalam Azevedo e Andrade (1982) e Azevedo (2007).

Figura 2 - Gráfico da quantidade de empreendimentos do PAR/Região

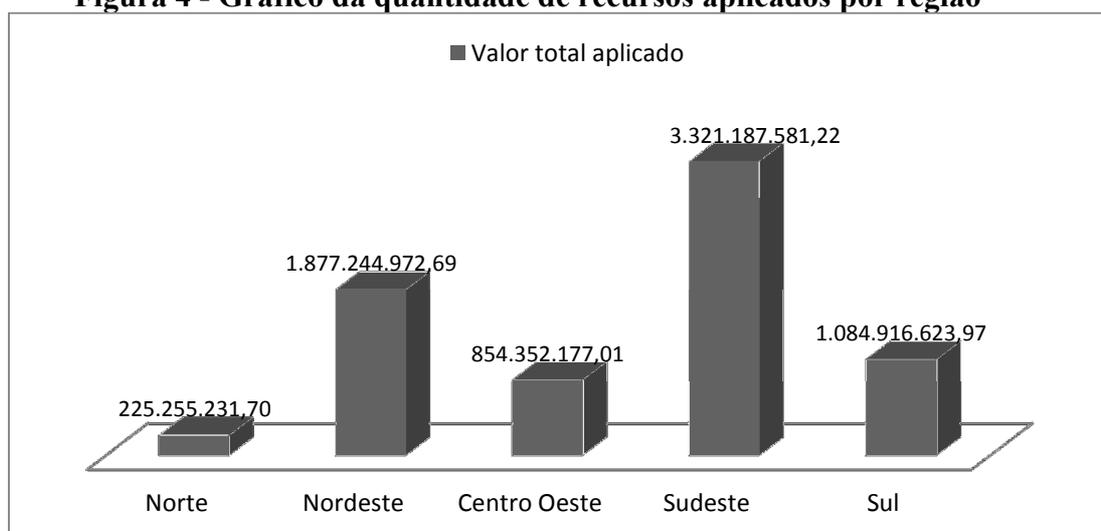


Fonte: CEF (2009)
 Nota: Elaboração do autor.

Figura 3 - Gráfico da quantidade de uh/Região



Fonte: CEF (2009)
 Nota: Elaboração do autor

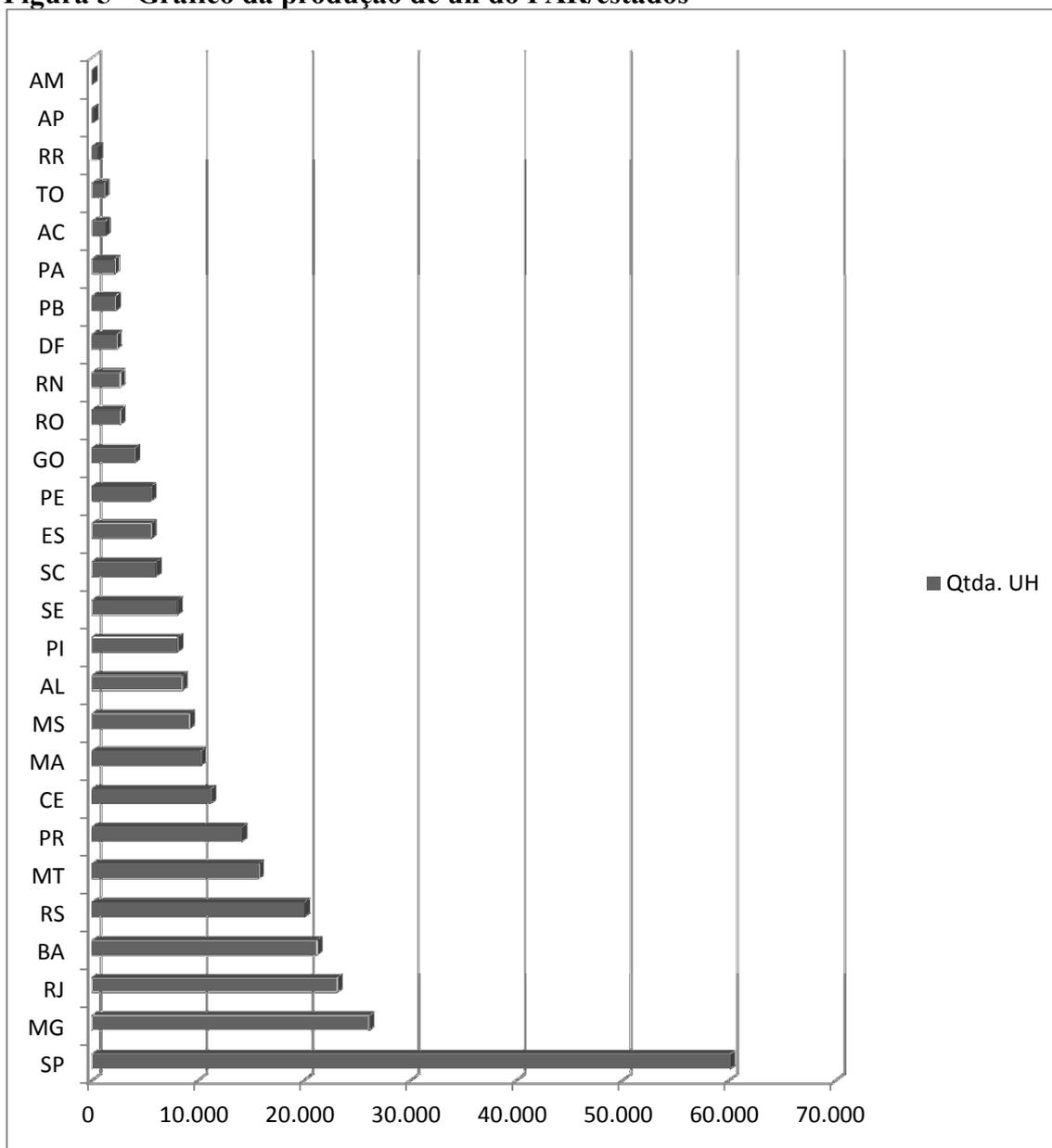
Figura 4 - Gráfico da quantidade de recursos aplicados por região

Fonte: CEF (2009)

Nota: Elaboração do autor

Esse caráter distributivista é melhor confirmando quando se observa a produção do PAR por estado (Figura 5). O estado de Pernambuco, com a Região Metropolitana de Recife (composta por 14 cidades), é uma das três maiores metrópoles nordestinas, junto com Fortaleza e Salvador, no entanto fica atrás de estados como Maranhão, Alagoas Sergipe e Piauí.

Figura 5 - Gráfico da produção de uh do PAR/estados



Fonte: CEF (2009)

Nota: Elaboração do autor

Após alguns anos de dificuldades, o PAR tem, sua existência colocada em questão como expõe Back (2005):

A necessidade de reformulação do programa foi recentemente admitida, em meados de agosto de 2005, pelo vice-presidente de desenvolvimento urbano da CAIXA, Jorge Hereda, em palestra na sede do Sinduscon-SP. Segundo Hereda, do orçamento de R\$ 1,3 bilhão previsto para este ano (2005), apenas R\$ 350 milhões haviam sido aplicados nos primeiros sete meses do ano e, em São Paulo, até 15 de agosto de 2005, apenas 1.955 unidades foram contratadas no ano. O Vice-presidente da CAIXA teria admitido a necessidade e a urgência em se rever o programa informando haver recebido um “ultimato” do Conselho Gestor da CAIXA neste sentido que sinalizava um prazo para o final de setembro de 2005, porém, previa apenas para 2006 alguma novidade. (BACK, 2007, p.78).

No segundo mandato do governo Lula, houve o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento. Com isso, a política habitacional e seus sistemas de mercado e de interesse social passaram a receber novos e grandes investimentos. O PAR, nesse contexto (anos 2006 e 2007), tem uma guinada, no entanto, em 2008, explode a crise econômica nos EUA e o setor da construção civil bem como os incorporadores imobiliários começam a pressionar o governo Lula. A solução encontrada para se combater a crise foi investindo na construção civil por meio do lançamento de um grande programa habitacional, em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV –, que passa a injetar bilhões de reais na cadeia produtiva da construção imobiliária. Nessa conjuntura, os recursos do FAR se direcionaram ao novo programa e o *leasing* deixou de ser uma opção disponível, o que pode ser considerado um retrocesso.

3.4.4 A extinção do PAR? A criação do PMCMV.

Os bons alojamentos são tão caros que é absolutamente impossível serem habitados pela grande maioria de operários. O grande capital receia arriscar-se nas habitações destinadas às classes trabalhadoras, que, levadas pela necessidade de residir, caem nas garras da especulação. (Engels, 1979 p. 25).

O otimismo propagandeado por alguns programas sociais perde a robustez na presença de uma ou outra avaliação mais indignada como a que Nabil Bonduki (2012), um dos coordenadores do “Projeto Moradia”, faz acerca do contexto em que é lançado o programa MCMV.

A enorme repercussão que teve o lançamento do programa Minha Casa, Minha Vida, com sua meta cabalística de 1 milhão de unidades habitacionais para enfrentar o impacto da crise econômica, tende a obscurecer o longo, difícil e relevante processo promovido pelo governo, com o apoio (crítico e militante) da sociedade, representada pelo Conselho Nacional das Cidades, para dotar o país de uma política abrangente e estruturada que equacione o dramático problema habitacional brasileiro. (BONDUKI, 2009, p.8).

O PMCMV terá suas bases no Projeto Moradia, tendo por norte três dimensões: gestão e controle, projeto financeiro e urbano fundiário. A sua gerência e aplicação ainda permanecem com a CEF. Esse programa entende que uma política habitacional no valor de 27 bilhões de reais irá movimentar a economia nacional, aquecendo a construção civil, o mercado imobiliário, o mercado fundiário etc. O MCMV também atende a renda cruzada, isto é, as famílias de maior renda que pagam seu FGTS, subsidiando de forma indireta as famílias

de baixa renda e, assim como o PAR, pré-estabelece equipamentos locacionais. Além disso, projeta uma política habitacional vinculada a questão fundiária, pois sem terras baratas, não haverá imóveis baratos para a classe mais atingida pela problemática habitacional.

Como podemos constatar, as bases do PMCMV já andavam também no PAR, porém com algumas diferenciações importantes (Quadro 8) que suscitaram muitos debates, principalmente, girando em torno da forma de acesso, público alvo, tempo de pagamento e intervenção da CEF nos processos de implementação dos projetos.

Quadro 8 - Algumas diferenciações entre o PAR e o PMCMV

PAR	MCMV
Forma de pagamento: Arrendamento (<i>Leasing</i>).	Forma de pagamento: Financiamento.
Mensalidade baseada em 0,7 e 0,5% do valor da unidade.	Comprometimento máximo da renda: 20%.
Níveis de renda: a partir de 2005, 50% do recurso para até 4 s.m e o restante até 8 s.m.	Níveis de renda: até 3 s.m, entre 3 e 6 s.m e 6 a 10 s.m (faixa de renda cruzada).
Tempo de pagamento: 180 meses (15 anos).	Tempo de pagamento: depende da renda. 10 anos, para 3 s.m e 30 anos para os outros.
Durante o arrendamento, o imóvel é da CAIXA (propriedade fiduciária).	No financiamento, a propriedade do imóvel é do mutuário.
Oferece mobilidade residencial e facilidade de desistência.	Não existe a possibilidade de mobilidade residencial. Processo de desistência burocrático.

Fonte: BONDUKI (2009); CAIXA, (2008; 2011); FREITAS & PEQUENO (2011)

Nota: Elaboração do autor

Como se pode perceber, no Quadro 8, o PMCMV tem como forma de acesso o financiamento. Nesse formato, durante o financiamento, a propriedade do imóvel pertence ao mutuário que terá uma média de dez a trinta anos para quitá-lo, além de não existir a possibilidade de troca residencial. Tais características levaram Godoy (2010) a afirmar:

Se antes do PMCMV não tínhamos uma política de incentivo ao aluguel, agora com o Programa e a oferta de crédito e melhores condições de financiamento à aquisição, o que antes já era escasso, agora se torna mais caro – movimento visível no mercado imobiliário das metrópoles brasileiras desde o fim de 2009. (p.5).

O aluguel se torna mais caro, porque, quando o financiamento se torna mais acessível, mais pessoas querem comprar imóveis e outras pessoas, que alugariam, veem uma oportunidade de vender seus imóveis. Assim, com o mercado do aluguel reduzido, o valor do aluguel se torna mais caro, simplesmente pela redução da oferta. (GODOY, 2010).

A mesma autora, a partir de estudo realizado na Região Metropolitana de São Paulo, demonstra a adequação do modelo de arrendamento no seu caso de estudo e lamenta ascensão do MCMV em detrimento do PAR. Em outras palavras, lastima o estímulo ao financiamento e o desestímulo ao arrendamento, a preferência pela propriedade privada em contraposição à estatal.

Pensamos que ao direcionar grande investimento para o MCMV, criado em 2009, o poder público induziu a opção por este modelo de política habitacional, que privilegia unidades habitacionais novas e a propriedade da moradia, e reduziu ao mínimo a presença do PAR, um Programa de formulação original e muito adequado a nosso ver, para a Região Metropolitana de São Paulo. (GODOY, 2010, p.10).

O que Godoy analisa nos primeiros anos de PMCMV são já vestígios de uma política habitacional do passado que começa a reaparecer, mas com nova roupagem e um dos caminhos para desvendar parte desse problema recorrente é observar como atuam os agentes envolvidos no programa habitacional.

No caso do PMCMV, os agentes irão variar suas ações de acordo com a faixa de renda do mutuário (Quadro 9).

Quadro 9 - Agentes envolvidos no MCMV e suas competências.

Renda até R\$ 1.395,00	HIS, a União aloca os recursos. Estado e Municípios cadastram as famílias e encaminham para a CEF. Construtoras apresentam projetos à CEF. Caso sejam aprovados, ela autoriza e acompanha a execução.
Renda até R\$ 4.900,00	A União e o FGTS alocam os recursos; Construtoras apresentam projetos à CEF; A CEF analisa e autoriza a comercialização; Durante a obra, a CEF financia o mutuário e o montante é abatido da construtora; Recursos são liberados a partir de um cronograma; Concluídos os empreendimentos, a construtora entrega o imóvel ao mutuário.

Fonte: CAIXA (2009)

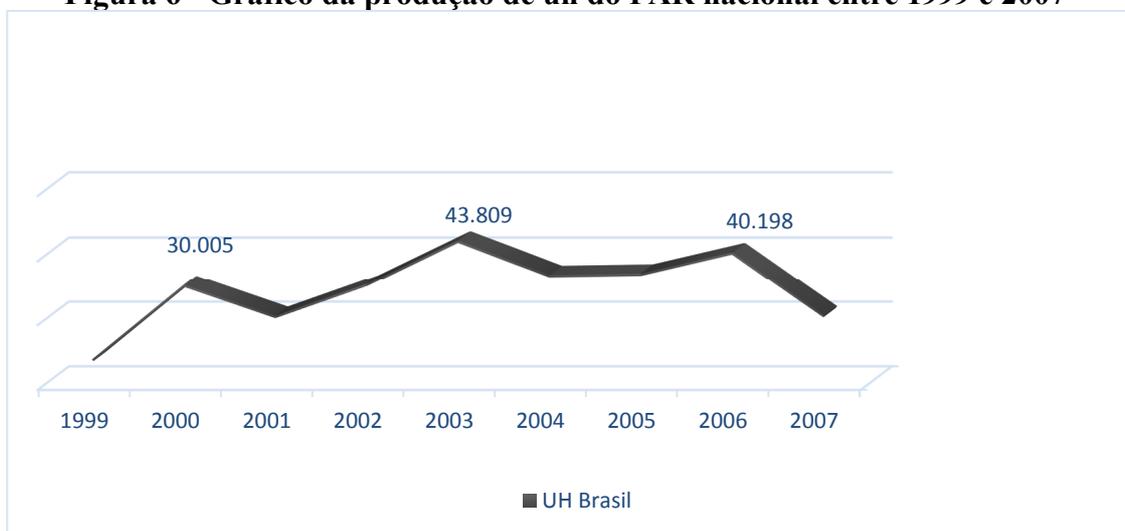
Nota: Elaboração do autor

É possível observar a CEF assumindo, mais do que nunca, o seu papel de gestor financeiro, mas também de executor e fiscalizador, pois está presente em todas as etapas e nas

duas linhas de renda que atende o programa (Quadro 10). Constata-se também que a CEF, como agente financiador, selecionará aqueles que podem pagar, ou seja, que demonstrem certa estabilidade financeira.

Todas as políticas habitacionais abordadas até agora (re)produzem as relações capitalistas de produção da cidade, materializando-se no espaço urbano não somente na sua paisagem e morfologia, mas, principalmente, na segregação socioespacial, que se evidencia de várias maneiras: valorização do solo urbano, especulação imobiliária, política de remoção de favelas e ausência de participação popular nas decisões da cidade, dentre outros.

Figura 6 - Gráfico da produção de uh do PAR nacional entre 1999 e 2007



Fonte: Construção Mercado, 2009 p. 46 *apud* CAIXA/SIAPF

Nota: Elaboração do autor

O PAR foi um programa que ficou muito a mercê dos momentos políticos. Sua existência é cheia de altos e baixos (Figura 6). Tem ápice no ano 2000 e já em 2001 e 2002 apresenta uma nova queda próximo ao período de eleição presidencial. No ano de 2003, o governo Lula assume e o programa é repaginado, tendo a maior produção da sua história, porém, em 2005, surge uma nova crise política e, com ela, mais uma recaída. No cenário político nacional, vem à tona o escândalo do “mensalão” e o programa sofre ameaça de extinção, mas, no ano vindouro (2006), vai ao ápice mais uma vez, com a reeleição do governo Lula. Todavia, nesse período, começam os arranjos para o lançamento do pacote imobiliário, ansiado pelo mercado imobiliário. Em 2009, é lançado o PMCMV em escala nacional, enquanto no PAR são contratados apenas 5 empreendimentos por todo o país.

Enquanto durou, o PAR contratou R\$ 7,3 bilhões para mais de 273 milhões, mas, de acordo com Luciano Amádio, presidente da Associação Paulista dos Empresários de Obras

Públicas, em entrevista para a Revista *Construção Mercado*, a meta do Programa era 2 milhões de unidades habitacionais. Ele ainda completou afirmando que o Programa é subordinado ao Plano Nacional de Habitação e que, com o PMCMV, não tem mais sentido, haja vista o MCMV atende o público de seu antecessor, oferecendo mais vantagens para as construtoras. Luciano Amádio conclui dizendo: “O importante é que o PAR serviu de referência nas discussões do Minha Casa, Minha vida” (BLANCO, 2009 p, 13), reforçando a ideia de que esse tipo de arrendamento cedeu as bases para a nova política.

O que essas discussões não conseguiram foi sanar os problemas que, historicamente, assolam a política nacional de habitação. Tanto o PAR quanto o MCMV enfrentam problemas, principalmente, no que diz respeito à questão fundiária urbana. Nesse sentido, o próximo capítulo buscará mostrar de que forma se deu a produção do *leasing* habitacional na RMF e seus rebatimentos socioespaciais.

4. O PAR NO ESPAÇO METROPOLITANO DE FORTALEZA: ESCALAS E AGENTES

Após o exposto nos capítulos anteriores, podemos ressaltar duas questões conceituais intimamente interligadas. A **primeira** é a questão da escala dos processos historicamente hierarquizados em seus diferentes níveis escalares, que trazem uma falsa impressão de independência entre si, mas na realidade esses níveis de escala não são isolados nem no tempo nem no espaço – estão interligados e articulados, o que desqualifica as formas de abordagens que estudam pedaços de espaço e tempo isolados. A **segunda** questão está no papel central que o Estado capitalista toma no processo de produção do espaço urbano, ou melhor, essa centralidade está relacionada justamente à multiplicidade de papéis que ele absorve, tomando para si funções predominantes de outros agentes.

Dessa forma, as abordagens propostas neste trabalho partem de uma perspectiva multiescalar, pois “nada pode ser explicado apenas em uma escala” (SPOSITO, 2011, p. 130) devido à necessidade de compreendermos e requerermos a articulação entre as escalas. Lobato Corrêa (2011) complementa essa asserção afirmando que “dada à complexidade da ação do Estado, envolvendo múltiplos papéis, com pesos distintos no tempo e no espaço, torna-se necessário que novos estudos sejam realizados, tanto nas esferas federal e estadual como municipal” (CORRÊA, 2011, p. 46).

No capítulo anterior, o PAR foi abordado numa escala nacional, atentamos para a atuação dos agentes produtores do espaço envolvidos na realização do programa, suas diretrizes institucionais, a periodização do programa nos governos FHC e Lula até sua extinção. Todavia, cabe agora, compreender quais foram os rebatimentos socioespaciais que o programa gerou na escala da metrópole, no caso da Região Metropolitana de Fortaleza. Autores como Back (2005), Bonates (2008, 2009) e Godoy (2008, 2010) estudaram o PAR respectivamente em Blumenau-SC, João Pessoa-PB e na Região Metropolitana de São Paulo. Cada um trouxe uma contribuição diferente sobre a realidade do PAR nessas escalas, fruto justamente de que não existe somente fluxos verticais, de cima para baixo, do maior para o menor, mas, como coloca Sposito:

[...] na verdade, uma combinação complexa de fluxos e modos de organização e constituição de redes (econômicas, sociais, políticas culturais, urbanas) que não se estruturam apenas hierarquicamente, mas resultam de múltiplos fluxos, estabelecidos horizontalmente". (SPOSITO, 2011, p. 131)

A partir dessas premissas, ou seja, da produção do PAR no espaço metropolitano de Fortaleza, busca-se compreender, neste capítulo, como um programa habitacional de diretrizes nacionais, que prevê uma padronização nacional na sua realização, se materializou no espaço metropolitano da capital cearense inserida num processo de industrialização e urbanização⁷⁴ recentes e cujo crescimento populacional se processou a partir da migração do campo para a cidade. Essa migração se relacionada a uma estrutura fundiária concentrada com poucos detendo o maior número das terras e que ainda sente periodicamente a influência do fenômeno da seca, haja vista que a região semiárida compõe a maior parte do território do estado. Some-se a esses fatores a capacidade atrativa da cidade, vinculada a uma ideologia do "lugar das esperanças".

O que se busca destacar é tanto o caráter geral como o peculiar da espacialização do PAR na RMF, compreendendo-se que historicamente as políticas habitacionais, como se pode notar até aqui, têm muita influência na produção do espaço urbano. A produção habitacional promovida pelo Estado, muitas vezes, determina para onde expandirá específicas áreas da cidade, a quais se tornaram ao mesmo tempo vetores de processos de segregação socioespacial (periferização) e de valorização do solo urbano.

Nesse sentido, na teia de relações dos mais diversos grupos sociais que produzem a cidade, retornamos a alguns questionamentos que nortearam o desenvolvimento dessa pesquisa: Como o PAR vem se desenvolvendo em Fortaleza? Quais as especificidades desse novo padrão habitacional e por que ele foi adotado? Quais são os atores sociais envolvidos no processo de implementação do PAR e como eles atuam? Como se dá a relação entre a valorização do solo urbano e essa forma de habitação? Como se processa a incorporação de novos equipamentos urbanos nas áreas do entorno dos empreendimentos do PAR? Quais são os rebatimentos socioespaciais relacionados à proliferação de empreendimentos do PAR para uma classe média nas áreas periféricas da metrópole?

A partir dessas questões iniciais, estabeleceu-se os seguintes objetivos: caracterizar o PAR enquanto programa habitacional, desvelando as especificidades desse novo padrão habitacional; entender o desenvolvimento da produção de moradias no espaço da RMF, estabelecendo-se uma periodização com base nas políticas habitacionais enfocando mais precisamente o PAR; identificar os agentes envolvidos na produção do espaço e como eles atuam no processo de implementação do PAR no espaço metropolitano de Fortaleza;

⁷⁴ Sobre o processo de industrialização, urbanização e metropolização no Ceará, confira os trabalhos de Amora (1978; 1999; 2005) além de uma série de produções acadêmicas realizadas pelo Laboratório de Estudos Urbanos e da Cidade – LEURC (UECE).

compreender de que forma e até que ponto os empreendimentos PAR, principalmente os condomínios fechados, relacionando-se ao conceito de ambiente construído, são capazes de valorizar o espaço urbano produzindo rendas a partir de efeitos de “vizinhança” e de “externalidades” nas áreas onde são instalados, criando localizações de interesse do mercado imobiliário.

Os dois primeiros objetivos estão relacionados à caracterização do programa e à elaboração de uma periodização sobre as políticas habitacionais brasileiras enfocando-se o PAR, as quais já foram contempladas nos capítulos anteriores.

O primeiro tópico desde capítulo abordará o que concerne à identificação dos agentes e sua atuação no espaço metropolitano de Fortaleza. Nele, estabeleceremos uma relação entre os agentes responsáveis pela produção e consumo do programa e sua distribuição espacial pela RMF, destacando-se a atuação centralizadora da CEF, do Estado, das construtoras cearenses, do poder público local, dos arrendatários e administradoras. Faz-se também um paralelo, ao longo do texto, dos acontecimentos históricos do PAR em escala nacional e seus rebatimentos em escala metropolitana ou intraurbana, no intento de se estabelecer uma relação entre o plano da teoria e o da prática.

Para o quarto objetivo, tem-se o tópico em que se aborda a forma predominante da produção do PAR na RMF, que se refere a tipologia condomínio fechado para "classe C" na periferia da metrópole.

4.1 O RECORTE METROPOLITANO E TEMPORAL DO OBJETO

Para compreender a lógica de espacialização do novo padrão habitacional do PAR explicitando como este se materializa no espaço urbano, elegemos como recorte espacial da pesquisa a RMF compreendendo, como bem reforçou Rodrigues, que observar uma região metropolitana é uma necessidade para se entender os aglomerados urbanos para além dos limites da cidade:

As regiões metropolitanas e os aglomerados urbanos extrapolam limites municipais. Além disso, na dinâmica de fluxos de comunicação entre as áreas urbanas locais, regionais, mundiais não podem a cidade e o urbano ser analisados apenas como áreas espaciais urbanizadas, assim como cidade não pode ser confundida apenas com a sede do Município. (RODRIGUES, 2007 p. 79)

Na eleição desse recorte espacial, atentou-se para dois aspectos: um de ordem histórico-espacial e outro relacionado à distribuição dos empreendimentos do PAR pela RMF.

O primeiro se refere ao processo de metropolização da cidade marcado, sobretudo, pela expansão habitacional tanto pela ação do mercado ilegal da habitação (autoconstrução, loteamentos irregulares) quanto por meio das políticas habitacionais históricas, que se proliferaram no espaço metropolitano a partir de grandes conjuntos habitacionais (ARAGÃO, 2010; COSTA, 2005; PEQUENO, 2009, 2010a, 2010b, 2011). O segundo ocorre de forma pontual, contabilizando 90 (noventa) empreendimentos e 10.888 (dez mil, oitocentas e oitenta e oito) unidades habitacionais (uh), distribuídos nos bairros de Fortaleza e nas cidades metropolitanas de Caucaia, Maracanaú e Pacajus⁷⁵ (CAIXA-GIDUR/FOR, 2007 e 2009)⁷⁶.

O PAR, como abordado no capítulo anterior, situa-se em um período de transição da história das políticas nacionais de habitação, no qual significou uma mudança das ações políticas sobre o espaço urbano, logo influenciando na sua produção. Foi assim que elegemos o recorte temporal desde a criação do PAR, em 1999, até sua atuação nos dias atuais, 2013. Para tanto, torna-se necessário traçarmos um paralelo entre esse novo padrão e as políticas habitacionais do final da década de 1970 ao início de 1980 em Fortaleza, cuja lógica espacial foi marcada pela construção de grandes conjuntos habitacionais nas áreas periféricas da cidade e nos municípios que compunham a então recém-criada Região Metropolitana de Fortaleza (ARAGÃO, 2010; COSTA, 2005; PEQUENO, 2009).

4.2 A DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL NADA ALEATÓRIA DO PAR NA METRÓPOLE E O PAPEL DOS AGENTES

Em 1999, quando do lançamento do PAR a partir da Medida Provisória nº 1.823 de 29 de abril do mesmo ano, estabeleceram-se critérios para as cidades que receberiam o programa (centros urbanos e regiões metropolitanas com mais de 100 mil habitantes). A CEF lançou editais entre os anos de 1999 e 2001 em 29 cidades e regiões metropolitanas. Nesses documentos eram indicadas as áreas de atuação do PAR, no município ou na região

⁷⁵ Em outubro de 2007 foi entregue o Conjunto Residencial “Meruoca”, constituído de 378 unidades habitacionais estilo casa unifamiliar, na cidade média de Sobral. Situado nas franjas da cidade, próximo a indústria de calçados Grendene S/A, constitui-se em uma área de expansão urbana do município induzida pela construção de um grande conjunto habitacional. Ressaltando as devidas considerações sobre questões de políticas históricas locais, considera-se a configuração da repetição das políticas habitacionais do período BNH/COHAB (década de 1980 na RMF) como um “retrocesso” diante das novas propostas que demonstram as políticas habitacionais na contemporaneidade. No entanto, devido a questões teóricas e metodológicas, o PAR em Sobral não estará no foco da presente pesquisa.

⁷⁶ Gerência de Filial de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza. Banco de dados especificando o número de empreendimentos contratados do PAR no estado do Ceará, seus endereços, nº de unidades habitacionais, tipologias, valores gastos nas construções, nome das construtoras, tipologias, entre outras características. Uma atualização data de 13/04/2007 e outra, de 13/08/2009.

metropolitana, levando em conta os seguintes parâmetros mínimos, isolados ou conjuntamente:

- a) inserção na malha urbana;
 - b) existência de infraestrutura básica (água, solução de esgotamento sanitário, energia elétrica, vias de acesso, transportes públicos);
 - c) inserção em projetos de revitalização de centros urbanos;
 - d) facilidade de acesso a polos geradores de emprego e renda;
 - e) viabilidade de aproveitamento de terrenos públicos, em especial aqueles remanescentes de terrenos desapropriados ao longo das linhas de metrô, linhas de transporte ferroviário ou rodoviário;
 - f) estejam em processo de reorganização funcional/mudança de uso;
 - g) favoreçam a recuperação de áreas de risco e ambientais.
- (PORTARIA, nº31 de 13 de dez. 2001).

O edital nº 9 de 22 de julho 1999 (Anexo A) especifica as cidades do estado do Ceará e as áreas dessas cidades indicadas para priorizar a implantação dos empreendimentos do PAR. Segundo os critérios, já abordados na sua legislação, as cidades a serem contempladas com o programa deveriam ter 100 mil habitantes (nível municipal) ou compor uma região metropolitana (nível regional). O estado do Ceará apresentou, em 1999, as cidades de Caucaia (225.854 hab.), Fortaleza (2.138.134 hab.), Juazeiro do Norte (201.950 hab.), Maracanaú (174.037 hab.), Pacajus (34.092 hab) e Sobral (134.371 hab.)⁷⁷, como possíveis candidatas a receber o PAR (CAIXA, 2008a). Segundo o edital, no entanto, apenas Fortaleza, Caucaia e Maracanaú apresentaram suas áreas para implantação do programa (Quadro 10).

Quadro 10 - Áreas da RMF indicadas pelos municípios para priorizar a implantação de empreendimentos no âmbito do PAR

Fortaleza	Caucaia	Maracanaú
Zonas Urbanizadas e Adensáveis, definidas pela Lei nº 7.987/96 de Uso e Ocupação do Solo, excluídas as áreas especiais de proteção dos aeródromos e demais áreas de preservação ambiental;	Área urbana da sede do município (baseado no Plano Diretor do Município)	Área urbana da sede do município, envolvendo os Bairros Luzardo Viana, Olho D'Água, Piratininga e Alto da Mangueira;
Bairros Praia do Futuro, Mucuripe e Cais do Porto – área compreendida entre a Orla Marítima até o Clube Caça e Pesca, e margem esquerda do Rio Cocó, até o prolongamento da	Área urbana das sedes dos distritos de Sítios Novos, Catuana, Bom Princípio, Mirambé, Tucunduba e Guararú	Área urbana do distrito de Pajuçara, envolvendo os Bairros de Pajuçara e Boa Esperança.

⁷⁷ Segundo o Censo de 2000, Pacajus entrou porque faz parte da RMF.

Av. Trajano de Medeiros Bairros Praia do Futuro, Vicente Pinzon e Cais do Porto – área compreendida no perímetro circunscrito pela Av. Santos Dumont, Av. Dolor Barreira, Av. Abolição, Av. Vicente de Castro, Orla Marítima, Av. Ismael Pordeus e Av. Trajano de Medeiros.		
Bairros Pirambu, Cristo Redentor e Barra do Ceará – Setor Costa Oeste – área compreendida no perímetro circunscrito pela Orla Marítima, Rua Jacinto Matos, Av. Presidente Castelo Branco e Av. Radialista José Lima Verde.	—	—

Fonte: CAIXA, 1999.

Nota: Elaboração do autor

Ao analisar as áreas indicadas pelos três municípios, observa-se certa obediência às diretrizes locacionais do programa, ou seja, todos estão institucionalmente inseridos na RMF. Caucaia e Maracanaú indicaram suas áreas urbanas presentes nas suas sedes, se inserindo na alínea **a**, “inserção na malha urbana”, em parte⁷⁸ na **b**, “existência de infraestrutura básica”, e, no caso de Maracanaú, alínea **d**, “facilidade de acesso a polos geradores de emprego e renda”, quando indica os distritos de Pajuçara e Boa Esperança, próximos ao Distrito Industrial.

Caucaia ainda se apropria de uma ferramenta do planejamento urbano recente, no período, para a realidade cearense, que consiste no seu Plano Diretor para a seleção das áreas do programa. Todavia, mesmo através dessa ferramenta, indica áreas municipais que não estariam incluídas dentro das diretrizes do programa, como é o caso de Tucunduba, Sítios Novos, Mirambé, Catuana, Bom Princípio e Guararú, pois o município é o maior em extensão territorial da RMF. Dentro dos seus extensos distritos, apenas a sede municipal, Jurema, Araturi e o Conjunto Nova Metrópole (Figura 02) estão inseridos na malha urbana por meio de um processo histórico espacial de conurbação dos últimos com Fortaleza.

Teles (2005), em importante estudo sobre dinâmicas metropolitanas no município de Caucaia, acaba por revelar lugares que estão inseridos na RMF, mas apenas no âmbito institucional, pois na realidade observam-se práticas e estruturas ainda vinculadas ao modo de vida do campo nos distritos. Como se pode constatar nos apontamentos da autora sobre os distritos afastados da sede municipal:

⁷⁸ Em parte, pois mesmo as sedes desses municípios não possuem infraestrutura completa, como é o caso da rede de esgoto, ausente em muitos pontos.

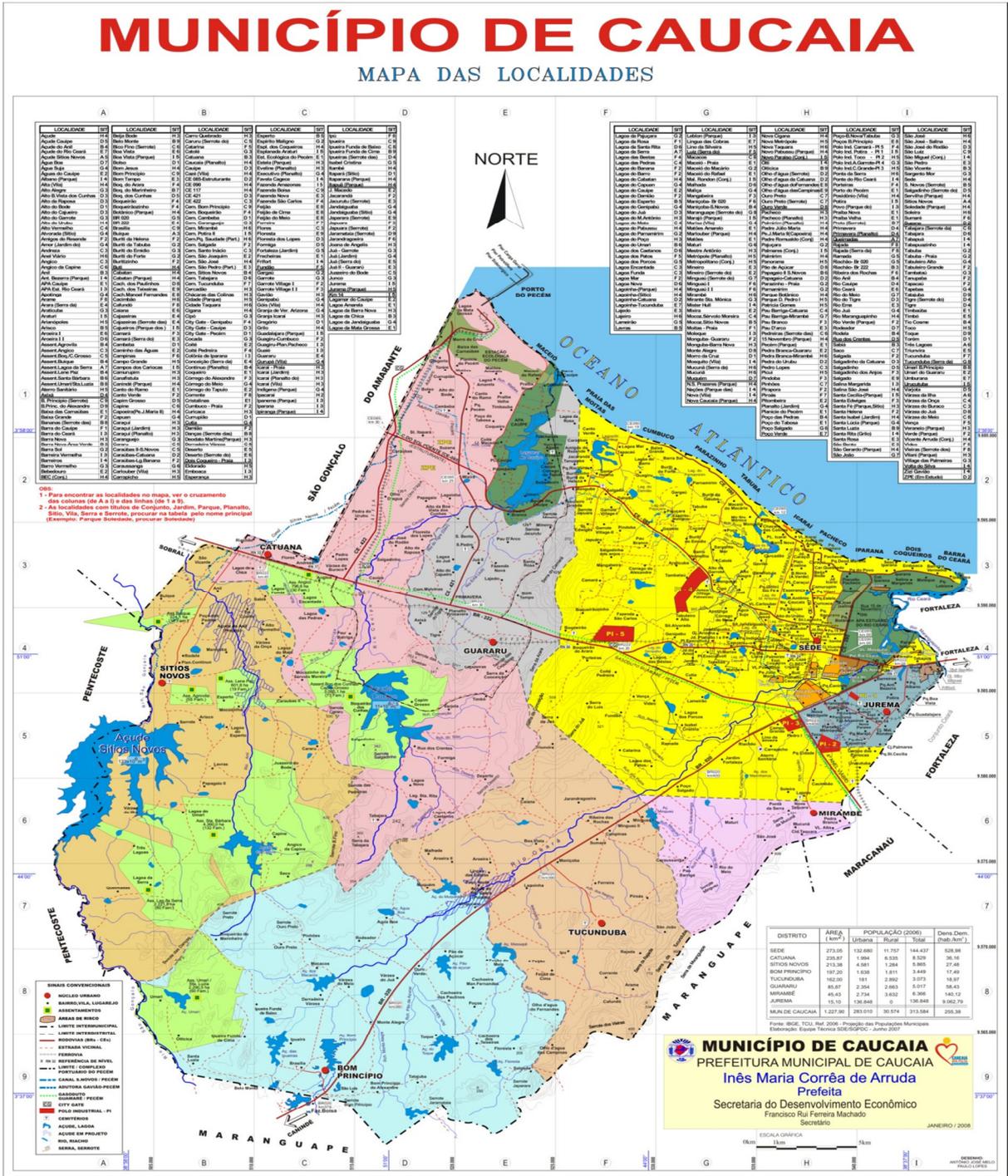
Nestes distritos, as atividades agropecuárias ainda se destacam, porém estão restritas a pequenas criações de gado e à agricultura de subsistência. Além disso, o cotidiano desses distritos possui características distintas daquelas encontradas nas principais aglomerações urbanas de Caucaia, em especial na sede e em Jurema. Na verdade, são pequenos núcleos populacionais com traços típicos de vida rural.

Com relação à sede do distrito de Mirambé, percebemos que grandes traços de cidades pequenas interioranas persistem no cotidiano dos moradores. [...] É por esta rua que passam também duas linhas de ônibus que fazem o transporte diário de passageiros para o distrito sede de Caucaia e também para Fortaleza.

Não obstante Tucunduba ser distrito de um município metropolitano, a população que ali habita possui modos de vida mais próximo daqueles das zonas rurais, não mantendo grandes relações com a sede ou mesmo com Fortaleza. (TELES, 2005, p. 111, 112 e 113)

Analisando o mapa de Caucaia (Figura 2) e as propostas de áreas para implementação do PAR, mesmo baseadas em um plano diretor, constata-se uma busca no sentido de distribuir ao máximo possível o programa no território sem se levar em consideração as diretrizes nacionais por ele estabelecidas. Assim, resta apenas levantar duas hipóteses: uma em que o município buscou com essas propostas angariar de qualquer forma o programa federal e outra em que, levando o programa para essas áreas, poderia levar junto com ele um processo de urbanização que ficaria a cargo dos novos moradores ao pressionarem por infraestruturas e serviços, tal qual acontecia no período BNH.

Figura 7 - Mapa das localidades de Caucaia.



Fonte: Prefeitura de Caucaia, 2007⁷⁹

Fica demonstrado, nesse edital, que o município de Fortaleza atenta para as diretrizes do programa ao levar em conta sua lei de uso e ocupação do solo. Mostra uma tendência em ocupar com o programa uma faixa próxima tanto ao litoral leste, ocupado por

⁷⁹ Mapa faz parte de material coletado em atividade de campo institucional realizada na Secretaria de Infraestrutura de Caucaia no ano de 2007.

uma área portuária bordejada de favelas, como ao oeste, área de grande densidade populacional que se constituiu nas vias da produção informal da habitação, com ocupação marcada, historicamente, pelos imigrantes que vinham do interior do estado, principalmente após 1950.

No entanto, na efetivação do programa na RMF, tem-se algumas disparidades com as localizações que se previam no edital e o aplicado na prática. No caso da RMF, com exceção de Fortaleza, os empreendimentos estão alocados nas cidades de Caucaia, Maracanaú e Pacajus⁸⁰, registrando-se uma maior atuação do programa em Caucaia (dois empreendimentos e 204 uh) e Maracanaú (seis empreendimentos e 904 uh). Portanto, eles se destacam não só em número de empreendimentos, mas também de unidades habitacionais. Já em Pacajus é quase inexpressiva a atuação do programa, que é constituído apenas por um conjunto de 18 casas unifamiliares em um loteamento construído no período do governo FHC.

No que concerne à escala metropolitana, o programa manteve os sentidos do edital que eram os mesmos das políticas habitacionais populares dos grandes conjuntos habitacionais do período BNH, seguindo nos sentidos sul (Maracanaú) e oeste (Caucaia), dois eixos de grande expansão da malha urbana marcado pela produção habitacional, em que se intensifica um processo de conurbação com a capital.

Já na produção em escala municipal, observam-se disparidades entre o que se previu e o que se aplicou. Em Caucaia, que havia indicado vários distritos do seu território, apenas o distrito sede foi contemplado, com dois empreendimentos: um no governo FHC (empreendimento Luar do Sertão, 60 uh) e outro no governo Lula (empreendimento Esmeralda, 144 uh.) (Figura 8), ambos situados no bairro Padre Romualdo, a cinco minutos do centro administrativo do município.

⁸⁰ O município de Pacajus não aparece no mapa por uma questão de escala cartográfica, pois está a uma distância dos outros municípios beneficiados que exigiria uma mudança na escala a ponto de dificultar a visualização de alguns elementos importantes para análise, como o nome dos bairros em Fortaleza, por exemplo.

Figura 8 - Empreendimentos Luar do Sertão e Esmeralda, respectivamente. Ambos situados no bairro Padre Romualdo, em Caucaia-CE



Fonte: Acervo do autor (outubro de 2012)

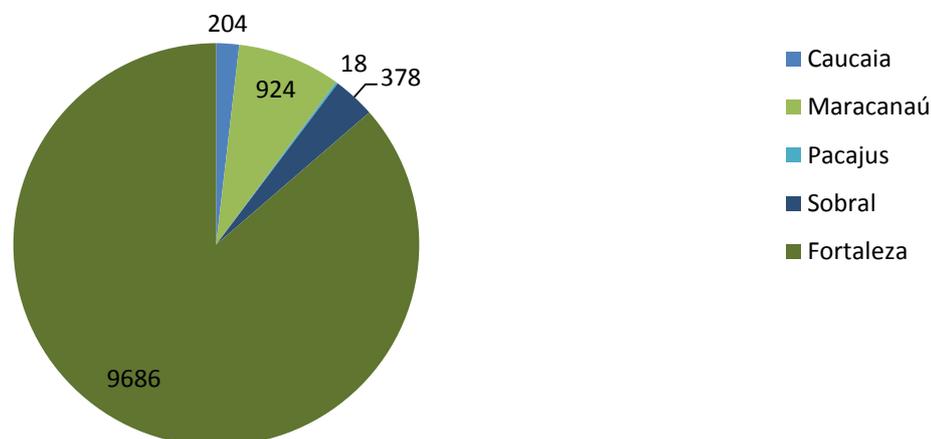
Maracanaú manteve a implementação do PAR em algumas das áreas indicadas no edital, no entanto, só aquelas que apresentavam urbanização mais consolidada, relacionada a oferta de serviços e proximidade de polos geradores de emprego recebeu empreendimentos. Foi o caso do distrito de Pajuçara, próximo ao Distrito Industrial, no período FHC. Outros quatro empreendimentos chegaram ao município no período do governo Lula: o Recanto da Harmonia, com 208 uh, e o Felicidade, com 200 uh, próximos ao centro antigo do município e da linha do METROFOR⁸¹, e o Juriti e o Bem-te-vi, nos limite de Maracanaú com Fortaleza, próximos ao Conjunto Industrial.

Deve-se atentar para o fato de que os empreendimentos do programa implementados no governo Lula, a partir de 2004, estavam sob as novas diretrizes da Portaria nº 231, de 2004, que apontam novos fatores locacionais (Quadro 6) para implantação dos empreendimentos do programa, vinculados a uma nova política habitacional.

Fortaleza centrou 87% da implementação do PAR no Ceará (Figura 9). Isso equivale a quase 10 mil unidades habitacionais distribuídas em 84 empreendimentos distribuídos pelo território do município, o que reforça o caráter concentrador da metrópole. No entanto, mais uma contradição se revelou na localização desses empreendimentos, pois as regiões indicadas pelo edital do PAR não foram contempladas, havendo uma distribuição por bairros periféricos.

⁸¹ A linha de trem urbano que levava passageiros do município de Pacatuba, passando por Maracanaú e indo até o Centro de Fortaleza, começa, no final dos anos 1990, a ser transformada em metrô, por meio do projeto Metrô de Fortaleza (METROFOR), que até os dias atuais ainda encontra-se em fase de testes.

Figura 9 - Distribuição quantitativa de uh do PAR no Ceará



Fonte: Base Caixa Econômica Federal, GIDUR-CE, 2009.

Nota: Elaboração do Autor

No mapa da figura 14, observa-se a distribuição dos empreendimentos do PAR por bairros⁸² no município de Fortaleza e na RMF, ainda demonstrando a sua distribuição nos governos Lula e FHC. Pode-se constatar, ao olhar o mapa, que ocorre uma “pulverização” espacial do programa na cidade, todavia exibindo certa predominância em bairros periféricos. A exceção fica por conta dos bairros Couto Fernandes e Parangaba, tradicionalmente de urbanização consolidada, onde foram instalados imóveis do programa durante o governo FHC, todos no ano 2000.

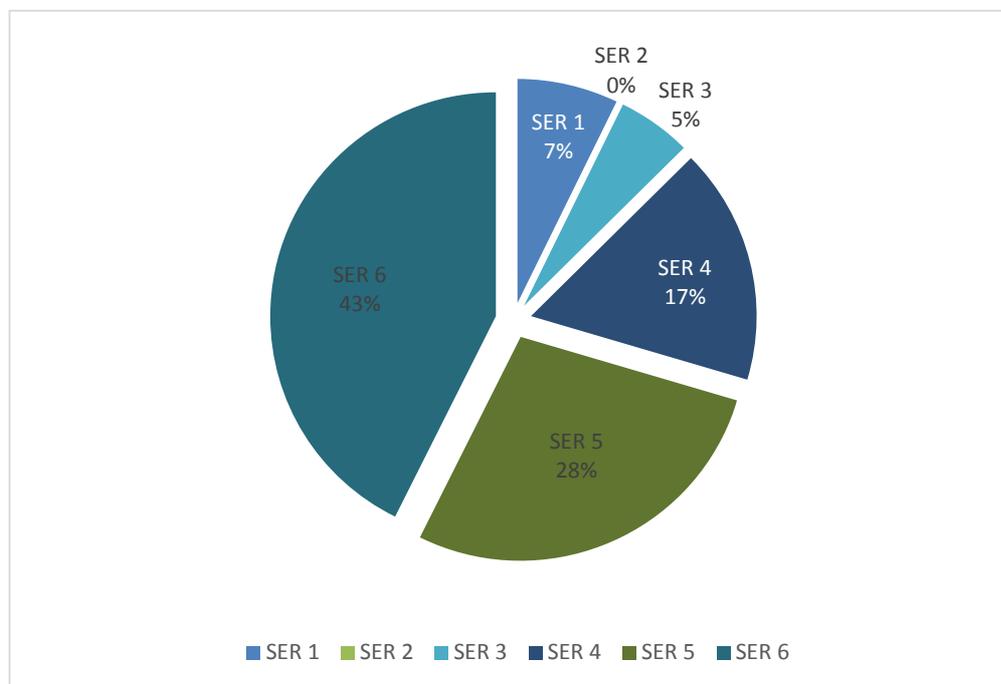
Para melhor ilustrar o que se indicava no edital para a efetiva implantação do PAR em Fortaleza, cabe simplesmente observar a distribuição dos imóveis pelas Secretárias Executivas Regionais – SERs⁸³. As SERs I e II foram as indicadas no edital para implementação do PAR, ambas situadas próximas à orla de Fortaleza. A primeira recebeu 7% da produção municipal enquanto a SER II, onde ficam tanto os bairros mais ricos da cidade quanto áreas portuárias e de favelas, não recebeu nenhum empreendimento do PAR. Já a SER VI abrange quase metade da produção do programa, principalmente nos bairros Messejana,

⁸² Para localização espacial dos empreendimentos, tomamos por base os dados georreferenciados no banco de dados produzido pela GIDUR/FOR em 2009.

⁸³ Ressaltamos que a divisão administrativa de Fortaleza em Regionais é muito abrangente e dentro dessas regionais os bairros são bem heterogêneos. Em outras palavras, os critérios de regionalização não evidenciam de forma clara essas diferenças.

Jangurussu e Passaré, os quais vêm passando por um processo de urbanização acelerado na última década – e marcado pela especulação imobiliária.

Figura 10 - Produção do PAR em Fortaleza/SER



Fonte: GIDUR 2007 e 2009

Nota: Elaboração do autor

No que tange à Fortaleza, vale salientar que foi a partir das três primeiras contratações de empreendimentos deste programa, no ano de 1999, que a metrópole entrou no PAR. Os primeiros bairros contemplados foram: Quintino Cunha, na região oeste da cidade, com um empreendimento, e o bairro Curió, região sudeste de Fortaleza com dois empreendimentos, ambos nas franjas da metrópole. Nos anos que se seguiram, o PAR se expandiu de forma pontual pela cidade, em bairros como Messejana, Itaperi, Barra do Ceará, Antônio Bezerra, José Walter, Mondubim e em outros municípios da RMF, como Maracanaú, Caucaia e Pacajus. Fora da RMF, a cidade média de Sobral foi a primeira e a única cidade do interior do estado a receber empreendimentos do PAR (LEVANTAMENTO CAIXA, 2007 e 2009).

4.2.1 Um programa, dois governos: aspectos da produção do PAR na RMF nos governos FHC e Lula

No capítulo anterior procedeu-se a uma periodização da realização do PAR em três momentos distintos, que ilustram o seu nascimento no governo FHC, adaptações e ascensão no governo Lula e sua extinção no momento em que não se pôde mais fazer novos contratos de arrendamento e todo novo contrato do PAR passa para o modelo de financiamento.

Dessa forma, intenta-se nesse tópico apresentar os reflexos dessa periodização na escala da metrópole, no caso do espaço da Região Metropolitana de Fortaleza, para a partir daí avançar numa compreensão mais profunda do fazer dos agentes locais na implementação do programa.

Ao fazermos uma análise comparativa entre o número de empreendimentos e o número de unidades habitacionais na RMF, em relação aos dois governos, constata-se que foi no governo FHC que se teve o maior número de empreendimentos, mas com baixa produção de unidades habitacionais, como ocorreu no ano de 2000. Sua média anual foi de 74 unidades habitacionais, distribuídas em unifamiliares na tipologia casas térreas e, na grande maioria, multifamiliares no formato de condomínios fechados com até 4 pavimentos. Já no governo Lula, observa-se uma tendência pelo maior número de unidades habitacionais por empreendimento (Figuras 12 e 13), chegando-se, no ano de 2006, a uma média de 193 unidades habitacionais por ano, constituindo-se totalmente por condomínios fechados multifamiliares com até 4 pavimentos, favorecendo um maior aproveitamento do solo urbano (Figura 14).

Os empreendimentos do PAR na RMF, firmaram-se decididamente no modelo de condomínio fechado de apartamentos verticais⁸⁴, divididos em blocos, com muros altos, guaritas, *playgrounds*, quadras de esporte.

O mapa da figura 14 traz o número de unidades por empreendimentos do PAR. A partir de sua análise, verifica-se que os empreendimentos entre 50 e 99 uh são maioria. Confrontando com os mapas 1 e 3, percebe-se sua construção na fase inicial do programa, com uma certa predominância na periferia da região sudeste da cidade (Messejana e bairros do entorno). Já os empreendimentos entre 100 e 200 unidades aparecem como destaque os bairros Passaré, na fase inicial, Itaperi e Jangurussu, ambos no Governo Lula.

Os empreendimentos acima de 200 unidade só aparecem no governo Lula, em 2004, nos bairros periféricos de Fortaleza (José Walter, Jangurussu, Barra do Ceará, Vila

⁸⁴ T+3. Condomínio com guarita e *playground* constituído de 2 blocos que totalizam 56 apartamentos com sala, 2 quartos, 1 banheiro, cozinha e área de serviço.

Velha) e na cidade de Maracanaú. Essa localização está ligada à questão do preço da terra urbana, pois quanto mais unidades habitacionais, mais espaço será preciso. Dessa forma, os maiores empreendimentos na RMF foram construídos onde a terra era mais barata – some-se a isso os momentos de maior investimento do programa, incluindo a ampliação do preço de seu teto.

De acordo como a legislação do programa, "sempre que possível, a quantidade de unidades por empreendimento não deve ultrapassar 160uh", pois deve sempre levar em conta as possibilidades de impactos gerados pelos empreendimentos no "mercado imobiliário, ambientais, na infraestrutura urbana e na oferta de serviços públicos" (CAIXA, 2008b, 15). É importante frisar, nesse momento, que essa preocupação com os impactos é a tentativa de evitar os erros do passado, nos períodos que construíram enormes conjuntos habitacionais com milhares de unidades.

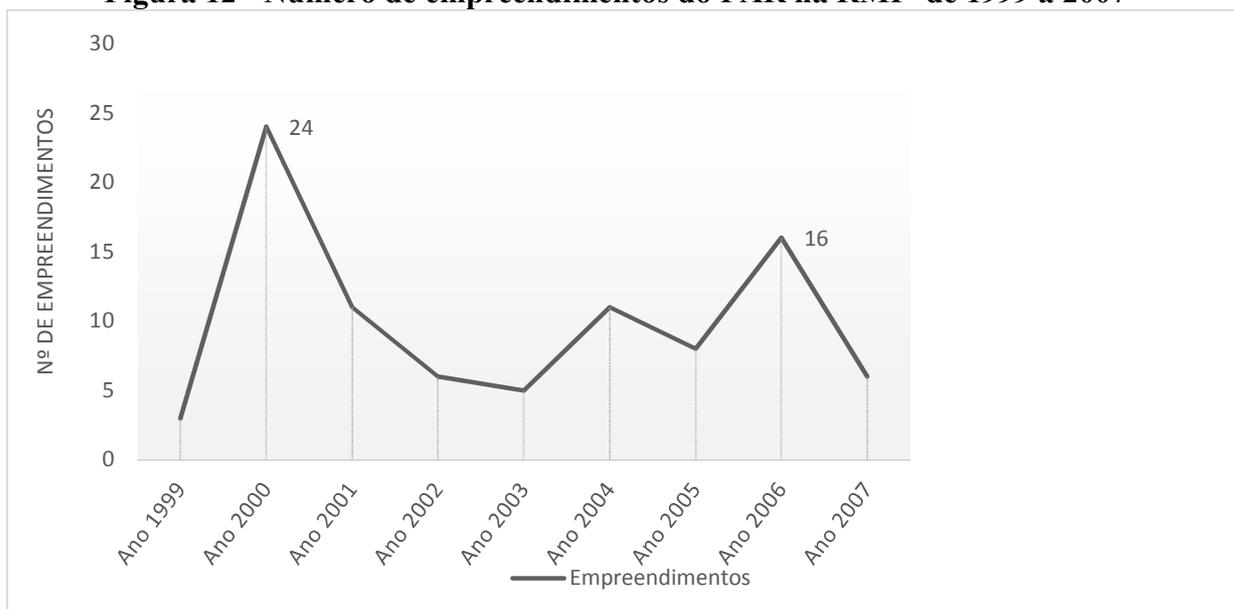
No entanto, observando a figura 14, há grupos de empreendimentos vizinhos que chegam, em alguns casos, a bem mais unidades do que o indicado, como foi o caso dos empreendimentos Quartzo (208 uh), Opala (288 uh) e Ametista (208 uh), no bairro Prefeito José Walter. (Figura 11).

Figura 11 - Vista do alto dos empreendimentos Ametista (81), Opala (82) e Quartzo (83), no bairro José Walter, Fortaleza



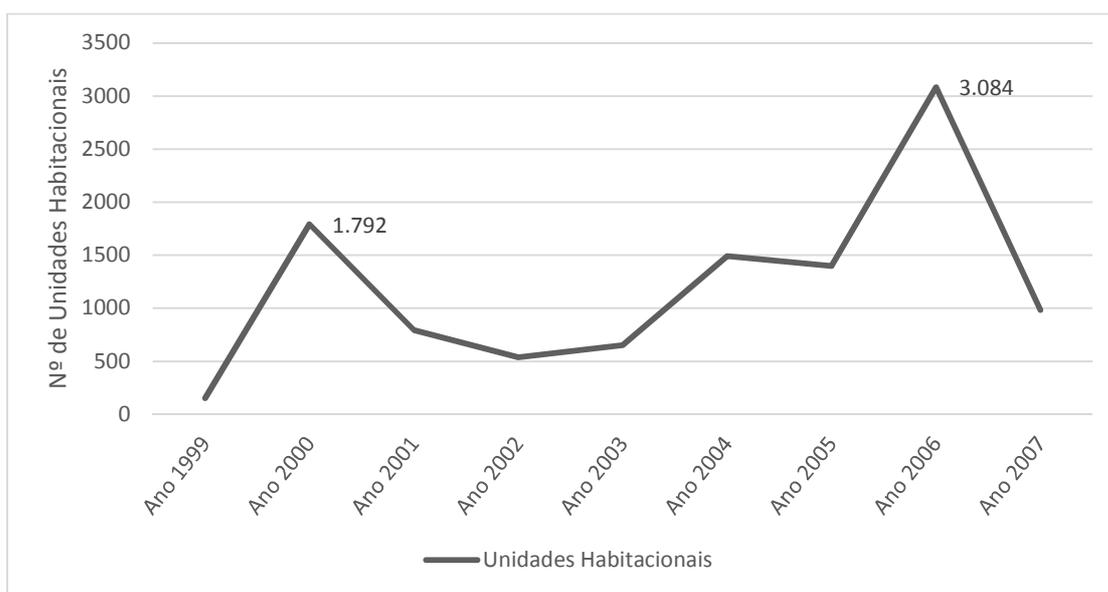
Fonte: Google earth (2013)

Nota: Edição do autor.

Figura 12 - Número de empreendimentos do PAR na RMF de 1999 à 2007

Fonte: Levantamento realizado pela CAIXA, (2009) GIDUR/ FOR.

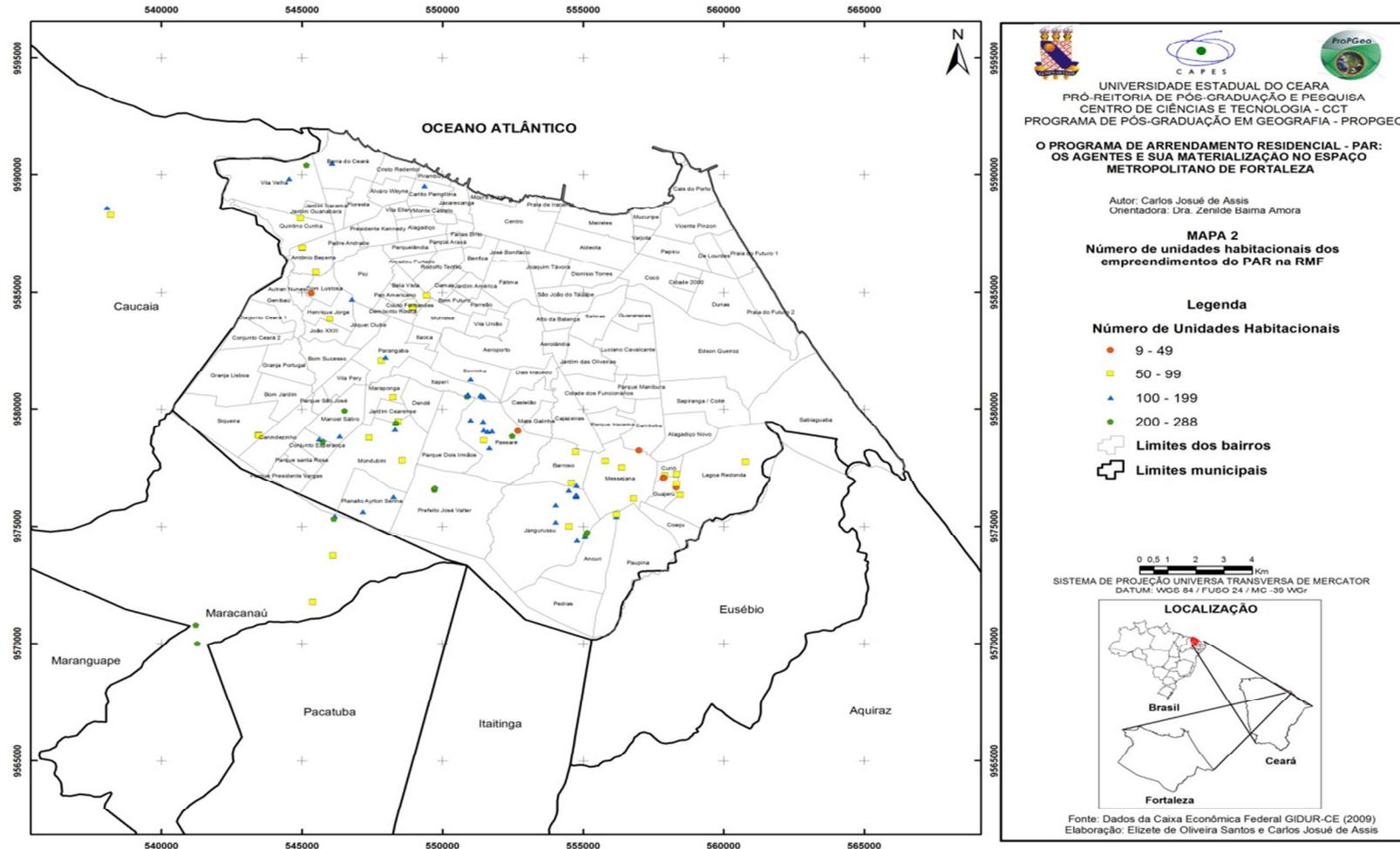
Nota: Elaboração do Autor.

Figura 13 - Número de unidades do PAR na RMF de 1999 à 2007.

Fonte: Levantamento realizado pela CAIXA, (2009), GIDUR/ FOR.

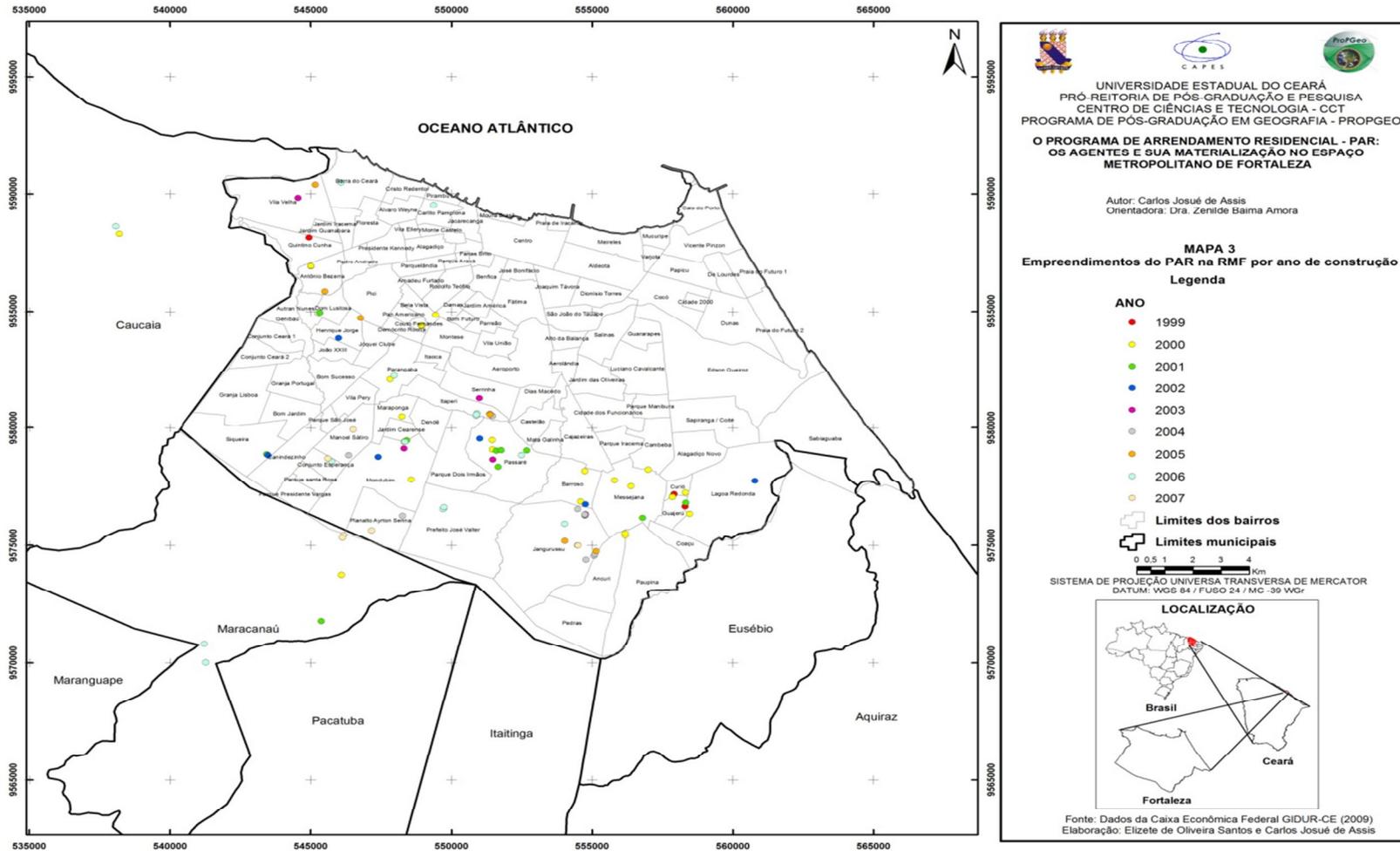
Nota: Elaboração do Autor

Figura 14 - Número de unidades habitacionais dos empreendimentos do PAR na RMF



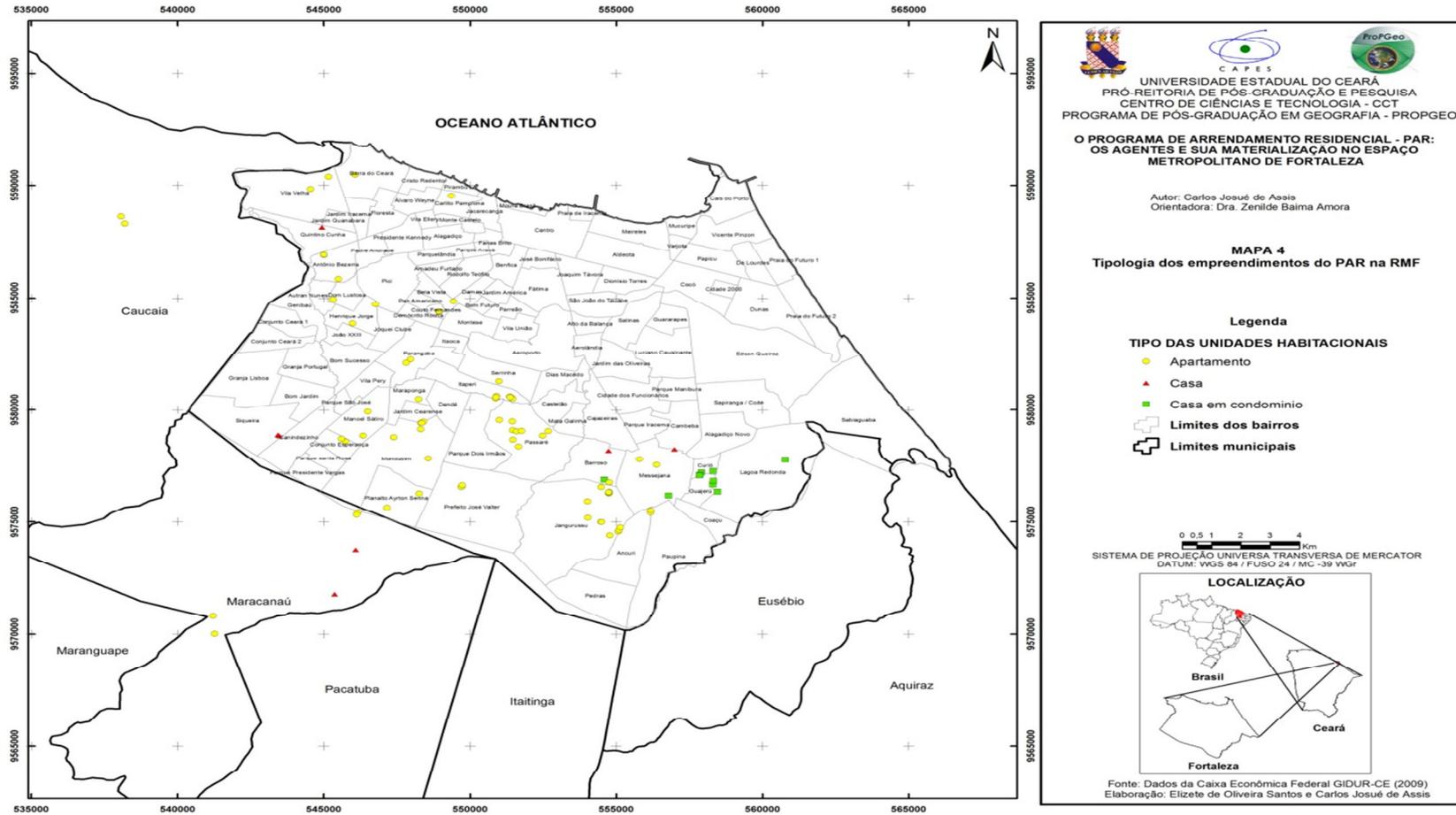
Fonte: GIDUR/CAIXA (2009).
 Elaboração: Elizete de Oliveira Santos e Carlos Josué de Assis (2013).

Figura 15 - Empreendimentos do PAR na RMF por ano de contratação



Fonte: GIDUR/CAIXA (2009).
 Elaboração: Elizete de Oliveira Santos e Carlos Josué de Assis (2013).

Figura 16 - Tipologia dos Empreendimentos do PAR na RMF



Fonte: GIDUR/CAIXA (2009).
 Elaboração: Elizete de Oliveira Santos e Carlos Josué de Assis (2013).

Em 2004, ano em que se estabelecem as novas diretrizes, o programa apresenta um crescimento em relação a 2003. Em 2005, há uma nova queda na produção do programa relacionada a uma questão política nacional, que foi a descoberta de esquemas de corrupção no PT, num processo chamado de "mensalão" (BACK, 2005). (Tabela 2).

No entanto, será em 2006 que o programa demonstrará seu ápice no Ceará, chegando a mais de 87 milhões de reais (Figura 17). O valor teto por unidade nesse período chega à média de 31 mil reais. Nesse período se tem a construção de outro empreendimento no bairro Parangaba, próximo a linha do METROFOR, com 128 uh, e vários outros distribuídos por bairros mais distantes e em municípios como Maracanaú. Nesse ano, contabilizou-se a produção de mais de 3000 uh em 16 empreendimentos. Esse aumento segue uma tendência nacional, vinculada ao momento político e econômico do país, com a reeleição do governo Lula, os reflexos da atuação do Ministério das Cidades, a Nova Política Nacional de Habitação e, sobretudo, a ampliação de financiamentos habitacionais⁸⁵, como bem analisou Rufino (2012):

Um dos primeiros reflexos da ampliação de financiamentos habitacionais para produção imobiliária em Fortaleza manifesta-se pelo expressivo crescimento do número de unidades financiadas pelo Programa de Arrendamento Residencial. Entendida aqui não apenas pelo fato da elevação significativa dos recursos, mas também pela reestruturação de toda sua regulamentação, que progressivamente garantiu maior interesse de investimento no setor e maior imbricamento com o capital financeiro, como procuramos desenvolver no primeiro capítulo da tese. [...] em 2006 [o número de unidades de habitação] foi cerca de quatro vezes superior ao número de unidades produzidas no ano de 2001, representando a expansão da produção imobiliária para uma classe praticamente não atendida pelo mercado até esse momento. (RUFINO, 2012, p. 134)

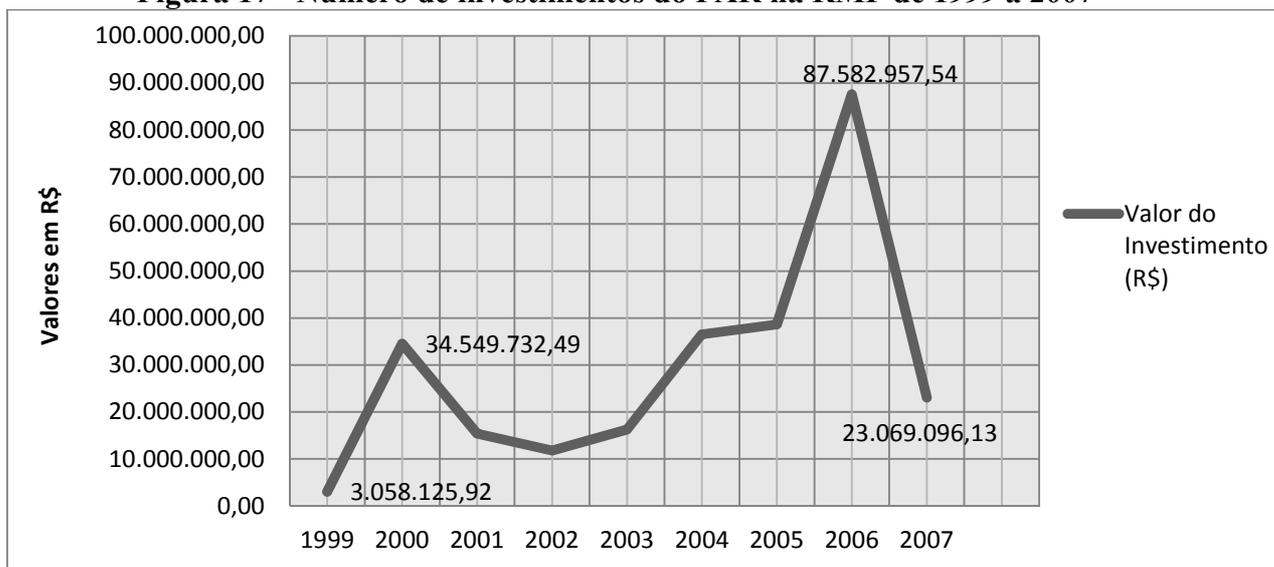
Tabela 2 - Desempenho do PAR entre nos governos FHC e Lula na RMF

Governo	Ano	Valor do Investimento (R\$)	Empreendimentos	Unidades	Valor Médio por unidade
FHC	1999	3.058.125,92	3	154	18.932,39
	2000	34.549.732,49	24	1.792	19.805,14
	2001	15.416.141,12	11	794	21.647,34
	2002	11.797.497,41	6	537	24.512,53
LULA	2003	16.306.425,25	5	651	25.625,80
	2004	36.494.952,78	11	1.492	26.131,64
	2005	38.658.870,62	8	1.400	30.327,48
	2006	87.582.957,54	16	3.084	31.633,94
	2007	23.069.096,13	6	884	31.394,30
Total Geral		266.933.799,26	90	10.888	26.275,68

Fonte: Levantamento realizado na CAIXA (2009), GIDUR/ FOR.

Nota: Elaboração do Autor

⁸⁵ Segundo Bonduki (2012), os financiamentos provindos dos fundos FAR/FGTS/Subsídios/FDS chegam à cifra de mais de 8 bilhões de reais no ano de 2006.

Figura 17 - Número de investimentos do PAR na RMF de 1999 à 2007

Fonte: Levantamento realizado pela CAIXA, (2009) GIDUR/ FOR.

Nota: Elaboração do autor

Contudo, essa proliferação periférica do PAR na RMF, com a construção de unidades habitacionais, até mesmo fora dos limites do município de Fortaleza, associa-se também a fatores econômicos de valorização do solo, custos da produção e questões de renda do público alvo do programa em questão. Maricato (2011) afirma que a ampliação da produção habitacional brasileira está focada em uma faixa de renda média e média baixa (até 3 salários mínimos), se utilizando de terrenos amplos situados próximos a vias de transporte, mesmo estando em localização periférica.

Pequeno e Freitas (2011), reportando-se à RMF e às políticas habitacionais contemporâneas, fazem a seguinte afirmação: a partir do momento em que o mercado de terras fica aquecido, há uma reserva de terrenos em bairros “nobres” para uma faixa de renda acima de 10 s.m, empurrando dessa forma as faixas de 3 a 10 s.m para bairros “emergentes” (no caso do PAR, são exemplos os bairros Maraponga, Passaré, Itaperi e Messejana), deixando de fora o público mais atingido pelo déficit habitacional, ou seja, a faixa de até 3 s.m. Como bem sinaliza Bonduki (2011), “se o setor privado não produzir moradias para as faixas de renda média e média baixa, eles acabam por se apropriar das habitações para a população de baixa renda.”

Em entrevista,⁸⁶ o engenheiro civil da CEF, Edísio Fernandes, que coordenou a parte de análise de projeto e custos do PAR no Ceará entre os anos de 2000 e 2007, revela o reflexo das fases do PAR na escala local em meio às fases políticas e econômicas por que passou o programa, o que influenciou de certa forma na localização:

Aqui no Ceará, no caso do PAR, a gente conseguiu mais de 10 mil unidades, ocupando vazios urbanos [...] No começo do programa, as construtoras aderiram bem, porque a gente ainda tinha uma boa oferta de terreno dentro da cidade. A gente ainda tinha um valor teto do programa que dava para você preparar o empreendimento com a especificação adequada. Aí, em alguns momentos a gente teve algumas dificuldades porque o valor teto ficou congelado por muito tempo, então os custos da produção começaram a subir. Então a gente já começava a exigir que o terreno fosse mais barato para que pudesse idealizar a construção. Depois, esse teto foi elevado de novo, aí voltamos a construir dentro da cidade. (Edísio Fernandes, Supervisor Técnico da GIDUR/FOR, entrevista realizada em 06 de março de 2013)

Ao se observa o mapa da produção do PAR na RMF, constata-se esse movimento de começar em áreas mais centrais (Figura 15) e depois seguir para áreas periféricas da cidade. Em 2000, início do programa no governo FHC, o valor teto por unidade para o Ceará era de R\$ 22.400,00 (vinte dois mil e quatrocentos reais). Há a presença de empreendimentos nos bairro Damas, Couto Fernandes e Parangaba (Figura 18). De acordo com o agente operador do programa nesse período, o custo da produção era menor, o que favoreceu a localização desses empreendimentos em áreas de urbanização consolidada, em bairros tradicionais da cidade, que apresentavam, na época, como indício de um processo de verticalização.

⁸⁶ Entrevista realizada na Gerencia de Filial de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza – GIDUR/FOR, no dia 06 de março de 2013 (Anexo B). Publicação de entrevista liberada pelo entrevistado mediante assinatura do Termo de Consentimento de Livre Esclarecido – TCLE (Anexo C).

Figura 18 - (A) Empreendimento Condomínio Arvoredo, 84 uh. Ano de construção: 2000. Bairro Parangaba, em Fortaleza. (B) Parque das Damas I e II, 56 uh cada. Ano de construção: 2000. Bairro Couto Fernandes. Ambos em área de urbanização consolidada.



(A)

Fonte: Acervo do autor (março de 2012)



(B)

A partir desse pressuposto, fica claro que não é possível compreender a lógica de espacialização do programa pelo espaço da metrópole partindo apenas de dados institucionais, nem tampouco de suas diretrizes. É preciso adentrar no campo da prática da relação complexa dos participantes oficiais do programa, entre os quais alguns são também agentes produtores do espaço urbano no contexto da implantação do programa na escala da RMF.

Dentre os participantes em escala metropolitana destacamos: a atuação centralizadora e de comando da CEF enquanto representação do Estado Federal em escala local na implementação do programa, uma vez que está presente em todas as etapas (da produção ao consumo do PAR⁸⁷), como vimos no capítulo anterior; as **prefeituras e estados** como o Estado na esfera local, que em tese deveriam participar efetivamente da produção do programa, indicando áreas prioritárias para implantação dos projetos para a CEF (como se viu, na RMF essas indicações foram descartadas na prática) e cedendo isenção de tributos e indicação de demanda para os empreendimentos, como também a indicação⁸⁸ de famílias participantes; as **empresas da construção civil**, agentes privados de grande destaque, pois lhes cabe a apresentação dos projetos para a construção dos empreendimentos, o que inclui a proposta de aquisição do terreno e sua localização segundo as diretrizes do programa e os pré-requisitos da CEF. Essa função requer desses agentes privados uma relação maior com os

⁸⁷ A CEF, por meio da Gerência de Filial de Desenvolvimento Urbano – GIDUR, e da Gerência de Filial de Bens Móveis e Imóveis – GILIE, pode atuar simultaneamente tanto na etapa de produção quanto na de consumo. (BONATES, 2009, p. 83)

⁸⁸ Chamamos de indicação e não de escolha porque a escolha cabia à CEF. Embora o poder local indicasse as famílias, ou as administradoras, o aval final saía de uma triagem dos "melhores perfis" de possíveis arrendatários para o programa, feita pela CEF.

proprietários fundiários e com as prefeituras. Presentes na esfera do consumo, têm-se ainda as **empresas administradoras** de imóveis, que também indicam famílias para o programa e administram os empreendimentos e os próprios **arrendatários** caracterizados como uma faixa de interesse do mercado imobiliário, incluídos na chamada "classe C", que também irá participar da produção do espaço à sua maneira.

O espaço metropolitano da cidade, por sua vez, é concentrador de conflitos entre esses agentes, os detentores dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e a grande demanda reprimida, não atendida pela provisão habitacional, como coloca Corrêa:

Uma primeira observação refere-se ao fato de o Estado atuar diretamente como grande industrial, consumidor de espaço e de localizações específicas, proprietário fundiário e promotor imobiliário, sem deixar de ser também um agente de regulação do uso do solo e o alvo dos movimentos sociais urbanos. (CORRÊA, 1993, p. 24)

Corrêa (2011), reportando-se acerca da produção do espaço e da importância dos agentes produtores, afirma:

A produção do espaço, seja o da rede urbana, seja do intraurbano, não é resultado da mão invisível do mercado, nem de um Estado hegeliano, visto como entidade supraorgânica, ou de capital abstrato que emerge de fora das relações sociais. É consequência de agentes sociais concretos, históricos e dotados de interesses, estratégias e práticas sociais próprias, portadores de contradições e geradores de conflitos entre eles mesmos e com outros segmentos da sociedade. (p. 43)

Dentre os agentes apresentados por Corrêa infere-se que um é multifacetado, o Estado, isso pelo jeito dele “construir uma arena na qual diferentes interesses e conflitos se enfrentam” (CORRÊA, 2011, p. 45). O quadro a baixo (Quadro 11) demonstra os papéis que o Estado assume na produção do PAR.

Quadro 11 - Os múltiplos papéis do Estado presentes na produção do PAR.

Os múltiplos papéis do Estado na produção do espaço segundo Samson (1980) <i>apud</i> Corrêa (2011, p. 45 e 46)	As funções que o Estado toma no PAR nas diversas escalas
<ul style="list-style-type: none"> Estabelecer o marco jurídico (leis, normas, posturas) de produção e uso do espaço. 	Ministério das Cidades, na criação das diretrizes nacionais para implementação do programa, estabelece os pré-requisitos locais. Quando, também, define em lei o público alvo, diz muito sobre a forma como determinada área será ocupada. No caso a "classe C". E as prefeituras quando indicam áreas da cidade para ocupação a partir de seus Planos Diretores (como indicar vazios urbanos ou imóveis públicos em áreas centrais).
<ul style="list-style-type: none"> Produzir as condições de produção para outros 	Essa característica se deu por uma relação hierárquica

agentes sociais, como vias de tráfego, sistema de energia, água e esgotamento [...]	entre três agentes, na seguinte ordem: CEF, Construtoras e Prefeituras (Estado – agente privado – Estado). A CEF exigia das construtoras, segundo as diretrizes do programa, a infraestrutura para a implementação dos empreendimentos, as construtoras com o terreno em mãos, pressionavam as prefeitura para implantar os equipamentos urbanos.
<ul style="list-style-type: none"> • Torna-se promotor imobiliário, investindo na produção de imóveis residenciais para determinados grupos sociais em locais específicos do espaço intraurbano – esta ação tende, via de regra, a reforçar a diferenciação interna da cidade no que diz respeito à segregação residencial. 	A própria produção do PAR se voltou para um público de mercado, numa forma de morar predominantemente verticalizada em condomínios fechados no caso da RMF, centrada nas áreas periféricas ou em processo de expansão urbana. Levou para essas localizações um novo grupo social, que atua modificando o perfil do mercado imobiliário da área.

Fonte: CORRÊA, 2011.

Nota: Elaboração do autor.

Logo, esses agentes sociais concretos, históricos e dotados de interesses estão presentes na materialização do PAR, cuja prática efetiva no desenvolvimento de suas atividades realiza-se por meio de relações peculiares que somente um estudo aprofundado do "fazer-acontecer" do programa podem revelar. Nas linhas que se seguem fica claro o esforço empreendido para se entender a relação desses agentes, partindo-se do que se chama "pseudoparceria CEF e prefeitura" e, em seguida, trabalhando a "CEF e construtoras".

4.3.1 A relação dos a agentes na produção do PAR no espaço metropolitano de Fortaleza

4.3.1.1 A pseudorrelação PAR e prefeituras.

Como já abordado, no PAR o poder público local poderia atuar de várias formas no sentido de viabilizar o desenvolvimento do programa tanto na produção como no consumo: poderia conceder isenção de algumas taxas e impostos, indicar áreas de intervenção, na implementação de infraestrutura, atuar sobre a alocação de recursos, na geração da demanda e na liberação de imóveis antigos em áreas centrais visando a revitalização para o uso de moradia com recursos do FAR. Essas formas de atuação foram observadas conjunta ou isoladamente por Back (2005) em Blumenau-SC, Godoy (2008) na RMSP e Bonates (2009) em João Pessoa-PB.

A parceria CEF e prefeituras no PAR, nos exemplos trazidos pelos autores supracitados, de certa forma ajudou no melhor desenvolvimento do programa, principalmente quando houveram ações como a concessão de terrenos públicos, redução de impostos e cessão de imóveis em áreas centrais, que propiciaram a redução dos custos da produção e incidiram

numa melhor localização do empreendimento nas cidades, visto o peso que tem o preço do solo urbano.

Mas no caso da RMF e das prefeituras dos municípios contemplados com o programa, principalmente Fortaleza que concentrou 87% da produção, como elas atuaram na produção do PAR?

Para responder a esses questionamentos, buscou-se os agentes envolvidos. Pesquisas documentais foram necessárias, notícias de jornais, entrevistas realizadas com funcionários responsáveis pelo PAR na GILIE/FOR (entrevista realizada no dia 27 de fevereiro de 2007) e na GIDUR/FOR (6 de março de 2013) e com os arrendatários.

Em 4 de fevereiro de 2006, uma matéria do jornal de circulação estadual *Diário do Nordeste*, intitulada “Programa garantirá 10 mil casas populares”, apresentou em seu conteúdo a efetivação de um convênio da CEF com a prefeitura de Fortaleza na implantação do PAR, como se pode lê nos trechos da notícia abaixo.

A assinatura do convênio entre a Prefeitura de Fortaleza, por meio da Fundação de Desenvolvimento Habitacional (Habitafor), e a Caixa Econômica Federal (CEF), ontem à tarde, no auditório do gabinete da prefeita Luizianne Lins, **prevê a construção e a requalificação, em três anos, de dez mil casas populares**, dentro do Programa de Arrendamento Residencial (PAR).

O início das inscrições para o cadastro único de beneficiários do projeto habitacional está prevista para a próxima terça-feira, na sede do Habitafor (rua Nogueira Acioly, 1400, 1º andar, Centro). De imediato, já estão disponíveis 150 casas, distribuídas nos bairros Ancuri, Henrique Jorge, Messejana e Novo Mondubim. Para se inscrever, basta apresentar CPF, RG e declaração de renda.

De acordo com o superintendente de negócios em exercício da CEF, Odilon Pires Soares, em 90 dias, no máximo, essas primeiras casas estarão ocupadas por famílias com renda entre dois e seis salários mínimos, população alvo do convênio. [...]

No Ceará, **apenas as prefeituras de Fortaleza e Caucaia** possuem parceria com o PAR. A assinatura do convênio, conforme a prefeita Luizianne Lins, cumpre uma das metas do Orçamento Participativo (OP). Além de significar mais um passo para a redução de um déficit habitacional de 166 mil moradias.

Entre as ações do PAR, a Prefeitura realizará, ainda, a **requalificação habitacional** do Centro de Fortaleza, por meio do programa Centro Belo. Em novembro do ano passado, um convênio foi assinado com o Ministério das Cidades para **a elaboração de um estudo sobre os prédios e residências** que possam ser **revitalizados para a moradia**.

Apesar do estudo ainda estar em andamento, Olinda Marques, presidente do Habitafor, adianta que já foram identificados 71 imóveis sub-utilizados [*sic*] ou vazios no Centro. Juntamente com a CEF, o Habitafor irá verificar as condições físicas dos prédios para iniciar a requalificação.

No processo de construção e reforma das casas, acrescenta ela, **cabará à Prefeitura a viabilização da infra-estrutura [*sic*] e a indicação dos interessados**, já a **Caixa Econômica disponibilizará R\$ 164 milhões**. Durante a solenidade, Luizianne Lins citou a possibilidade, ainda em estudo na Secretaria de Finanças do Município, **de uma redução dos impostos das empresas de engenharia**, homologadas pela CEF, com interesse de ingressar no PAR. (DIÁRIO DO NORDESTE, 2006, grifos nossos)

Bem, de acordo com a notícia a prefeitura de Fortaleza, em 2006 e depois de sete anos de atuação do PAR, na gestão da prefeita Luizianne Lins (PT), resolve atuar no PAR nas vertentes possíveis que a legislação do programa indicava, tanto na produção como no consumo. Na produção, buscava atuar na indicação de imóveis no Centro antigo para requalificação ("indicando 71 imóveis sub-utilizados [*sic*] ou vazios no centro") e ainda na viabilização da infraestrutura do entorno e redução de impostos para empresas atuarem no PAR. No consumo, a prefeitura, por meio do Habitafor, indicou os interessados em serem arrendatários do programa.

Fica evidente a divisão dos papéis dos agentes no trecho da notícia que diz: "caberá à Prefeitura a viabilização da infra-estrutura [*sic*] e a indicação dos interessados, já a Caixa Econômica disponibilizará R\$ 164 milhões".

Tomando por base essa notícia, pode-se afirmar que, a partir de 2006, o PAR em Fortaleza se desenvolveu com plena e ampla participação da prefeitura atuando nas vertentes possíveis. No entanto, em entrevista⁸⁹, o engenheiro civil da CEF, Edísio Fernandes, afirmou enfaticamente o contrário do conteúdo da notícia.

No caso do PAR ele funcionava só CAIXA/construtora, a prefeitura nunca participou em nenhuma etapa do processo. Ela participava na parte formal de aprovação de projeto, licenciamento ambiental, alvará de construção... mas como parceira na produção, no arrendamento, não aconteceu não. O arrendamento se dava todo pela CAIXA [...]. Em outros locais do Brasil não foi assim, teve alguma participação das prefeituras aí, mas aqui foi totalmente CAIXA/construtora.

Corpo de bombeiros. Em alguns momentos que o Estado houve interesse. No empreendimento nosso ali na Vila Velha, que o corpo de bombeiros teve interesse, acho que teve um convênio, mas na prática até se tentou ocupar com o pessoal dos bombeiros, mas teve problema cadastral e tudo. Num e outro caso pontual houve interesse de algum órgão público, mas de fato, ele [o PAR] todo aconteceu CAIXA/construtora, CAIXA/arrendatário."

No nosso caso nem o governo estadual e nem o municipal em nenhum momento se interessaram em participar nesse processo. [produção do PAR] (Edísio Fernandes, Supervisor Técnico, entrevista realizada em 6 de março de 2013)

A respeito da reforma de imóveis no Centro antigo para uso de moradia, Pereira (2013), em importante trabalho sobre moradia em áreas do centro de Fortaleza, analisando o orçamento municipal da prefeitura, descobriu que a mesma estimava os recursos do PAR, como foi o caso de 2006, em um montante de R\$ 12.310.000. Todavia, não houve por parte da prefeitura o recebimento e execução desses recursos, como se pode comprovar na citação a seguir:

⁸⁹ Entrevista realizada na GIDUR/FOR, no dia 6 de março de 2013 (Apêndice A). Publicação de entrevista liberada pelo entrevistado mediante assinatura do TCLE (Anexo B).

No que tange ao Programa de Arrendamento Residencial (PAR), o orçamento municipal estimou uma quantidade que, aparentemente, é correspondente a contrapartidas financeiras, em virtude de o programa ser caracterizado por uma modalidade de acesso a moradia por via do arrendamento, ou seja, cuja forma exige um financiamento do imóvel pelo morador. Mesmo assim, este programa teve estimativas zeradas nos orçamentos anuais em 2011 e 2012, ficando para o ano de 2006 com R\$ 12.310.000, 2007 com R\$ 12.657.000, 2008 com R\$ 14.334.500, 2009 com R\$ 9.623.800 e 2010 com R\$ 9.712.713. [...]

O Programa de Arrendamento Residencial (PAR), no quadro executivo, não aparece em nenhum dos balanços gerais apresentados pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, o que demonstra o quadro de bastante recessão [...] (PEREIRA, 2013, p. 118 e 120)

Na fala do funcionário da CEF, fica claro que não houve parceria nem com os municípios nem com o governo do Estado, seja na produção, seja no consumo. Nesse sentido, a divisão dos papéis, sinalizada na notícia, também não se efetivou, a prefeitura aguardou os recursos da CEF e a última aguardou a contraposição da prefeitura.

O levantamento de imóveis usados no Centro de Fortaleza aconteceu, mas, como informou um o funcionário da CEF, o aproveitamento desses imóveis não se viabilizou, conforme os motivos expostos a seguir:

Porque não viabilizou o custo disso, a gente tentou o único imóvel em que efetivamente se tentou desenvolver o projeto para viabilizar aquele empreendimento, em frente ao Marina Pack Hotel. Só que quando se levantou o custo necessário para reforma e quanto a construtora queria pra vender o empreendimento. Se somasse o custo da compra do empreendimento com a reforma, extrapolava o limite do programa." [...]

Para atender a área central, obrigatoriamente tem que ter a intervenção do poder público. Desapropriando aquele imóvel... Só CAIXA/construtora não vai viabilizar. Como aqui em Fortaleza o poder público não entrou, não viabilizou. (Edísio Fernandes, Supervisor Técnico da GIDUR/FOR, entrevista realizada em 06 de março de 2013)

O valor máximo estipulado para as unidades do PAR em áreas centrais chegou a 40 mil reais, o que ainda era insuficiente, como pode se verificar na avaliação do entrevistado. O que evidencia a necessidade da parceria com a prefeitura no sentido, por exemplo, de fazer valer o valor de uso do solo urbano. Pereira (2013), baseado no Plano Habitacional para Reabilitação da Área Central de Fortaleza, denuncia que existem no Centro de Fortaleza 660 imóveis vazios e/ou subutilizados.

A opinião do funcionário da CEF é reforçada por Bonates (2009, p.114) quando esta afirma que, "em muitos casos, a reforma de edifícios pelo PAR está associada a uma política local, seja do governo estadual ou municipal, formando parcerias com o governo federal e visando uma reabilitação urbana nos sítios históricos."

Do fragmento da entrevista, citado anteriormente, ainda se pode analisar que o agente privado, no caso a construtora, também proprietária do imóvel indicado para restauração, prefere deixar o imóvel abandonado, especulando por tempo indeterminado, a vendê-lo para o uso residencial.

Corroborando o que foi colocado nas linhas anteriores, tem-se o seguinte cenário: Fortaleza possui um déficit habitacional de mais de 70 mil unidades habitacionais, mas, contraditoriamente, possui 660 imóveis vazios e subutilizados na área Central, que dispõe de serviços e equipamentos urbanos, sendo, portanto, uma área favorável para se morar. Existiram recursos disponíveis de um programa que tinha atuação nessa vertente, mas faltou uma política de efetivação da parceria CEF e prefeitura.

Na leitura desse cenário, pode-se dimensionar os ganhos que a população deixou de ter quando da não efetivação da parceria com o poder local, como se uma peça importante de uma engrenagem não tivesse sido usada, deixando o PAR estritamente na mão da CEF e das construtoras no processo de produção.

E no processo de consumo, a seleção de arrendatários e a distribuição dos imóveis não foi diferente, pois centrou na parceria CEF e administradoras, ficando o poder público local novamente de fora, de acordo com a fala da Gerente da GILIE/FOR⁹⁰, que descreveu o processo de seleção das famílias.

Os proponentes arrendatários eram convocados a partir de um banco de inscritos, pela ordem cronológica de data de inscrição, apresentavam a documentação à administradora contratada, que montava um dossiê e enviava à CAIXA para análise cadastral, apuração de renda familiar e margem de renda disponível. O resultado da análise do candidato era repassado à administradora, que preparava o contrato e coletava as assinaturas, ou informava o motivo do não enquadramento do candidato ao Programa, se fosse o caso.

O perfil almejado eram famílias com renda até R\$ 1.800,00, prioritariamente concentrada nos grandes centros urbanos.

No Ceará, o poder público não participou da seleção dos arrendatários. (Syene de Alencar Dias Custódio, Gerente da GILIE/FOR, entrevista realizada no dia 27 de fevereiro de 2013.)

Em 234 questionários aplicados em 10 empreendimentos na RMF⁹¹, ao se perguntar como os moradores ficaram sabendo do PAR e deram entrada no processo, a grande

⁹⁰ Entrevista realizada no dia 27 de fevereiro de 2013 na GILIE/FOR. Observação: a entrevistada requereu o roteiro da entrevista (Apêndice B) antecipadamente por e-mail. A mesma redigiu as suas respostas e não permitiu a gravação da entrevista pessoalmente, dessa forma o que será levado em conta é somente o que foi redigido, conforme o TCLE (Anexos C e D).

⁹¹ Para a realização da pesquisa, realizou-se a aplicação de 234 questionários em 10 empreendimentos do PAR, metodologicamente selecionados cumprindo os critérios de localização, tipologia e período de ocupação. Os detalhes da tabulação e suas análises serão tratados em tópico específico mais adiante, que trata do perfil do arrendatário do PAR e a produção do espaço.

maioria respondeu que soube do programa por meio de amigos e familiares, que já moravam em um PAR ou que trabalhavam na CEF ou nas administradoras. Depois de saberem do programa, eles iniciavam o processo quase sempre pela CEF, outras vezes pelas administradoras e ainda houve um caso de um professor que fez a entrada do processo na APEOC. Outros ficaram sabendo porque moravam no bairro ou passavam em frente às construções. As prefeituras não aparecem no processo para ter acesso ao programa, bem como na sua divulgação.

Quando se perguntou ao engenheiro da GIDUR/FOR sobre a participação da prefeitura de Sobral, no dia da entrega do empreendimento do PAR (empreendimento Meruoca 378 uh, entregue em 2009) implantado na cidade, ele afirmou:

Normalmente nessa fase de conclusão do empreendimento, a entrega, a imprensa, as prefeituras gostam de aparecer, porque isso rende “louros”, mas na prática e no dia a dia do empreendimento isso não aconteceu. (Edísio Fernandes, Supervisor Técnico da GIDUR/FOR, entrevista realizada em 6 de março de 2013)

Esse momento em Sobral é similar ao que se lê na reportagem citada no início do texto. Houve um ensaio de uma parceria no ano de 2006, um dos anos em que o programa produziu mais unidades pelo Brasil (40.198 uh) e na RMF, que chegou à maior produção isolada em todos os anos de produção do programa (1999-2009), ou seja 3.084 uh.

No entanto, segundo afirma Pequeno (2010a, p. 283), no caso de Fortaleza a política habitacional estava voltada às diversas formas de moradia precária, com ações focalizadas nas áreas de favelas em situação de risco ambiental, priorizadas como setores mais vulneráveis no atendimento de provisão de moradia. Isso significa que a prefeitura estava trabalhando com os programas Habitar Brasil e Pró-moradia que justamente eram vinculados ao público de até 3 s.m. Tal fato revela que o público alvo do PAR não era o foco da prefeitura, mas o foco da CEF, que manteve o perfil do programa, sobretudo, na RMF como um programa habitacional de mercado.

O afastamento do poder público local, na promoção do PAR, foi prejudicial para um melhor desenvolvimento do programa na RMF, pois prejudicou desde a divulgação, perpassando pela seleção dos arrendatários, até a própria produção do programa. As prefeituras passam a contar, após a aprovação do Estatuto da Cidade, com um leque de instrumentos legais como o IPTU progressivo para viabilizarem, por exemplo, a conquista de imóveis para restauração no Centro de Fortaleza e a redução de tarifas e impostos urbanos que barateariam o custo da produção. Pois, como se viu, o gargalo do PAR estava no cálculo simples que consistia na soma do preço do terreno mais a construção ou restauração do

imóvel que teria que ser igual ou inferior ao preço teto do imóvel, que variou durante os anos. Além disso, como se observou nos casos trazidos por outros autores, a exemplo Back (2005), Godoy (2008), Bonates (2008 e 2009), as cidades em que o poder público local participou efetivamente do processo de produção ganhava, conseqüentemente, mais participação na comercialização e na indicação de famílias a serem beneficiadas.

Diferentemente do PMCMV de até 3 s.m, por exemplo, que obriga as prefeituras a apresentarem seu plano municipal de habitação para poder receber um programa federal de habitação, a participação do poder público local no PAR é opcional. No caso da RMF, os indícios indicam que as prefeituras e o estado do Ceará não sinalizaram para uma efetiva participação no nesse programa. A CEF, por seu turno, não buscou reforçar tal parceria, preferindo seguir com a relação direta com os agentes privados, construtoras e administradoras.

4.3.2 Construtoras e CEF no PAR: os agentes-chave

Na produção do PAR no Ceará, assim como em vários estados, as construtoras assumiram um papel de destaque, justamente pelo formato do programa, que permitia uma estreita relação do agente público com o privado, como ficou claro nas suas diretrizes, as quais estabeleciam o papel das construtoras como sendo o de “apresentação de propostas e execução dos projetos aprovados para aquisição de unidades habitacionais na forma estabelecida pelo PAR” (CAIXA, 2008b, p. 5). Com essa função, as construtoras ficavam incumbidas da tarefa nada fácil de buscar, no espaço da metrópole, terrenos que apresentassem baixo custo e ao mesmo tempo estivessem inseridos na malha urbana, em local dotado de infraestrutura básica e servido de serviços públicos essenciais como transporte e coleta de lixo.

A partir desse pressuposto, pretende-se nesse tópico caracterizar como se deu a relação das construtoras com a CEF na RMF, mostrando seu perfil, as áreas da metrópole em que mais atuaram e como elas permanecem no PMCMV, entendendo que o PAR propiciou as bases técnicas e econômicas para atuação de muitas dessas empresas, principalmente construindo unidades habitacionais a baixo custo para um público de baixa e média renda, respeitando os padrões construtivos. Caracterizar-se-á ainda a relação das construtoras com outros agentes.

Ao questionar o funcionário da GIDUR/FOR, responsável pela coordenação do PAR na época de sua existência no Ceará, sobre como era essa relação com as construtoras, ele respondeu:

Normalmente, como é que funcionava. Primeiro momento antes de começar projeto, a construtora mostrava o terreno que ela tinha interesse que ela entendia que era adequado para o programa. A gente fazia a verificação desse terreno. Quando o terreno não tinha as características necessárias, que era questão da infraestrutura, serviços no entorno, equipamentos comunitários e tudo mais, a gente já dizia: "Olha, esse terreno não se adéqua." [...] Quando a gente via que o terreno tinha possibilidade, com as características dele atender o programa, a gente sinalizava para construtora que a aquele terreno poderia ser utilizado. Aí a construtora começava a etapa de desenvolvimento de projeto. [...] O primeiro passo era o terreno, até porque, dependendo do terreno, a gente até discutia a tipologia adequada. (Edísio Fernandes, Supervisor Técnico da GIDUR/FOR, entrevista realizada em 6 de março de 2013)

Nessa fala, observa-se mais uma vez o papel de comando da CEF no processo de produção do programa, um vez que cabia a ela a função de avaliação das propostas feitas pelas construtoras, decidindo se as aprovava ou não.

Ressaltamos que no PAR as construtoras não enfrentavam processo licitatório, o aporte de recursos federais do FAR eram liberados por estados, anualmente. As construtoras informadas do recurso buscavam elaborar projetos para apresentar à CEF⁹², que iria escolher a "melhor proposta", a qual seria aquela que apresentasse:

- menor valor de aquisição das unidades habitacionais de acordo com o padrão do projeto para cada faixa de renda a ser atendida;
 - maior contrapartida do poder público local, por meio do aporte de recursos financeiros, doação de áreas, execução de infraestrutura ou isenção de taxas ou tributos incidentes sobre os imóveis e operações do FAR;
 - menor taxa estimada de condomínio;
 - integração e programas de requalificação de centros urbanos.
- (CAIXA, 2008b, p. 12)

Depois de conseguir a aprovação do projeto, a construtora produzia os empreendimentos dentro dos critérios construtivos estabelecidos pela CEF, que financiava a obra e, no final, comprava o empreendimento e fazia o processo de consumo, isto é, o imóvel era arrendado para as famílias selecionadas, inexistindo, nesse íterim, a incorporação imobiliária observada no PMCMV.

O primeiro critério ("menor valor de aquisição das unidades habitacionais") se mostrou predominante na hora da escolha, segundo o próprio funcionário da CEF, visto que

⁹² Ressalta-se que, da apresentação do projeto à sua avaliação, a CEF exige uma série de documentos que comprovem que a construtora cumprirá com suas obrigações contratuais e, além disso, em todas as etapas são exigidas taxas de serviços.

no Ceará o poder público local não participou, como se abordou no tópico anterior. Tal fato também inviabilizou a atuação na requalificação de centros urbanos. Assim, a produção do programa ficou amarrada ao mercado imobiliário e fundiário urbano.

Além disso, na escolha das localizações do PAR na RMF, a CEF levou em conta não só a disponibilidade de terrenos, mas também a presença de um público de potenciais arrendatários nessas áreas. Edísio Fernandes, da GIDUR/FOR, afirma:

Foi pela característica da região, porque não bastava só ter o terreno disponível, a região tinha que ter característica de atratividade para se fazer o arrendamento, porque o arrendamento é uma forma de comercialização. Se o terreno fosse mal localizado, a gente corria o risco de produzir o empreendimento e não conseguir arrendar.

Fazia uma verificação de demanda feita pela equipe de infraestrutura e tec. social. (Edísio Fernandes, Supervisor Técnico da GIDUR/FOR, entrevista realizada em 6 de março de 2013)

Nesse cenário, cabia às construtoras algumas tarefas difíceis: conseguir terrenos com um preço baixo o suficiente, que na soma dos gastos com a construção não excedesse o valor teto do programa; deixar seu projeto em um padrão de competitividade frente a outras propostas feitas à CEF; captar demanda de público-alvo do programa para a área escolhida sem que, acima de tudo, o construtor perdesse uma satisfatória margem de lucro.

As construtoras tiveram que lidar com outros agentes produtores do espaço urbano, destacando-se os proprietários fundiários e as prefeituras municipais (o Estado em escala local). Os primeiros, que na maioria são especuladores fundiários, esperavam pacientemente o melhor momento histórico para garantir o maior valor possível do solo urbano. E as prefeituras poderiam vir a construir a infraestrutura necessária, que tanto qualificava as áreas a receberem os empreendimentos do PAR quanto também poderia causar um efeito de valorização do solo urbano, beneficiando, conseqüentemente, o proprietário fundiário, ou seja, o dono do terreno.

Dessa forma, era interessante para a construtora no modelo do PAR, em que não há incorporação direta, obter o terreno sem infraestrutura, pois seria mais barato. Assim, pressionava a prefeitura para construir a infraestrutura necessária, em seguida mostrava seu terreno à CEF, para avaliação.⁹³ Nessas circunstâncias, as construtoras tornam-se também proprietários fundiários, adquirindo maior potencial de barganha.⁹⁴

⁹³ A CEF não se tornava incorporadora nessas circunstâncias, pois sua remuneração era estabelecida nas diretrizes do programa, a partir dos seus serviços prestados na produção e no consumo do PAR.

⁹⁴ Essa relação entre construtoras, Estado e proprietários fundiários, incluindo os incorporadores imobiliários, é uma relação histórica entre agentes capitalistas bem analisada por Ribeiro (1986).

Contudo, em um cenário em que as construtoras não possuíam o terreno (situação das pequenas construtoras), elas deveriam sinalizar para a CEF uma proposta de terreno que poderia ser comprado. A CEF avaliava e financiava a compra que se encaixasse nos parâmetros do programa.

Novamente, a relação das escalas se evidencia, pois se comprova a ideia de que não há, necessariamente, uma relação hierarquizada de cima para baixo entre as escalas de poder, mas uma relação que segue em todas as direções de forma dialética. À medida que o solo urbano começa a se valorizar nas cidades brasileiras no nível exorbitante das especulações, o PAR, ao longo de sua existência, teve que responder aumentando o valor teto⁹⁵ das suas unidades. Basta observar que a produção de unidades habitacionais e de investimentos do programa no decorrer dos anos tem picos e declives, enquanto a média de valor por unidade habitacional segue progressivamente.

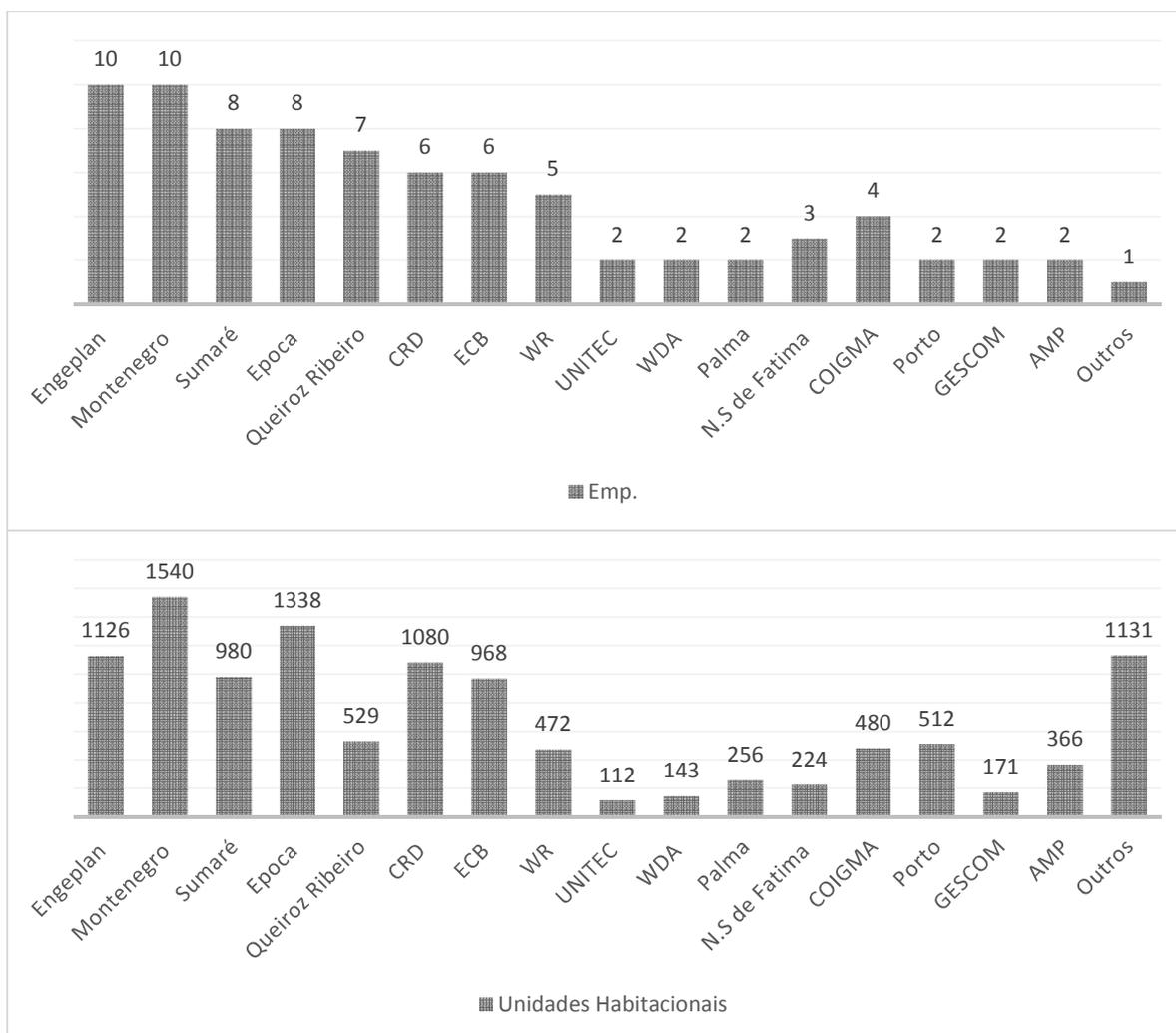
Quando perguntado sobre as construtoras que atuaram no PAR na RMF, o supervisor técnico da GIDUR/FOR respondeu:

Foram várias, porque qualquer construtora poderia operar com o PAR. A única condição era que ela fizesse o cadastro de risco de crédito junto à CAIXA. Assim, a construtora que tinham seu perfil de risco aprovado pela CAIXA poderia operar com o programa. (Edísio Fernandes, Supervisor Técnico da GIDUR/FOR, entrevista realizada em 6 de março de 2013)

O resultado dessa abertura para a participação das construtoras no PAR resultou numa presença marcante de pequenas e médias construtoras locais, muitas recém-fundadas. Algumas atuaram em toda a existência do programa com relativa concentração do número de unidades, outras tiveram apenas uma atuação pontual com apenas um a três empreendimentos produzidos com poucas unidades habitacionais (Figuras 19 e 20).

⁹⁵ O Valor médio do programa entre 1999 e 2009 variou de uma média de R\$ 18.932,39 para uma média de R\$ 40.561,31.

Figura 19 - As construtoras e a sua produção por empreendimentos e por unidades habitacionais do PAR no Ceará



Fonte: Levantamento realizado pela CAIXA, GIDUR/ FOR (2009).

Nota: Elaboração do Autor

Ao observar a distribuição dos empreendimentos do PAR e suas respectivas construtoras no espaço metropolitano de Fortaleza (Figura 20), constata-se que não existiu predominância de construtora em nenhuma região da cidade. O que se pode constatar foi a presença de construtoras que tiveram apenas pequenas participações no programa, cujas produções somadas chegaram a 1.131 uh, ficando na terceira colocação dentre as maiores produtoras.

No entanto, pode-se afirmar que a atuação das pequenas construtoras centrou-se maciçamente no período FHC, como já abordado. Foi um período de menores investimentos no programa com a proliferação, pela RMF, de pequenos empreendimentos que não exigiam grandes investimentos. Logo, apresentavam baixos riscos, como o caso do empreendimento

Aldeia Park, com 18 uh na tipologia casas térreas, construídas pela Logus Engenharia e Incorporação LTDA em 2001, num loteamento no município de Pacajus (RMF).⁹⁶

No período Lula, as reformulações das diretrizes e a maior injeção de recursos propiciaram, principalmente no ano de 2006, uma grande produção de unidades habitacionais na RMF, com empreendimentos maiores, o que requereu uma melhor seleção das construtoras, ficando e entrando somente aquelas de maior capital e com uma maior capacidade produtiva.

O destaque foi para a CDR Engenharia, que somente entrou na produção do PAR no período do mandato Lula. No ano 2006, ela concentrou sua produção, chegando a marca de 832 uh em 4 empreendimentos, distribuídos nos bairros Itaperi, com três empreendimentos, e Carlito Pamplona, com um. Nesse ano, em que se produziram mais de 3 mil unidades habitacionais, a produção se concentrou apenas em cinco construtoras. O ano de 2000, em comparação, 1.792 uh foram criadas em 24 empreendimentos distribuídos por mais que o triplo de construtoras.

Muitas dessas construtoras foram fundadas no período pós-BNH na década de 1990, embaladas pela fase do crescimento que teve autofinanciamento e principalmente pela criação do SFI em 1997.⁹⁷ Casos como o da Engeplan, criada em 1994, CRD, em 1998, COIGMA, em 1997, Época Engenharia, em 1991, Engemax, em 1994, Sumaré, em 1990, entre outras.⁹⁸ Esta última é um exemplo emblemático. Fundada na década de 1990, começou sua atuação com os programas Associativos e Carta de Crédito⁹⁹ com fundos privados do FGTS, e quando da chegada do PAR, foi uma das pioneiras na cidade, construindo dois empreendimentos (Sumaré IV, em 2001 e V, em 2002) em áreas da periferia de Fortaleza no bairro Siqueira (Mapa 5) no formato casas geminadas em loteamento, em terrenos da família Montenegro, proprietária da Construtora Montenegro, e também da própria Sumaré. No período do governo Lula, a construtora atuou, já no modelo condomínio vertical fechado, nos bairros Messejana, Passaré e Parangaba e finalizou as contratações do programa no Ceará construindo, em 2007, o empreendimento Portinary, no bairro Planalto Airton Sen

⁹⁶ Pacajus não aparece na escala dos mapas do trabalho devido a sua distância de Fortaleza, inseri-lo significaria perder alguns detalhes, como os limites entre os bairros de Fortaleza.

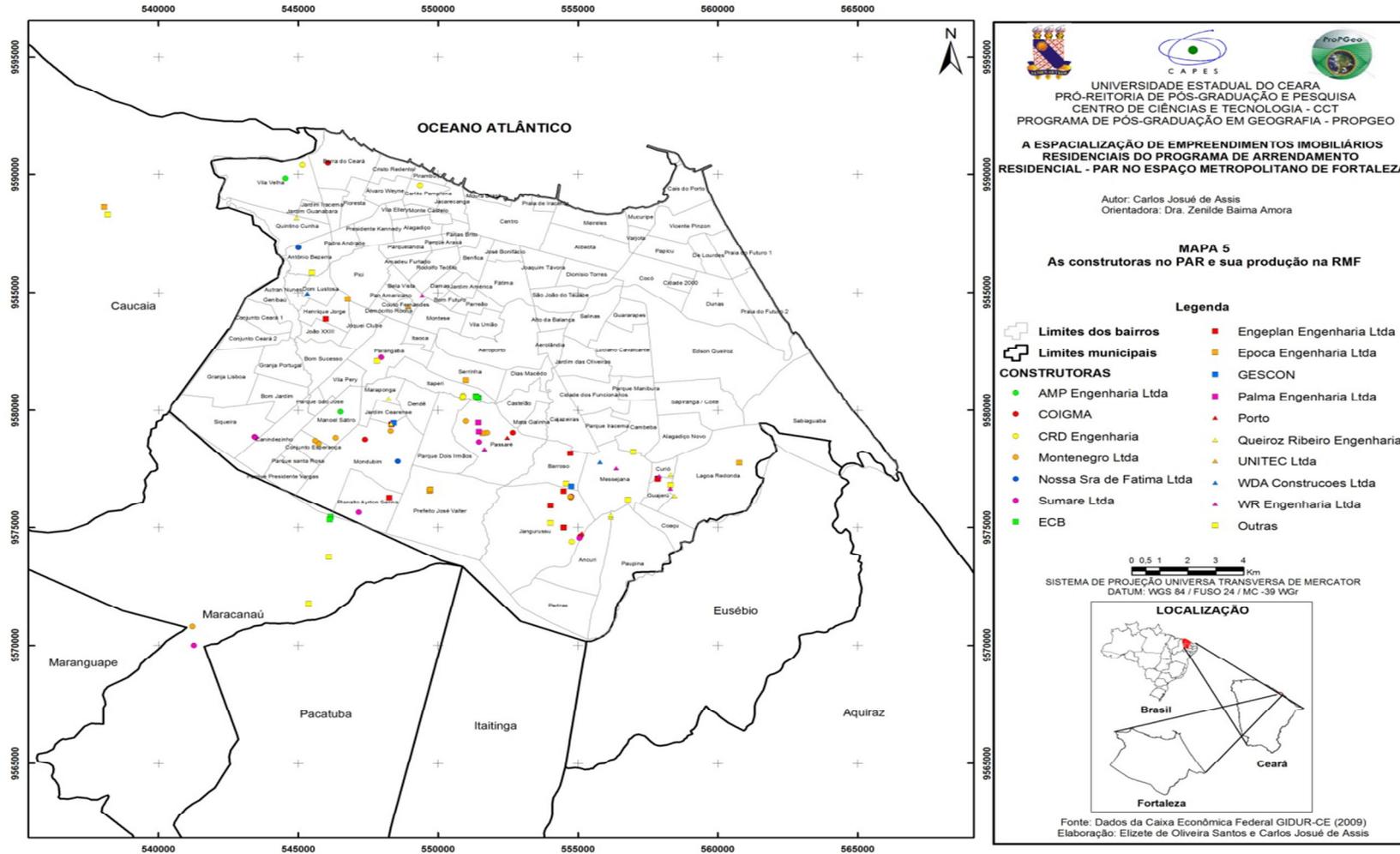
⁹⁷ Discussão realizada no capítulo 2, no tópico que tratou da fase pós-BNH.

⁹⁸ Informações coletadas nos sites oficiais das construtoras referidas.

⁹⁹ Informações presentes no site oficial da construtora Sumaré.

(<http://www.construtorasumare.com.br/index.php?frame=historia>)

Figura 20: As construtoras no PAR e sua produção na RMF



Fonte: GIDUR/CAIXA (2009)

Elaboração: Elizete de Oliveira Santos e Carlos Josué de Assis (2013)

4.4 A EXPANSÃO METROPOLITANA DA HABITAÇÃO: O PAR E A HABITAÇÃO DE MERCADO

Com o fim da contratação de recursos pelo PAR em 2007¹⁰⁰ e do processo de novos arrendamentos, além da aquisição antecipada de imóveis no Ceará, as construtoras migraram para o PMCMV, que concentrou todos os programas e financiamentos, atingindo tanto aqueles para habitação popular (até 3 s.m), de fundos públicos, como os programas de habitação de mercado de fundos privados e mistos, com o chamado "MCMV mercado" (3 a 10 s.m), que acaba por contemplar o público do PAR. Segundo o funcionário da GIDUR/FOR, esse público que o PAR deixou para o PMCMV de mercado atraiu não só as construtoras locais, mas também as construtoras incorporadoras nacionais.

O que fica claro é que o PAR não somente deu as bases para a implementação do PMCMV no que concerne à lei, como também no que diz respeito aos agentes envolvidos e à abertura de áreas de valorização imobiliária da cidade, como evidência Rufino (2012):

As empresas locais com experiência anterior na produção de condomínios populares (do PAR) e as parcerias entre empresas nacionais com atuação especializada no segmento econômico destacam-se pelo volume de empreendimentos e unidades construídas. Na análise dos repasses de recursos de financiamento da CEF, principal fonte de financiamento deste segmento, constatamos a presença dominante de empresas de construção de médio porte, que tradicionalmente atuaram na produção de unidades do PAR, e de grandes incorporadoras nacionais especializadas neste tipo de produção, como as empresas MRV, Rossi e Bairro Novo. (RUFINO, 2012, p. 218)

Como exemplo, pode-se destacar, ainda, a Engeplan Engenharia LTDA, que é uma construtora cearense fundada em 1994, a qual atuou em todas as fases do PAR. Também atuou em reassentamentos, construindo casas populares junto à prefeitura de Fortaleza. Construiu, em 10 empreendimentos do PAR, 1.126 uh (Figura 21). Sua atuação ao longo do tempo toma caráter regional ampliando suas atividades para os estados do Maranhão e do Rio Grande do Norte (neste, em Mossoró). Permanece forte no PMCMV, trabalhando tanto com o público de até 3 s.m como com o de 3 a 10 s.m. No entanto, as habitações para o público de até 3 s.m estão situadas nas cidades de Caucaia (bairro Araturi, construção do empreendimento José Lino da Silveira 2, 4 e 8 em 4 etapas de conjuntos habitacionais verticais fechados), Maranguape (Figura 22), Pacatuba, Pacajus, e Eusébio. Em Mossoró-RN,

¹⁰⁰ Enfatizando que em 2007 a CEF parou de contratar os recursos, mas eles foram alocados para todos os estados do Brasil até 2009. Para o Ceará, em 2008 foram alocados 40 milhões de reais que não foram utilizados. (Brasil, 2008b).

a empresa focou na média renda, lançando o Residencial Jardins do Planalto. Ressalte-se sua participação pioneira no PAR, demonstrando um caráter que este foi adquirindo ao longo da sua existência, o de um programa que serviu de campo de testes para implementação do PMCMV.

Figura 21 - Residencial Jasmim, 80 uh entregues em 2007 (PAR). Jangurussu, Fortaleza.



Fonte: Site Engeplan Engenharia (2013)

Figura 22 - Residencial Novo Maranguape II, 200 uh entregues em 2011 (MCMV). Maranguape-CE (RMF).



Fonte: Site Engeplan Engenharia (2013)

A construtora Sumaré construiu, em 2001 e 2002, no bairro Siqueira, casas térreas unifamiliares no modelo PAR, em terreno da família Montenegro (proprietária de terras e de construtoras como a Montenegro e a Sumaré). No período, a área era isolada, circundada por terrenos vazios, faltava itens de infraestrutura básica como pavimentação das ruas, esgotamento sanitário¹⁰¹ e serviços urbanos essenciais como transporte público e educação.¹⁰² Como se observa na fala de uma moradora de um dos imóveis do Sumaré IV:

Quando chegamos só tinha mato. Não tinha nada. A Av. Osório de Paiva era calçamento. Não tinha telefone. Os moradores se reuniram para conseguir que o carro de lixo passasse no bairro e que colocassem telefones. Na época das chuvas entrava, água nas casas pela cozinha. Não havia saneamento. No primeiro projeto, eram fossas sépticas, mas a CAIXA obrigou a construtora a colocar o saneamento. O ônibus também foi uma conquista dos moradores, pois só tinha ônibus que

¹⁰¹ Ressaltando que as casas tinham soluções de esgotamento individuais. Mas, algumas poucos imóveis e comércios do entorno não, observando-se esgoto a céu aberto em muitos pontos.

¹⁰² Informações adquiridas a partir de relatos de moradores, aos quais aplicamos questionários em suas unidades habitacionais nos empreendimentos Sumaré IV e Sumaré V (somando 125uh), no bairro Siqueira em Fortaleza, no dia 29 de maio de 2012, terça-feira, das 8h às 12h da manhã. No próximo tópico, falaremos quais os critérios de escolhas dos empreendimentos.

passava na Avenida Osório de Paiva. (Moradora da Rua Elvira Montenegro, 29 de maio de 2012).¹⁰³

A partir da fala da moradora, podemos notar que o PAR, nesse caso, não conseguiu ficar dentro de suas diretrizes, o programa deixou a cargo da luta dos moradores a conquista de serviços e equipamentos urbanos. Tais empreendimentos foram um dos poucos do tipo casas térreas unifamiliares. Esse formato, como constatamos em campo, propiciou um processo de autoconstrução nos imóveis, criando novos pavimentos, ou mesmo dividindo os imóveis para fazer uma nova casa. Um caso emblemático foi o de um morador que comprou a casa vizinha, lembrou e construiu um pequeno comércio. Ocorreram, ainda, casos em que arrendatários venderam ilegalmente os imóveis.

Figura 23 - Imagem da rua Osias Montenegro, sem pavimentação, no empreendimento Sumaré V



Fonte: Acervo do autor (2012)

No decorrer da aplicação dos questionários, indagamos o que mais havia mudado no bairro. Quase todos responderam que foi o aumento, nos últimos anos, de novos conjuntos de casas e condomínios fechados no entorno (Figura 24). Pudemos confirmar o papel de "trincheira" que teve o PAR, pois a construtora estrategicamente realizou empreendimentos

¹⁰³ Essa mesma moradora nos permitiu ter acesso ao manual cedidos pela construtora no período de contrato com do imóvel.

numa área desvalorizada, que, com a produção do espaço pelos moradores, se tornou depois propícia para implantar empreendimentos de média renda.

Figura 24 - (A) Folder de comercialização de empreendimentos do PMCMV no entorno dos empreendimentos do PAR Sumaré IV e V. (B) Fragmento do folder que mostra o Conjunto Sumaré à direita e os futuros imóveis do PMCMV em amarelo.



(A)

(B)

Fonte: Acervo do autor (2011)

Freitas e Pequeno, acerca do PMCMV em Fortaleza, afirmam:

Nos últimos dois anos do período analisado, o andamento do programa MCMV em Fortaleza revela um processo de periferização da moradia destinada às faixas de renda mais baixa, e uma pressão por rebaixamento dos padrões de serviços urbanos para esta faixa de renda, sem que sejam cogitados mecanismos de inserção da população de baixa renda no tecido urbano dotado de melhores serviços. O fato de que o programa deixa a questão da identificação dos terrenos por conta do mercado imobiliário, aliado ao aumento da demanda por terrenos devido ao volume de recursos disponíveis, tem inviabilizado a produção de mercado para a população de baixa renda em áreas dotadas de serviços urbanos e acessibilidade. Uma avaliação dos posicionamentos sobre o programa dos atores envolvidos revela ainda um processo de naturalização do aumento de preços de terrenos bem localizados, pois o fenômeno é sempre descrito como inevitável, e fora do alcance das políticas públicas municipais. (2011, p.16)

Nesse contexto, vemos a repetição de várias políticas habitacionais do passado, mas agora com nova roupagem e novos agentes. A maior quantidade de unidades habitacionais para o público de até 3 s.m, está sendo construída nas áreas distantes da metrópole, em terrenos baratos e sem infraestrutura nos municípios no entorno de Fortaleza.

Aqui retomamos o edital nº 9 da CEF, que realmente imprimiu um planejamento a longo prazo para a metrópole, trazendo a ideia de expansão das fronteiras da cidade. Como se

observou em campo, nas áreas que foram indicadas para o PAR em Maracanaú, como o Parque Luzardo Viana, o centro do município e a região da Pajuçara, a presença de imóveis do PMCMV brotam como cogumelos. Da mesma forma, em Caucaia, o entorno do empreendimento Luar do Sertão (implantado no ano 2000), que, de acordo com os relatos dos moradores, “não tinha nada” quando da chegada do PAR, além de ter seu mercado imobiliário periférico estimulado, já mostra a construção de um condomínio residencial do PMCMV em seu entorno.

O PMCMV ainda segue ocupando extensas áreas do distrito de Mirambé, nas proximidades do Aterro Sanitário Metropolitano. Os imóveis construídos nessa região são justamente os pequenos e no formato horizontal, para o público de até 3 s.m, devido ser uma área onde ainda

O PAR os poucos imóveis construídos na RMF, favoreceu com a implantação de infraestruturas e serviços necessários ao desenvolvimento de políticas habitacionais nessas áreas. É na verdade um caráter pioneiro do programa que abre fronteiras habitacionais para expansão do PAR na cidade.

Assim, entendemos as política urbanas no sentido que Carlos as toma:

[..] as políticas urbanas, em nome do progresso, escondem (nem sempre com sucesso) os interesses imobiliários que no seu desenvolvimento deslocam favelas, expulsam os moradores das áreas que se valorizam com a intenção do estado, que deixam de ser compatíveis com as mudanças (leia-se expulsão da população com poder aquisitivo inferior àquele que a “nova área” deverá atrair) (CARLOS, 2006 p.77).

Ainda acerca do PAR, a maioria das suas unidades habitacionais são constituídas de apartamentos e condomínios fechados, verticalizados e cercados por muros e cercas elétricas. O que nos leva novamente à Villaça, quando ele diz que a

obsessão de construir muros e cercados fechados nos bairros dos mais ricos ocorre não só num momento de incerteza econômica e de medo da criminalidade, mas também quando os mais ricos começam a ficar mais próximos dos pobres e miseráveis excluídos, ou seja, quando os ricos começam a ir para periferia. (VILLAÇA, 2001, p. 152).

No entanto, no caso do PAR não são os ricos, mas a "classe C" que vai para periferia, como diz Rufino:

As dinâmicas evidenciadas nesse período contribuem para a percepção de que a valorização imobiliária, além de representar um processo social, é também um processo espacial, que interfere na própria diferenciação do espaço da metrópole. É por isso que esse conjunto de mudanças na produção imobiliária pode também ser evidenciado na paisagem da cidade. Anunciando uma expressiva expansão do setor imobiliário, uma reportagem do jornal O Povo de 2009, “O boom redesenha Fortaleza”, procura mostrar a importância dessa nova dinâmica imobiliária na mudança do desenho da cidade, manifestando-se tanto pelo processo de “esgotamento” das áreas valorizadas como pelo avanço da produção imobiliária para a periferia da metrópole. **“Para fugir do aluguel ou para morar em um imóvel**

melhor, a ‘nova classe média’ está migrando para a periferia”, indica a reportagem, fazendo a relação entre a ampliação da oferta de financiamentos e os novos produtos que passam a surgir nessas áreas. (RUFINO, 2012, p137.grifo nosso)

Azevedo e Andrade (1996), citado por Azevedo (2007), já sinalizavam para essa tendência do capital imobiliário.

Embora a retórica oficial continue a exaltar as qualidades dos chamados programas alternativos como forma de enfrentar os problemas habitacionais dos setores populares, os impactos concretos dessas iniciativas ainda necessitam de estudos mais detalhados. Em contraposição e como estratégia para enfrentar a crise de moradia, parte dos setores médios e altos optou, entre outras alternativas, pela participação em condomínios fechados afastados das áreas nobres, mas com acesso relativamente rápido através de serviços de transportes (auto-estradas, [sic] metrô de superfície etc.), e pela recuperação de parte de antigos bairros populares, bem localizados na estrutura das cidades, impondo-lhes uma nova significação simbólica, concomitante com a criação de externalidades exclusivas, que os diferenciariam do resto da área. (AZEVEDO & ANDRADE, 1996 *apud* AZEVEDO, 2007, p.30)

Um dos legados que o PAR deixa para o espaço metropolitano de Fortaleza é, justamente, essa forma de ocupação da periferia por uma nova classe trabalhadora, que tem acesso ao crédito, morando predominantemente em condomínios fechados, produzindo ao mesmo tempo espaços segregados. Eis o modelo de ocupação do espaço absorvido pela atual política habitacional, que se expande por todas as cidades. Espaços, estes, que eram os mais distantes e desvalorizados de outrora, e que hoje são “chamados” a participar da (re)produção, provando que não passavam de espaços de reserva, os quais os agentes especuladores do espaço urbano mantinham à espera do momento histórico-econômico mais propício.

4.5 FORMA E ESSÊNCIA: O COTIDIANO DA “NOVA CLASSE TRABALHADORA” DO PAR NAS PERIFÉRIAS POBRES DO ESPAÇO METROPOLITANO DE FORTALEZA.

A lógica de espacialização metropolitana e periférica do PAR é marcada pela materialização da relação contraditória dos agentes envolvidos direta e indiretamente na produção do programa, como pôde-se observar nos tópicos anteriores. Contudo, cabe compreender melhor os agentes que aparecem na ponta da esteira de produção do PAR – os arrendatários.

No tópico intitulado “O PAR em três tempos: início, concretização e extinção”, observou-se que, na gênese do programa, o público alvo, isto é, o arrendatário, deveria ser de baixa renda. No entanto, um encadeamento de fatores acabou minando tal intuito, pois, conforme os critérios estabelecidos pelo programa, as famílias deveriam ser selecionadas com

base na renda média estável que possuísem. Essa estabilidade garantiria o pagamento do arrendamento e dos demais custos envolvidos na aquisição e manutenção do imóvel. Dessa forma, na prática, o programa se voltou ao público de mercado conhecido como a “Nova Classe Média” ou “Classe C”.

Segundo Amaury de Souza & Bolívar Lamounier (2010), o crescimento da classe média nos países emergentes (Brasil, China, Índia) está ligado, entre outros fatores, à prosperidade da economia mundial nas últimas duas décadas que precederam a crise de 2008-2009. Esse fato propiciou a mobilidade social de “grandes contingentes formando o que se tem denominado ‘nova classe média’” que seriam grupos de indivíduos e famílias provenientes da chamada classe C. As pessoas desse grupo “começam a coexistir e ter hábitos semelhantes” aos dos antigos estratos da classe média A/B, pois teriam rendimentos, em termos reais, entre R\$ 1.115 e R\$ 4.807 segundo os autores.

Muitos autores (BONDUKI, 2004; SHIMBO, 2010; FERNANDES & RIBEIRO, 2011; PEQUENO & FREITAS, 2011) afirmam que, nos últimos anos, as políticas habitacionais, juntamente com uma parcela do mercado imobiliário, vêm passando por uma mudança de paradigma. O alvo da mudança busca atender dois grupos chamados de “interesse social e de mercado”. No grupo de mercado, encontra-se, justamente, essa nova classe média ou classe C que tem, nos últimos anos, ascendido no Brasil (ANEXO D).

Boa parte deste movimento empresarial está direcionado a realização de empreendimentos habitacionais destinados à população de renda média e média baixa, chamado de segmento econômico. De uma maneira geral, o preço final dos produtos se situa na faixa entre 45 a 200 mil reais; a metragem útil não supera 80 metros quadrados; e a renda exigida do beneficiário é de até 12 salários mínimos. (FERNANDES & RIBEIRO, 2011, p.16)

Abordaram-se, na discussão teórica deste trabalho, algumas bases conceituais sobre classe social. Tal elucidação permitiu afirmar que essa aparente mobilidade social é, na verdade, um encurtamento das distâncias sociais em função da difusão do consumo. Um acesso mais democrático à educação básica e à moradia bem como a melhoria na renda, por exemplo, são indicadores sociais de mobilidade social.

Marilena Chauí (2013) acredita que não se trata de uma nova classe média, mas de uma nova classe trabalhadora.

Não faz sentido usar os instrumentos dos institutos de pesquisa e de sociologia, falando em classe A, B, C, D e E, definidas por renda e escolaridade. É preciso pensar as classes sociais conforme sua relação com a forma da propriedade e do sistema de produção, isto é, os proprietários privados dos meios sociais de produção e os não-proprietários, isto é, a força produtiva, os trabalhadores. Situada fora do

poder econômico (do capital) e da organização social (dos trabalhadores) está a classe média, que sonha com aquele poder e tem como pesadelo 'cair' na classe trabalhadora. (CHAUÍ, 2013 p. 10).

Souza & Lamounier (2010) adotam recursos weberianos e se apropriam de “instrumentos dos institutos de pesquisa e de sociologia” para caracterizar essa nova classe média segundo critérios objetivos (renda, educação e ocupação) e subjetivos (identidade de classe, significados morais e culturais). Estes critérios levam os autores a constatar que, essa ascensão social é instável, pois o público representante da classe C ainda “teme perder o padrão de vida atual ou não ter dinheiro suficiente para se aposentar, preocupações que compartilha com pelo menos metade das famílias de menor renda” (p.158).

Dessa forma, a conclusão dos autores, não intencionalmente, vai de encontro a de Chauí (2013, p.10) que afirma que essa nova classe trabalhadora “é precarizada, fragmentada, não possui formas de organização e de referência que lhe permitam ter clara identidade, nem formas de expressão no espaço público”. Isso confirma a necessidade de se pensar a classe social a partir da relação de poder do sujeito com os meios de produção e com a propriedade privada.

No entanto, o que se observa nos discursos do governo, da imprensa formal e de grupos que têm interesses econômicos nesse nicho de mercado é a reprodução de certas “ideologias de classe média”, como a “teologia da prosperidade” e a do “empreendedorismo” (CHAUÍ, 2013), que fazem muitos trabalhadores se auto rotularem pertencentes à classe média.

O público alvo do PAR se caracterizou exatamente por esse nicho de mercado chamado classe C que, no espaço metropolitano de Fortaleza, proliferou-se, predominantemente, pelas fronteiras periféricas da metrópole no formato de condomínios fechados. Dessa forma, intentou-se estabelecer um perfil do arrendatário e compreender como eles se relacionam com o entorno dos empreendimentos e os seus desafios cotidianos na periferia da metrópole.

Para atingir tais objetivos, elaborou-se um questionário composto por 21 (vinte e uma) questões mistas, isto é, um rol de perguntas subjetivas e objetivas, dividido em duas partes. Na primeira, intitulada “Perfil do arrendatário do PAR”, busca-se compreender, como o próprio nome indica, o perfil dos moradores desse programa habitacional no espaço metropolitano de Fortaleza, baseado em critérios históricos de classificação das classes sociais, como: renda, escolaridade, ocupação, dentre outros. Já na segunda parte, denominada de “Caracterização do espaço do entorno do empreendimento”, houve uma tentativa de

compreensão da relação dessa classe com o espaço do entorno¹⁰⁴. Para tanto, procurou-se saber sobre as origens do arrendatário, a sua mobilidade e de sua família no cotidiano (casa-trabalho, escola-casa ou trabalho-escola-casa), se ele usufrui de algum equipamento público do bairro e sua visão sobre o PAR (Apêndice C).

Após estruturado o questionário, selecionaram-se os empreendimentos que seriam pesquisados de acordo com os seguintes critérios: localização periférica em Fortaleza e nas cidades de Maracanaú e Caucaia; ano de implantação do empreendimento e tipologias (Quadro 12). A partir desses critérios e de suas respectivas justificativas, escolheram-se 10 (dez) empreendimentos (Apêndice D) onde foram aplicados 234 questionários¹⁰⁵ entre os meses de setembro e dezembro de 2012 em dias e horários pré-estabelecidos¹⁰⁶.

Quadro 12 - Critérios de escolha dos empreendimentos e suas respectivas justificativas

Critério	Justificativa	Empreendimentos
Localização periférica em Fortaleza e nas cidades de Maracanaú e Caucaia.	Compreender as relações do morar na periferia no formato condomínio fechado.	Todos os empreendimentos escolhidos pertenciam a áreas periféricas de Fortaleza ou de Caucaia ou de Maracanaú.
Ano de implantação do empreendimento; Empreendimentos do governo FHC implantados	Verificar nos diferentes períodos do programa como os moradores dos empreendimentos se relacionaram com o entorno e	FHC: Antônio Martins Filho (Messejana, Fortaleza); Luar do Sertão (Caucaia) e Sumaré IV e V.

¹⁰⁴ Entendemos como **espaço do entorno** a dimensão de bairro, pois temos como pressuposto basilar que a dita “nova classe média” está indo morar nas áreas periféricas do espaço metropolitano, incluindo as cidades da RMF, como Maracanaú, Caucaia, Pacatuba, Itaitinga. A opção por essas áreas dar-se por motivos práticos: incentivos das políticas habitacionais de mercado (inicialmente com o PAR e se efetivando com o MCMV) e indisponibilidade de terrenos com preços acessíveis nas áreas valorizadas da metrópole.

¹⁰⁵ Para estabelecer uma amostra estatística, usaram-se os valores estimados para $p=0,5$ e Intervalo de Confiança (IC) de 95%, considerando o Fator de Correção para Populações Finitas, calculado pela fórmula $(N-n)/N$ sendo N o tamanho da população e n o tamanho da amostra (COCHRAN, W.G). Essa fórmula foi cedida pela GIDUR/FOR. Na prática, as metas estipuladas pelo cálculo estatístico foram, em parte, desconsideradas, pois, por se tratarem de trabalhadores, os arrendatários, muitas das vezes, não se encontravam em casa durante as aplicações dos questionários, sem falar nas questões dos imóveis vazios e dos que, ilegalmente, estavam locados ou cedidos para outros moradores. Nesse descarte, considerou-se ainda que “os elementos que formam a amostra relacionam-se intencionalmente de acordo com certas características estabelecidas no plano e das hipóteses do pesquisador”. (RICHARDSON, 1999, 161).

¹⁰⁶ Antes de se iniciar a aplicação dos questionários, foram feitas visitas exploratórias aos empreendimentos na busca de coletar fotos e informações superficiais, como horários que teriam mais moradores e como era o acesso de visitantes. Após essa etapa estar concluída, a GILIE/FOR cedeu uma autorização formal para a entrada nos empreendimentos. Seguindo essa etapa, nas administradoras dos empreendimentos selecionados, emitiam-se, com antecedência, comunicados que ficavam afixados nas áreas comuns dos empreendimentos, informando o dia e os horários da visita do pesquisador (APÊNDICE E). Estrategicamente, durante a semana (de segunda-feira à sexta-feira), as visitas eram das 18horas às 21horas e, aos finais de semanas (sábados e domingos), eram diurnas.

(entre os anos de 1999 e 2002); Empreendimentos do governo LULA (2003 a 2009).	com o programa.	LULA: São Francisco, Chácara Sol Poente e Sagrada Família (Jangurussu, Fortaleza); Quartzo (José Walter, Fortaleza) e <u>Bem-te-vi</u> e Juriti (Maracanaú).
Tipologias: casas térreas, condomínio residencial fechado	Diferenciar as formas de (re)produção espacial praticada pelos moradores dos empreendimentos de diferentes tipologias habitacionais praticadas pelo PAR.	Casas térreas – Sumaré IV e V Condomínio residencial fechado - São Francisco, Chacara Sol Poente, Sagrada Família, Quartzo, Bem-ti-vi e Juriti

Fonte: CAIXA-GIDUR/FOR, 2007 e 2009

Nota: Elaboração do autor

O trabalho de aplicação de questionários não favoreceu apenas coleta de informações quantitativas e qualitativas dos moradores do PAR, mas, sobretudo, entender que “o morador não é estritamente um usuário passivo, ‘habitar é uma atividade’; ele, morador, qualifica, redefine, reproduz ou transforma as representações, que orientam a produção do espaço em questão”. (DAMIANI, 1993, p. 27).

Buscando entender os arrendatários em seu cotidiano no espaço metropolitano de Fortaleza, levaremos em conta as particularidades, pois sua importância

[...] está em ler, na medida possível de um pesquisador em específico, essas políticas e produções, mantendo certa profundidade, e, também, no reconhecimento de particularidade é desvendadora, principalmente porque esse espaço não é somente concebido, segundo o urbanismo institucional, ele é vivido, de forma particular, por sujeitos particulares, que lhe configuram, no limite último. Ler, analisar essas formas finais, que aderem a esse espaço, representa tentar desvendar a relação existente entre a concepção e a vida nos e dos conjuntos habitacionais. (DAMIANI, 1993 p. 26 e 27. *grifo nosso*).

Para poder entender como os moradores dos empreendimentos do PAR selecionados (re)produzem o espaço a partir das relações cotidianas, construiu-se um perfil de classe desses arrendatários a partir dos critérios objetivos de classificação de classe: educação, renda, consumo e ocupação.

Segundo Sousa & Lamounier (2010), a educação historicamente tem sido um importante requisito de acesso à classe média. No século XX, ter o antigo segundo grau, atual ensino médio, já era suficiente para conseguir muitas oportunidades no mercado de trabalho. No entanto, com a abertura maior do ensino público, a escolarização básica tornando-se praticamente universal e novas oportunidades sendo oferecidas no plano da educação de nível

médio e superior observa-se que esse padrão de instrução mudou, sendo cada vez mais comum a exigência do diploma de ensino superior como requisito mínimo de escolarização.

No cenário dos empreendimentos do PAR no espaço metropolitano de Fortaleza, percebeu-se essa transformação da escolaridade em curso, pois 49% dos entrevistados declararam possuir, no mínimo, o ensino médio, outros 20% informaram ter educação superior e 7% revelaram cursar uma pós-graduação (Figura 25).

Fazendo um paralelo entre a escolaridade e a faixa etária dos arrendatários (Figuras 25 e 26), observa-se que o perfil etário predominante é do público que está entre 20 e 40 anos. Isso indica que essas pessoas tiveram acesso à educação durante o período dos anos 1990, momento em que se verifica o início do processo de uma relativa universalização do ensino básico no Brasil. Sousa & Lamounier (2010, p.53) confirmam essa transformação com base numa análise de dados do IBGE: “Focalizando apenas a população ocupada, o percentual de trabalhadores com 11 anos ou mais de estudo praticamente dobrou, entre 1995 e 2007, passando de cerca de 20% para 40%”.

Dentre os pouco escolarizados, apenas 8% confirmaram ter o ensino fundamental incompleto e 6% chegaram a concluir o ensino fundamental, antigo 1º grau. Num cruzamento de informações, esses dados sobre os moradores, que não percorreram todo o caminho da educação básica, apresentaram estrita relação com a percentagem de entrevistados inseridos nas faixas etárias de 50 a 60 anos e mais de 60 anos. (Figuras 25 e 26).

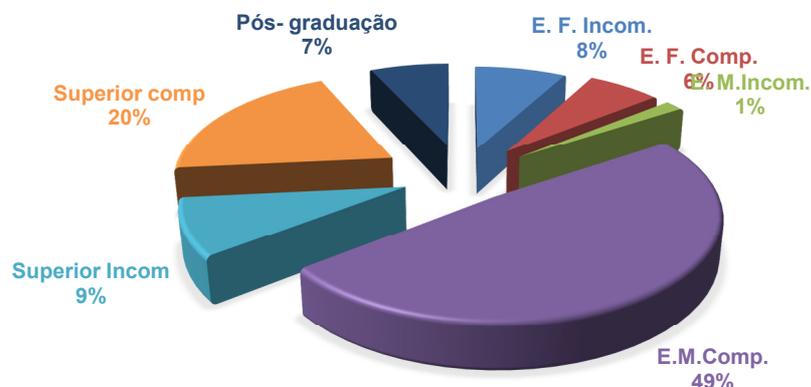
Durante os trabalhos de campo, constatou-se que esse público de maior idade era, predominantemente, composto por aposentados e pensionistas, alguns casados, outros viúvos e divorciados. Em entrevista, eles demonstraram não ser bem a faixa etária atingida pelo déficit habitacional, pois, quando questionados sobre sua situação habitacional anterior¹⁰⁷, afirmaram possuir imóvel próprio. Segundo eles, os filhos ou questões de segurança, devido a maioria dos empreendimentos do programa apresentarem como atrativo o formato condomínio fechado, estimularam-nos a optar pela nova moradia. Nessa faixa etária, encontrou-se uma estagnação educacional, isto é, além de terem uma escolaridade baixa, não se constatou, nos casos entrevistados, uma retomada nos estudos.

O resultado da baixa escolaridade entre os idosos não surpreendeu, pois “as maiores diferenças de escolaridade ocorrem entre gerações, sendo os pais mais educados que os avós e menos educados que os filhos” (SOUZA & LAMOUNIER 2010, p.56). Todavia, os mesmo autores substanciam que a mobilidade intergeracional de educação no Brasil ainda é

¹⁰⁷ Questões 1 e 7 do questionário aplicado nos empreendimentos do PAR permitiam, dentre outras coisas, identificar o estado civil e a situação habitacional anterior do arrendatário, respectivamente (Apêndice C).

muito baixa, mesmo se comparando a países no mesmo nível de desenvolvimento socioeconômico.

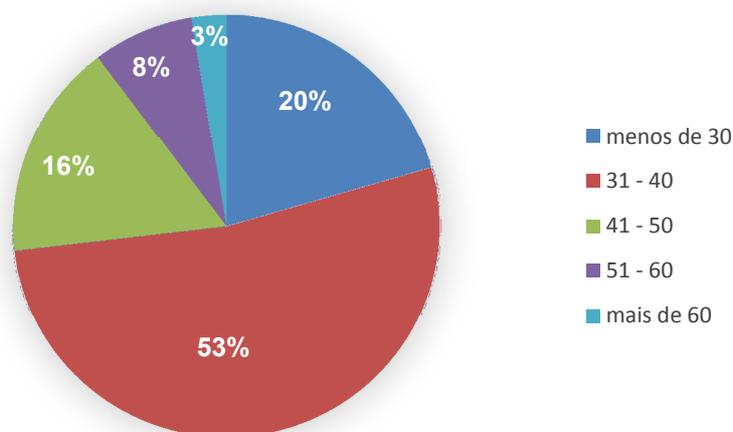
Figura 25 - Escolaridade dos arrendatários do PAR entrevistados



Fonte: Dados coletados pelo autor nos empreendimentos do PAR selecionados.

Nota: Elaboração do autor

Figura 26 - Faixa etária dos arrendatários do PAR entrevistados



Fonte: Dados coletados pelo autor nos empreendimentos do PAR selecionados.

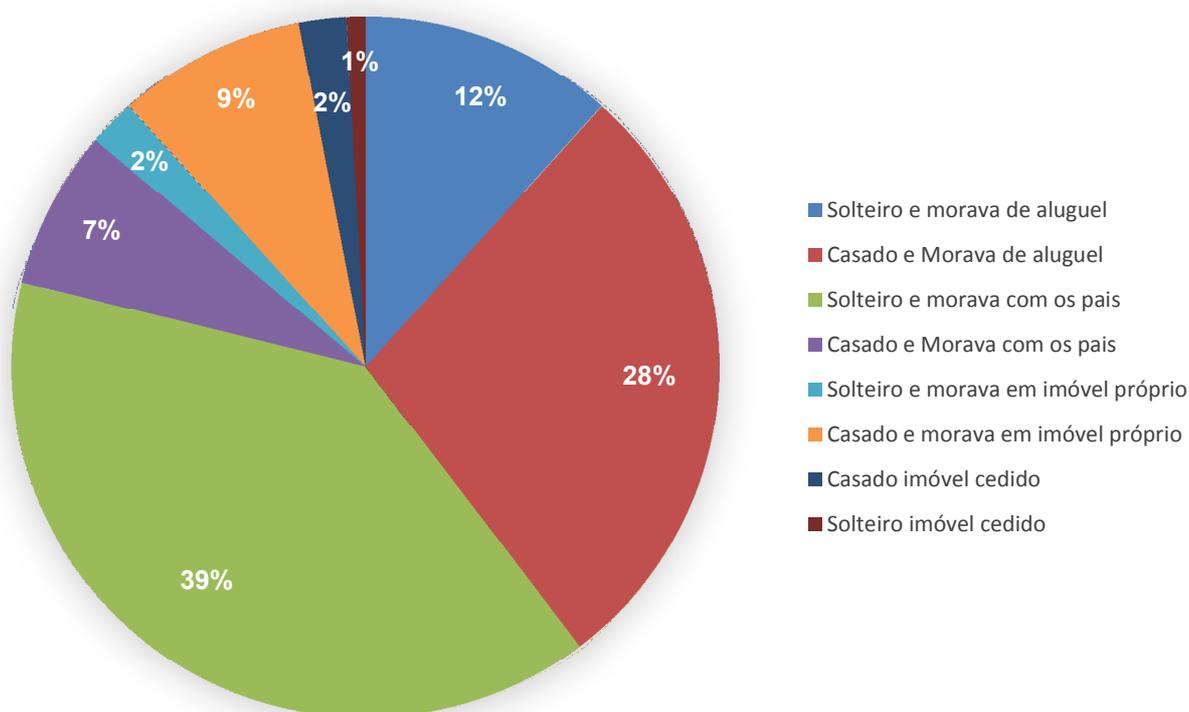
Nota: Elaboração do autor

Por outro lado, os arrendatários das faixas etárias mais baixas, principalmente os incluídos nas faixas com menos de 30 e entre 31 e 40 anos, estavam plenamente inseridos no déficit habitacional, pois eram provenientes de uma situação habitacional anterior ao PAR. Dentre eles, predominavam os solteiros que antes moravam com os pais (39%), seguidos dos casados que moravam de aluguel (28%) (Figura 27). Esse público, proveniente dessa situação habitacional e dessas faixas etárias, apresentou tanto mais anos de estudos como uma

tendência maior a retomá-los, pois muitos foram os que, nas entrevistas, revelaram trabalhar e estudar em cursos técnicos, graduações ou pós-graduações.¹⁰⁸

Observou-se que a situação habitacional relativamente estável do PAR favorece uma certa evolução nos níveis de escolaridade ao longo do tempo. Nos empreendimentos que estavam a mais tempo consolidados numa determinada região da cidade, como foi o caso dos empreendimentos Antônio Martins Filho, em Messejana, Fortaleza (ano de migração 2000), e Luar do Sertão no Loteamento Padre Romualdo, Caucaia (ano de migração 2000), o número de graduados mais o de pós-graduados¹⁰⁹ chegava a ser maior que o dos moradores que tinham apenas o ensino médio.

Figura 27 - Situação habitacional anterior ao PAR



Fonte: Dados coletados pelo autor nos empreendimentos do PAR selecionados.

Nota: Elaboração do autor

Outro dado educacional revelador do perfil dos moradores dos empreendimentos do PAR é a presença dos filhos em escolas particulares, que chegou a 82% dos entrevistados contra 18% que estudavam em escolas públicas (Figura 28). Essa informação, reforça a ideia da educação como um dos principais fatores de ascensão social. Os pais sacrificam parte de

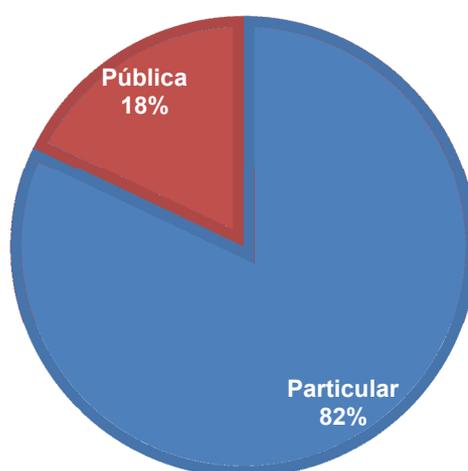
¹⁰⁸ Em 2007, o número médio de anos de estudos na faixa etária de 20 e 24 anos foi de 9,3, mas alcançou apenas 3,9 entre aqueles com 60 anos (SOUZA & LAMOUNIER, 2010, p.57).

¹⁰⁹ A maioria que tinha ou fazia pós-graduação era da área da educação como gestão escolar e inclusão escolar.

sua renda acreditando que a escola particular proporcionará melhores condições educacionais que favorecerão seu filho no acesso a um curso de nível superior que seja mais rentável que o do país.

No entanto, ter o descendente numa escola particular é um sinal de *status*. Diferencia o filho como o “filho da nova classe média” o que não é mais o “filho do pobre que mora na periferia da cidade e estuda na escola da prefeitura ou do estado”, mas aquele que, embora ainda tenha sua residência na periferia da cidade, mora em condomínio fechado e estuda em uma escola particular em outro bairro¹¹⁰.

Figura 28 - Escola dos filhos dos moradores do PAR



Fonte: Dados coletados pelo autor nos empreendimentos do PAR selecionados.

Nota: Elaboração do autor

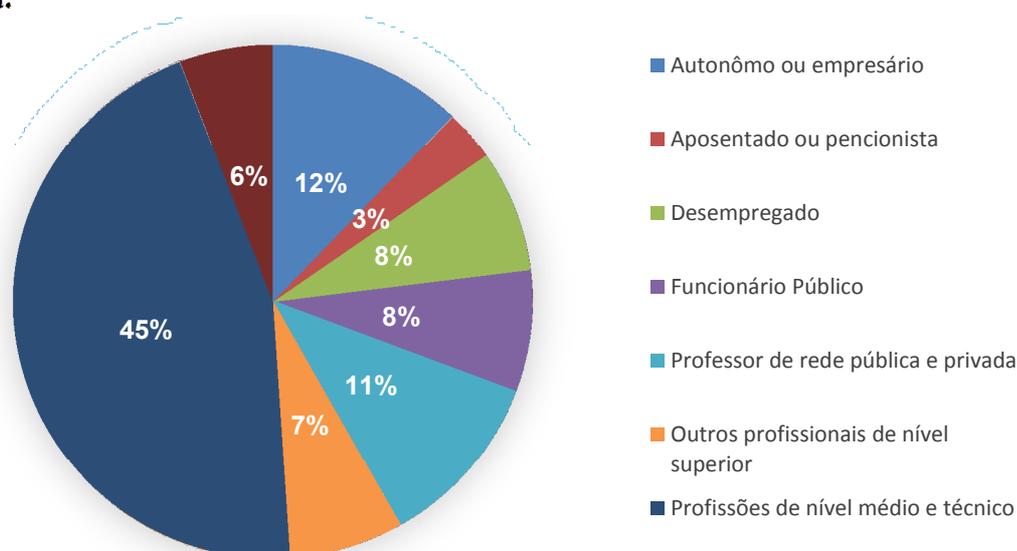
Com o perfil educacional encontrado nos empreendimentos do PAR, confirma-se um público inserido nas características educacionais da conclamada nova classe média. Porém, mesmo com esse número, o crescimento do acesso à educação é muito superficial a ponto de não oferecer uma verdadeira ascensão social da classe devido a duas questões. A primeira diz respeito ao fato de a educação no Brasil ainda possuir muitos problemas relacionados à equidade e distribuição de oportunidades educacionais, com destaque para as deficiências nos níveis fundamental e médio. A segunda relaciona-se com o que se chama de nova classe média. A sua maioria vai, na verdade, ficar lutando para se especializar mais e mais para poder vender o seu único bem, a força de trabalho tecnicizada, como qualquer outro proletário que tem apenas a mão de obra a oferecer.

¹¹⁰ Os questionários revelaram que 47% dos filhos dos entrevistados do PAR estudavam em escolas particulares de outros bairros, elevando o bairro quanto mais periférico fosse.

Basta simplesmente observar o gráfico da Figura 29. Nele, constata-se que a grande maioria dos moradores do PAR são trabalhadores, que não concentram riquezas (terra, imóveis, outros capitais) nem são detentores de meios de produção do capital. Souza & Lamonier (2010) revelam que um dos temores desse público é não conseguir manter o padrão de renda que conquistaram. Temem não deixar um legado material para os filhos, assim, busca-se a estabilidade financeira eterna nesse grupo.

O nível educacional dos moradores do PAR se reflete na sua ocupação. As profissões que requerem nível médio de estudo ou técnico predominam nesse grupo (seguranças privados, motoristas, auxiliar administrativo, técnicos em enfermagem, técnicos em raio x, dentre outros). Na análise registrada neste trabalho, foram computados muitos autônomos que apresentam escolaridade média e também os aposentados e pensionistas, além dos funcionários públicos. Nessa conta, os profissionais de nível médio significaram mais de 50% dos pesquisados (Figura 29). Já os profissionais de nível superior apresentam uma quantidade representativa, principalmente quando se observa os professores da rede pública e particular de ensino, que historicamente são profissionais de nível superior com baixos salários.¹¹¹ Os 7% dos outros profissionais são representados por químicos, contadores, administradores, assistentes sociais, dentre outros (Figura 29).

Figura 29 - Ocupações dos moradores do PAR relacionadas com o nível de escolaridade exigida.



Fonte: Dados coletados pelo autor nos empreendimentos do PAR selecionados.

Nota: Elaboração do autor

¹¹¹ Tanto os professores quanto os funcionários públicos foram tratados de forma separada devido ao PAR, durante a seleção dos arrendatários, ter criado programas que priorizavam funcionários públicos e professores sindicalizados.

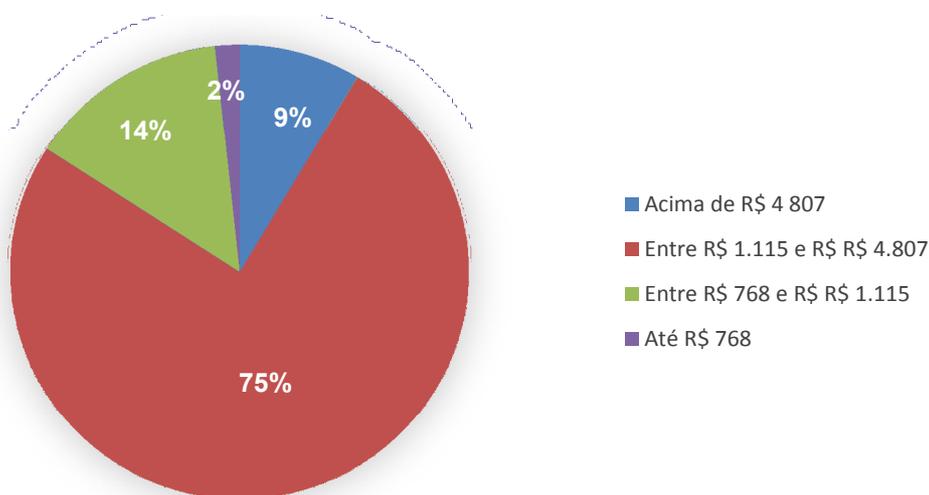
Garantir aos filhos uma “boa educação” em escolas particulares é um indicador ligado mais à renda do que mesmo à mobilidade social através da educação. A partir desse pressuposto que se inicia a caracterização dos arrendatários, seguindo a sua renda e seu modo de consumo.

Como já tratamos em capítulo específico sobre as políticas habitacionais no Brasil, quando o déficit habitacional atinge estratos mais elevados da sociedade, as políticas habitacionais que deveriam ser voltadas para a baixa-renda, acabam por ser absorvidas pelos grupos de maior renda e estabilidade financeira, que garantam o pagamento do financiamento ou, no caso em questão, do arrendamento residencial.

No PAR, o processo que ocorreu foi justamente esse. Famílias de renda média baixa que estavam sendo atingidas pelo déficit habitacional (gráfico da figura 27) se beneficiaram com um programa que *a priori* deveria ser para a baixa renda.¹¹²

Observando o gráfico a seguir (Figura 30), as famílias da classe de renda média (C) com R\$ 1.115 e R\$ 4.807 representam 75% dos entrevistados, já o público de renda média baixa e baixa, somados, chegam apenas a 16%,¹¹³ configurando mais claramente o foco que teve o programa nesse nicho de mercado.

Figura 30 - Renda familiar dos moradores do PAR



Fonte: Dados coletados pelo autor nos empreendimentos do PAR selecionados.

Nota: Elaboração do autor

¹¹² Para classificar as classes de renda familiar mensal que moravam no PAR, partimos da classificação do economista Marcelo Cortez Neri (2010), que atribui como renda média alta (A/B) aquela a partir de R\$ 4.807; como renda média (C) aquela entre R\$ 1.115 e R\$ 4.807; a renda média baixa (D) seria entre R\$ 768 e R\$ 1.115; e a renda baixa (E), até R\$ 768.

¹¹³ É importante destacar que, mesmo inseridos nesses 16%, havia arrendatários que alegavam ser baixa renda, mas possuíam veículos, além de bens de consumo duráveis como: televisores de plasma, geladeira, rádios, DVDs etc. e os filhos estudavam em escolas particulares.

Nos empreendimentos pesquisados, encontraram-se extremos. Destaca-se uma família de quatro pessoas: um casal de analistas financeiros e seus dois filhos, que afirmaram ter uma renda familiar superior a R\$ 4.807. Eles moravam no empreendimento desde o início da sua implantação, mas revelaram que estavam próximos de se mudarem para um imóvel do PMVMC em Messejana, pois o apartamento do PAR não era suficiente para os quatro membros, além de não haver vagas de garagem suficientes para seus dois veículos.

Quando questionados sobre o que fariam com o imóvel do PAR, eles afirmaram que iriam fazer a aquisição antecipada, pagando o valor restante do arrendamento juntamente com os impostos, e depois iriam alugá-lo. O imóvel do arrendamento, nesse cenário, deixa o caráter de um “direito” a habitação, que tem o valor de uso como princípio basilar, e passa a ser um bem privado, agora tornado mercadoria, e o seu valor de troca irá sobrepor o de uso, ficando, às vezes, fechado e vazio à espera de um locatário¹¹⁴ ou de uma valorização do mercado imobiliário. E agora essa família tem dois dos ativos mais importantes para classe média, que seriam a casa própria e o automóvel. (SOUZA & LAMOUNIER, 2010)

No outro extremo, encontrou-se famílias como a de uma moradora de 43 anos, mãe solteira de um filho de 11 anos que declarou ter renda de R\$ 768, proveniente do seu salário de auxiliar de escritório. O imóvel dessa senhora, diferente da grande maioria, não tinha acabamento de luxo, estava com o mesmo piso que foi entregue, paredes de cor branca, mas sujas, sofás simples na sala, uma televisão de 14 polegadas numa mesa da cozinha, sem quadros na parede, sem carpete no chão, sem TVs de plasma, sem carro, sem ar condicionado, como é o comum nos imóveis do PAR.

Ela relatou que tem dificuldades no pagamento do arrendamento e da taxa de condomínio, além de temer a retomada do imóvel pela CEF, pois, segundo a moradora, outros arrendatários já haviam sido despejados. Nesse cenário, o arrendamento residencial no Brasil toma seu significado, que é o de facilitar a retomada do imóvel em caso de inadimplência (BONATES, 2010; e VALENÇA, 2001). Nesse sentido, o direito à moradia é posto de lado, quando uma cláusula financeira é rompida, e mais uma vez o valor de troca sobrepõe o de uso.

O perfil de arrendatário incluído na retórica capitalista da nova classe média está inserido em uma lógica globalizante homogeneizadora e vociferante, que leva todos a consumirem os diversos produtos da modernidade, desde os clássicos, como os bens de consumo duráveis e não duráveis, a serviços de lazer, segurança, viagens de avião, limpeza e

¹¹⁴ Durante a aplicação dos questionários, em todos os empreendimentos encontraram-se imóveis vazios. Os vizinhos desses imóveis informavam, em alguns casos, que o arrendatário nunca havia morado no ali.

habitação (como os condomínios fechados). Nesse processo, o espaço materializará essa nova forma de consumo nova classe de trabalhadores.

Para ilustrar que esse projeto de consumo sistêmico teve sua guinada nos primeiros dez anos do século XXI, destaca-se a venda de automóveis emplacados. Entre 2003 e 2008, batem recordes ano após anos. Em 2010, com a redução do IPI¹¹⁵ oferecida pelo governo em 2009, o Brasil fica em 4º lugar no *ranking* mundial de vendas de carros. Sem falar de outros produtos e serviços que eram historicamente marcas de pessoas da classe média tradicional, como viagens aéreas domésticas que saíram de 33,5 milhões de passageiros, em 2003, para 50,1 milhões, em 2008, e acesso a cartões de crédito, débito e de rede/loja, que cresceram, respectivamente, 438,8%, 418,78% e 434,2% entre os anos de 2000 e 2010.¹¹⁶

O público do PAR está inserido dentro da lógica desse surto de consumo. Uma das primeiras materializações desse processo, nos empreendimentos do PAR, foi a compra maciça de carros e motocicletas pelos arrendatários, o que se tornou um problema no cotidiano dos moradores dos condomínios. Como foram os casos observados nos empreendimentos Bem-te-vi, Juriti e Quarzo, nos quais o número de vagas para veículos é menor que o número de apartamentos nos empreendimentos.

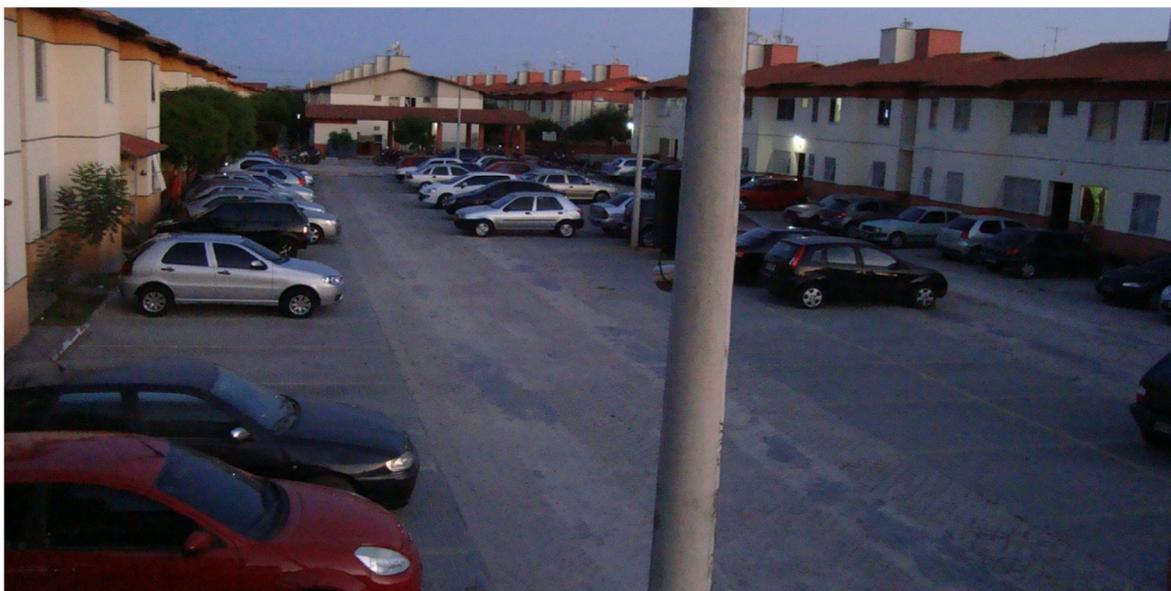
Nos primeiros anos de habitação nos empreendimentos, não haviam problemas com estacionamento, pois não haviam tantos carros. A própria GIDUR/FOR revelou “que os apartamentos foram pensados para baixa renda, assim não se esperava que os arrendatários chegassem a adquirir veículos acima do número de vagas de estacionamento dos empreendimentos”. Todavia, com os estímulos do governo, como a redução do IPI e a expansão do crédito, a realidade tornou-se outra, levando vários arrendatários a adquirirem pelo menos um veículo.

No empreendimento Juriti, os moradores pontuaram esse como sendo um dos principais problemas do condomínio. Nas visitas em campo eram notáveis as garagens abarrotadas de veículos (Figuras 31 e 32). Não só nos três retratados, mas em todos que se caracterizavam como condomínios ou conjunto de casas fechados.

¹¹⁵ Imposto sobre Produtos Industrializados.

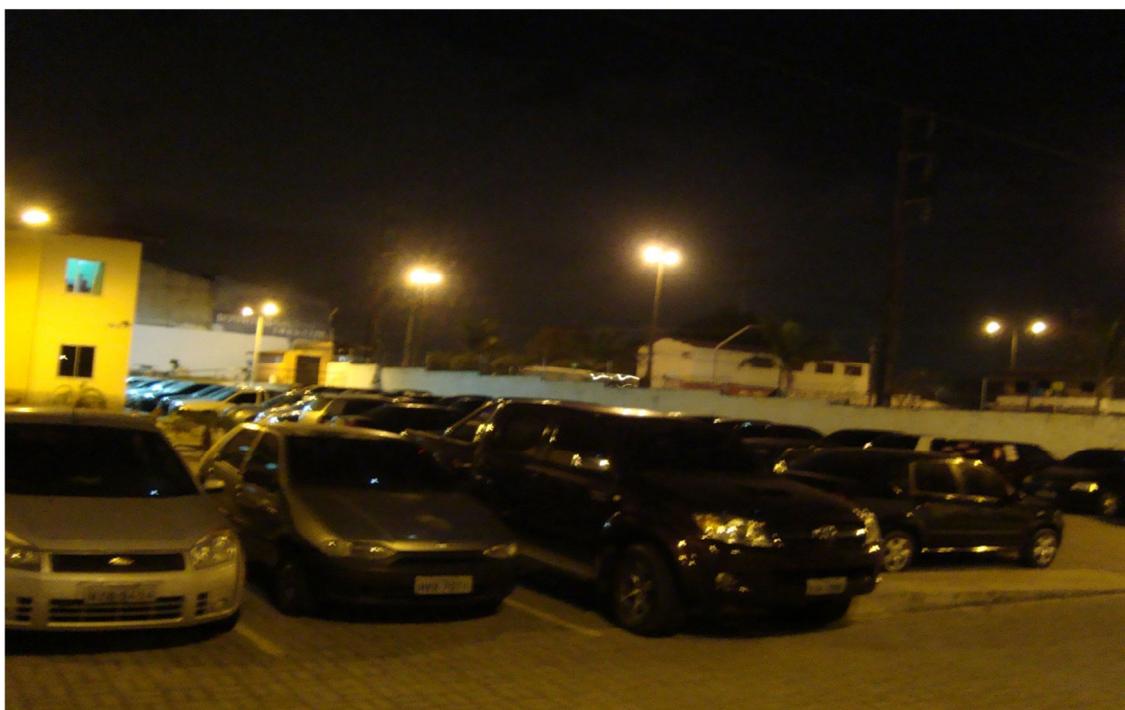
¹¹⁶ Sobre mais detalhes acerca de consumo da nova classe média, cf. NERI, Marcelo Cortez (org.). **A nova Classe Média: O lado brilhante dos pobres**. Rio de Janeiro: FGV, 2010

Figura 31 - Estacionamento do empreendimento Quartzo, no bairro Prefeito José Walter, em Fortaleza



Fonte: Acervo do autor
Novembro de 2012

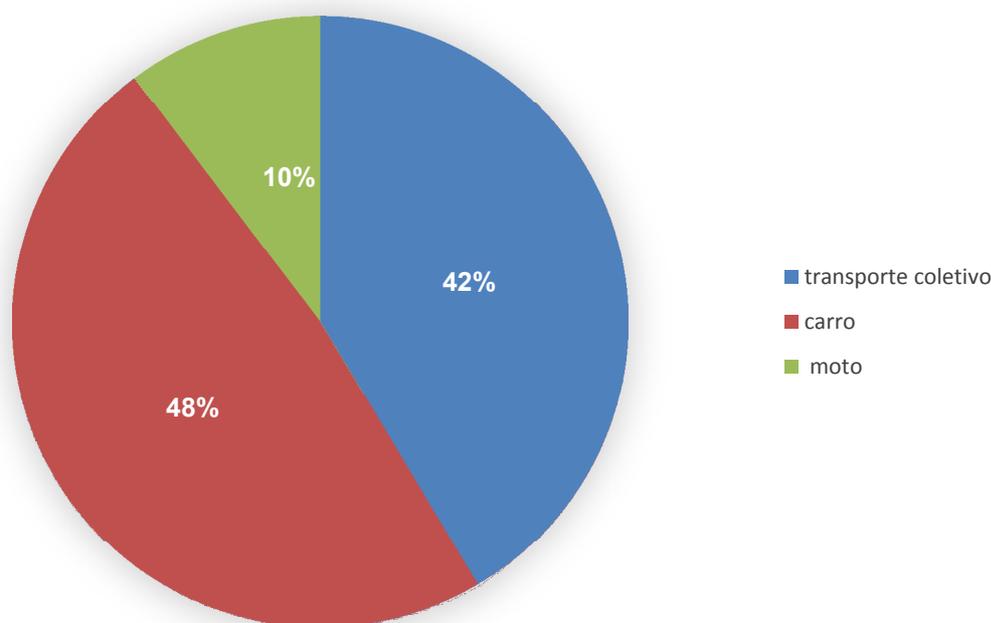
Figura 32 - Estacionamento do empreendimento Juriti, bairro Industrial, em Maracanaú.



Fonte: Acervo do autor.
Setembro de 2012.

A partir do consumo de veículos, coube verificar como se processava a mobilidade urbana nos movimentos cotidianos. O questionário não buscou saber somente como apenas o arrendatário faz sua mobilidade diária, mas também os demais membros da casa. Analisando o gráfico da figura 33, verifica-se que o uso do carro para a mobilidade representa 48%, justificado pelos entrevistados pela distância entre os empreendimentos e o local de trabalho¹¹⁷. No entanto, o transporte coletivo é largamente utilizado, representando 42% dos entrevistados. No caso dos moradores do empreendimento Quartzos, no bairro Prefeito José Walter, existe a reclamação constante da dificuldade de pegar os ônibus na avenida que passa em frente ao empreendimento, devido à superlotação.

Figura 33 - Mobilidade dos moradores do PAR



Fonte: Dados coletados pelo autor nos empreendimentos do PAR selecionados.

Nota: Elaboração do autor

A razão disso, contudo, está justamente na implantação do Quartzos e de mais outros dois empreendimentos do PAR vizinhos seus, o Opala e o Ametista, que juntos somam 704 uh, e mais milhares de pessoas que precisam de transportes.

¹¹⁷ Na questão 17 do questionário, indaga-se em que bairro ou cidade está localizada a ocupação da família (Apêndice C). As respostas revelaram que a maioria dos arrendatários entrevistados mora distante do local de trabalho. As escolas dos filhos, como já retratado, também muitas vezes se localizam em outro bairro ou cidade, situação de moradores dos empreendimentos de Maracanã e Caucaia.

Já nos empreendimentos Juriti e Bem-te-vi, em Maracanaú, não foram registradas reclamações acerca da mobilidade, pois existem várias linhas metropolitanas de ônibus e vans que transitam frequentemente. A dificuldade, entretanto, está na travessia da rodovia, que é muito arriscada para pedestres – intensificada com a instalação dos dois empreendimentos. Diante do problema, os moradores do Juriti uniram-se e pressionaram o poder público para a construção de uma passarela para pedestres, ou a implantação de semáforo e faixa de pedestres.

O último aspecto a ser abordado é a questão da segurança. Nas primeiras visitas aos empreendimentos, vimos que esse é um produto muito consumido nos empreendimentos do PAR. No tópico anterior, que explicitou como o PAR se especializou na RMF, constatou-se que o condomínio fechado foi a forma habitação que predominou. Os empreendimentos situados em áreas tidas como periféricas violentas, como vários instalados nos bairros Jangurussu e Ancuri, foram pioneiros em áreas que não possuíam esse modelo de habitação.

Dessa forma, foram brotando como cogumelos em meio a periferias desprovidas de infraestruturas urbanas e de segurança. Nesse contexto, vemos a ideologia do estabelecimento de apartamentos circundados de muralhas, cercas elétricas, câmeras, guaritas, entre outros, que separam os moradores de dentro dos de fora.

Quando questionados sobre as vantagens e desvantagens de morar em condomínio fechado, os moradores revelaram, de forma quase unânime¹¹⁸, que a segurança é a grande vantagem de morar em condomínio fechado. As desvantagens, por sua vez, eram várias, mas quase todas diziam respeito a dificuldade de convivência com vizinhos, uso de áreas comuns, barulhos, além de conflitos com as empresas administradoras dos empreendimentos.

Em assembleia realizada entre a Administradora Logos e os arrendatários do empreendimento Bem-te-vi em Maracanaú,¹¹⁹ observou-se que entre as pautas discutidas estava o serviço de limpeza das áreas comuns do empreendimento. Havia moradores requerendo a retirada de um dos zeladores, na intenção de reduzir a taxa de condomínio, pois estavam achando alto o custo de manter dois zeladores. Porém, a administradora trouxe junto com ela um profissional de uma empresa de segurança, oferecendo um pacote de produtos de segurança para o imóvel, que incluía sensores de presença na calçada do empreendimento, alarmes e câmeras. Após a apresentação os arrendatários aprovaram de pronto a compra dos

¹¹⁸ Alguns moradores demonstraram certo desânimo de morar em condomínio fechado, principalmente alguns idosos que vinham de ambientes de interioranos ou de bairros tradicionais, onde moravam em casas. Revelaram sentir falta de casas com quintal e dos antigos vizinhos. Alguns chegaram a dizer que se sentiam “enjaulados”. (De relatos colhido no empreendimento Antônio Martins Filho)

¹¹⁹ No dia da assembleia dos arrendatários do Bem-te-vi com a administradora Logos, a presente pesquisa e as datas da aplicação dos questionários foram mostradas para os moradores.

equipamentos. Constata-se como o discurso da insegurança, da reprodução da cultura do medo, tem forte influência na vida das pessoas.

Ribeiro, acerca da reprodução da cultura do medo por essa nova classe média, afirma:

De um lado, os valores igualitários e competitivos são difundidos na sociedade, seja pela universalização da escola pública, seja pela nova dinâmica econômica gerada pela globalização, que conchama todos a tornarem-se consumidores dos produtos da modernidade, seja ainda pela difusão de uma cultura de direitos de cidadania. De outro, a reconfiguração social das altas classes médias, a construção da percepção coletiva de declínio e perda de prestígio, a difusão da “cultura do medo”. As representações sobre as causas da violência, ao atribuí-las à existência de um estado de anomia prevalecente nas favelas e bairros pobres, concorrem eficazmente para construção de imagens coletivamente apropriadas que impedem as camadas populares de transformar o acesso aos valores da ordem igualitária em fermento para se constituírem em atores sociais legítimos. Ao mesmo tempo, incentivam a adoção pelas altas classes médias de um comportamento de secessão urbano, trazidos na busca de fronteiras simbólicas e materiais que as separem do mundo das classes populares. (RIBEIRO, 2004, p. 35)

Dessa forma, concordamos com o autor, os muros estabelecidos nos empreendimentos do PAR não são apenas de concreto e tijolos, mas muros simbólicos que distanciam coisas e pessoas que são próximas. Uma das perguntas finais do questionário era se os arrendatários participavam de algum movimento do bairro. A resposta, unanimemente, foi não.

É importante destacar, nesse momento, o que disse Amélia Damiani: “O habitante dos conjuntos também vive o restante da cidade, e, como memória, outros modos de vida já vividos em outros lugares”. Outros cantos da cidade, de onde vieram.” (1993, p. 28). Isto é, os moradores do PAR revelaram, na pesquisa, que a grande maioria deles provem de outras partes da cidade, diferentes da área que eles habitam atualmente.

Dessa forma, deve-se derrubar o discurso que se vende sobre uma “nova classe média” e identificá-la como uma nova classe trabalhadora, que se iguala aos habitantes que estão fora dos muros do condomínio.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como afirmamos no início deste trabalho, a nossa intenção foi entender o PAR não de forma isolada, mas inserindo-o num contexto espacial e temporal mais amplo, privilegiando os agentes envolvidos no programa. Para tanto, não nos restringimos ao estudo das vias institucionais jurídicas e legais do seu funcionamento tampouco circunscrevemo-nos à análise da relação dos seus agentes oficiais. Em vez disso, procuramos tratar todos esses elementos de forma integrada, levando-se em conta os agentes privados (construtoras, administradoras), públicos (CEF, prefeituras) bem como os arrendatários, que são os beneficiários finais.

De acordo com nossa compreensão, a materialização do PAR no espaço metropolitano de Fortaleza só poderia ser entendida a partir da inserção desse programa na linha da vida das políticas habitacionais brasileiras. Concebido em escala nacional, teve suas diretrizes estabelecidas nesse âmbito, mas, uma vez processado na escala local, com agentes locais, resultou em peculiaridades apreendidas a partir de uma leitura mais acurada.

No decorrer do trabalho, buscamos manter a visão de totalidade e de multiescalaridade da realidade tendo em vista a inserção do PAR no contexto de um espaço metropolitano situado na periferia do capitalismo no nordeste brasileiro. Nessa região, de urbanização tardia e acelerada, a questão habitacional é fruto das contradições do capital, que tem, assim, papel central na (re)produção do espaço urbano.

No que concerne ao momento histórico, o PAR assume importância singular, porque perpassou por dois marcos das políticas habitacionais brasileiras: o fim do BNH e a criação do Ministério das Cidades. O primeiro marco caracterizou-se pela fase do “hiato” das políticas habitacionais, da municipalização, da ascensão do autofinanciamento, do aprofundamento do déficit habitacional, da multiplicidade de programas habitacionais desconexos, mas que, por outro lado, favoreceu uma maior participação do acirrado debate sobre novas soluções para a questão habitacional no Brasil. O segundo marco distinguiu-se pela criação do Ministério das Cidades, em 2003, período do primeiro governo Lula. Nesse momento, verificam-se profundas mudanças nos rumos das políticas habitacionais que passam por um processo de centralização, mas, também, de uma maior aproximação do mercado imobiliário com o Estado. Esses eventos refletiram no PAR ao longo de sua existência e isso permitiu que realizássemos uma periodização em três tempos: *início, concretização e extinção*.

No *início* (1999 a 2002), ou seja, na sua fase de criação, o programa se caracterizou por inovações sem precedentes no Brasil como: o formato de *leasing* residencial, modelo importado da Europa, que aqui serviu mais para evitar a inadimplência; a criação de um fundo próprio, o FAR; a relação público/privada estabelecida entre a CEF e as construtoras e, algumas vezes, as prefeituras; a contemplação dentro das suas diretrizes da restauração de prédios nas áreas centrais para uso residencial, como adoção de equipamentos locacionais para se instalar um empreendimento; além da relação, nada harmoniosa, na maioria das vezes, dos arrendatários com as construtoras e com as administradoras.

Nessa fase, o programa atuou de forma distributiva pelo território brasileiro, produzindo unidades habitacionais, inicialmente, nas regiões Sudeste e Nordeste, nas capitais e em algumas cidades com mais de 100 mil habitantes. Embora afirmasse na sua legislação buscar contemplar o público de menor renda, seu foco foi o de mercado entre 3 a 8 s.m, faixa de renda que podia pagar pelo arrendamento, o que deixou, mais uma vez, de fora o público de renda mais modesta (até 3 s.m), repetindo o padrão excludente das políticas habitacionais brasileiras.

Na RMF, o PAR, durante esse período, se caracterizou, ainda, por uma produção realizada pela CEF e por várias construtoras de pequeno e médio porte, atuando na produção de empreendimentos com baixo número de unidades habitacionais distribuídas por áreas de urbanização consolidada como os bairros: Parangaba, Damas e Couto Fernandes, mas também partindo para a construção de imóveis em bairros periféricos, nos vazios urbanos da cidade, como Messejana, Siqueira, Quintino Cunha, Passaré, Itaperi, Mondubim, além das cidades de Maracanaú, Caucaia e Pacajus.

Alguns desses bairros passaram por um novo processo de incorporação após a instalação dos empreendimentos do PAR, pois levavam infraestrutura para as áreas onde se instalavam bem como um público potencial consumidor de média renda, demandando serviços de educação particular, além de academias de musculação, comércios de produtos alimentícios, dentre outros, como podemos verificar nos bairros do Passaré e do Mondubim.

Dentre os primeiros empreendimentos do PAR instalados na RMF, alguns foram construídos em loteamentos seguindo a tipologia de casa geminada, mas prevalecendo o condomínio horizontal (casas) e o condomínio vertical (apartamentos), sendo os prédios de dois a quatro pavimentos. Os empreendimentos, em geral, trazem consigo um modelo de condomínio fechado com a presença de muros altos, guaritas, cercas elétricas e seguranças. Em pesquisa de campo, desvendamos que tais características constituíam instrumentos

estruturais que, dentre outros aspectos, facilitavam a comercialização dos imóveis, principalmente em periferias pobres, atrelada ao discurso da segurança.

Ficou claro ainda nas entrevistas com moradores desse formato de imóvel, o fortalecimento, muitas vezes, de um sentimento de negação do bairro. Alguns arrendatários chegaram a afirmar que não frequentavam nada no entorno do empreendimento, como constatamos nos bairros Jangurussu e Ancuri.

Na *concretização* (2003-2007), o PAR é repaginado. Compreendemos esse momento como o de maior destaque do programa na sua história e no cenário nacional. Em pleno governo Lula, optou-se, inicialmente, pelo mantimento dos programas habitacionais do período FHC. Assim, o PAR teve alteração nos seus agentes, pois a SEDU sede lugar para o MCidades, que passa a ser agente gestor do programa e centralizador da política urbana nacional. A CEF ficou como agente operador, mas ainda centralizando boa parte das funções de produção e comercialização do programa. As prefeituras adquiriram a prerrogativa de também construir no PAR, enquanto dois tipos de empreendimentos ficaram estabelecidos para os arrendatários: o de especificação padrão e o de especificação mínima – uma medida paliativa do governo para atender um público de menor renda. Novas diretrizes são estabelecidas para a implantação do programa que se expande por todas as capitais e regiões metropolitanas brasileiras além de muitas cidades com mais de 100 mil habitantes, principalmente as do Sudeste.

Nesse período (2003), no primeiro mandato do novo presidente, houve a maior alocação de recursos do PAR no Brasil. Mas, algum tempo depois (2005), ocorreu um refluxo de sua produção relacionado ao período de crise política envolvendo membros do governo no caso conhecido como “Mensalão”. No ano seguinte, com a reeleição do presidente Lula, tem-se uma nova alavancada na produção do programa em escala nacional.

Na fase da *concretização* (em 2003), diferente do Brasil como um todo, foi quando menos se produziu unidades do PAR na RMF. Só em 2006, o programa alcançou seu ápice outra vez. Nesse entremeio, a distribuição espacial do programa seguiu, de certa forma, os caminhos do período inicial, no entanto o número de empreendimentos foi menor, mas o número de unidades por empreendimento cresceu significativamente. Outra mudança foi a presença predominante de construtoras de médio e grande porte em relação ao período anterior. Os bairros Jangurussu e Itaperi foram os que mais adquiriram empreendimentos do PAR. O primeiro é um bairro historicamente conhecido pela pobreza, pela presença de um “lixão” desativado, que agora desponta como uma nova fatia de investimento no mercado imobiliário juntamente com outros bairros da periferia da capital cearense. Nessa fase, o

padrão construtivo é o condomínio vertical de apartamentos, alguns com dois pavimentos outros com quatro, mas todos no modelo de condomínio fechado.

O público-alvo do programa fica evidente. Não é mais o de baixa renda, mas a “classe C” ou “público de mercado” ou “nova classe média” ou ainda “faixa econômica”, que vai crescer progressivamente à medida que o país melhora sua economia. Na verdade, trata-se, como disse Marilena Chauí em entrevista à revista *Cult*¹²⁰, de uma realidade social inédita, pois essa faixa econômica “é uma nova classe trabalhadora [...], mas que surge no momento em que vigora o capitalismo neoliberal”. (CHAUÍ, 2013, p.10). Tal pensamento foi constatado nas entrevistas em empreendimentos do PAR na RMF. O grupo desses arrendatários é composto por trabalhadores autônomos, motoristas, auxiliares de enfermagem, técnicos, professores, atendentes de telemarketing, advogados, contadores, corretores, dentre outros. Em geral, tais trabalhadores possuem filhos que estudam em escolas particulares do bairro, têm transporte próprio, frequentam academia de musculação, em outras palavras, são trabalhadores que hoje estão com um poder de compra dado pelo crédito e sua falsa ilusão de que se têm dinheiro.

Na *extinção* (2008 a 2009), depois de ter resistido a quase uma década de momentos marcados por altos e baixos, ter ganhado destaque no cenário nacional com inovações, ter servido de base prática para muitas construtoras atuarem na produção de habitação popular de mercado, o PAR começa a reduzir sua produção (em meados de 2007) quando o imóvel arrendado podia ser adquirido antecipadamente, abrindo espaço para a modalidade de financiamento.

Em 2008, os recursos destinados ao PAR reduziram-se drasticamente. Foi o ano da explosão da “crise imobiliária norte-americana”. No dia 25 de março de 2009, como uma estratégia para impulsionar a economia brasileira e diminuir os efeitos da crise financeira mundial, é lançado o Programa Minha Casa, Minha Vida, que passa a centralizar a política habitacional brasileira. O PMCMV passa a absorver todos os programas, pois atinge tanto o público mais pobre, com renda até 3 s.m dos fundos públicos (OGU), quanto os de mercado (renda entre 3 e 10 s.m), em que se situa o público do PAR. Nesse momento, recursos para o PAR são disponibilizados, mas não são contratados e a CEF e as construtoras não demonstram mais interesse no programa. Com o novo programa, o arrendamento cede lugar ao financiamento e a participação das prefeituras passa a ser obrigatório e não opcional como era no *leasing* habitacional. Os imóveis são comercializados pelas imobiliárias, não mais pela

¹²⁰ Revista *Cult*, ago. 2013.

CEF, abrindo as portas para a incorporação, dentre outras diferenças, mas o que destacamos é que existe muito do PAR que permaneceu no PMCMV.

Em 2008, o PAR já havia deixado de contratar empreendimentos na RMF, buscando concluir o que estava em construção começando um processo de aquisição antecipada. Desse modo, os arrendatários eram estimulados a virarem proprietários dos imóveis e terceirizadas do ramo imobiliário eram enviadas para apresentar as possíveis vantagens de tal aquisição.

A distribuição espacial do programa no espaço metropolitano seguiu, em seus anos de atuação, de forma pulverizada e relacionada à oferta de terrenos com infraestrutura, dotados de serviços com um preço que, somado aos gastos com a construção do empreendimento, não excedesse o valor teto por unidade do programa. Ainda por cima, os terrenos deveriam estar localizados em áreas da cidade que tivessem uma demanda do perfil de possíveis arrendatários.

Constatamos, a partir de pressuposto, que a questão fundiária não foi pensada no PAR. Tal constatação evidencia-se pela mudança progressiva no teto do valor das unidades do programa que era, justamente, uma resposta aos processos de especulação nas cidades. A ausência de estratégia urbanística fundiária permanece no PMCMV como ilustra Andrade (2011):

A ampliação do crédito, dos subsídios de forma substancial, associada à desoneração na indústria da construção civil, com incentivos fiscais e garantias de agilidade na tramitação dos processos junto às municipalidades, na verdade não se fez acompanhar de nenhuma estratégia urbanística ou fundiária. (p. 16)

A inobservância da questão do planejamento urbano não nega a patente intensificação do processo de aproximação entre Estado, construtoras e capital financeiro. (SHIMBO, 2010).

O afastamento do poder público local na promoção do PAR dificultou um melhor desenvolvimento do programa na RMF, pois prejudicou-o desde sua divulgação, perpassando pela seleção dos arrendatários, até a própria produção do programa. A prefeitura possui, atualmente, um leque de instrumentos legais disponíveis. O IPTU progressivo, por exemplo, poderia ter viabilizado a conquista de imóveis para a restauração com fins habitacionais no Centro de Fortaleza. Outra vantagem que essa parceria poderia ter oferecido seria a redução de tarifas e impostos urbanos que barateiam o custo da produção, pois, como se viu, o gargalo do PAR encontra-se no cálculo. O preço teto do imóvel, que é a soma do preço da terra urbana mais a construção do imóvel, não poderia ser excedido, por isso a ausência de auxílio

fiscal local provocou constantes variações nos preços das habitações do programa durante os anos de sua existência.

Nesse contexto, a RMF é contemplada pelas políticas habitacionais, antes com o PAR e agora com o PMCMV, mas também é acompanhada por processos de segregação urbana decorrentes do alto valor da terra urbana, que ainda continuam bem presentes.

As políticas urbanas, mesmo estabelecendo leis e decretos que determinam os direitos de uso de vazios urbanos, não conseguem romper com o poder das elites fundiárias locais nem com as manobras capitalistas dos incorporadores imobiliários, que têm, em muitos casos, o próprio Estado capitalista como principal parceiro.

Dadas as circunstâncias, vemos, cada vez mais, a habitação sendo encarada como um bem privado, como espaço de troca pelos grandes especuladores imobiliários, que se aproveitam dos subsídios do Estado para agregar valor à mercadoria casa. O problema dessa prática reside no fato de a moradia ser “direito natural” (Souza, 1993) de alguém que lutou por ele. Desse modo, a contradição ganha corpo, pois o cidadão tem o direito, mas não pode usufruí-lo, porque foi segregado do processo por não ter o perfil de renda desejável.

Nos espaços de reserva apontados nos documentos do extinto PAR, como os distritos rurais de Caucaia, Maracanaú e Pacajus, foram construídos grandes conjuntos habitacionais, mas também pequenos conjuntos de casas padronizadas no formato de condomínio fechado, seguindo os mesmos modelos de condomínios verticais fechados do período do PAR. Tem-se, assim, um cenário que evidencia a expansão do capital imobiliário e financeiro promovido pelos financiamentos públicos em habitação e infraestrutura urbana. O solo urbano, mais do que nunca, tem o seu valor de troca sobrepondo o valor de uso.

Na nossa concepção, o maior problema que os agentes encontraram no PAR foi que esse modelo de arrendamento não propiciou uma maior circulação do capital imobiliário uma vez que nele o beneficiado central era o arrendatário e não as construtoras e os incorporadores como é o caso do PMCMV.

Não para finalizar, mas para melhor questionar, o PAR tomou o caminho da extinção, mas os seus moradores, os representantes da nova classe trabalhadora, continuam morando numa área periférica pobre no formato de condomínio fechado. O capital imobiliário permanece incorporando no entorno dos empreendimentos. A valorização do solo atinge, nesse contexto, níveis surreais. Enfim, a (re)produção das relações de produção não extinguiram. Quais caminhos tomaram esses novos espaços da metrópole que cada vez mais se expandem convocando todos os espaços a participarem da (re)produção capitalista da cidade?

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Pedro. Eu já tenho onde morar... a cidade da informalidade. *In*: ABRAMO, Pedro. (Org.). **A cidade da informalidade**. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras / FAPERJ, 2003, p. p. 7 -12.
- ABREU, Maurício de. Da habitação ao hábitat: a questão da habitação popular no Rio de Janeiro e sua evolução. Rio de Janeiro: **Revista Rio de Janeiro**, n. 10, p. 210-234, maio./ago. 2003.
- AMORA, Zenilde Baima. **Indústria e Espaço no Ceará**. *In*: BORZACCHIELLO, José. CAVALCANTE, Tércia. DANTAS, Eustógio. (Orgs.). Ceará: um novo olhar geográfico. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2005.
- _____. **O espaço urbano cearense: breves considerações**. *In*: AMORA, Z. B. (org). O Ceará: enfoques geográficos. Fortaleza: FUNECE, 1999.
- _____. **As transformações da indústria de Fortaleza face a política de industrialização do Nordeste**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências humanas – Universidade de São Paulo, São Paulo.1978
- ANDRADE, Eliana Santos Junqueira de. **Síntese histórica das políticas habitacionais no Brasil (1964 a 2010)**: avanços de antigas propostas e retorno a velhas práticas. *In*: XIV Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, 2011.
- ARAGÃO, Thêmis Amorim. **Influência das políticas habitacionais na construção do espaço urbano metropolitano de Fortaleza história e perspectivas**. Rio de Janeiro. 2010. 131f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.
- ARAÚJO, Ana Maria Matos. **Fortaleza, metrópole, regional: trabalho, moradia e acumulação**. Fortaleza: EDUECE, 2010.
- ARRETCHE, Marta. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. **Espaço e Debates**, ano X, n. 31, pp. 21-36, 1990.
- AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luiz Cesar Gomes de. **Habitação e Poder**: da Fundação Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Biblioteca Virtual. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011[1982]. Disponível em <w http://www.bvce.org/DownloadArquivo.asp?Arquivo=AZEVEDO_ANDRADE_Habitacao_poder.pdf > Acesso em: 11 de ago. de 2012.
- AZEVEDO, Sérgio de. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. *In*: SANTOS JÚNIOR, O. A. dos; CHRISTOVÃO, A. C.; NOVAES, P. R. (orgs.), **Políticas Públicas e Direito à Cidade**: Programa Interdisciplinar de Formação de Agentes Sociais e Conselheiros Municipais, Rio de Janeiro: Letra Capital - Observatório das metrópoles. 2011.

_____. Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências. *In:* CARDOSO, A. L. (org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre. ANTAC. 2007 (Coleção Habitar).

_____. A questão da moradia no Brasil: necessidades habitacionais, políticas e tendências. *In:* **Forum América Latina - Habitar 2000**, Salvador: mai, 2001

_____. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): Criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, v.22 n°4, 107-119, out-dez de 1989.

BACHELARD, Gaston. **A formação do espírito científico: contribuição para uma psicanálise do conhecimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BACK, Vilmar. **Arrendamento Residencial: um estudo da implementação do programa em Blumenau – SC**. Itajaí. 2005.117f. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Políticas Públicas) – Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2005

BONATES, Mariana Fialho. **Ideologia da casa própria... sem a casa própria: O Programa de Arrendamento Residencial na Cidade de João Pessoa – PB**. João Pessoa: Ed. Universitária da UFPB, 2009.

_____. Programa de Arrendamento Residencial - PAR, São Paulo. **RISCO. Revista de pesquisa em arquitetura e urbanismo**.v.7. EESC-USP - pp. 147 -164, 2008.

BONDUKI, Nabil Georges; ROSSETTO, Rossella. **Política Urbana e Habitacional**. Disponível em: <http://www.nabil.org.br/publicacoes_ver.php?idConteudo=457>. Acesso em dez. de 2012

BONDUKI, Nabil Georges. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa. São Paulo. **Revista Teoria e Debate**. n° 82. maio e Jun. de 2009 - pp. 8 - 14. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/uploads/TD82-Nacional.pdf>>. Acesso em: 21 de jun. de 2012.

_____. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. São Paulo. **Arc. Urb. Revista Eletrônica de Arquitetura e urbanismo**. USJT. n° 1, 2008. Disponível em: < www.usjt.br/arq.urb/numero_1/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em: 21 de jun. de 2011.

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

_____. **Origens da habitação social no Brasil**, São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

_____. (org.). **Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**, São Paulo: Studio Nobel, ed. 2. 1997a.

_____. À guisa de conclusão: das experiências concretas para a construção de um novo ideário em políticas urbanas. *In:* BONDUKI (org.) **Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**, São Paulo: Studio Nobel, ed. 2. 1997b.

_____. Origens da habitação social no Brasil, São Paulo, **Análise Social**, v XXIX (27), p. p. 711 – 732, 1994.

BOTELHO, Adriano. **O urbano em fragmentos: a produção do espaço da moradia pelas práticas do setor imobiliário**. 1. Ed. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2007.

BRANDÃO, C. A. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: UNICAMP. 2007.

BRASIL, MINISTÉRIO DO INTERIOR. **As principais linhas de financiamento do BNH - 1983**. Brasília, BNH, 1983.

_____. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Cadernos. MCidades Habitação: Política Nacional de Habitação**. Brasília. Vol. 4. 2004. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitaao.pdf>> Acesso em: jan. 2013.

_____. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Guia básico dos programas habitacionais: Direito à cidade**. Brasília, Secretaria Nacional de Habitação. 2007.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional em 5 de outubro de 1998, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 67/2010, pelo Decreto nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94**. Brasília: Secretária de Edições Técnicas, 2011 (1988).

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, **Censo 2010: escolaridade e rendimento aumentam e cai mortalidade infantil**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=2125&id_pagina> Acesso em: 01Jun. de 2012.

_____. Lei nº9.514, de 20 de novembro de 1997. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. **Diário Oficial da União**.1997 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9514.htm>. Acesso em: Jun. 2013.

_____. Lei nº11.474, de 15 maio de 2007. Altera a Lei nº 10.88, de 12 de fevereiro de 2001, que cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra. **Diário Oficial da União**. 2007 Disponível em: <www.cidades.gov.br/images/stories/arquivos> Acesso em: fev. de 2012.

_____. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**.1964 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm>. Acesso em: jul. de 2013

_____. Lei nº11.474, de 15 maio de 2007. Altera a Lei nº 10.88, de 12 de fevereiro de 2001, que cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com

opção de compra. **Diário Oficial da União**, 2007. Disponível em:
<www.cidades.gov.br/images/stories/arquivos> Acesso em: fev. de 2012.

_____. Portaria n. 258, de 14 de maio de 2008. Altera a Portaria nº 493, de 4 de outubro de 2007, que estabelece as diretrizes gerais para aplicação dos recursos e implementação do Programa de Arrendamento Residencial e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 2008. Disponível em: <www.cidades.gov.br/images/stories/arquivosSNH/Arquivo> Acesso em: mar. de 2012

_____. PORTARIA No 266, DE 19 DE MAIO DE 2008. Dispõe sobre a alocação dos recursos do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR a serem utilizados na aquisição de imóveis para atendimento aos objetivos do Programa de Arrendamento Residencial – PAR. **Diário Oficial da União**, 2008b. Disponível em:
<www.cidades.gov.br/images/stories/arquivosSNH/Arquivo> Acesso em: mar. de 2012

_____. Portaria n. 493 de outubro de 2007. Estabelece as diretrizes gerais para aplicação dos recursos e implementação do Programa de Arrendamento Residencial - PAR e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 2007. Disponível em
<www.cidades.gov.br/images/stories/arquivosSNH/Arquivo> Acesso em: mar. de 2012

_____. **Portaria n. 231, de 4 de junho de 2004**. Estabelece as diretrizes gerais para aplicação dos recursos alocados ao Programa de Arrendamento Residencial – PAR e dá outras providências. Disponível em: <www.cidades.gov.br/images/stories/arquivosSNH/Arquivo> Acesso em: fev. de 2012.

_____. **Portaria n. 31, de 13 de dezembro de 2001**. Estabelece as diretrizes aplicação dos recursos alocados ao Programa de Arrendamento Residencial – PAR e dá outras providências. Disponível em: <www.cidades.gov.br/images/stories/arquivosSNH/Arquivo> Acesso em: fev. de 2012.

_____. Tribunal de Contas da União. **Avaliação do TCU sobre o Programa Morar Melhor**, Brasília, Sumário executivo 20. 2004. Disponível em: <www.tcu.gov.br/avaliacaodeprogramasdegoverno> Acesso em: maio de 2013

_____. Lei 10.931 de 3 de agosto de 2004, instituiu, o regime especial de tributação - RET aplicável às incorporações imobiliárias. Brasília. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <<http://www.portaltributario.com.br/guia/afetacao.html>> Acesso em: maio de 2013

_____. Lei n.10.188 de 12 de fevereiro de 2001, cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências. Brasília. **Diário Oficial da União**. 2001a. Disponível em:
<www.cidades.gov.br/images/stories/arquivosSNH/ArquivoPDF/Leis/lei-10188-2001.pdf> Acesso em: fev. de 2012.

_____. Portaria nº 31 de 13 de dezembro de 2001, Estabelece diretrizes para aplicação dos recursos alocados no Programa de Arrendamento Residencial. Brasília. **Diário Oficial da União**. 2001b. Disponível em: <www.cidades.gov.br> Acesso em: fev. de 2012.

BLANCO, Mirian, Gargalos Públicos, **Revista Construção Mercado**. Ed. 96 julho de 2009.

BRAUDEL, Fernand. **Civilização material, economia e capitalismo, século XV a XVIII**. Tradução de Telma Costa. São Paulo: Martins Fontes, 1995. (volume 1)

CAIXA - Prestação de contas ordinária anual relatório de gestão do exercício de 2009.

Relatório de gestão do FAR 2009. Março de 2010. Disponível em:

<http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/caixa/processos_contas_anuais/Relatorio_Gestao_2009_FAR.pdf> Acesso em : jul. 2013

_____. - **Programa Morar Melhor**. Site da CAIXA. Disponível em:

<http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programas_habitacao/morar_melhor/saiba_mais.asp>. Acesso em: out. 2012a

_____. - **Programa Habitar Brasil/BID**. Site da CAIXA. Disponível em:

<http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programas_habitacao/habitar_brasil_bid/index.asp>. Acesso em: out. 2012b

_____. **Edital nº de 22 de julho de 1999**. Programa de Arrendamento Residencial.

Disponível em:

<<https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/Publicacao/Texto/programa/PAR.htm>>. Acesso em: 13 set. 2008.

_____. - **PAR - Programa de Arrendamento Residencial** Disponível em:

<http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/estadual/programas_habitacao/par/saiba_mais.asp>. Acesso em: 13 set. 2008a.

_____. **Cartilha do PAR: Módulo Produção de Empreendimentos**. maio de 2008b.

_____. **Cartilha do PAR: Módulo Arrendamento**. junho de 2008c.

CARLOS, Ana Fani, **Espaço Urbano: Novos escritos sobre a cidade**, São Paulo, LAPUR Edições eletrônicas, 2007.

_____. **América Latina, campo cidade e turismo**. 1. ed. Buenos Aires: Clacso, 2006.

_____. **A (Re)Produção do Espaço Urbano**. São Paulo: Edusp, 1994.

CASTRO, Carolina M. P. A explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90 e as cooperativas habitacionais. *In: Ética, planejamento e construção democrática do espaço* - Rio de Janeiro Anais: Encontros nacionais da ANPUR. v. 9, p. 1478 - 1490. 2001. Disponível em:

<<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/issue/view/88/showToc>> Acesso em: Dez. 2012.

_____. **A explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90**. São Paulo: Universidade de São Paulo/FAU, Tese de Doutorado, 1999.

CHAUI, Marilena, Pela responsabilidade intelectual e política. São Paulo, **Revista CULT**. ano 16. ago.2013.

CHERKEZIAN, Henry; BOLAFFI, Gabriel. Os caminhos do mal-estar social: Habitação e urbanismo no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v1, n50, p 125 – 147, março, 1998. Disponível em:< <http://www.novosestudos.com.br>>. Acesso em: 15 mar. 2013.

COCHRAN, W.G. **Sampling Techenique**. John Wile & Sons, Inc. 1.965

CORRÊA, Roberto Lobato. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. *In*: CARLOS, Ana Fani; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **A produção do espaço urbano**: agentes e processos, escalas e desafios. Contexto. São Paulo, 2011.

_____. **Trajétórias Geográficas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

CORREIA, Telma de Barros, **A construção do Habitat moderno no Brasil: 1870-1950**, São Paulo: RiMa/ FAPESP, 2011.

COSTA, Bolivar. **O drama da classe média**. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1973.

COSTA, Maria Clélia Lustosa da. Fortaleza: expansão urbana e organização do espaço. *In*: SILVA, José Borzacchiello da. *et al.* **Ceará um novo olhar geográfico**. 1 ed. Fortaleza. Demócrito Rocha, 2005, p, 51-100

_____. A cidade e o pensamento médico: uma leitura do espaço urbano **Mercator - Revista de Geografia da UFC**, Fortaleza, v 1, n 2, p. 61 – 69, 2002.

DAMIANI, Amélia Luiza. **A cidade (des)ordenada**: concepção e cotidiano do conjunto habitacional. Itaquera I. 1993. 358p. Tese (Doutorado em Geografia) – FFLCH, Universidade de São Paulo, 1993.

DIÁRIO DO NORDESTE, **Programa garantirá 10 mil casas populares**. Fortaleza, 4 de fev. de 2006. Disponível em:
<<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=312906>>. Acesso em: mar. 2011.

_____. **Feirão da casa própria terá juro mais baixo e vai ofertar 30 mil imóveis**. Fortaleza, 16 de maio de 2012. Disponível em:
<<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=1137837> > Acesso em: mar: de 2013.

ENGELS, Friederich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. Tradução: Rosa Camargo Artigas e Reginaldo Forti. São Paulo: Global, 1985.

_____. **A questão da habitação**. Tradução: BERTELLI, Antonio Roberto; MONTEIRO, Javert e PINTO, José Adão. Belo Horizonte: Aldeia Global, 1979.

FARRET, Ricardo L. Paradigmas da estruturação do espaço residencial intra-urbano. *In*: GONZÁLES, Suely Franco Netto. et al. (orgs). **O espaço da cidade**. Contribuições à análise urbana. São Paulo: Projeto, 1985. pp. 73-90.

FERNANDES, Duval; RIBEIRO, Vera. **A questão habitacional no Brasil**: da criação do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida. In Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, 2011.

FINEP-GAP (Financiadora de Estudos e Projetos - Grupo de Arquitetura e Projetos) **Habitação popular/Inventário da ação governamental**. Rio de Janeiro, 1983.

FORTI, Reginaldo (org). **Marxismo e Urbanismo Capitalista**: textos críticos. São Paulo: Livraria editora Ciências Humanas, 1979.

GOMES, Paulo Cesar da Costa, **Geografia e Modernidade**. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 5ªed. 2005.

HARVEY, David. **O Enigma do Capital**: e as crises do capitalismo. Tradução de João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo. 2011.

_____. **A produção capitalista do espaço**. 2ª ed. São Paulo: Annablume, 2005.

_____. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. **Espaço & Debates**. São Paulo, N. 6, p. 6 a35, 1982.

JACOBS, Jane, **Morte e Vida nas Grandes Cidades**, Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

_____. **A Cidade do Capital**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001

_____. **A Re-produção das relações de produção**, Tradução Antônio Bezerra e M. Amaral, Porto. Publicações Escorpião. 1973.

KOWARICK, Lúcio. **Escritos Urbanos**. São Paulo: Editora 34 Ltda., 2000

_____. **Espoliacao Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2ed 1993 [1979].

LE CORBUSIER. **Planejamento urbano**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1976.

LEVANTAMENTO CAIXA, **Documentos fornecidos pela CAIXA**. Fortaleza: GIDUR, 2009.

LEVANTAMENTO CAIXA, **Documentos fornecidos pela CAIXA**. Fortaleza: GIDUR, 2007.

LIMA, Mariana Monteiro Xavier de, **Análise de inadequações projetuais do setor serviço sob a ótica da geração de valor para o usuário em habitações de interesse social**. 2010, 261 ff. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Engenharia Civil: estruturas e construção civi Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010.

LIMA, Eduardo Campos. PAR cai no esquecimento: programa de arrendamento residencial cai no esquecimento com o lançamento do Minha Casa, Minha Vida. Saiba como ficam as construtoras que viviam dele e conheça os planos do governo para reformulá-lo. **Vida Revista Construção Mercado**. Edição 97 agosto de 2009.

MACHADO, Luiz Antônio da Silva. Política na Favela. **DILEMAS**: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social - Vol. 4 - no 4 - OUT/NOV/DEZ 2011 - pp. 699-716 [1967]. Disponível em: <http://revistadil.dominiotemporario.com/doc/DILEMAS-4-4-Art6.pdf>. Acesso em: 14 de março de 2013.

MARICATO, Ermínia. Por uma novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. São Paulo. **Cadernos Metrópole** n. 21. p. 33 – 52 1  sem. 2009. Disponível em: <http://www.cadernosmetropole.net/download/cm_artigos/cm21_147.pdf>. Acesso em: 5 de abril de 2012.

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

_____. Brasil, Cidades. **Alternativas para a Crise Urbana**. 3.ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

_____. **Brasil, Cidades**: Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

_____. Política Urbana e de Habitação Social: Um assunto um pouco importante para o governo FHC. **Revista Praga**. São Paulo: HUCITEC, vol. 1, n  6, pág. 67 a 78, 1998.

_____. **Habitação e a cidade**. 4  ed. São Paulo: Atual, 1997a.

_____. Contribuição para um plano de a  o brasileiro. *In*: BONDUKI (org.) **Habitat**: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras, São Paulo: Studio Nobel, ed 2. 1997b

_____. **Indústria da construção e política habitacional**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1984. 354

MENEZES, Felipe Caldas. Inovações do Programa Minha Casa, Minha Vida nas questões habitacionais: avanços e retrocessos introduzidos pela lei n  11.977/2009. Brasília. **Revista da Defensoria Pública da União**. n  5. 1  semestre 2012. pp. 86-116. Disponível em: <http://www.dpu.gov.br/images/stories/escola_superior/arquivos/Revista/revista_dpu_05.pdf>. Acesso em: jul. 2013.

_____, O Programa de Arrendamento Residencial e a Aplicação do Código de Defesa do Consumidor. Brasília. **Artigos dos defensores Públicos da União**.2008. Disponível em: <http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=84&Itemid=84>. Acesso em: junho de 2013.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Relatório de Avaliação. Ano base 2011. Brasília. Plano **Plurianual 2008 - 2012**. 2012.

_____, FGTS - Relatório de Gestão Exercício de 2003. Brasília. mar. 2004. Disponível em:<http://www2.mte.gov.br/fgts/relatorio_gestao_cidades2003.pdf> Acesso em: jun. 2013.

MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. Tradução de Neil R. da Silva, 3 ed. São Paulo: Livraria Martins Fontes Editora LTDA, 1991.

NAKAMURA, Juliana. Formalidade vira o jogo. São Paulo. **Revista Construção Mercado**: Negócios de incorporação e construção. n  129. Ano 65. Abril de 2012

NERI, Marcelo Cortez. A nova classe média: o lado brilhante dos pobres. Rio de Janeiro. FGV/CP, 2010. Disponível em: <
http://www.cps.fgv.br/ibrecps/ncm2010/NCM_Pesquisa_FORMATADA.pdf>. Acessado em:
 jul.2013

NETTO, José e BRAZ, Marcelo. **Economia Política**: uma introdução crítica. São Paulo. Cortez, 2006.

OLIVEIRA, Francisco. **O elo perdido**: classe e identidade de classe. São Paulo, Editora Brasiliense, 1987.

_____. **O estado e o Urbano no Brasil**. Espaço e Debates, n. 6. 1982.

PEQUENO, Luis Renato Bezerra (org). **Como anda Fortaleza**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2009.

_____. Ilegalidade urbana na Região Metropolitana de Fortaleza: Zonas Especiais de Interesse Social como alternativa de solução. *In*: BOGÚS, L.; RAPOSO, I; PASTERNAK, S.(org.). **Da irregularidade Fundiária Urbana à Regularização: Análise Comparativa Portugal – Brasil**. São Paulo. Educ. 2010a.

PEQUENO, Luis Renato Bezerra; ELIAS, Denise, Mossoró: o novo espaço da produção globalizada e aprofundamento das desigualdades socioespaciais. *In*. SPOSITO, M.E.B.; ELIAS, D.; SOARES, B.R. (org.) **Agentes econômicos e reestruturação urbana e regional**: Passo Fundo e Mossoró, Expressão Popular, São Paulo, 2010b.

PEQUENO, Luis Renato Bezerra e FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio. **Desafios para Implementação de Zonas Especiais de Interesse social em Fortaleza**. *In* Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, 2011.

PEREIRA, Felipe Silveira de Moraes. **Habitação em áreas centrais**: as contradições do/no espaço urbano no centro antigo de Fortaleza/CE. Fortaleza. 215f. 2013. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-graduação em Geografia, Fortaleza, 2013.

REQUALI. **Relatório de estudo de caso**: Avaliação da Satisfação do Cliente Final de Empreendimentos do Programa de Arrendamento Residencial. 2004. Disponível em:http://www6.ufrgs.br/norie/requali/arquivos/Avaliacao_Satisfacao_PAR.pdf, acessado em 15/09/2011.

RIBEIRO, Luis César de Queiroz. Espaço Urbano, Mercado de Terras e Produção da Habitação. *In*: SILVA, L. A. Machado da. (org). **Solo Urbano**: Tópicos sobre o uso da terra. Zahar: Rio de Janeiro, 1982.

_____. **Notas sobre a renda da terra urbana**. *In*: Cadernos IPPUR/UFRJ, ano I, n.1, 1, jan/abr. 1986: UFRJ, 1986.p. p. 43-66.

_____. **Dos cortiços aos condomínios fechados**: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

_____. (org.). **Metrópolis: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**, São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004 p. p. 17 – 39

RICHARDSON, Roberto Jarry; colaboradores PERES, José Augusto et.al. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

RODRIGUES, Arlete Mayses. Conceito e definição de cidades, In. RIBEIRO, L. C. Q.; JUNIOR, O. A. S., (orgs.) **As metrópoles e a questão social brasileira**; Rio de Janeiro: Revan. 2007. p. p. 77 – 100.

_____. **Moradia nas cidades brasileiras**, São Paulo: 7ªed. Contexto, 1997.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. 2009. 194p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

_____. **Política habitacional no estado de São Paulo: Estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo - CDHU**. 2002. 209p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Pós-Graduação em Estruturas Ambientais Urbanas da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2002

RUFINO, Maria Beatriz Cruz, **Incorporação da Metrópole: centralização do capital no imobiliário e a nova produção do espaço em Fortaleza**. 2012. 332p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, 2012.

SANTOS, Milton, **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1985

_____, **A Urbanização Brasileira**. 5ª. Edição, 2ª reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

SHIMBO, Luciana Zanin, **Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. 2010. 361p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, Junho/2010.

SOUZA, Maria Ângela de Almeida, **Habitação: Bem ou Direito? O dilema da Produção Pública da Habitação Popular** In: NASCIMENTO, Elimar Pinheiro: Irllys Alencar F. Barreira (org). **Brasil Urbano. Cenários da Ordem e da Desordem**. Notria Editora: Fortaleza, 1993.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão, **A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais**. In: CARLOS. Ana Fani; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**.Contexto. São Paulo: 2011.

_____. **Capitalismo e Urbanização**. 15. ed. São Paulo: Contexto, 2005.

TELES, Glauciana Alves, **Dinâmicas metropolitanas contemporâneas: Caucaia na Região Metropolitana de Fortaleza**. 2005. 176p Dissertação de Mestrado. Mestrado Acadêmico em Geografia. Universidade Estadual do Ceará, 2005.

VALLADARES, Licia do Prado. Estudos Recentes sobre Habitação no Brasil: Resenha da Literatura. *In*: VALLADARES, L. P. (org.) **Repensando a Habitação no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983.

VALENÇA, Márcio Moraes, **Globabituação: sistema habitacional no Brasil, Grã-Bretanha e Portugal**. São Paulo: Terceira Margem, 2001.

_____. The Inevitable Crisis of the Brazilian Housing Finance System. **Urban Studies**, v. 29, n. 1, p. 39-56, 1992.

VILLAÇA, F. J. M. **Espaço Intra-Urbano no Brasil**. São Paulo: Fapesp, 2001

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In*: SCHIFFER, S.T. R., C. (org). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Fupam/ Edusp, 1996.

VOLOCHKO, Danilo. **Novos espaços e cotidiano desigual nas periferias da metrópole**, 2011. 254p. Tese Doutorado. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo: 2011.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Roteiro usado na entrevista na GIDUR/FOR e as anotações



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ - UECE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
CENTRO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA – CCT
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA - PROPGeo
LABORATÓRIO DE ESTUDOS URBANOS E CULTURAIS - LEURC

Roteiro de entrevista GIDUR/FOR

Pesquisa: A produção do espaço a partir do Programa de Arrendamento Residencial na RMF.

Instituição: _____

Nome do entrevistado: _____

Cargo: _____

1 – Há quanto tempo o(a) senhor(a) esta trabalhando com o PAR na GIDUR?

2 – Na sua opinião, o que foi o PAR?

3 – O PAR é um programa que surgiu no governo FHC e depois seguiu-se no Governo LULA. Houve mudanças substanciais nesses dois momentos do PAR no Ceará?

3.1 – Em um primeiro momento o PAR teve empreendimentos sem muros em formato de casas horizontais (algumas vezes condomínios fechados de casas horizontais) e com baixo número de unidades habitacionais, em um segundo momento tem-se uma predominância de condomínios verticais fechados com um maior número de residências. Essa mudança tem haver com a transição dos governos FHC para o LULA?

4. Na sua opinião, o que justificaria a localização do PAR principalmente em Maracanaú, Caucaia e nas áreas periféricas de Fortaleza? (GIDUR)

4.1 – Antes da aprovação de um projeto de um empreendimento do PAR, que requisitos no entorno do empreendimento eram levados em conta? (como infraestrutura básica, serviços de saúde e educação nas proximidades etc...)

4.3 A prefeitura influenciou na escolha da localização dos empreendimentos?

4.4 A questão fundiária significou um obstáculo na implantação do programa?

4.5 Como se deu o papel das construtoras no PAR no Ceará?

5 – Porque o PAR não se integrou a programas de revitalização urbana e recuperação de sítios históricos em Fortaleza, como prevê na sua legislação (Portaria nº 31 de Dezembro de 2001)? Houve entraves relacionados a questões locais? A prefeitura não apresentou projetos? Não houve interesse das construtoras em se dispor a atuar nesse seguimento?

6 – Comparando o PAR e o MCMV, a senhor(a) poderia levantar algumas diferenciações desses programas habitacionais (seus prós e contras)?

6.1 – O PAR deu as bases para o MCMV? Justifique.

7 – Como se deu o repasse do PAR ao MCMV?

8 – O PAR voltará a atuar nas áreas centrais? (Construção Mercado, agosto de 2009).

APÊNDICE B - Roteiro de entrevista aplicado na GILIE/FOR



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ – UECE
 PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
 CENTRO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA – CCT
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA – PROP GEO
 LABORATÓRIO DE ESTUDOS URBANOS E CULTURAIS - LEURC

Roteiro de entrevista GIDUR/FOR

Pesquisa: A produção do espaço a partir do Programa de Arrendamento Residencial na RMF.

Instituição: _____

Nome do entrevistado: _____

Cargo: _____

- 1 – Há quanto tempo o(a) senhor(a) esta trabalhando com o PAR na Gilie?
- 2 – Na sua opinião o que é o PAR?
- 3 – O PAR é um programa que surgiu no governo FHC e depois seguiu-se no Governo LULA. Houve mudanças substanciais nesses dois momentos do PAR na RMF, em sua opinião?
- 4 – Como se deu a seleção dos arrendatários do PAR? Qual era o perfil almejado pelo programa? Qual o papel das administradoras nessa etapa? O poder público local participava na seleção dos arrendatários?
 - 4.1 – Era levado em conta onde morava anteriormente o arrendatário, no momento da seleção?
 - 4.2 – Nas aplicações de questionários nos empreendimentos do PAR observamos muitos imóveis vagos, como imóveis com locatários ilegais, além de imóveis que haviam sido vendidos ilegalmente. A GILIE tem ciência destes acontecimentos. Se sim, como eles estão sendo coibidos? **(Gostaríamos de saber em dados o número da fila de espera por imóveis do PAR como é ordem de prioridade)**
 - 4.3 – Como se processam as ações de reintegração de posse dos imóveis do PAR? Quais são os motivos mais comuns? **(Poderia nos ceder dados sobre essa questão, indicando o número de ocorrência por empreendimento)**
 - 4.4 – Quantos arrendatários já entraram com o processo de aquisição antecipada?
5. Na aplicação dos questionários nos empreendimentos do PAR encontramos muitos confrontos entre arrendatários e administradoras. Envolvendo até procesos judiciais. Como a CAIXA fiscaliza as administradoras imobiliárias?
 - 5.1 - Como a senhor(a) ver a atuação das administradoras no PAR na RMF?
- 6 – Comparando o PAR e o MCMV, a senhor(a) poderia levantar algumas diferenciações desses programas habitacionais (seus prós e contras)?
 - 6.1 – O PAR deu as bases para o MCMV? De que forma?
- 7 – Grande número de entrevistados classificaram o PAR entre bom e ótimo devido, principalmente, a forma de acesso a “casa própria”. Os arrendatários falavam frases emblemáticas como essa: “O bom do PAR é que tivemos acesso a uma moradia sem dá nada de entrada, só bastava provar a renda”. Na sua opinião, em quanto representante da

GILIE/FOR o PAR foi com arrendamento habitacional uma boa auternativa para o deficit habitacional? Justifique.

7.1- Em 2007 encerraram as contratações do PAR no Ceará. Na sua opinião o PAR chegou ao seu fim, ou ainda existe a chance dele voltar em outro momento?

APÊNDICE C - Questionários aplicados aos arrendatários do PAR na RMF.



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ - UECE
 PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
 CENTRO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA – CCT
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA - PROPGE
 LABORATÓRIO DE ESTUDOS URBANOS E CULTURAIS – LEURC

Questionário

Pesquisa: O Programa de Arrendamento Residencial – PAR: os agentes e sua materialização no espaço metropolitano de Fortaleza.

Nome do empreendimento: _____ Ano de migração ____/____/____

Nº BL ____ Nº ____

Endereço do empreendimento: _____ nº ____

Bairro _____ Cidade _____

PERFIL DO ARRENDATÁRIO DO PAR

1. Quantas pessoas moram no imóvel? _____ Responsável pelo Imóvel()Sim ()Não. Especifique _____ Estado Civil _____ Idade ()-30; () 31 - 40 (); 41 – 50; ()51 – 60; () + de 60

2. Esta desde o início do programa? ()Sim () Não. Há quanto tempo?

_____.

3. Qual a profissão do senhor(a)?

() Funcionário Público (Excluindo professores da rede pública e segurança pública). Trabalha aonde _____

() Autônomos ou empresários

() Segurança Pública (Policia Militar, Bombeiros Militares, Guardas Municipais, Militares do Exército)

() Desempregados

() Aposentado ou pensionista

() Outros. Qual? _____

() Professores da rede publica e particular de ensino

4. Qual o seu nível de escolaridade?

() Ensino fundamental Comp. () Ensino Fundamental Incom. () Ensino médio Comp.

() Ensino Médio Incom. () Superior comp. () Superior Incom () Pós- graduação/expecifique _____.

5. Quantos filhos _____. Idades _____.

6. Seus filhos estudam em escola:

() Pública () Particular

No Bairro () Sim

() Não

Se não, especifique a cidade e o bairro onde se localiza a escola.

7. Como era sua situação habitacional anterior? ()Solteiro () Casado

() Morava com os pais ou outros familiares () Imóvel Cedido

() Morava de aluguel () Imóvel próprio

8. Como o senhor ficou sabendo do PAR

- Por propaganda diversas
 Por informações “boca a boca” (amigos e familiares)
 Na prefeitura
 Na CEF

9. Na última década no Brasil se tem falado em um aumento da renda familiar e nos padrões de consumo, provocando uma ascensão da chamada classe C”. Nesse sentido sua renda familiar esta situada...

- Acima de R\$ 4.807
 Entre R\$ 1.115 e R\$ 4.807
 Entre R\$ 768 e R\$ 1.115
 Até R\$ 768

CARACTERIZAÇÃO DO ESPAÇO DO ENTORNO DO EMPREENDIMENTO

10. Antes de morar aqui, onde morava antes? (bairro e cidade) O que levou o senhor (a) a mudar para o empreendimento?

11. O senhor(a) percebe alguma mudança no entorno do empreendimento depois que chegou aqui? Se afirmativo quais?

Saneamento Transporte (novas linhas de ônibus)

Pavimentação

Novas ruas

Escola

Creche

Comércio

Unidades de saúde

Condôminios residenciais

Outros _____

12. O que deveria melhorar no bairro?

13. O senhor(a) frequenta algum lugar aqui no bairro sim não.

Se sim, quais?

Praça Parques Igrejas Casa de parentes Clubes Outros _____

Se

não, justifique? _____

..

14. E em outro bairro?

Praça Parques Igrejas Casa de parentes Clubes Outros _____

15. O senhor(a) participa de alguma organização de bairro? Se sim, qual? Se não, justifique?

16. Qual o meio de locomoção da família no dia a dia?

Transporte coletivo _____

Moto _____

Carro próprio _____

Bicicleta _____

17. Em qual bairro fica sua ocupação e dos demais membros da família?

18. O senhor(a):

- Já adquiriu seu imóvel e pretende permanecer?
- Já adquiriu, mas vai alugá-lo
- Já adquiriu e vai vendê-lo
- Ainda paga o arrendamento, mas quer quitar para negociá-lo
- Ainda paga o arrendamento e pretende pagar até o final do período e permanecer morando

Justique

a

resposta

19. O senhor(a) gosta do bairro? Justifique.

20. Quais as vantagens e desvantagens de morar no formato de condomínio fechado?

Vantagens

Desvantagens

21. Qual o seu grau de satisfação em relação ao PAR? Ótimo () Bom () Regular () Ruim () Não respondeu ()

Obs.:

APÊNDICE D - Quadro de empreendimentos selecionados para aplicação dos questionários e suas características

EMPREENDIMENTOS SELECIONADOS E SUAS CARACTERÍSTICAS

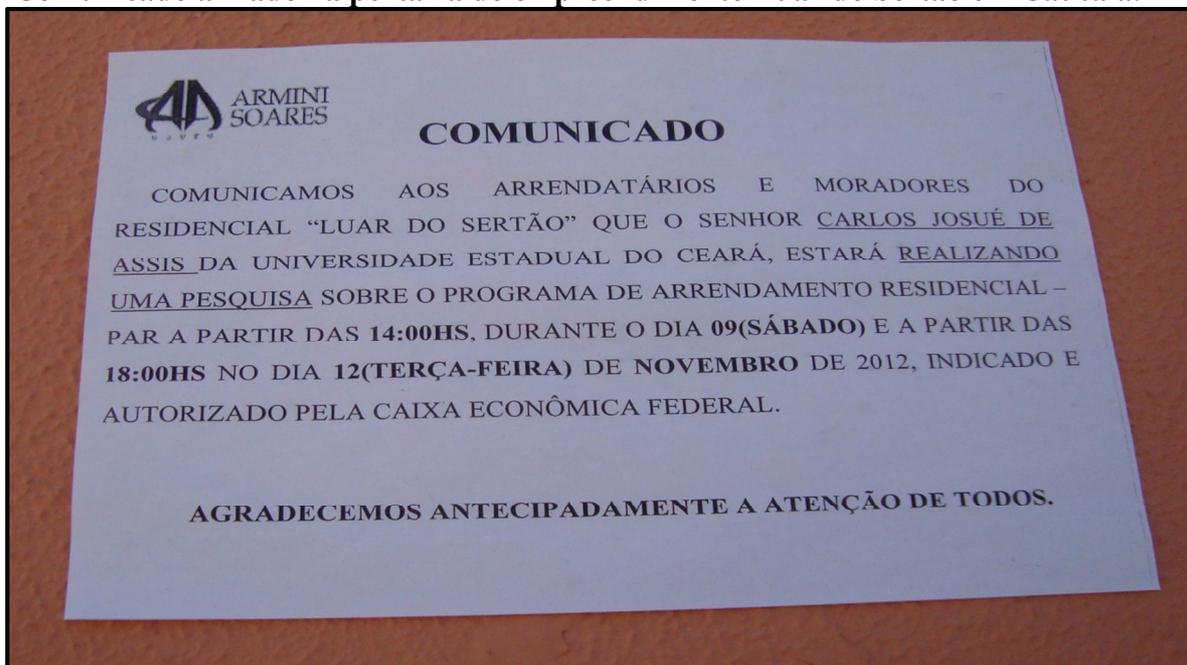
Empreendimento	Cidade	Bairro	Tipologia	Ano de migração	UH	Construtora
Luar do Sertão	Caucaia	Loteamento Vila Romualdo	Condomínio residencial fechado 2pvs(T+1)	2001	60	LBM Construções Ltda.
G.E: Bem-te-vi e Juriti	Maracanaú	Industrial	Condomínio residencial fechado 2pvs(T+1)	2008	376	ECB Engenharia Comercio Bezerra Ltda.
São Francisco	Fortaleza	Jangurussu	Condomínio residencial fechado 2pvs(T+1)	2004	160	Construtora Sumaré engenharia
Chácara Sol Poente	Fortaleza	Jangurussu	Apartamento Residencial (T+3)	2004	208	Construtora COIGMA engenharia
Sagrada Família	Fortaleza	Jangurussu	Condomínio residencial fechado 2pvs(T+1)	2004	112	CDR Engenharia
G.E – Sumaré IV e Sumaré V	Fortaleza	Siqueira	Casas térreas	2001 e 2002	125	Construtora Sumaré Ltda.
Residencial Antônio Martins Filho	Fortaleza	Messejana	Apartamento Residencial	2000	96	Queiroz Ribeiro Engenharia Ltda.
Quartzo	Fortaleza	José Walter	Condôminio residencial fechado (T+1)	2008	208	Época
Total	-	-	-	-	1.345	-

Fonte: CAIXA-GIDUR/FOR, 2007 e 2009

Nota: Elaboração do autor

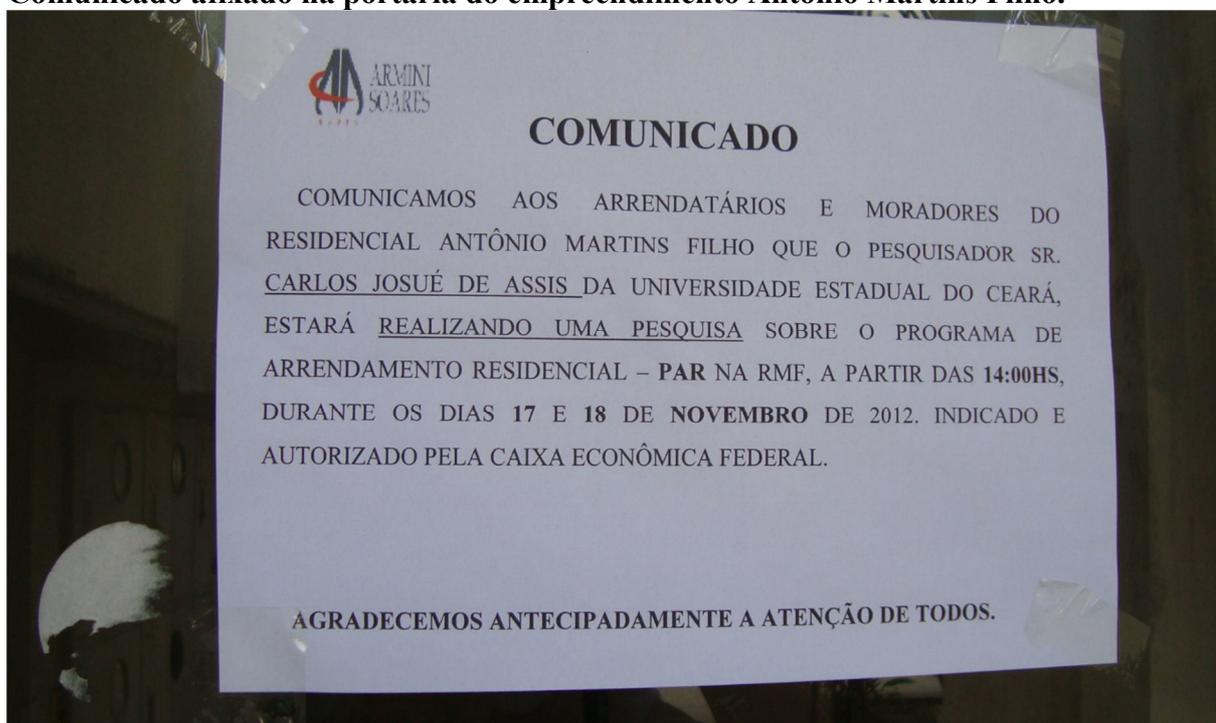
APÊNDICE E - Exemplos de comunicados afixados nas áreas comuns dos empreendimentos, informando os dias e os horários do pesquisador.

Comunicado afixado na portaria do empreendimento Luar do Sertão em Caucaia.



Fonte: Acervo do autor

Comunicado afixado na portaria do empreendimento Antônio Martins Filho.



Fonte: Acervo do autor

ANEXOS

ANEXO A - Edital da CEF nº 09 de 22 de julho de 1999. indica as áreas da RMF propícias para implementação do PAR.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL
 EDITAL Nº 09, DE 22 DE JULHO 1999
 PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL

A Medida Provisória 1.823, de 29 de abril de 1999, reeditada sob nº 1.864-3 em 29 de junho de 1999, instituiu o Programa de Arrendamento Residencial - PAR, que tem por objetivo propiciar moradia à população de baixa renda, concentrada nos grandes centros urbanos, sob a forma de arrendamento residencial. Considerando o interesse social do Programa, a Instrução Normativa da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República estabelece a necessidade de os estados, municípios e o Distrito Federal indicarem as áreas de atuação no âmbito do PAR. Assim, as Prefeituras Municipais integrantes da Região Metropolitana de Fortaleza e o Governo do Estado do Ceará, em parceria com a Caixa Econômica Federal, dão ciência, ao segmento da construção civil e/ou empresas/entidades promotoras, das áreas priorizadas para a produção de unidades residenciais no âmbito do PAR.

MUNICÍPIO DE FORTALEZA - Indica as áreas contidas nas seguintes regiões:

- Zonas Urbanizadas e Adensáveis, definidas pela Lei nº 7.987/96 de Uso e Ocupação do Solo, excluídas as áreas especiais de proteção dos aeródromos e demais áreas de preservação ambiental;
- Bairros Praia do Futuro, Mucuripe e Cais do Porto – área compreendida entre a Orla Marítima, até o Clube Caça e Pesca, e margem esquerda do Rio Cocó, até o prolongamento da Av. Trajano de Medeiros;
- Bairros Praia do Futuro, Vicente Pinzon e Cais do Porto - área compreendida no perímetro circunscrito pela Av. Santos Dumont, Av. Dolor Barreira, Av. Abolição, Av. Vicente de Castro, Orla Marítima, Av. Ismael Pordeus e Av. Trajano de Medeiros;
- Bairros Pirambu, Cristo Redentor e Barra do Ceará – Setor Costa Oeste - área compreendida no perímetro circunscrito pela Orla Marítima, Rua Jacinto Matos, Av. Presidente Castelo Branco e Av. Radialista José Lima Verde.

MUNICÍPIO DE CAUCAIA - Indica as seguintes áreas:

- área urbana da sede do município, constituída pelas Unidades Territoriais de Planejamento UTP E1, UTP E2, UTP 1 a 10 e UTP 12/parcial, definidas pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município;
- área urbana das sedes dos Distritos de Sítios Novos, Catuana, Bom Princípio, Mirambé, Tucunduba e Guararú.

MUNICÍPIO DE MARACANAÚ - Indica as seguintes áreas:

- área urbana da sede do município, envolvendo os Bairros Luzardo Viana, Olho D'Água, Piratininga e Alto da Mangueira;
- área urbana do Distrito de Pajuçara, envolvendo os Bairros de Pajuçara e Boa Esperança.

Os locais utilizados para a produção das unidades residenciais nas áreas indicadas deverão contemplar os seguintes parâmetros mínimos, isolados ou conjuntamente:

- a) inserção na malha urbana;
- b) existência de infra-estrutura básica (água, solução de esgotamento sanitário, energia elétrica, vias de acesso, transportes públicos);
- c) inserção em projetos de revitalização de centros urbanos;
- d) facilidade de acesso a pólos geradores de emprego e renda;
- e) viabilidade de aproveitamento de terrenos públicos, em especial aqueles remanescentes de terrenos desapropriados ao longo das linhas de metrô, linhas de transporte ferroviário ou rodoviário;
- f) estejam em processo de reorganização funcional/mudança de uso;
- g) favoreçam a recuperação de áreas de risco e ambiental.

A utilização de áreas não indicadas neste Edital deverá ser previamente submetida, pelo interessado, à concordância do Estado e do respectivo Município. O valor máximo de aquisição de cada unidade residencial, pelo Fundo Financeiro constituído para viabilização dos objetivos do PAR, não ultrapassará R\$20.000,00 (vinte mil reais). Sem prejuízo das demais exigências normativas do PAR, os projetos e as respectivas empresas/entidades promotoras e/ou construtoras serão submetidos à avaliação de risco da Caixa Econômica Federal. Os projetos serão recebidos enquanto houver disponibilidade de recursos do PAR. Os interessados na apresentação de projetos poderão obter maiores informações junto às Prefeituras Municipais acima citadas e Caixa Econômica Federal /

Escritório de Negócios Fortaleza Sul, situado na Av. Santos Dumont 2.772 / 2º andar – Aldeota - Fortaleza/CE - telefone (85) 266-2520 / 266-2521.

EMÍLIO CARAZZAI
Presidente

Texto digitado
23/07/99
pela GEAFI/MZ

Publique-se

ANEXO B - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – Edísio Fernandes (GIDUR/FOR).



TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (T.C.L.E.)

A pesquisa, “A Expansão de Empreendimentos Imobiliários Residenciais Públicos do Programa de Arrendamento Residencial - PAR no espaço metropolitano de Fortaleza”, tem por objetivo entender a lógica de espacialização do novo padrão habitacional do PAR, explicitando como se materializa na produção do espaço urbano na Região Metropolitana de Fortaleza.

Eu, _____, _____ anos, RG nº _____ declaro que é de livre e espontânea vontade que estou participando como voluntário da pesquisa. Eu declaro que li cuidadosamente este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e que, depois da leitura tive oportunidade de fazer perguntas sobre o Termo e também sobre a pesquisa e recebi explicações que responderam minhas dúvidas. E afirmo ainda estar recebendo uma cópia assinada deste Termo. Além de conceder ao pesquisador **Carlos Josué de Assis** a permissão para usar as transcrições das gravações realizadas comigo durante a pesquisa “A Expansão de Empreendimentos Imobiliários Residenciais Públicos do Programa de Arrendamento Residencial - PAR no espaço metropolitano de Fortaleza.” A permissão é para que os conteúdos das transcrições possam ser utilizados em trabalhos acadêmicos, publicações e encontros científicos para ilustrar aspectos da questão habitacional na RMF, em debates entre grupos de pesquisa ou ainda para fins didáticos.

Fortaleza, 06 de março de 2013

Nome do(a) Participante: Edísio Fernandes Costa Jr

Assinatura do(a) Participante: _____

Assinatura da Entrevistador/Pesquisador: _____

Universidade Estadual do Ceará - UECE
Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa
Centro de Ciência e Tecnologia - CCT
Programa de Pós-Graduação em Geografia - ProGeo
Laboratório de Estudos Urbanos e Cidades - LEURC
Av. Paranjana, 1700 Campus do Itaperi CEP. 60.740-000 Fortaleza-CE Fone: 3101.9651 Fax:
3101.9650

ANEXO C - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE. Gerente da GILIE/FOR.


TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (T.C.L.E.)

A pesquisa, “A Expansão de Empreendimentos Imobiliários Residências Públicas do Programa de Arrendamento Residencial - PAR no espaço metropolitano de Fortaleza”, tem por objetivo entender a lógica de espacialização do novo padrão habitacional do PAR, explicitando como se materializa na produção do espaço urbano na Região Metropolitana de Fortaleza.

Eu, Syrene de ALENCAR DIAS COSTA _____
anos, RG nº 913784-85 declaro que é de livre e espontânea vontade que estou participando como voluntário da pesquisa. Eu declaro que li cuidadosamente este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e que, depois da leitura tive oportunidade de fazer perguntas sobre o Termo e também sobre a pesquisa e recebi explicações que responderam minhas dúvidas. E afirmo ainda estar recebendo uma cópia assinada deste Termo. Além de conceder ao pesquisador **Carlos Josué de Assis** a permissão para usar as transcrições das gravações realizadas comigo durante a pesquisa “A Expansão de Empreendimentos Imobiliários Residências Públicas do Programa de Arrendamento Residencial - PAR no espaço metropolitano de Fortaleza.” A permissão é para que os conteúdos das transcrições possam ser utilizados em trabalhos acadêmicos, publicações e encontros científicos para ilustrar aspectos da questão habitacional na RMF, em debates entre grupos de pesquisa ou ainda para fins didáticos.

Fortaleza, 27 de fevereiro de 2013

Nome do(a) Participante: Syrene de ALENCAR DIAS COSTA

Assinatura do(a) Participante: _____

Assinatura da Entrevistador/Pesquisador: _____

Universidade Estadual do Ceará - UECE
Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa
Centro de Ciência e Tecnologia - CCT
Programa de Pós-Graduação em Geografia - ProPGeo
Laboratório de Estudos Urbanos e Cidades - LEURC
Av. Paranjana, 1700 Campus do Itaperi CEP. 60.740-000 Fortaleza-CE Fone: 3101.9651 Fax:
3101.9650

ANEXO D - Gráfico de ascensão da classe c no Brasil entre os anos de 2002 e 2010.

