UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA E ANTROPOLOGIA

NAIARA VIDEIRA DOS SANTOS

O direito à cidade e a política habitacional: análise do conjunto habitacional de moradia popular "Residencial Macapaba" na cidade de Macapá-AP

BELÉM/PA
2017

NAIARA VIDEIRA DOS SANTOS

O direito à cidade e a política habitacional: análise do conjunto habitacional de moradia popular “Residencial Macapaba” na cidade de Macapá-AP

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Federal do Pará, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Sociologia e Antropologia.

Orientação: Prof.ª Dr.ª Edila Arnaud Ferreira Moura

BELÉM/PA
2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

V652d Videira dos Santos, Naiara
O DIREITO À CIDADE E A POLÍTICA HABITACIONAL : ANÁLISE DO CONJUNTO HABITACIONAL DE MORADIA POPULAR “RESIDENCIAL MACAPABA” NA CIDADE DE MACAPÁ-AP / Naiara Videira dos Santos. — 2018
181 f. : il. color

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia (PPGSA), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.
Orientação: Profa. Dra. Edila Arnaud Ferreira Moura

1. Direito à cidade. 2. Política habitacional. 3. Residencial Macapaba. I. Arnaud Ferreira Moura, Edila, *orient.* II. Título

---

CDD 301

NAIARA VIDEIRA DOS SANTOS

O direito à cidade e a política habitacional: análise do conjunto habitacional de moradia popular "Residencial Macapaba" na cidade de Macapá-AP

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Federal do Pará, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Sociologia e Antropologia.

Aprovado em: ____/_____/_____

BANCA EXAMINADORA

_____
Prof.ª Dr.ª EDILA ARNAUD FERREIRA MOURA
(Orientadora - Docente Programa de Pós-Graduação de Sociologia e Antropologia/ UFPA)

_____
Prof. Dr. RODRIGO CORRÊA DINIZ PEIXOTO
(Interno - Docente Programa de Pós-Graduação de Sociologia e Antropologia/ UFPA)

_____
Prof. Dr. JOSÉ JÚLIO FERREIRA LIMA
(Externo - Docente Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo /UFPA)

_____
Prof.ª Ma. AURILÉIA GOMES ABELEM
Convidada Externa – Professora Aposentada do Instituto Federal de Ciências Humanas/UFPA

_____
Prof.ª Dr.ª TÂNIA GUIMARÃES RIBEIRO
Suplente – Docente Programa de Pós-Graduação de Sociologia e Antropologia/UFPA

Dedico este trabalho à minha família, em especial, à minha mãe Ana Zeneide, ao meu pai Edilson Bastos, à minha irmã Naiane Videira, que mesmo com a distância nunca deixaram de apoiar e de incentivar as minhas escolhas, e também à minha pequena Ellena Videira, filha amada, compartilho com vocês a alegria desse momento ímpar em minha vida.

AGRADECIMENTOS

Quando decidi cursar esse mestrado, estava prestes a viver também um momento único na vida de uma mulher, que é a realização de ser mãe. Em nenhum instante parei para pensar nas dificuldades de sair de casa, sozinha com marido e um bebê em busca também de um sonho. Sei que muitos duvidaram e até me criticaram porque deveria priorizar a fase de ser mãe, mas aqui dentro do meu coração, eu sentia que também havia chegado a hora de voar mais alto.

Não foram poucas as dificuldades que enfrentei durante esses dois anos, mas graças a todos que estiveram ao meu lado esta jornada se tornou menos árdua.

Agradeço, em primeiro lugar, a Deus, minha maior força e inspiração, que com sua presença enchia meu coração de esperança e me dava garra para levantar todos os dias.

A minha família paraense, em especial minha Tia Lucidalva, meu Tio Queiroz, minha prima Leuda Freitas e meu primo Adailton Freitas, que nos recebiam todos os fins de semana em sua casa, com carinho e atenção, renovando minhas forças a cada semana e preenchendo a saudade dos meus familiares distantes.

Ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia por todo o aprendizado, em especial, a minha orientadora, professora Edila Arnaud Ferreira Moura, que aceitou junto comigo este desafio e sempre mostrando o caminho certo a seguir e acreditando no meu potencial.

Aos amigos queridos que conquistei nessa etapa de minha vida, Talita Silva e Suelem Reis, que me acolheram com tanto carinho, nunca esquecerei tudo o que vocês fizeram por mim.

E a minha família, mãe, pai, irmã, filha, esposo, sem vocês isso tudo não seria possível, obrigado por acreditarem em mim e por estarem sempre do meu lado incondicionalmente. Amo muito vocês!

O espaço é a moradia do homem, mas também pode ser a sua prisão.

Milton Santos

RESUMO

Esta dissertação analisa as condições de planejamento e execução de um conjunto habitacional de moradia popular no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) na perspectiva do direito à cidade, tomando como estudo de caso o “Residencial Macapaba”, localizado em Macapá-AP, implantado em sua primeira etapa em 2014 e finalizado em sua segunda fase em 2017. Utilizando-se de pesquisa documental, de entrevistas e de questionários semiestruturados, objetivou-se analisar as etapas de formulação e implantação do conjunto habitacional e seu projeto de cidade e, nessa perspectiva, a inserção dos moradores na malha urbana a partir da mudança para o habitacional. A discussão em torno do direito à moradia e do direito à cidade no campo da política habitacional constitui-se como fundamental para garantir a essas populações alcançar uma qualidade de vida urbana, diante dos desafios do ideal da cidade-mercadoria nas sociedades capitalistas contemporâneas. Dessa forma, identificou-se como os moradores do “Residencial Macapaba” vêm acessando os serviços e equipamentos urbanos de educação, de saúde, de transporte, de segurança e de lazer na nova moradia e também em comparação com a sua residência anterior. Trata-se de moradores, inseridos na Faixa I do PMCMV, com renda à época de implantação até R$1.600,00, em sua maioria proveniente de áreas alagadas e de bairros periféricos da cidade de Macapá, em situações precárias de habitação. Portanto, a importância de que lhes sejam garantidos não apenas o direito à moradia, mas também um conjunto de fatores que os permitam acessar o espaço urbano e seus recursos e, assim, possam efetivamente “viver” a cidade e usufruir dela.

Palavras-chave: Direito à cidade. Política habitacional. Residencial Macapaba.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the conditions of planning and execution of a popular housing complex related to My House My Life Program in the perspective of the right to the city, having as case study the “Macapaba Residential” in Macapá-AP, implemented in its first stage in 2014 and finalized in its second stage in 2017. Using documentary research, interviews and semi structured questionnaires the aim was to analyze the implementation and deployment of the the steps of the housing complex and its city project and in this perspective, the residents’ insertion in the urban area since the moving to the housing complex. A discussion about the right to the housing and to the city in the field of housing policy constitutes as fundamental to ensure to these people to achieve a quality of urban life facing the challenges of the ideal of the citycommodity in the contemporary capitalist societies. Thus, it was identified how the “Macapaba Residential” residents have been using the urban services and equipments of education, health, transport, security and leisure in the new home and also in comparison with their previous residence. They are residents inserted in range I of the residential program, with income at the time of implementation of $1,600 reais, mostly from flooded areas and peripheral districts of Macapá city, in precarious housing situations. Therefore, the importance of being guaranteed not only the right to the housing, but also a set of factors that allow them to access urban space and its resources and in this way, to be able to effectively "live" and enjoy the city.

Keywords: Right to the city. Housing policy. Macapaba Residential**.**

LISTA DE ILUSTRAÇÃO

Quadro 1 - Perguntas norteadoras da análise documental 26
Quadro 2 - Unidades habitacionais do Residencial Macapaba de acordo com as fases de execução do programa 58
Quadro 3 - Equipamentos públicos comunitários do Residencial Macapaba por fase de execução 61
Quadro 4 - Distribuição das casas e dos apartamentos do Residencial Macapaba Fase - I e a identificação dos imóveis em que foram aplicados os questionários 118

Figura 1 - Distribuição das áreas de ressaca no município de Macapá 34
Figura 2 - Abrangência das áreas de atuação dos Planos Diretores entre 1959 a 2004 36
Figura 3 - Macrozoneamento urbano da cidade de Macapá, com identificação do bairro Brasil Novo e do Residencial Macapaba 51
Figura 4 - Equipamentos públicos no Residencial Macapaba e no seu entorno 54
Figura 5 - Residencial Macapaba com delimitação dos bairros e loteamentos ao entorno 55
Figura 6 - Distância em km do Residencial Macapaba em relação ao centro comercial da cidade 57
Figura 7- Modelo da casa e do apartamento destinados à Faixa I 58
Figura 8 - Modelo das casas e dos apartamentos entregue à população do Macapaba no ano de 2014 59
Figura 9 - Mapa de implantação do Residencial Macapaba por setores institucionais e comerciais 62

Fotografia 1 - Vista panorâmica do Residencial Macapaba, Fase I e Fase II 64
Fotografia 2 - Escola de Ensino Médio construída na área institucional II 65
Fotografia 3 - Escola de Ensino Fundamental construída na área institucional III 65
Fotografia 4 - Quadra esportiva na área institucional III 66
Fotografia 5 - Área institucional I: Local onde deveria estar edificada uma escola de ensino fundamental e uma UBS 67
Fotografia 6 - Área institucional III: Local onde deveria estar funcionando um terminal rodoviário e uma escola de ensino infantil do Macapaba 68
Fotografia 7 - Quadra 07: Local onde funciona de forma improvisada o terminal rodoviário do Residencial Macapaba 68
Fotografia 8 - Área institucional II: Início das obras de uma escola de ensino infantil no ano de 2017 69
Fotografia 9 - Área Institucional II: Edificação de uma Igreja Católica ao lado da escola de ensino infantil também em construção 69
Fotografia 10 - Quadra 03: Local onde funciona de forma improvisada a UPC do Macapaba 70
Fotografia 11 - Quadra 01, lote 01: Funcionamento de lavagem de carro, ocupando parte do espaço onde deveria funcionar uma feira do empreendedor e uma feira do popular do Residencial Macapaba 71
Fotografia 12 - Quadra 11, Lote 01: Espaço destinado para a área comercial 2 do Residencial Macapaba 71
Fotografia 13 - Quadra 04, Lote 02: Local onde deveria estar instalada uma feira comercial e atualmente funciona um setor informal com a ocupação de barracas e contêineres 72
Fotografia 14 - Continuação da área 04, com instalações de áreas comerciais improvisadas pelos moradores 72
Fotografia 15 - Centro comunitário na quadra 04 com área de parque e de futebol de pequenas dimensões, o mesmo modelo padrão em todas as quadras do Macapaba 73

Gráfico 1 - Evolução das taxas de crescimento da população do Amapá, Região Norte e Brasil, 1980-2010 30
Gráfico 2 - Distribuição percentual dos tipos de composição domésticos do Residencial Macapaba, 2017 (N=40) 124
Gráfico 3 - Distribuição percentual de moradores, com 15 anos de idade ou mais, que contribuem com a renda doméstica, por tipo de atividade. Residencial Macapaba, 2017 (N=100) 126
Gráfico 4 - Distribuição percentual de bens de consumo duráveis por domicílio. Residencial Macapaba, 2017 (N=40) 127
Gráfico 5 - Distribuição percentual de bens de consumo duráveis, por domicílio. Residencial Macapaba, 2017 (N=40) 128
Gráfico 6 - Distribuição percentual da escolaridade de 4 a 17 anos, Residencial Macapaba, 2017 (N=52) 128
Gráfico 7 - Distribuição percentual da escolaridade com idade igual e superior a 18 anos, Residencial Macapaba, 2017 (N=84) 129
Gráfico 8 - Distribuição percentual do acesso à escolarização, no ano de 2017, por faixa etária. Residencial Macapaba (N=152) 130
Gráfico 9 - Local onde residiam, antes de se mudarem para o Residencial Macapaba (N=40) 132
Gráfico 10 - Tipos de reformas, caso fosse possível, o morador faria, em primeira opção, na sua moradia no Residencial Macapaba (N=40) 133
Gráfico 11 - Representação dos principais pontos positivos, apontado pelos moradores, em relação à moradia no Residencial Macapaba (N=40) 135
Gráfico 12 - Relacionado ao que o morador considera de pior de morar no Macapaba 136
Gráfico 13 - Relacionado à localização das escolas frequentadas pelos filhos, próximas ou distantes do Residencial Macapaba (N=40) 139
Gráfico 14 - Principais fatores que influenciaram a escolha da escola frequentada pelos filhos, após a mudança para o Residencial Macapaba (N=30) 140
Gráfico 15 - Principais dificuldades apontadas pelos moradores para garantir o acesso à educação de seus filhos, a partir da mudança para o Residencial Macapaba (N=26) 142

Gráfico 16 - Distância em Km das principais unidades de saúde "próximas" do Residencial Macapaba, em que os moradores passaram a buscar atendimento após a mudança para o conjunto (N=28) 144
Gráfico 17 - Principais dificuldades apontadas pelos moradores para acessar as unidades de saúde, após a mudança para o Residencial Macapaba (N=32) 145
Gráfico 18 - Tempo estimado na parada de ônibus nos dias de semana pelos moradores do Residencial Macapaba que usam o serviço de transporte coletivo (N=37) 148
Gráfico 19 - Gastos em percentual com transporte coletivo no mês, no Residencial Macapaba em comparação com os gastos na moradia anterior (N=40) 149
Gráfico 20 - Concepção do morador em relação ao serviço de transporte coletivo na moradia anterior (N=40) 150
Gráfico 21 - Fatores apontados pelos moradores pelo não uso de praças e parques no bairro ao entorno % (N=34) 154
Gráfico 22 - Principais motivos de uso das áreas de lazer nas proximidades da moradia anterior (N=14) 155
Gráfico 23 - Principais fatores relacionados para o não uso pelos moradores das áreas de lazer existentes próximos de suas moradias antigas (N=7) 155
Gráfico 24 - Representa em percentagem os principais motivos apontados pelos moradores que costumam sair, sozinho ou com a família, à noite pelo Residencial Macapaba (N=13) 158
Gráfico 25 - Relacionado aos principais motivos apontados pelos moradores que evitam sair à noite pelo Residencial Macapaba (N=27) 159

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Taxa de urbanização das unidades federativas da Região Norte e da média nacional (%) 1950-2015 31
Tabela 2 - Crescimento populacional do município de Macapá e proporção de sua população total em relação à população do Estado do Amapá (%), entre os anos de 1950 a 2015 32
Tabela 3 - População dos municípios do Estado do Amapá nos anos 2010 e estimativa 2017 em comparação com a população prevista para residir no conjunto habitacional Macapaba no ano de 2017 50
Tabela 4 - Distribuição das áreas/setor do conjunto habitacional Residencial Macapaba 60

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ALCMS	Área de Livre Comércio de Macapá e Santana
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CBPM	Centro Integrado de Bombeiro e Policiamento Militar
CEA	Companhia de Eletricidade do Amapá
CEF	Caixa Econômica Federal
CNHIS	Conselho Nacional de Habitação de Interesse Social
COHAB	Companhia de Habitação
EMDESUR	Empresa Municipal de Desenvolvimento e Urbanização de Macapá
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FCP	Fundação da Casa Popular
FCVS	Fundo de Compensação das Variações Salariais
FGHAB	Fundo Garantidor de Habitação
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FJP	Fundação João Pinheiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICOMI	Indústria de Comércio e Minério
IMAP	Instituto de Meio Ambiente do Amapá
IPMF	Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras
MPO	Ministério do Planejamento e Orçamento
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDUAM	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá
PAIH	Plano de Ação Imediata Para a Habitação
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PDSA	Programa de Desenvolvimento Sustentável
PDU	Plano de Desenvolvimento Urbano
PNH	Plano Nacional de Habitação
PLANHAP	Plano Nacional de Habitação Popular
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida

PROAMAPÁ	Programa de Obras e Ações para Mudar o Amapá
PROFILURB	Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
PSH	Programa Social de Habitação
SBPE	Sistema Brasileiro de Empréstimo e Poupança
SEINF-AP	Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amapá
SEPURB	Secretaria de Política Urbana
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SIMS	Secretaria de Estado de Inclusão e Mobilização Social
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UHCN	Usina Hidrelétrica de Coaracy Nunes
UPC	Unidade de Policiamento Comunitário

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 19

2 O DESENVOLVIMENTO URBANO NO MUNICÍPIO DE MACAPÁ 26

2.1 A expansão da malha urbana do munícipio de Macapá/AP e os processos de planejamentos urbanísticos 27

2.2 Instrumentos de planejamento urbano do município de Macapá 36

2.2.1 Plano Grumbilf do Brasil – 1959 36

2.2.2 Plano de Desenvolvimento Urbano PDU - Fundação João Pinheiro - 1973 38

2.2.3 Plano de Desenvolvimento Urbano H.J Cole & Associados SA 1976-1979 39

2.2.4 Plano Diretor de Macapá de 1990 40

2.2.5 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá, 2004 42

2.3 A configuração das políticas habitacionais no município de Macapá 45

2.4 O conjunto habitacional “Residencial Macapaba” e seu projeto de cidade. 48

2.4.1 A área do entorno do empreendimento “Residencial Macapaba” 50

2.4.2 Caracterização do conjunto habitacional “Residencial Macapaba”: formulação e planejamento do empreendimento 55

2.4.3 O “Residencial Macapaba” em 2017. 64

3. A PRODUÇÃO E A REPRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO NA CIDADE CONTEMPORÂNEA E O PROBLEMA DA MORADIA NAS CIDADES 75

3.1 Cidade mercadoria x direito à cidade 76

3.2 (Re)Produção do espaço: segregação socioespacial, novas centralidades e planejamento urbano 83

3.3 Moradia: direito ou mercadoria? 91

4 A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA: NOVAS E VELHAS PRÁTICAS ... 98

4.1 A política habitacional no período de 1930 a 1950 99

4.2 A política habitacional no governo militar.....101
4.3 Da redemocratização aos dias atuais.....103
4.3.1 Do governo Collor ao governo de Fernando Henrique Cardoso.....103
4.3.2 Governo Lula e consolidação da financeirização da habitação: o PMCMV.....106
4.3.2.1 O programa Minha Casa Minha Vida e a financeirização da habitação.....110
5 CONJUNTO HABITACIONAL RESIDENCIAL MACAPABA: DIREITO À CIDADE?.....117
5.1 Entrando na casa das pessoas: o medo e a desconfiança na vida do morador e do pesquisador.....119
5.1.1 Conversando com moradores: Quem é você? Por que devo lhe deixar entrar?.....120
5.1.2 Andando pelo residencial: de observador a observado.....122
5.2 As unidades familiares no Residencial Macapaba: dados socioeconômicos.123
5.3 De onde vim? Onde Estou? A habitação antiga e a nova moradia no Macapaba: aspectos gerais.....131
5.4 A vida social no Residencial Macapaba – Fase I.....134
5.5 O acesso a serviços e equipamentos públicos na perspectiva do direito à cidade.....137
5.5.1 O direito à educação.....138
5.5.2 O direito à saúde.....143
5.5.3 O direito ao transporte.....146
5.5.4 O direito ao lazer.....152
5.5.5 O direito à segurança.....156
6 CONCLUSÕES.....161
REFERÊNCIAS.....165
APÊNDICE A - Identificação dos imóveis por quadra e bloco com seus moradores que responderam aos questionários.....173

APÊNDICE B - Roteiro de Entrevistas com gestores e técnico da Secretaria de Infraestutura 175

APÊNDICE C - Modelo de questionário aplicado aos moradores do Residencial Macapaba – Fase I..... 177

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação de mestrado tem por objetivo analisar as condições de acesso e direito à cidade por meio de um estudo de caso sobre o planejamento e a execução de um conjunto habitacional de moradia popular no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, denominado “Residencial Macapaba”, localizado na cidade de Macapá-AP, implantado em sua primeira etapa no ano de 2014 e finalizado em sua segunda fase em 2017.

O interesse por esse tema decorre de minha condição de socióloga e pesquisadora na área da Política Pública de Assistência Social na Secretaria de Estado de Inclusão e Mobilização Social (SIMS), na cidade de Macapá, desde o ano de 2011, em que venho realizando trabalhos, dentro das diretrizes do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com segmentos populacionais em situação de vulnerabilidade social, esta devendo ser compreendida não apenas como restrita às condições de pobreza, mas, igualmente, vitimizações, fragilidades e contingências enfrentadas por esses cidadãos e suas famílias na trajetória de seu ciclo de vida, em decorrência de imposições sociais, econômicas e políticas (SEMZEZEM; ALVES, 2013).

No que diz respeito ao âmbito da política de habitação e sua correlação com as políticas sociais, investigo de que maneira as políticas públicas de habitação de moradia popular que se desenvolvem no país têm se traduzido como forma de garantir a esses moradores não somente o acesso ao bem imóvel, mas também o direito à cidade com todos os seus equipamentos e serviços urbanos.

Nessa perspectiva, o direito à cidade pressupõe o pleno acesso e o usufruto de forma igualitária de todos os recursos e benefícios oriundos do desenvolvimento econômico e do processo de urbanização das cidades. Para tanto, faz-se necessário a eliminação dos muros visíveis e invisíveis existentes, exigindo, assim, uma nova forma de produzir o espaço urbano contemporâneo.

Todavia, na contramão do que pressupõe o direito à cidade, nas sociedades capitalistas contemporâneas, o espaço urbano não é apenas um meio da reprodução do capital, mas se tornou também a sua fonte de manutenção e ampliação ao ser transformado em mercadoria, e, mais ainda, um ativo financeiro, sendo mediado, cada vez mais, pelos interesses na busca de acumulação de variadas formas de lucro.

Nesse sentido, o espaço urbano passa a apresentar a sua dupla contradição, pois embora seja produto de um processo social, a sua apropriação, no entanto, ocorre privadamente, principalmente, pelos interesses políticos e empresariais que inclusive determinam a quem cabe o direito de permanecer, em onde e em que condições nas cidades (CARLOS, 2017).

Essa situação ganha contornos mais dramáticos nas sociedades em que a sociedade civil é fracamente organizada, como é o caso dos países periféricos ou colonizados, a exemplo dos países da América Latina. As cidades brasileiras, especificamente, estão entre as mais desiguais latino-americanas, com um crescimento expansivo das chamadas cidades informais[1], que chega a determinados munícipios, principalmente nas franjas metropolitanas, a comporem a maior parte desses espaços urbanos, representando a existência de uma desigualdade urbana concreta, mas que no Brasil busca-se mascarar através da instituição de uma máquina de produzir alienação, seja pelos meios de comunicação, pelo meio político e até mesmo pelo campo científico. Dessa forma, não se refere a casos de exceção, mas, sim, de regra na ocupação das cidades brasileiras (MARICATO, 2017).

Mais recentemente, sob o ideal da cidade “empresarialista”, “competitiva”, “internacionalizada”, um grande contingente de pessoas, principalmente aquelas de baixa renda, vivencia uma intensificação do processo de espoliação urbana[2] – termo utilizado por Kowarick em seus estudos já em 1980 – sendo obrigadas a deixar suas moradias, mesmo em áreas de favelas, e dirigir-se para regiões, muitas vezes, ainda mais distantes, para darem passagem aos projetos de “revitalização”, “gentrificação” sob a égide do capital privado e apresentados como o sinônimo do desenvolvimento para “todos”, mas que pelo contrário têm levado ao agravamento do problema habitacional e intensificado processos de segregação socioespacial.

Dessa maneira, a discussão sobre o direito à cidade, nunca esteve tão atual como no presente momento, em que cada vez mais se evidencia o desenvolvimento de cidades seletivas e excludentes, com seus muros erguidos, literalmente ou não,

[1] Parte da cidade pobre que não consegue entra na legalidade porque são espaços que não interessam ao mercado (MARICATO, 2017).

[2] Kowarick (1980, p. 168) chama de espoliação urbana a “[...] somatória de extorsões que se opera pela inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, que juntamente ao acesso a terra e à moradia apresentam-se como socialmente necessários para a reprodução dos trabalhadores e aguçam ainda mais a dilapidação decorrente da exploração do trabalho ou, o que é pior, da falta deste”.

alterando toda a dinâmica de característica desses espaços que deveriam ser de livre circulação e de direito e uso de todos e por todos.

O direito à habitação não pode estar desvinculado do direito à cidade, pois o alcance da qualidade de vida, necessariamente, traz como condição ter uma moradia digna, mas esta só se realiza plenamente com alcance de outros direitos sociais que refletem o acesso a essa cidade. No ideário da coletividade, é preciso garantir a moradia, mas também dar a essas populações as condições necessárias para que possam efetivamente viver e usufruir das cidades com todos os seus equipamentos e recursos, de modo que estas não venham a se tornar predominantemente o lugar dos "sem-lugar", ao transformá-los na condição de transitórios permanentes, os quais não conseguem fixar-se em lugar nenhum em uma era de financeirização da moradia (ROLNIK, 2015).

O município de Macapá, capital do Estado do Amapá, onde está localizado o "Residencial Macapaba", concentra 59,47% da população do Estado (IBGE, 2010) e, como consequência do crescimento acelerado e desordenado que acompanhou a maior parte das cidades brasileiras, na cidade de Macapá estão presentes graves problemas de ocupação do solo urbano, dos quais as principais decorrências têm sido a invasão de áreas inapropriadas para moradias, como as de proteção ambiental, a exemplo das áreas de ressaca, resultando num elevado déficit habitacional no município.

No âmbito do atual modelo de política pública de habitação urbana, a cidade de Macapá tem sido beneficiada com financiamentos para a construção de moradias populares, a exemplo dos investimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) do Governo Federal. Nesta dissertação, será analisado no contexto do PMCMV o conjunto habitacional "Residencial Macapaba" sob a gestão do Governo Estadual do Amapá responsável pelo planejamento e execução do empreendimento.

A execução do Residencial Macapaba dividiu-se em duas fases, denominadas Macapaba-fase I e Macapaba-fase II, com a edificação total de 4.366 unidades habitacionais, direcionadas às famílias incluídas na faixa I do programa (renda até R$1.600,00)[3]. A população-alvo do investimento seria de moradores provenientes, em sua maioria, de áreas alagadas e de bairros periféricos da cidade, e que, em geral,

[3] De acordo com as novas diretrizes do Ministério das Cidades, atualmente a FAIXA I corresponde à renda de até R$1.800,00.

encontravam-se em situação de vulnerabilidade social e risco pessoal, social e ambiental, conforme categorização estabelecida pelas agências governamentais.

Trata-se do maior empreendimento habitacional de moradia popular no Estado do Amapá, com previsão de residência para 31 mil famílias. Mediante essa determinação, faz-se importante que, além da oferta da moradia, seja garantido a essas populações um conjunto de serviços e equipamentos urbanos dentro da perspectiva do direito à cidade, promovendo de fato uma melhoria na qualidade de vida desses indivíduos. Afinal, de acordo com Sposati (2001, p. 37) “é pela relação com os serviços públicos que o morador acessa as condições de qualidade de vida urbana*”.*

De La Mora (2007) ao estudar as formas de produção social do habitat destaca que a melhoria da habitabilidade envolve tanto questões de ordem objetiva quanto subjetiva. A primeira, associada à dimensão física da moradia como o material e qualidade construtiva, envolvendo a área, instalações, localização, infraestrutura do bairro, forma e equipamentos urbanos. A segunda, subjetiva, associada à satisfação dos moradores, sentimento de pertencimento, segurança local e as relações que se desenvolvem nesses espaços.

Diante desses fatos, realiza-se o seguinte questionamento**:** o conjunto habitacional “Residencial Macapaba” foi planejado a partir de parâmetros de viabilidade e funcionalidade[4] de uma cidade formal, porém, na prática como isso têm se revelado no cotidiano de seus moradores? E, nesse sentido, a transferência de moradores de uma área periférica da cidade para o conjunto habitacional representou a ampliação no seu direito à cidade?

Esta investigação objetivou, de forma geral, analisar os mecanismos de planejamento e implantação do conjunto habitacional “Residencial Macapaba” com vista à inserção dos seus moradores na malha urbana, e como esta transferência tem possibilitado, ou não, o seu direito à cidade. A análise é orientada pela compreensão de que as relações sociais que predominam na organização da sociedade capitalista incidem sobre trocas desiguais, em espaços desiguais, tendo a cidade como um espaço de lutas de classes sociais. Dessa forma, é imprescindível compreender que a cidade deve constituir-se como luta de classes, e, nesse aspecto, a luta do

[4] Os conceitos de viabilidade e funcionalidade adotados nesta análise referem-se à concepção de que a cidade formal deve garantir as condições de urbanidade aos seus moradores e, nesse sentido, possibilitar viver dignamente nessa cidade, garantindo o acesso aos serviços e equipamentos urbanos.

trabalhador, não deve ser somente por salário, mas também por condições de vida urbana, sendo necessário para essa tomada de consciência, o combate ao analfabetismo urbanístico[5] (MARICATO, 2016).

E, ainda, não se pode deixar de analisar o problema da moradia no país em desconexo com a necessidade de uma efetiva reforma urbana no Brasil e das formas de vida nas cidades capitalistas contemporâneas. Em relação à legislação urbanística, há uma gama de instrumentos legais que regulamentam a função social da propriedade e da cidade, como o Estatuto das Cidades (2001), a Lei de Mobilidade Urbana (2012), a Lei de Resíduos Sólidos (2010), a Lei de Saneamento Básico (2007) e a Lei de Consórcios Públicos (2005), porém, na prática, as experiências têm demonstrando que há uma ampla contradição entre os planos urbanísticos existentes e leis avançadas diante de uma realidade arcaica e de práticas patrimonialistas que aprofundam a arquitetura da desigualdade nas cidades brasileiras (MARICATO, 2017).

> Nesse contexto, no qual os direitos não são universais e a cidadania é restrita a poucos, deveria soar estranho o quadro jurídico, em geral bastante avançado. Entre a lei e sua aplicação há um abismo mediado pelas relações de poder na sociedade. É por demais conhecido no Brasil, inclusive popularmente, o fato de que a aplicação da lei depende de a quem ela (a aplicação) se refere. Essa "flexibilidade", que inspirou também o "jeitinho brasileiro", ajuda a adaptar uma legislação positivista, moldada sempre a partir de modelos estrangeiros, a uma sociedade em que o exercício do poder se ajusta às circunstâncias, e o que antes justificava um Estado forte, pode em seguida justificar seu contrário. É profundo o deslocamento entre a retórica e o real (MARICATO, 2000, p. 31-32).

Para identificar as condições de moradia no conjunto habitacional “Residencial Macapaba”: 1) analiso o desenvolvimento da política habitacional no município de Macapá, destacando o processo de planejamento e implementação do Conjunto Macapaba na sua perspectiva de funcionalidade de cidade formal e como de fato está sendo executado e entregue aos seus moradores; 2) discuto os aspectos teóricos em relação ao direito à cidade; 3) discorro sobre a política habitacional no Brasil, com destaque para o PMCMV; 4) analiso como o morador vem acessando os serviços e equipamentos públicos de educação, de saúde, de transporte, de lazer e de segurança no conjunto e no bairro ao entorno, fazendo uma comparação em relação ao acesso a esses mesmos serviços nas suas moradias anteriores e, dessa forma,

[5] Maricato (2016) ressalta nesse aspecto o desconhecimento da cidade real e de seus atores que dominam e controlam o espaço urbano.

discuto como a mudança para o residencial representou ou não a ampliação do direito à cidade.

. O estudo foi desenvolvido, a partir da metodologia de estudo de caso, no conjunto habitacional de moradia popular “Residencial Macapaba”, investigando os processos de planejamento e execução do empreendimento e as condições oferecidas a seus moradores em relação ao direito à cidade. Os dados sobre os moradores foram obtidos a partir de entrevistas realizadas com moradores amostrais dentre os contemplados na Fase I, no ano de 2014, e que estão residindo no conjunto há cerca de 4 (quatro) anos.

Como procedimentos metodológicos fiz uso da pesquisa documental, nos dados obtidos na Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amapá (SEINF-AP), referente aos projetos de implantação do empreendimento, como também o uso de entrevistas semiestruturadas com gestores e técnicos dessa secretaria, sobre as etapas de planejamento e execução do conjunto habitacional. Quanto às entrevistas e à aplicação dos questionários com 40 moradores do conjunto habitacional, estas foram realizadas em novembro de 2017, considerado um estudo exploratório sobre as condições de moradia dessa população. Ainda, utilizei a pesquisa bibliográfica e com o levantamento das principais discussões teóricas acerca da temática busquei embasar os conceitos adotados neste trabalho.

A análise está apresentada no conjunto de quatro capítulos, brevemente apresentados a seguir.

O primeiro capítulo, intitulado “**O Desenvolvimento urbano no município de Macapá”**, analisa os processos de expansão urbana e as políticas habitacionais no município, dando destaque ao empreendimento habitacional “Residencial Macapaba” e sua perspectiva de funcionalidade de cidade, e como ele vem sendo executado e entregue aos seus novos moradores, com uma descrição introdutória do procedimento metodológico do campo de estudo.

O segundo capítulo, “**A Produção e a reprodução do espaço urbano na cidade capitalista contemporânea e o problema da moradia nas cidades”**, apresenta as principais concepções teóricas da discussão sobre cidade-mercadoria em contraposição ao direito à cidade e, dentro dessa perspectiva, como vem sendo desenvolvida a política habitacional brasileira com destaque aos processos de segregação socioespacial e as novas configurações na produção do espaço urbano contemporâneo.

O terceiro capítulo **“A política habitacional brasileira: novas e velhas práticas”** apresenta uma abordagem sobre o desenvolvimento da política pública habitacional no país e sobre os processos que têm configurado o seu direcionamento no contexto atual, principalmente no que diz respeito à financeirização da moradia com destaque para o Programa Minha Casa Minha Vida, criado em 2009.

O quarto capítulo **“O Residencial Macapaba: direito à cidade?”** apresenta os resultados, em especial, dos questionários aplicados aos moradores do conjunto habitacional, identificando como a mudança para o residencial representou ou não a ampliação desses moradores ao direito à cidade, em relação ao acesso aos serviços e equipamentos públicos de educação, de saúde, de transporte, de lazer e de segurança, e também fazendo uma comparação com a forma de acesso desses serviços nas suas residências anteriores. Nesse conjunto de observações, também se inclui na análise as informações socioeconômicas das famílias, bem como os dados relacionados à adequação do imóvel às necessidades desses moradores.

Por fim, no item **Conclusões,** apresento uma breve explanação das discussões teóricas que embasaram este trabalho com a apresentação dos resultados da pesquisa e a resposta à questão central apresentada neste estudo. Pôde-se identificar que para a ampliação do direito à cidade aos moradores do Residencial Macapaba é fundamental não apenas a oferta de moradia para uma melhor qualidade de vida, mas também, e principalmente, o direito à vida urbana, o que no presente momento não tem sido garantido a essas populações.

2 O DESENVOLVIMENTO URBANO NO MUNICÍPIO DE MACAPÁ

Neste capítulo, analiso o planejamento e a execução do conjunto habitacional de moradia popular no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida denominado “Residencial Macapaba”, na cidade de Macapá-AP, demonstrando a sua formulação dentro de uma perspectiva de proposta governamental de funcionalidade de cidade, em contraposição à verdadeira realidade vivenciada pelos novos moradores após a entrega do habitacional.

Inicio apresentando uma breve contextualização do crescimento urbano da cidade de Macapá com seus impactos e reflexos sobre a questão habitacional, destacando os instrumentos de planejamentos urbanísticos dentro desse processo e a configuração das políticas habitacionais desenvolvidas no município, com foco para o conjunto habitacional “Residencial Macapaba”.

Entre os procedimentos metodológicos adotados para desenvolver esta análise fiz uso de pesquisa documental, bibliográfica e de entrevistas, conforme segue a seguir:

a) Pesquisa documental: identificou-se e analisou-se os documentos oficiais, produzidos pela Secretaria de Estado de Infraestrutura, relacionados às etapas de planejamento e execução do empreendimento Macapaba. A esse respeito, o recorte temporal estabelecido foi o período de 2011 a 2017.

Entre os documentos oficiais analisados, destaco: o Plano Estadual de Habitação, o Edital de Chamamento Público, Peças Técnicas, Relatório de Diagnósticos, Memoriais descritivos, Projetos Urbanos e ainda o Projeto apresentado pela empresa Direcional responsável pela construção das unidades habitacionais.

Algumas questões nortearam o levantamento, tais como:

Quadro 1 - Perguntas norteadoras da análise documental

Conjunto Habitacional Residencial Macapaba
a) Como ocorreu o processo de planejamento do conjunto em relação à obtenção de recursos, localização, escolha da empresa, tempo de obra, e dentre outros aspectos?
b) O conjunto e a concepção de cidade: de que forma isso seria operacionalizado?
c) O que foi realmente executado em comparação ao inicialmente planejado? Por quê?

d) Há indicadores de direito à cidade no programa em relação à educação, à saúde, ao transporte, à segurança e ao lazer?

b) Pesquisa bibliográfica: para uma melhor compreensão do panorama histórico, político, econômico e social em que está inserido o empreendimento habitacional fez-se um recorte teórico, principalmente a partir da década de 1940 até os dias atuais, do processo de expansão e crescimento da malha urbana do Estado do Amapá, e de sua capital a cidade de Macapá, com seus reflexos para a política habitacional na atual conjuntura.

c) Entrevistas: as entrevistas foram feitas com gestores e técnicos da Secretaria de Infraestrutura (SEINF) no período de 06 a 10 de novembro de 2017. A escolha dos entrevistados deu-se pela amostragem intencional visando selecionar os indivíduos que participaram de todas as etapas de planejamento e execução do empreendimento.

Dessa forma, foram realizadas 5 entrevistas, a saber: 2 (duas) com os gestores, o atual e o da gestão anterior, e 3 (três) com técnicos do quadro efetivo da secretaria. No tocante a este aspecto e também no acesso à documentação oficial, não foram apresentadas dificuldades para a obtenção das informações relacionadas aos objetivos deste trabalho.

2.1 A expansão da malha urbana do munícipio de Macapá/AP e os processos de planejamentos urbanísticos

Para uma análise da evolução urbana da cidade de Macapá/AP, é necessário compreender esse processo como parte das políticas desenvolvimentistas criadas para a Amazônia com vistas ao seu desenvolvimento e integração nacional, resultando em um processo de urbanização, em geral, acelerado e desigual. Neste âmbito, o estado do Amapá, cuja capital é a cidade de Macapá, está integrado dentro desse contexto, e o seu processo de urbanização característico é de um crescimento desordenado e de desigualdade socioespacial.

Na Amazônia, o processo de urbanização teve início, na segunda metade do século XX, com o ciclo da exploração da borracha, que inicialmente levou à formação

de uma rede protourbana[6], e aos poucos possibilitou a constituição de pequenos aglomerados urbanos na região, imposta pelo comércio da borracha (MACHADO, 1999).

A necessidade de inserir a Amazônia no contexto da divisão socioterritorial do trabalho resultou em ações pelo Estado, principalmente, a partir da década de 60, como o controle da terra, o incentivo à política de migração induzida e à instalação de grandes projetos econômicos, visando ao desenvolvimento e à ocupação da região, gerando um processo de urbanização desigual e combinado (RIBEIRO, 2012). Assim,

> As cidades na Amazônia revelam diferenças que nos permitem entendê-las como espaço socioeconômico e cultural complexo, cuja diversidade tem raízes certamente na história dos lugares e das relações sociais estabelecidas em sua trajetória (CASTRO, 2008, p. 25-26).

Segundo Andrade (1995), a construção de grandes rodovias, no período de 1950 a 1960, como a Transamazônica, a Perimetral Norte, a Belém-Brasília e a Santarém-Cuiabá, contribuiu para o aumento populacional na região, pois além de servirem para consolidar a implantação dos grandes projetos econômicos, possibilitou um maior deslocamento interno e externo da população, principalmente vinda da região sul e nordeste.

Nessa perspectiva, a ocupação do espaço urbano amapaense segue a tendência das políticas desenvolvimentistas governamentais voltadas para a Amazônia, favorecidas pelo regime militar, à época com base no discurso de ocupar o "vazio demográfico" (erroneamente concebido), defesa da fronteira, proteção das riquezas naturais e integração da economia local ao mercado nacional (TOSTES, 2006).

No que tange à ocupação do solo urbano da cidade de Macapá, sua organização socioespacial teve direta influência dos aspectos políticos e econômicos no uso e valor da terra, no atendimento aos interesses de elites locais e nacionais, do fenômeno migratório, sendo este principalmente a partir da criação do Território Federal do Amapá (1943), e da transformação do município de Macapá na nova

[6] Caracteriza-se como forma dendrítica à área de ocorrência da borracha, são as regiões de produtividade nas várzeas e a circulação fluvial. Incluía as aglomerações localizadas nos pontos de transbordo, portos das grandes unidades produtoras ou na confluência de rios que drenavam a produção das sub-bacias. Posteriormente, com desenvolvimento da atividade da borracha, há o aparecimento da estrutura Urbana Primaz onde se passasse a diferenciar as cidades maiores do conjunto das menores (MACHADO, 1999).

capital do Território em 1944, fatores que resultaram nos anos seguintes no elevado crescimento populacional do então Território Federal, com a maior concentração populacional na nova capital (GARCIA, 2014).

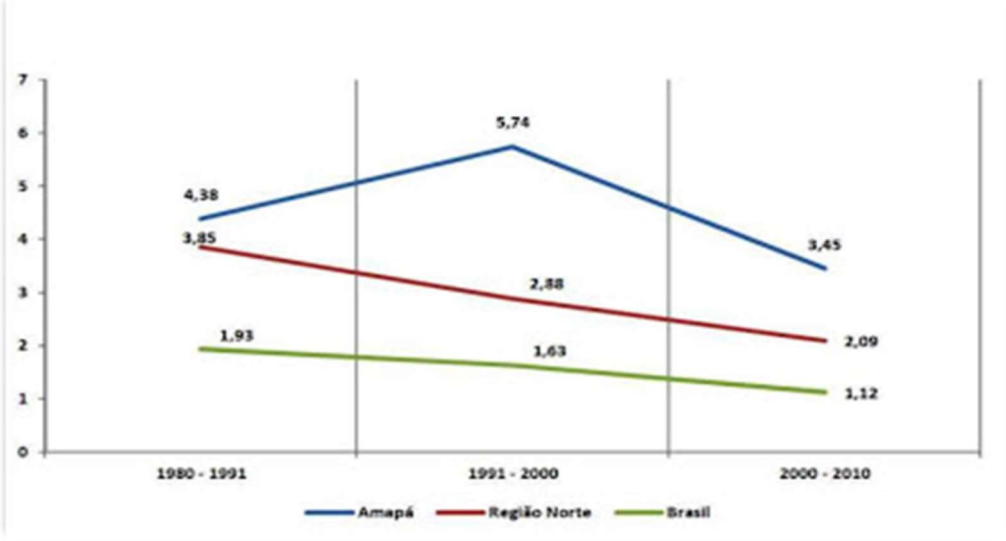
A instalação dos grandes projetos no Amapá, por sua vez, como a Empresa de Indústria e Comércio de Minérios S.A – ICOMI em 1954 com objetivo de explorar o manganês no período de 50 anos, além de ter realizado a implantação de infraestruturas locais, tais como a construção da Estrada de Ferro do Amapá, o Porto de Santana, a Usina Hidrelétrica de Coaracy Nunes (UHCN) e de novas rodovias, também contribuiu para o processo de transformação do espaço urbano da cidade de Macapá, ao ocasionar um acentuado crescimento demográfico do Estado, e consequentemente da capital, principalmente até a década de 1980.

Outros fatores também são apontados como responsáveis pelo rápido crescimento populacional que o estado do Amapá experimentou, principalmente até os anos 2000, em que se destacam a implantação do Complexo Industrial do Jarí (1970), a construção da BR-156 que hoje interliga a sua capital ao município de Oiapoque, bem como a sua transformação de Território para Estado em 1988 e que vão repercutir diretamente sobre a expansão da malha urbana da cidade de Macapá (GARCIA, 2014).

Ainda nesse contexto, a criação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS) em 1991 e também a criação do Programa de Desenvolvimento Sustentável (PDSA) em 1995 contribuíram para a intensificação do processo migratório para o Estado, havendo o aumento por demanda de moradia e de serviços básicos, principalmente nos dois maiores municípios, Macapá e Santana, que não contavam com condições mínimas de serviços de infraestrutura e de equipamentos urbanos para receber esse grande contingente populacional, gerando problemas na ocupação do espaço urbano que perduram até os dias atuais.

De acordo com os dados do IBGE (2000), entre os anos de 1991 a 2000, momento de implantação e de auge de funcionamento da ALCMS, o Estado apresentou um elevado crescimento demográfico, registrando-se nesse período a presença de 153.980 pessoas vindas de outras regiões contra 74.053 indivíduos amapaenses, sendo 71% oriundos principalmente do estado do Pará, e 18% maranhenses que vieram em busca de oportunidade de trabalho no comércio varejista e no setor público. O Gráfico 1 apresenta as taxas de crescimento populacional no Estado em comparação com os demais estados da Região Norte e também no país.

Gráfico 1 - Evolução das taxas de crescimento da população do Amapá, Região Norte e Brasil, 1980-2010



Fonte: IBGE, Censos Demográficos 1980 a 2000, elaborado por Tostes (2013).

O Gráfico 1 evidencia uma taxa de crescimento populacional no Amapá, principalmente, entre os anos de 1991 a 2000, elevada em comparação com outros estados da Região Norte e também em relação às taxas de crescimento no país. Embora tenha havido uma diminuição dessas taxas entre anos 2000 a 2010 em relação ao período anterior, o Estado do Amapá continuou apresentando uma taxa de crescimento populacional maior em relação às demais unidades federativas da região Norte e bem acima da média nacional, reflexo do acelerado crescimento populacional ocorrido nas últimas décadas.

O rápido crescimento populacional no Amapá tem sido acompanhado pelo aumento das taxas de urbanização, e com isso provocando reflexo direto no crescimento urbano e de forma desordenada, em particular, da capital, o município de Macapá, que conjuntamente com a cidade de Santana concentram 74% da população de todo o Estado (IBGE, 2010). Dessa maneira, no período que compreende de 1950 a 2015, verifica-se que o Amapá apresentou uma taxa de urbanização acima tanto da média nacional como em relação aos demais Estados da Região Norte, conforme exposição na Tabela 1:

Tabela 1 - Taxa de urbanização das unidades federativas da Região Norte e da média nacional (%) 1950-2015

Unidade Federativa	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2009	2010	2013	2015
Acre	18,50	20,70	27,50	43,90	61,90	66,40	78,80	72,50	71,20	71,10
Amapá	**37,00**	**51,40**	**56,60**	**59,20**	**80,90**	**89,00**	**97,80**	**89,81**	**90,0**	**86,70**
Amazonas	27,80	32,90	42,50	59,20	71,40	74,20	83,10	79,17	83,20	84,00
Pará	35,60	40,20	47,20	49,00	52,40	66,50	75,10	68,49	68,90	68,50
Rondônia	37,40	43,20	53,60	46,50	58,20	64,70	72,70	73,22	73,50	76,50
Roraima	28,30	42,90	42,80	61,60	64,70	76,10	84,70	76,41	83,50	84,20
Tocantins	-	-	-	39,70	57,70	74,40	74,40	78,81	75,90	78,40
Norte	**31, 50**	**37,40**	**45,10**	**51,60**	**59,00**	**69,70**	**77,90**	**73,50**	**74,60**	**75,00**
Brasil	**36, 20**	**44,50**	**55,90**	**67,60**	**75,60**	**81,20**	**84,00**	**84,35**	**84,80**	**84,70**

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados do Censo IBGE 1950 a 2010; Síntese de Indicadores Sociais IBGE (2009-2015).

Dessa forma, de acordo com a Tabela 1, observa-se que o estado do Amapá, principalmente a partir da década de 90, apresentou a maior taxa de urbanização em comparação com os Estados da Região Norte e também ficando acima da média nacional, e que se manteve elevada durante os anos seguintes, e, como já ressaltado, reflexo da implantação dos projetos econômicos que atraíram um grande contingente populacional para essas áreas, intensificando o processo migratório.

Esse conjunto de fatores contribuiu para o crescimento desordenado das cidades amapaenses, principalmente no município de Macapá, que hoje concentra cerca de 59,50% da população do Estado (IBGE, 2015), vindo a se destacar entre as maiorias das capitais brasileiras pelo seu rápido crescimento econômico e populacional.

Assim, entre os períodos 1950 a 2000, o município de Macapá apresentou um crescimento populacional saltando de 20.549 para 273.309 habitantes, um aumento significativo para uma cidade ainda muito incipiente em termos de infraestrutura e de serviços urbanos. Tomando por base os dados da estimativa populacional do IBGE (2015), Macapá apresenta uma população total de 456.171 habitantes, distribuída 97,92% urbana e 2,08% rural em uma área de 6.563 km², resultando em uma densidade demográfica de 60,62 hab/km².

Na Tabela 2, destaca-se a evolução urbana do município de Macapá e a sua representatividade em comparação com a população total do Estado dos anos de 1950 a 2015.

Tabela 2 - Crescimento populacional do município de Macapá e proporção de sua população total em relação à população do Estado do Amapá (%), entre os anos de 1950 a 2015

MUNICÍPIO DE MACAPÁ		
Ano	**População (Total)**	**Proporção em relação à População Total do Estado (%)**
1950	20.549	54,83
1960	46.777	69,04
1970	86.097	75,29
1980	137.451	78,43
1991	179.777	62,12
1996	220.962	58,23
2000	273.309	57,43
2007	344.153	58,60
2010	398.204	59,47
2013	437.255	59,47
2015	456.171	59,50

Fonte: Censos Brasileiros: Anuários Estatísticos 1998-2000, IBGE (2010), Estimativas populacionais IBGE (2007, 2013, 2015), adaptado pela autora.

Na análise da Tabela 2, pode-se verificar também uma diminuição da representatividade da população do município de Macapá em relação à população total do Estado, a partir dos anos de 1991, quando outros municípios, como Santana, Laranjal do Jarí, e mais recentemente Pedra Branca do Amaparí, passaram a apresentar um elevado crescimento populacional, também como reflexo, principalmente, da implantação de grandes projetos econômicos na região, mas continuando a cidade de Macapá a concentrar a maior parte da população do Estado.

A partir do rápido crescimento populacional no município, ampliou-se cada vez mais a demanda por habitação, por serviços de infraestrutura e de equipamentos públicos, porém, como característica de um processo de urbanização, como a exemplo do que ocorreu em muitas cidades da região Amazônica – desigual,

acelerado e com espraiamentos de enormes assentamentos construídos nas franjas urbanas – na cidade de Macapá não se tem conseguido garantir a habitação formal a uma grande parte da população, principalmente os grupos domésticos de baixa renda, que passaram a ocupar gradativamente as áreas alagadas, denominadas de ressacas[7], constituindo, assim, as ocupações irregulares e precárias.[8]

As ocupações das áreas de ressaca no município são consequências da ineficiente política pública habitacional voltada para a população de baixa renda, e da pressão demográfica com a forte presença do mercado imobiliário que dificulta o acesso por esse segmento populacional a espaços com melhor infraestrutura.

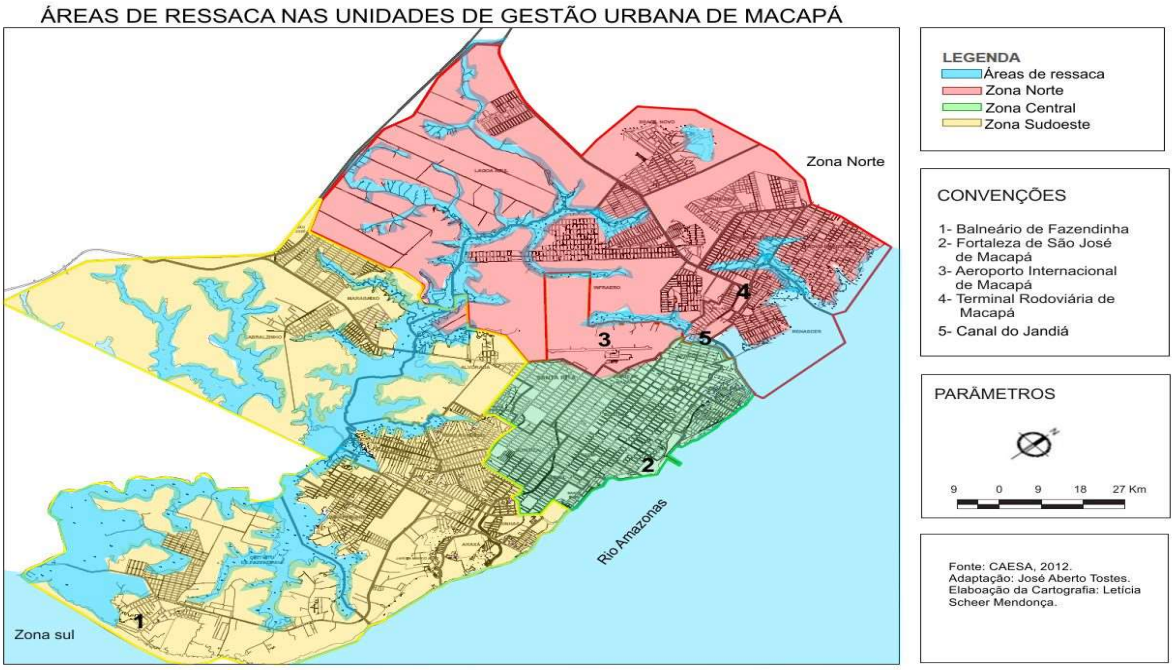
Segundo Filho (2011), em Macapá, existiriam hoje mais de 23 áreas de ressacas ocupadas, gerando graves problemas ambientais e sociais, por não se constituírem em áreas adequadas para moradia, impactando significativamente na qualidade de vida dessas pessoas, com riscos de insalubridade muito altas para seus habitantes, expondo-os, ainda mais, às situações de vulnerabilidade social e econômica, além dos danos ambientais irreversíveis em decorrência de sua ocupação predatória.

A Figura 1 apresenta a distribuição das áreas de ressaca no município de Macapá:

[7] Segundo Coelho (2006), o termo ressaca é utilizado no Estado do Amapá para desigar áreas úmidas e identificadas como campos herbáceos periodicamente inundáveis, que funcionam como bacias de acumulação e drenagem da água das chuvas.

[8] São caracterizadas, em geral, por ausência parcial ou total de serviços básicos de infraestrutura, como rede de água, de esgoto, de energia elétrica, de coleta de lixo, e, dentre outros, pela autoconstrução e também pela insegurança da posse da terra.

Figura 1 - Distribuição das áreas de ressaca no município de Macapá



Fonte: Tostes (2013).

Cunha (2011), por sua vez, aponta uma faixa de 100.000 pessoas vivendo em áreas de ressacas em Macapá, espaços estes que não oferecem condições mínimas de habitação, como a impossibilidade de instalação de infraestrutura básica de energia elétrica e abastecimento de água, a não ser de forma irregular (BRITO, 2001), além de inexistir rede de esgotamento público, e um serviço de coleta de lixo incipiente.

No entanto, mesmo apresentando as piores condições de moradia tanto em termos ambientais e sociais, a ocupação desses espaços em áreas urbanas insalubres ou impróprias tem se constituído para muitos indivíduos, principalmente de baixa renda, a única possibilidade de acesso à cidade e ao consumo.

Em relação à questão ambiental, a ocupação das áreas de ressaca, devido ao fato destas se constituírem como importantes fontes de equilíbrio ambiental, consideradas por Tostes (2006) como o pulmão da cidade, é agravada pelos constantes aterramentos clandestinos e com o elevado acúmulo de lixo nesses espaços, vindo a se constituir como locais propícios para proliferação de diversas doenças na região, principalmente em decorrência da falta de saneamento básico, a exemplo dos esgotos a céu aberto, muito comuns nesses áreas, o que contribui para a manutenção das condições precárias de habitação. Todavia,

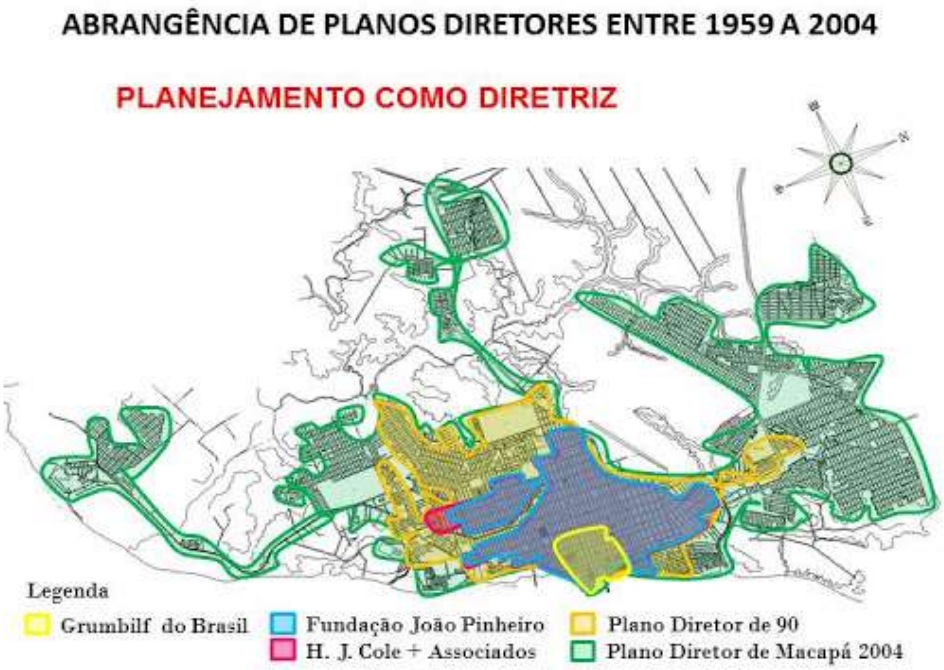
> [...] a população continua a ocupar as áreas de ressaca de forma desordenada e construindo suas residências (palafitas) sobre as águas, sem infraestrutura adequada para morar. Isso gera uma massa de excluída dos serviços públicos de direito do cidadão, mas paradoxalmente, este fenômeno não exclui totalmente a população que ali habita, pois essas áreas de ressaca estão em sua maioria no centro da cidade de Macapá, ou nos bairros mais próximos dos serviços e equipamentos públicos (lazer, habitação, escola, etc), característica essa que contribui para a manutenção dessas práticas (SILVA, 2016b, p. 29-30).

A importância da preservação das áreas de ressaca, não somente na cidade de Macapá, mas em todo o Estado, e também no conjunto do ambiente amazônico é essencial por diversos fatores. Em primeiro lugar, por atuar como regulador térmico, constituindo-se, dessa forma, como fonte de equilíbrio climático da cidade. Em segundo, trata-se de área de reprodução biológica, formando um ambiente natural, no qual muitas espécies se reproduzem.

Em terceiro, possibilitam a circulação e o equilíbrio das águas, sendo um local de escoamento e trânsito das águas interiores e superficiais com o rio Amazonas e com o próprio oceano Atlântico. E, por último, constituem-se como centro natural paisagístico, pois quando preservadas proporcionam um ambiente saudável para as pessoas e os demais seres vivos.

Dessa maneira, como tentativa de controlar e organizar o crescimento urbano da cidade e conter a expansão irregular e, mais recentemente, conter a ocupação indiscriminada das áreas de ressaca, foram criados, entre os anos 1959 até o ano 2004, instrumentos governamentais de planejamento urbanístico visando promover um melhor desenvolvimento urbano para o município de Macapá, sendo os chamados Plano da Grumbilf do Brasil (1959); Plano da Fundação João Pinheiro (1973); Plano H. J. Cole & Associados (1977); Plano Diretor de Macapá de 1990 e Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá (2004), alterado pela lei nº 077/2011. Na Figura 2, apresenta-se a abrangência das áreas de atuação de todos os planos diretores elaborados para o município de forma a subsidiar a leitura da seção seguinte:

Figura 2 - Abrangência das áreas de atuação dos Planos Diretores entre 1959 a 2004



Fonte: Planos Diretores, 1959, 1973, 1977 e 2004. Adaptação: Tostes, 2006.

2.2 Instrumentos de planejamento urbano do município de Macapá

2.2.1 Plano Grumbilf do Brasil – 1959

O primeiro instrumento de planejamento urbano do Município de Macapá denominado de Plano Urbanístico da Cidade de Macapá foi elaborado pela Grumbilf do Brasil, no ano de 1959, por intermédio da Companhia de Eletricidade do Amapá (CEA), sendo produzindo um relatório entregue no ano 1960, incluindo ações tanto para a própria sede quanto para todos os Distritos do município (Veja Figura 2).

"A razão primordial para a execução do plano urbanístico, foi o crescimento desordenado e rápido da cidade de Macapá com concessões precipitadas de áreas e lotes e sem base de um plano diretor" (GRUMBILF, 1959, p. 2). Assim, após a realização de um estudo técnico, a Grumbilf do Brasil elaborou um plano com vistas a identificar o crescimento e a evolução urbana da cidade e também para servir como instrumento de planejamento para a instalação da rede elétrica – pois com a

construção da Usina Hidrelétrica de Coaracy Nunes (1945) houve um aumento da demanda por fornecimento da energia em praticamente todo o Território, e principalmente em Macapá – bem como para a instalação de água e esgoto no município.

Com o respectivo plano, o Governo desejava conservar as construções existentes e traçar um planejamento de urbanização para uma população de estimativa de 100.000 pessoas a serem atingidas num período previsto de mais ou menos 30 anos, por volta da década de 1980. No entanto, nesse mesmo período o município apresentou uma taxa de crescimento populacional 40% maior do que o previsto pelo plano, reflexo principalmente das políticas desenvolvimentistas do Governo Federal para a região (TOSTES, 2006).

Com o relatório do plano finalizado, foram identificadas as áreas de maior concentração populacional na cidade de Macapá no respectivo período, estas localizadas principalmente em torno da Praça Veiga Cabral e da Igreja Matriz de São José de Macapá, nos bairros do Trem e do Laguinho e nas áreas próximas aos igarapés da cidade.

Quanto à estrutura das ruas, praças e lotes, o relatório apontou como sendo bem dimensionados e o sentido de crescimento urbano da cidade orientada na direção norte-sul e leste-oeste, acompanhando a linha da margem do Rio Amazonas.

No plano, também são feitas indicações para que se adequasse o arruamento para um sentido diagonal, com vistas a aproveitar melhor a ventilação natural entre as casas, pois era aquela a direção predominante dos ventos. Além de indicar os pontos pitorescos principais da cidade como a Praia do Araxá e a Linha do Marco Zero, este último, apontado com um potencial ponto turístico, mas necessitando passar um processo de revitalização paisagístico e de embelezamento (TOSTES, 2006).

Destaca-se, ainda, que o relatório do plano já apresentava uma tendência de crescimento horizontalizado da cidade em direção ao eixo Norte da BR-156 que liga Macapá ao extremo norte do Estado e em suas adjacências se localizam, hoje, os bairros pertencentes à chamada Zona Norte do município.

O plano também apontou que na cidade de Macapá, ao longo de sua expansão urbana, sempre predominou a errônea constatação da existência de “vazios demográficos” não sendo aproveitados para projetos urbanísticos e particularmente para os programas habitacionais. Além de já evidenciar a preocupação desde a década de 1950 com a proteção e preservação das áreas ambientais, como os lagos,

os rios e as ressacas no município, porém sem muitas ações efetivas como o que acontece nos dias atuais.

2.2.2 Plano de Desenvolvimento Urbano PDU - Fundação João Pinheiro - 1973

O segundo instrumento de planejamento urbano denominado de Plano de Desenvolvimento Urbano (PDU) foi elaborado no ano de 1973, por meio de uma ação em conjunto do Governo do Território Federal do Amapá com a Secretaria Adjunta do Ministério do Interior visando orientar o desenvolvimento urbano do município de Macapá, seus distritos e também incluído diretrizes para município de Santana – hoje o segundo maior município do Estado–, através de uma política de ocupação urbana e de zoneamento tendo como base: a predominância do uso do solo; permitir a provisão e a reserva de áreas para a sua expansão; garantir o provimento dos custos de instalação de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos para o benefício da sociedade; e possibilitar diretrizes técnicas para as intervenções municipais.

Um ponto considerado importante na elaboração do plano são as definições das áreas propícias para a expansão urbana, bem como a indicação dos espaços mais adequados para a implantação dos núcleos habitacionais. Segundo Tostes (2006), foram considerados aqueles que apresentavam

> [...] topografia relativamente plana; distância razoável à área urbanizada e com adequado acesso; facilidade para a extensão da infraestrutura; e obediência ao zoneamento proposto para a cidade, servindo assim, apenas aos setores indicados para ocupação residencial ou expansão urbana (TOSTES, 2006, p. 95).

O plano aponta, ainda, a existência de obstáculos no município para a sua expansão físico-espacial, como o Rio Amazonas, as áreas de ressaca e os rios, fazendo de Macapá uma ilha, bem como a presença de áreas institucionais que contribuíam para dificultar um processo de ocupação contínua.

Dessa maneira, de acordo com a PDU e a Fundação João Pinheiro (FJP) para possibilitar o crescimento urbano de Macapá seria necessário a criação de vias indutoras de ocupação das áreas institucionais (PDU, 1973). Nesse sentido, são propostas vias de interligação e/ou indutoras e, nesse aspecto, a estrada Macapá/Fazendinha/Santana era vista como um espaço de amplas possibilidades de ocupação (GARCIA, 2014).

Tostes (2006) destaca que os estudos feitos pela Fundação João Pinheiro, já na década de 1970, preveniam sobre a ocupação intensiva das áreas periféricas na cidade, principalmente em decorrência de fatores relacionados à demanda insatisfeita com os lotes urbanizados e da especulação imobiliária nas áreas centrais.

No entanto, por outro lado, o plano não previu a possibilidade de ocorrência de altos índices migratórios no Estado, a exemplo do que aconteceu com a criação da área de livre comércio de Macapá e Santana, no início nos anos 1990 e com os períodos de ciclos eleitorais, fatores estes que contribuíram incisivamente para um crescimento urbano acelerado e desordenado do município.

2.2.3 Plano de Desenvolvimento Urbano H.J Cole & Associados SA 1976-1979

De acordo com Tostes (2006), o terceiro instrumento de planejamento urbano, o plano da H.J Cole & Associados, trata-se de um diagnóstico rico sobre as potencialidades e sobre a estrutura urbana do então Território Federal do Amapá.

Entre os principais prognósticos e tendências previstos pelo plano da H.J Cole & Associados destacavam o potencial turístico do Território em decorrência da sua localização privilegiada; a existência de inúmeros recursos naturais ainda não explorados na região, vindo a sugerir a incrementação de atividades turísticas como forma de possibilitar ao mercado um consumidor com alto poder aquisitivo; além de apontar a região de Fronteira do Brasil com a Guiana Francesa e a conclusão da BR-156 que liga Macapá ao Oiapoque, como pontos essencialmente vantajosos.

O Plano da H.J Cole & Associados previa ainda boas perspectivas para o desenvolvimento da pecuária, da pesca e da industrialização de produtos nativos, com destaque para o palmito, além de ter na extração da madeira também um fator de desenvolvimento econômico.

Para Tostes (2006), o plano também faz ressalvas ao fato do desenvolvimento do Território Federal do Amapá, ainda nesta etapa, estar ligado aos programas nacionais desenvolvimentistas dos quais não poderia dispensar para o seu crescimento local.

Para Botelho (2011), uma das principais contribuições do plano da H.J Cole & Associados relacionava-se ao apontamento de uma tendência de conurbação entre os dois maiores municípios do Estado, Macapá e Santana, sendo na atualidade esse processo visível com a expansão urbana nas duas rodovias que interligam esses dois

núcleos, a AP-010 – Rodovia JK (já duplicada), com alto índice de ocupação, principalmente de condomínios particulares, áreas institucionais e com a chegada de empreendimentos comerciais e da AP-020 – Duca Serra que, recentemente, vem passando por um processo de duplicação no governo de Waldez Góes, estando também esta em atual processo de expansão, principalmente com a construção de condomínios residenciais privados e de loteamentos em suas adjacências.

Destaca-se ainda que, na atualidade, outro ponto já ressaltado pelo plano em relação à importância do aproveitamento da região de fronteira tem se materializado através da construção da ponte binacional franco-brasileira (2008-2011), ligando o município de Oiapoque no Brasil a Saint-Georges na Guiana Francesa, fruto de uma cooperação entre os dois países e que visa promover o desenvolvimento nessa região.

A abertura da ponte ocorreu no dia 18 de março de 2017, e seis anos após a sua conclusão, e até o presente momento, há apenas a liberação para passagem de veículos de passeio, o transporte de cargas é proibido e há ainda algumas pendências do lado brasileiro, como a falta da pavimentação de 100 km da BR-156, que no inverno fica intrafegável, e a não finalização da obra Alfandegária no município de Oiapoque. No entanto, embora todos os problemas persistam, trata-se de um real potencial fronteiriço estratégico no Amapá que o Plano da H.J Cole & Associados enfatizou ainda em meados da década de 1970 e 1980.

2.2.4 Plano Diretor de Macapá de 1990

O Plano Diretor de Macapá de 1990 não se constituiu como um documento oficial por não ter sido aprovado pela Câmara dos Vereadores de Macapá, mas contribuiu de forma decisiva para a ampliação do perímetro urbano da cidade em 1995. É uma peça técnica importante, pois representa a transição entre os planos elaborados na década de 1970 e o último plano idealizado no ano de 2004 (TOSTES, 2012).

A elaboração do plano coube à Empresa Municipal de Desenvolvimento e Urbanização de Macapá (EMDESUR), sendo a primeira vez que contou com a participação de técnicos locais e também foi realizado em parceria com a Prefeitura Municipal de Santana (BOTELHO, 2011).

De acordo com o plano diretor, o Estado embora apresentasse como um importante fator para o seu desenvolvimento socioeconômico um elevado potencial turístico, estaria, no entanto, ocorrendo um subaproveitamento dessa potencialidade, a exemplo dos setores de redes hoteleiras, de transportes, de agências de viagens, ineficientes para atender a demanda cada vez mais crescente em busca desses serviços (TOSTES, 2012).

O referido plano apontava um expressivo movimento em torno da liberação para um crescimento vertical da cidade, esta até então limitada pela lei de uso e ocupação do solo do plano diretor em voga ainda na década de 1990. Os defensores dessa perspectiva argumentavam os altos custos para a implantação de serviços de infraestrutura urbana com base em um crescimento horizontalizado, e, portanto, a forma verticalizada apresentava-se como o modelo mais adequado de expansão para a malha urbana de Macapá. No entanto, mesmo para a verticalização da cidade, o plano destacava a necessidade de grandes investimentos na ampliação das redes de infraestrutura em todo município, ainda muito carente desses serviços (TOSTES, 2012).

> O Plano Diretor elaborado para o município de Macapá – há quase duas décadas – não foi dispensado o tratamento correto às mudanças ocorridas no quadro institucional e na esfera da cidade. Muitos projetos sequer foram iniciados e a maior parte dos indicadores projetados para o período da vigência do mencionado Plano não acompanhou a evolução real e as tendências de crescimento da cidade. (Plano Diretor, Estado do Amapá – Prefeitura Municipal de Macapá – Volume I Diagnose, 1995, p. 5).

Em relação ao crescimento populacional da cidade de Macapá, o plano ressaltava o aumento de 8% ao ano, no início da década de 1980, mas sem que isso tenha sido acompanhado pela mesma ou maior proporção da estruturação da cidade em relação aos serviços, equipamentos urbanos e moradia. Pelo contrário, nesse período, houve, principalmente, um crescimento físico concentrado em torno dos vetores naturais das ressacas, em torno de uma via principal da península e ainda nas adjacências das rodovias, conforme foi observado por Botelho (2011).

Entre os motivos para a elaboração do Plano Diretor de 1990, Botelho (2011) destaca fatores como o crescimento demográfico e o da cidade, o inchaço da malha urbana e a necessidade de melhoria na implantação e ampliação dos serviços de infraestrutura.

Tostes (2012) ressalta, porém, que a questão ambiental tão importante, principalmente pelas características do sítio da cidade de Macapá, ainda não havia se constituído como um componente da base de planejamento urbanístico do município, o que veio a mudar com a elaboração do plano diretor de 2004.

2.2.5 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá, 2004

Com a aprovação do Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257/2001), reforçou-se a necessidade da elaboração dos planos diretores, passando a ser obrigatório para os municípios acima de 20.000 habitantes. Desta forma, o Plano diretor de desenvolvimento urbano e ambiental de Macapá (PDUAM), de 2004, constituiu-se como um processo de planejamento permanente de gestão urbana e ambiental do município, tendo na participação democrática e no atendimento da função social da cidade e da propriedade um dos seus eixos estruturantes.

Sendo o último plano diretor elaborado da cidade de Macapá em 2004, e tendo sido alterado pela Lei Complementar nº 077/2011, objetiva atender às orientações e às diretrizes estabelecidas no Estatuto das Cidades e da própria Constituição Federal de 1988 (CF/88), apresentando em seu bojo um conjunto de princípios e instrumentos visando o ordenamento territorial e o cumprimento da função social da propriedade.

Entre seus objetivos, o plano faz referência à importância de um planejamento urbano visando ao alcance de desenvolvimento sustentável da cidade, definindo instrumentos em que o “desenvolvimento urbano esteja condicionado à capacidade da infraestrutura, ao acesso universal, a equipamentos e serviços e à construção de uma cidade sustentável e sem desigualdades sociais” (PDUAM, 2004, p. 9).

Em linhas gerais, as premissas básicas que orientam a elaboração do Plano Diretor relacionam-se à necessidade de estimular o crescimento econômico e territorial do município, mas sem prejuízo das condições ambientais, fazendo-se, assim, necessário o conhecimento das condições ambientais atuais, bem como sobre o impacto das atividades econômicas e urbanas em relação ao meio ambiente; além de possibilitar um amplo processo participativo, com a realização de reuniões, de audiências públicas, de seminários e estimulando a participação de diversos grupos sociais interessados na elaboração do plano; e proporcionar a capacitação dos atores sociais com vistas ao acompanhamento e monitoramento da execução do Plano Diretor.

Ainda sobre esse aspecto, aponta-se a necessidade de implementação de um sistema de informação sobre o município de Macapá criando uma base de dados para o planejamento de políticas públicas e para o conhecimento da sociedade.

Em sua estrutura, o plano é dividido em quatro partes principais: a primeira parte refere-se às estratégias de desenvolvimento, tratando das diretrizes de forma a alcançar o desenvolvimento urbano e ambiental, incluídas as questões relacionadas à proteção do meio ambiente associada à geração do trabalho e renda; “à melhoria da mobilidade na cidade de Macapá; à promoção de habitação popular; à qualificação do espaço urbano e à gestão democrática” (PDUAM, 2004, p.11).

A segunda parte do plano trata mais especificamente da estruturação municipal e urbana, definindo as propostas de macrozoneamento municipal e macrozoneamento urbano, com destaque para os sistemas ambiental e de mobilidade municipal e urbana.

A terceira parte diz respeito aos instrumentos tanto de controle quanto os de indutores do desenvolvimento urbano que deverão ser utilizados para a garantia da função social da propriedade. E, por último, a quarta parte do plano refere-se às propostas para implantação de um Sistema Municipal de Gestão Territorial, no qual se insere a criação do Sistema de Informações do Município.

Fazendo uma análise do referido plano diretor, Tostes (2006) destaca que embora suas diretrizes visem à compatibilização do desenvolvimento econômico e urbano com as condições ambientais, ainda serão necessários muitos avanços nesse aspecto, pois no município de Macapá existe um descontrole sobre a questão urbana, perceptível pelo surgimento de um grande número de loteamentos irregulares, resultantes principalmente de processo de invasão e com um amplo processo de antropização das áreas de ressacas, inclusive muitas destas já em estágios irreversíveis.

Além disso, Tostes (2006) também ressalta que um real processo de gestão participativa requer uma participação popular construída e não induzida, a exemplo do que aconteceu na elaboração do Plano Diretor de 2004. Somente dessa maneira, o cidadão poderá compreender a importância deste instrumento para o desenvolvimento do território, e não acontecerá como nos planos diretores anteriores, em que os gestores não executaram as metas propostas por eles próprios, inviabilizando a efetivação dos referidos planos.

Nesse aspecto, a participação popular no acompanhamento e no monitoramento para a efetivação do plano torna-se imprescindível, mas para isso é necessário uma ampla formação e participação democrática e o combate ao analfabetismo urbanístico.

Diante desse cenário, apontamos alguns desafios com que PDUAM 2004 defronta-se: como resolver as questões das áreas de ressacas já ocupadas e em processo irreversível? Como de fato conciliar o desenvolvimento econômico com o ambiental? Enfim, como garantir a função social da propriedade, enfrentando questões estruturais que marcam um crescimento da cidade acelerado e desorganizado e que vem se arrastando há anos sem medidas efetivas? O plano é bem elaborado, com instrumentos urbanísticos legais cabíveis, porém, é evidente, ainda está longe de atender todas as suas metas e objetivos propostos.

A atualização do Plano Diretor de 2004 através da Lei complementar nº 077/2011 (PDUAM, 2011) trouxe mudanças significativas para a expansão urbana do Munícipio, propondo a ampliação do perímetro urbano, com transformação de antigas zonas rurais em zonas urbanas; além de destinações de áreas com forte vocação para a verticalização e inclusive estimulando a verticalização de espaços que já contavam com infraestrutura, em virtude da necessidade de se criar novas formas de ocupação do espaço urbano perante o modelo de crescimento horizontalizado que atualmente encontra-se atrofiado (SERRÃO, 2013).

O PDUAM 2011 incorporou também um conjunto de diretrizes com vistas a estimular a expansão das redes de infraestrutura no Município, em geral bastante incipientes diante do grande contingente populacional; e, ainda, apresenta as obrigações para a implantação dos novos empreendimentos econômicos, visando minimizar os impactos sobre o espaço urbano, a exemplo da obrigatoriedade do tratamento do esgoto antes do seu despejo nas redes públicas, refletindo no enfrentamento da questão habitacional (SERRÂO, 2013).

Não há dúvida de que o PDUAM 2011 se aproxima mais da realidade e das necessidades da expansão urbana do munícipio de Macapá, mas por outro lado, mesmo tendo sido bem formulado e contado com ampla participação popular, não há garantias de sua efetiva aplicabilidade, visto que no controle e uso do espaço urbano existe um jogo de interesses, principalmente, por parte do capital financeiro e imobiliário na determinação dos investimentos e das áreas de melhor aproveitamento para os seus próprios benefícios.

Quanto ao enfrentamento da questão habitacional, por exemplo, embora no referido plano constem instrumentos legais nas diretrizes e nos eixos estruturantes, verifica-se a inexistência de estratégias socioterritoriais efetivas que de fato possam garantir o direto à moradia aos seus habitantes, principalmente aos de baixa renda.

2.3 A configuração das políticas habitacionais no município de Macapá

No município de Macapá, os investimentos em habitação se iniciaram na década de 1980, ainda no Governo do Território Federal do Amapá, com a edificação de conjuntos habitacionais direcionados aos trabalhadores do seu quadro administrativo, sendo a Caixa Econômica Federal (CEF) a gestora das linhas de financiamento. Datam desse período a construção dos primeiros conjuntos habitacionais como o Conjunto Cabralzinho, localizado na zona oeste da cidade, na Rodovia Duca Serra; seguido do conjunto Laurindo Banha, situado no bairro do Congós; e, posteriormente, o Conjunto Boné Azul, na zona norte, na Rodovia BR-210.

Dentre algumas das características desses primeiros empreendimentos habitacionais, destaca-se o fato de terem sido construídos sem infraestrutura adequada, sem equipamentos públicos e sem suporte comercial, como comércios, padarias, dentre outros, tornando-se, assim, apenas bairros dormitórios da cidade.

E, ainda, a demora na entrega das moradias desses primeiros conjuntos ocasionou diversas invasões, tanto por parte dos futuros moradores quanto também de outras pessoas interessadas nos imóveis (TOSTES; LUZ, 2014). Posteriormente, surgiram mais dois conjuntos habitacionais o San Marino e o Conjunto Ego (GARCIA, 2014).

Em 1988, a prefeitura Municipal realizou a abertura do loteamento Jardim Felicidade, na Zona Norte da Capital, disponibilizando mais de 2 mil lotes de terras e inaugurando uma política de doação de lotes sem infraestrutura, mas que beneficiou, segundo o IBGE (2000), uma média de 15 a 20 mil famílias no município. Destaca-se ainda que através do financiamento do Governo Federal e por intermédio da Empresa Municipal de Urbanização de Macapá (EMDESUR) foram construídas nesse período entre 1000 e 1500 unidades habitacionais (TOSTES; LUZ, 2014).

Ressalta-se que nesse mesmo período, inicia-se um movimento de ocupação gradativa das áreas de ressacas diante do já existente expressivo déficit habitacional no município de Macapá, onde as localidades mais atingidas foram a Ressaca do

Chico Dias, a Ressaca do Congós e as proximidades do Canal do Jandiá, resultando num processo gradual de aterramento dessas áreas e se configurando como um reflexo negativo desse contexto (TOSTES; LUZ, 2014).

O problema de habitação em áreas irregulares e precárias em Macapá agrava-se ainda mais com a instalação do ciclo político eleitoral, a partir da transformação do Território em Estado em 1988, havendo o aumento do processo migratório e invasão em várias partes da cidade.

Entre as principais áreas invadidas estavam as ressacas na região do bairro do Araxá e Beirol e também nas áreas próximas ao Conjunto Cabralzinho e Lagoa dos Índios. É ainda resultante desse contexto o surgimento de diversos bairros, porém, muitos até hoje não possuem regularização, constituindo-se como um obstáculo fundiário na obtenção de financiamentos públicos por parte da população moradora (TOSTES, 2012).

Na segunda metade da década de 90, começam a surgir os loteamentos promovidos pelo Estado e pela Prefeitura Municipal de Macapá, mas contendo apenas a estrutura de aberturas de ruas, delimitações de lotes e de quarteirões e a colocação de postes para a instalação de energia elétrica, não prevendo, dessa maneira, a implantação de serviços de infraestrutura como os de saneamento básico. Nesse contexto, surgem os loteamentos Infraero I e II, Buriti e Renascer na Zona Norte da cidade, e os loteamentos Açai e Marabaixo I, II e III na chamada Zona Oeste do município (GARCIA, 2014).

Paralelamente ao surgimento dos loteamentos públicos, Garcia (2014) destaca a edificação de loteamentos privados por diversas áreas da cidade de Macapá, como na Lagoa dos Índios, no Muca, na Fazendinha e no Pantanal. Em 1999, iniciou-se a construção do primeiro edifício verticalizado da cidade o Tumalina Residence, contendo mais de dez andares, cuja edificação – paralisada por mais de anos – só foi possível com a alteração no plano diretor de 2004, através da lei nº 077/ 2011.

Em 2010, a Prefeitura Municipal de Macapá iniciou a entrega dos apartamentos do conjunto habitacional de moradia popular, o Complexo Residencial Mucajá, resultante do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), sendo este o primeiro empreendimento com recursos do Governo Federal, beneficiando 592 famílias em situação de vulnerabilidade e risco social. No entanto, após a entrega do conjunto habitacional já se tornaram visíveis tantos problemas de segurança quanto sociais que

têm agravado ainda mais a situação de vulnerabilidade dessas famílias e comprometendo o alcance de resultados positivos desse programa de habitação.

Com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida I (PMCMV I) do Governo Federal, criado em 2009, e com contrapartida da Prefeitura Municipal de Macapá, foram construídos os conjuntos residenciais de moradia popular Mestre Oscar Santos em 2012, com mais de 528 habitações populares, e do PMCMV II o Residencial São José entregue em 2016, com cerca de 1.440 apartamentos, e em fase de execução, com previsão de entrega em novembro de 2018, o residencial Jardim Açucena, que contará com mais de 1.500 apartamentos.

Em relação à construção de habitações do PMCMV II com a contrapartida do Governo do Estado do Amapá, construiu-se o Conjunto Habitacional Residencial Macapaba, finalizado no ano de 2017 com a entrega de 4.366 moradias. E com recursos oriundos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) o Conjunto Habitacional Congós, visando à edificação de 397 unidades, e o Conjunto Habitacional Aturiá, com 512 apartamentos, ambos na zona sul da cidade, mas cujas obras continuam paralisadas desde 2011.

Paralelo aos investimentos públicos, vêm sendo crescentes no município de Macapá os investimentos privados em habitação, assim, entre 2010 e 2015, foram construídos 28 empreendimentos privados (SILVA, 2017), atendendo ao segmento populacional de classe média e alta que pode pagar pelos altos financiamentos.

Não há dúvida de que nos últimos 10 anos tem havido um maior financiamento para a política habitação no Município, principalmente através do Governo Federal, porém, ainda se apresenta inexpressivo diante do alto déficit habitacional de Macapá. Segundo a Fundação João Pinheiro – FJP (2013), esse número chegava a um total de 21.104 domicílios, sendo 20.540 só no urbano e 564 no rural, um índice elevado quando comparado ao déficit total no Estado que nesse mesmo período correspondia a 35.419 unidades.

Para o cálculo de déficit habitacional pela FJP são levados em consideração os itens moradia inadequada, adensamento excessivo, coabitação familiar (quando mais de uma família divide a moradia na mesma casa) e gastos excessivos com aluguéis. No caso do município de Macapá, a existência de domicílios precários, bem como a coabitação e também o ônus excessivo de gastos com aluguéis constituem os principais fatores geradores do déficit. Segundo esses indicadores, a cidade de

Macapá foi considerada a 2ª na posição do ranking da Região Norte em relação ao déficit habitacional, apresentando um índice relativo de 22,4% de domicílios, ficando somente atrás da cidade de Manaus com 22,9% (GARCIA, 2014).

Ainda nesse aspecto, o IBGE (2010) aponta o Estado do Amapá possuindo um total de 48 aglomerados subnormais – denominação criada pelo instituto para designar moradias em áreas alagadas ou de ressacas, baixadas ou palafitas – sendo que desse total 73% estão localizados nos dois maiores Municípios, Macapá e Santana, e Macapá representa mais da metade desse percentual. Dessa forma, é necessário um maior investimento na política habitacional, principalmente destinada à população de baixa renda, de maneira a garantir o direito à moradia, assim como o direito à cidade. Para Serrão (2013),

> Ficou claro que o problema habitacional em Macapá é resultado de uma soma de fatores, dentre eles o fator histórico e o processo de urbanização desordenado, que resultou nos problemas habitacionais como o adensamento, falta de infraestrutura e ocupação faz parte de todo esse processo (SERRÃO, 2013, p. 49).

A seguir, apresento em maiores detalhes o conjunto habitacional “Residencial Macapaba” como parte dessa política pública que vem sendo desenvolvida no município de Macapá no âmbito do PMCMV, destacando suas especificidades quanto ao seu planejamento e materialização, e como se efetivou para a garantia do direito à moradia e o direito à cidade.

2.4 O conjunto habitacional “Residencial Macapaba” e seu projeto de cidade.

O Conjunto Habitacional Residencial Macapaba faz parte do Programa Minha Casa Minha Vida II (PMCMV II) do Governo Federal, com a contrapartida do Governo do Estado do Amapá por meio do Programa de Obras e Ações para Mudar o Amapá (PROAMAPÁ), com um total de investimentos de mais 200 milhões de reais com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).

O empreendimento, sendo à época de sua construção considerado o maior programa habitacional da América Latina, tinha como meta a edificação de 5.166 unidades habitacionais a serem destinadas para as famílias com renda de até R$5.000,00, pois visava atender também um segmento populacional específico, como o funcionalismo público. No entanto, após a execução do programa e até início de

2018, foram construídas 4.366 habitações e atendendo somente pessoas pertencentes a faixa I, com renda de até R$1.600,00[9], por ser considerado o foco do déficit habitacional no Estado.

A construção do empreendimento dividiu-se em duas etapas, sendo a primeira com a edificação de 2.148 unidades habitacionais, denominado Macapaba - Fase I em 2014, e a segunda etapa, correspondendo à produção de mais 2.218 unidades, o Macapaba - Fase II em 2017. Ressalta-se que, mesmo após a entrega do empreendimento da fase II, há cerca de 300 unidades habitacionais desocupadas, e que somente após o encaminhamento da demanda por parte do Estado serão direcionadas para as novas famílias beneficiárias. A população total estimada para o Residencial Macapaba corresponde a 31 mil habitantes.

Fazendo uma comparação da população a residir no Residencial Macapaba com demais municípios do Estado do Amapá, é possível ter uma dimensão da grandiosidade desse empreendimento habitacional e do contraste com a própria realidade do Estado, pois seu contingente populacional corresponde a um número maior do que a maioria dos municípios amapaenses, ficando somente atrás de Macapá, a capital, e de Santana e Laranjal do Jarí, conforme evidencia a Tabela 3.

[9] A partir das novas diretrizes do PMCMV, a renda da faixa I do programa passou a ser de até R$1.800,00 (Ministério das Cidades, 2017).

Tabela 3 - População dos municípios do Estado do Amapá nos anos 2010 e estimativa 2017 em comparação com a população prevista para residir no conjunto habitacional Macapaba no ano de 2017

Municípios do Estado do Amapá	**Censo 2010**	**População Estimada (2017)**
Macapá	398.204	474.706
Santana	101.262	115.471
Laranjal do Jarí	39.942	47.554
Oiapoque	20.509	25.514
Porto Grande	16.809	20.611
Mazagão	17.032	20.387
Tartarugalzinho	12.563	16.112
Pedra Branca do Amapari	10.772	15.125
Vitória do Jarí	12.428	14.991
Calçoene	9.000	10.525
Amapá	8.069	8.757
Ferreira Gomes	5.802	7.270
Cutias	4.696	5.637
Itaubal	4.215	5.172
Serra do Navio	4.380	5.111
Pracuuba	3.793	4.779
Total	669.526	797.722
Conjunto Habitacional	**Censo 2010**	**População Estimada (2017)**
Residencial Macapaba	**-**	31.000

Fonte: Censo 2010; Estimativa populacional IBGE (2017); SEINF, 2017, adaptado pela autora, 2018.

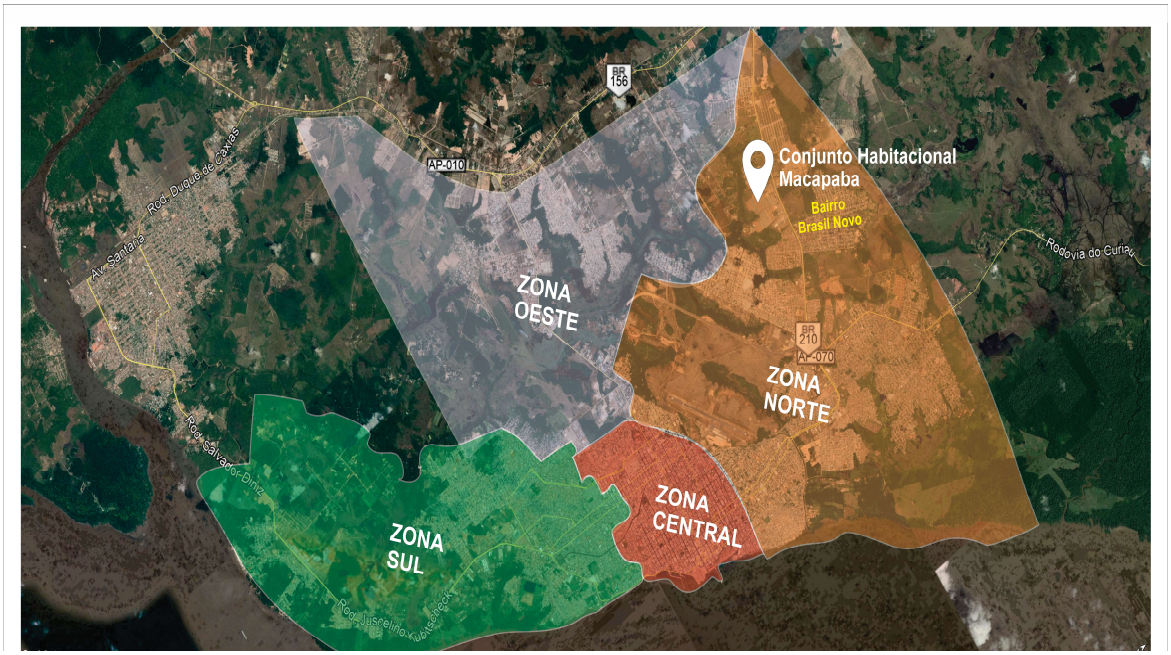
Através dos dados da Tabela 3, dimensiona-se a necessidade de um projeto arquitetônico e urbanístico capaz de atender satisfatoriamente a um elevado número de moradores, o que por consequência requereria altos investimentos na construção de equipamentos urbanos e na oferta de serviços de infraestrutura.

Nesse aspecto, desenvolveu-se a concepção de um conjunto habitacional para funcionar como cidade e, dessa maneira, possibilitar aos seus novos moradores autonomia quanto aos serviços e equipamentos urbanos, visando garantir o direito à cidade e um lugar de moradia com qualidade de vida. Porém, entre o planejado e o que foi executado no habitacional Residencial Macapaba tem-se demonstrado uma realidade bem diferente quando analisadas as condições vivenciadas cotidianamente pelos seus moradores.

*2.4.1 A área do entorno do empreendimento "Residencial Macapaba***"**

O Bairro Brasil Novo, onde está localizado o empreendimento, faz parte da área do município denominada de Zona Norte, constituída de acordo com o IBGE (2010) por 9 bairros legalizados. Assim, para efeitos de divisão socioespacial, o município de Macapá encontra-se dividido em Zona Sul, Zona Oeste, Zona Central, e Zona Norte, esta considerada uma das novas zonas de expansão do município. A Figura 3 apresenta o macrozoneamento do munícipio de Macapá, com a identificação do Bairro Brasil Novo e da localização do habitacional Residencial Macapaba.

Figura 3 - Macrozoneamento urbano da cidade de Macapá, com identificação do bairro Brasil Novo e do Residencial Macapaba



Fonte: Google Eath. Elaboração: Karina Nymara, 2018.

No entanto, de acordo com Capataz e Nascimento (2013), a Zona Norte,

> [...] antes era vista como área periférica de Macapá por estar afastada do centro da cidade, porém, hoje passa por um processo de indução da ocupação do seu espaço, formatando um subcentro, resultante das novas dinâmicas e necessidades urbanas que acabaram por reconfigurar, (re) transformar e reformatar o espaço amapaense (CAPATAZ; NASCIMENTO, 2003, p. 56).

O processo de ocupação da Zona Norte iniciou-se a partir da extensão da Rodovia BR-210, principalmente através da criação de loteamentos sem a mínima infraestrutura, além da ocorrência de diversas invasões na área, gerando uma

ocupação desordenada e com sérios problemas urbanos (CAPATAZ; NASCIMENTO, 2013). Há a necessidade de se expandir a cidade, mas com a alta especulação imobiliária da tradicional Zona Sul, o povoamento passou a se dirigir, cada vez mais, para essa nova área em expansão, que ainda é hoje bastante carente em termos de infraestrutura básica e de serviços e equipamentos públicos.

Dessa forma, criado pela lei nº 901/97 no governo de Aníbal Barcelos (1997-2001), o bairro Brasil Novo é resultante dos processos de políticas de loteamentos e ocupações irregulares que se instalaram em grande parte nessa região do município, com elevada carência de equipamentos públicos e serviços de infraestrutura, como água, esgoto, drenagem, iluminação púbica, dentre outros.

De acordo com os dados do IBGE (2010), antes da implantação do empreendimento Macapaba, no bairro residiam aproximadamente 13.273 habitantes, constituindo 3,3% da população em relação ao município de Macapá, distribuídos em 3.731 domicílios em uma área de 8,9 km^2.

Por meio de um mapeamento da área do bairro é possível identificar a deficiência, principalmente em relação aos serviços de infraestrutura básica como sistema de saneamento básico ainda em implantação – ressalta-se que no município de Macapá somente 5,8% da população é atendida com serviço de esgotamento sanitário, segundo o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS, 2014) –, grande parte das ruas sem pavimentação asfáltica, além de muitas residências com a rede elétrica improvisada, o chamado “gato”, causando problemas de segurança.

De acordo com o diagnóstico realizado pela Secretaria Estadual de Infraestrutura – SEINF (2012), identificou-se a existência de apenas 4 escolas na localidade, sendo a Escola Estadual de 1º Grau Brasil Novo, de Ensino Fundamental; a Escola Estadual Maria Mãe de Deus, de Ensino Fundamental e de Educação de Jovens e Adultos; a Escola Estadual Professora Maria Cavalcante de Azevedo Picanço, nas modalidades fundamental e Médio; e apenas 1 uma escola de Educação Infantil, a Educandário Jean Piaget, porém, nenhuma delas com ofertas para novas demandas, principalmente necessárias a partir da implantação do Residencial Macapaba (SEINF, 2012). E, ainda, localiza-se no bairro o Instituto Federal do Amapá (IFAP) instalado em 2012.

Com relação aos serviços de saúde, há a existência da Unidade Básica de Saúde Brasil Novo, sob a responsabilidade da gestão municipal, que oferta os

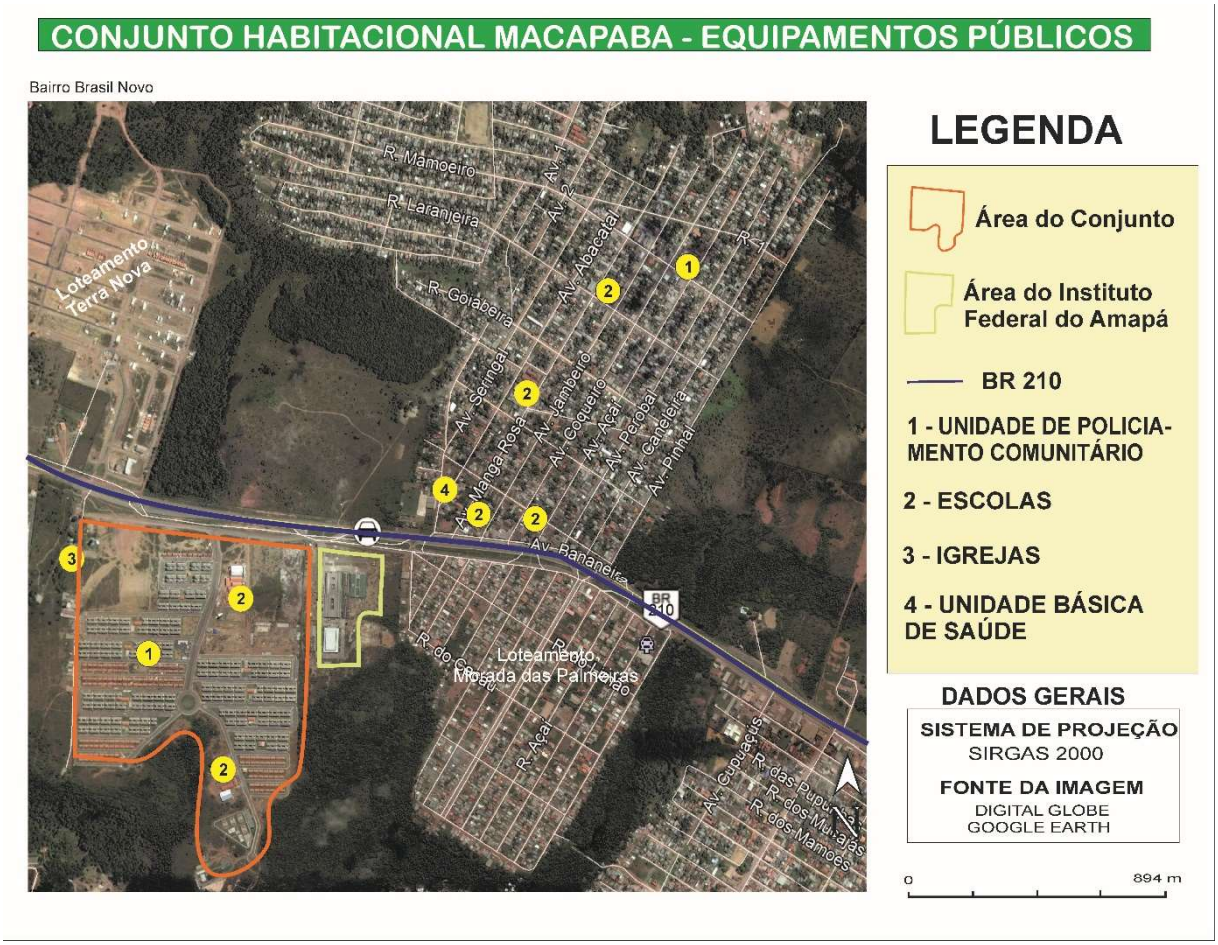
serviços de Centro Clínico, Pronto Atendimento e o Programa Saúde da Família; e há também o Posto de Saúde da Família Brasil Novo (hoje, funcionando no mesmo prédio da UBS Brasil Novo), com capacidade para o atendimento de 200 famílias, em serviços de pediatria, de saúde da mulher (ginecologia, pré-natal, planejamento familiar, entre outros), de clínica médica e campanhas de vacinação, de palestras de planejamento familiar, de saúde do adolescente e gravidez.

Ressalta-se, ainda, que não existem nas proximidades hospitais para atendimentos especializados, em casos de urgência e emergência é necessário o deslocamento para a Zona Sul, onde estão instalados o Pronto Socorro e o Hospital Geral do Estado.

Em relação à segurança, em 2013, foi instalada a Unidade de Policiamento comunitário, contando inicialmente com 26 policiais e 8 guardas municipais, sendo um serviço que abrange também os demais bairros pertencentes à Zona Norte. Na Figura 4, são identificados os equipamentos públicos no entorno do Residencial Macapaba e os existentes no conjunto, mas estes serão objetos de análise nas seções 2.4.2 e 2.4.3 deste capítulo.

.

Figura 4 - Equipamentos públicos no Residencial Macapaba e no seu entorno



Fonte: Google Earth. Elaboração: Karina Nymara, 2018.

É evidente que a Zona Norte vem tendo um desenvolvimento incrementado, cada vez mais, com a instalação de órgãos Municipais, Estaduais e Federais (deste inclusive, boa parte já está instalada nessa área), bem como tem havido um crescimento do setor terciário, com a implantação de supermercados, drogarias, padarias, mercearias, alguns comércios informais, dentre outros.

No entanto, por outro lado, Capataz e Nascimento (2013) apontam que a região ainda necessita avançar em termos de melhorias, principalmente, em relação à implantação de infraestrutura e de serviços e equipamentos urbanos, uma realidade que se estende a todos os bairros pertencentes à Zona Norte, como o Brasil Novo, marcado por um processo de ocupação recente, acelerado e sem qualquer tipo de planejamento na ocupação do espaço urbano, e onde consequentemente não se está garantindo o direito à cidade a seus habitantes. Um reflexo que vai atingir diretamente os novos moradores do Residencial Macapaba a partir da mudança para o habitacional.

2.4.2 Caracterização do conjunto habitacional "Residencial Macapaba": formulação e planejamento do empreendimento

O conjunto habitacional Residencial Macapaba está localizado na BR-210, no Lote nº 103V, gleba AD-04, local anteriormente denominado de Retiro dos Atalhos, no Bairro Brasil Novo, Zona Norte de Macapá, circunscrito pelos bairros Açaí, Infraero I e II e pelo Loteamento Morada das Palmeiras, como demonstrado na Figura 5:

Figura 5 - Residencial Macapaba com delimitação dos bairros e loteamentos ao entorno

Fonte: Google Imagem. Acesso em 14 de março de 2018.

Pela Figura 5, observa-se que o Residencial Macapaba está localizado na franja da malha urbana do município em descontinuidade com o tecido urbano, e com apenas dois bairros nas proximidades e com uma área de loteamento ao redor. Sua localização se dá às margens dos quilômetros finais da Rodovia BR-210 que liga Macapá aos demais munícipios da região setentrional do Estado. O terreno do conjunto foi adquirido pelo Governo do Estado do Amapá e depois repassado para o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) como uma dimensão de 1.039.353,00 $m^{2.}$

De acordo com a SEINF, órgão estadual responsável pela implementação do habitacional, para a definição da localização do empreendimento utilizou-se dados do Instituto de Meio Ambiente do Amapá (IMAP) sobre as áreas que viriam a se constituir como possíveis loteamentos, e após a realização de diversos estudos, na área conhecida anteriormente como Retiro dos Atalhos, foram identificadas as condições adequadas para a execução de um empreendimento como o Residencial Macapaba,

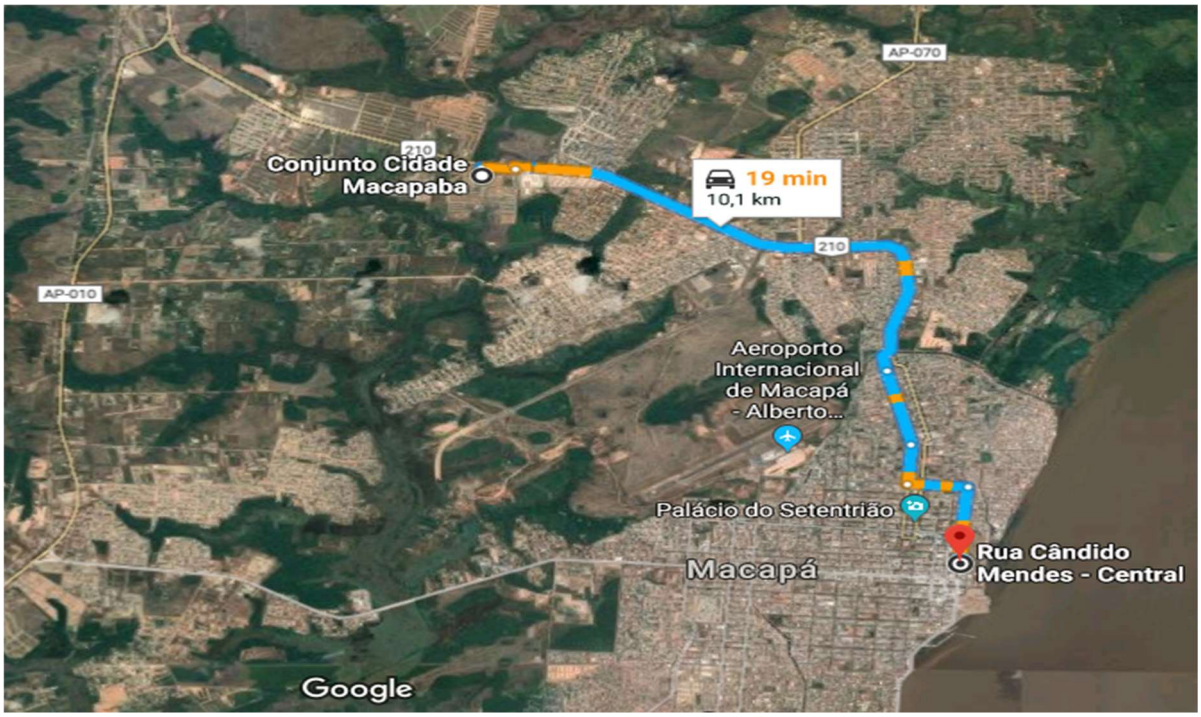
sendo adquirido o terreno pelo valor venal de R$6.0000.000,00 (seis milhões de reais) no ano de 2011.

Segundo o técnico da coordenadoria de habitação da SEINF e participante de todo o processo de elaboração e sistematização das etapas de planejamento do empreendimento, a escolha pela localização corresponde a um modelo de planejamento urbano com enfoque na descentralização da cidade promovendo a ocupação e o desenvolvimento de espaços mais distantes dos centros urbanos. No entanto, segundo Tostes e Luz (2014),

> O exemplo do Conjunto Macapaba é apenas um fragmento da análise sobre como ocorrem os projetos financiados pelo próprio governo federal com profundas contradições e a principal é a que coloca em segundo plano, a execução do planejamento urbano (TOSTES; LUZ, 2014, p. 7).

Nesse aspecto, ressalta-se a distância do conjunto em relação ao centro da cidade, em média de 10,1km, o que demanda um longo tempo de deslocamento, principalmente, com a utilização de transporte coletivo, por este ser extremamente deficitário em todo o município de Macapá, e mais ainda nos bairros da Zona Norte da cidade. Por meio da Figura 6, pode-se ter uma dimensão da distância do conjunto em relação ao centro comercial.

Figura 6 - Distância em km do Residencial Macapaba[10] em relação ao centro comercial da cidade



Fonte: Google Maps, 2018. Elaboração: Naiara Videira, 2018.

Com relação à construção das unidades habitacionais coube à responsabilidade da empresa Direcional Empreendimento, contratada através de processo de edital de chamamento público, por esta ter apresentando as condições técnicas e financeiras exigidas pelo certame.

Foram necessários 5 (cinco) anos para a construção do Residencial (2012-2017), dividido em Macapaba - fase I, com a produção de 2.148 unidades, sendo 1.984 apartamentos e 164 casas, entregue em 2014; e o Macapaba - fase II, com a edificação de mais 2.218 unidades, distribuídas em 2.048 apartamentos e 170 casas térreas, concluídas em 2017, totalizando 4.366 unidades habitacionais, com a previsão de expansão de mais 800 unidades, ainda sem definição para início das obras. No Quadro 2, apresenta-se o total de moradias construídas no conjunto por fase de execução.

[10] Nota-se que o nome oficial do conjunto oficial é Residencial Macapaba, porém na pesquisa não pôde ser encontrado com essa nomeclatura, o que demonstra a popularidade como ficou conhecido hoje o conjunto por “Cidade Macapaba”.

Quadro 2 - Unidades habitacionais do Residencial Macapaba de acordo com as fases de execução do programa

Execução	Unidades habitacionais		
	Apartamentos	**Casas**	**Total**
Fase I	1.894	164	2.148
Fase II	2.048	170	2.218
Previsão de Expansão	800	-	800
Total Geral	4.832	334	5.166

Fonte: SEINF (2013), adaptado pela autora, 2018.

Inicialmente, o programa viria atender três faixas de renda: a de 0 até 3 salários mínimos, cujo padrão das edificações das moradias corresponderia à construção das casas térreas de 45m^2 em lotes no tamanho de 138m^2 e blocos de edifícios com 4 pavimentos e com 4 apartamentos por andar, correspondendo a 16 apartamentos em lotes de 600m^2; a população de 3 até 6 salários mínimos, com lotes de 675m^2, e também com edifícios de 4 pavimentos, com 4 apartamentos por andar, totalizando 16 apartamentos; e para o segmento populacional com renda de 6 até 10 salários mínimos, planejados edifícios com 4 a 10 pavimentos, num total de 12 a 36 apartamentos em lote irregular, sendo 4 por andar (TOSTES; LUZ, 2014). Porém, como já ressaltado anteriormente, na execução do programa Macapaba, as unidades habitacionais atenderam somente à faixa I.

Figura 7- Modelo da casa e do apartamento destinados à Faixa I

Fonte: Google Imagens. Acessado em 16 de abril de 2018.

Figura 8 - Modelo das casas e dos apartamentos entregue à população do Macapaba no ano de 2014

Fonte: Google Imagens. Acessado em 16 de abril de 2018.

Como já ressaltado, no empreendimento habitacional, o planejamento visava à distribuição das áreas e ao período de construção por etapa de execução, fase I e fase II, sendo destinado para as unidades habitacionais um total de 221.009,97 m^2, 9,06%; para as áreas comerciais no tamanho de 35.462,95m^2, 3,41%; para as áreas verdes um total de 54.781,82m^2, 5,27%; para as áreas institucionais 457.427,14m^2, 44,01%; para a estação de tratamento de água e esgoto 118.216,86 m^2, 11,37%; e para sistema viário e estacionamentos 108.127, 38 m^2, equivalente a 10,40% da área total, conforme demonstrado na Tabela 4:

Tabela 4 - Distribuição das áreas/setor do conjunto habitacional Residencial Macapaba

Áreas/Setor	**Fase I**		**Fase II**		**Total (m²)**	**%**
	Área (m²)	**%**	**Área (m²)**	**%**		
Unidades habitacionais	94.155,25	9,06	126.854,72	12,21	221.009,97	21,26
Setor Comercial	32.629,30	3,14	2.833,65	0,27	35.462,95	3,41
Áreas Verdes	4.622,88	0,44	50.158,94	4,83	54.781.82	5,27
Áreas Institucionais	253.855,09	24,42	203.572,05	19,54	457.427,14	44,01
Estação de tratamento de Água e Esgoto	15.585,97	1,50	102.630, 89	9,87	118.216,86	11,37
Sistema viário e estacionamento	86.021, 06	8,28	22.106,32	2,13	108. 127, 38	10,40
Expansão para unidades habitacionais	-	-	-	-	44.326,88	4,26
TOTAL	**486.869,55**	**46,84**	**508.156,57**	**48,89**	**1.039.353,00**	**100**

Fonte: GARCIA, 2014.

De acordo com a Tabela 4, é possível dimensionar as distribuições das áreas/setores do Residencial Macapaba. Nota-se que as áreas destinadas para a implantação de equipamentos públicos equivalem a 44,01% da área total do empreendimento, correspondendo à maior parte de ocupação do terreno, e além de um percentual de 3,41% destinado para o setor comercial, visando à instalação de feiras, comércios, dentre outros, e ainda a implantação de serviço de infraestrutura de abastecimento de água e de tratamento de esgoto em todo o habitacional, um dado importante quando no município de Macapá somente 5,78% possui o serviço de esgotamento sanitário, e apenas 36,92% da população é atendida com abastecimento de água (SNIS, 2014).

Com relação às áreas institucionais foram definidos os seguintes equipamentos públicos comunitários também distribuídos por fase de execução: 02 (duas) escolas de Ensino Fundamental com 16 salas cada uma, com capacidade para atender 1.680 alunos, num total de 5 mil crianças e jovens nos dois turnos; 02 (duas) Escolas de Ensino Infantil tipo C para receber 340 crianças; 01 (uma) escola de Ensino Médio com capacidade de atendimento de até 3.675 alunos funcionando nos três turnos, 01 (um) posto de policiamento comunitário, que no lugar será implantado um centro integrado de bombeiro e policiamento militar (CBPM); 01 (um) terminal de transporte

público urbano, 01 (uma) unidade Básica da Saúde da Família com capacidade de atendimento de 400 famílias e 2 (dois) centros comunitários, este último já contemplado com a construção em cada quadra nas unidades habitacionais. No Quadro 3, são apresentados os equipamentos públicos de acordo com cada fase de execução.

Quadro 3 - Equipamentos públicos comunitários do Residencial Macapaba por fase de execução

Macapaba - Fase I				
Quant.	**Equipamentos**	**Prazo de Execução**	**Órgão Responsável**	
			Execução	**Administração**
1	Escola de Ensino Fundamental com 16 salas cada uma	Fev/2014	Governo do Estado do Amapá	Prefeitura Municipal de Macapá (SEMED)
1	Escola de Ensino Infantil Tipo C	Jun/2014	Governo do Estado do Amapá	Prefeitura Municipal de Macapá (SEMED)
1	Unidade de policiamento comunitário (Centro integrado Bombeiro e polícia militar)	Nov/2013	Governo do Estado do Amapá	Governo do Estado do Amapá (SEJUSP)
1	Terminal de Transporte Público	Nov/2013	Governo do Estado do Amapá	Prefeitura Municipal de Macapá (CTMac)
1	Unidade Básica de Saúde	Nov/2013	Governo do Estado do Amapá	Prefeitura Municipal de Macapá (SEMSA)
2	Centros Comunitários	Já contemplados no projeto de cada quadra	Direcional	Condomínio do Conjunto
Macapaba - Fase II				
1	Escola de Ensino Fundamental com 16 salas cada uma	Junho/2014	Governo do Estado do Amapá	Prefeitura Municipal de Macapá (SEMED)
1	Escola de Ensino Infantil Tipo C	Junho/2014	Governo do Estado do Amapá	Prefeitura Municipal de Macapá (SEMED)
1	Escola de Ensino Médio com 10 salas cada	Junho/2014	Governo do Estado do Amapá	Governo do Estado do Amapá (SEED)

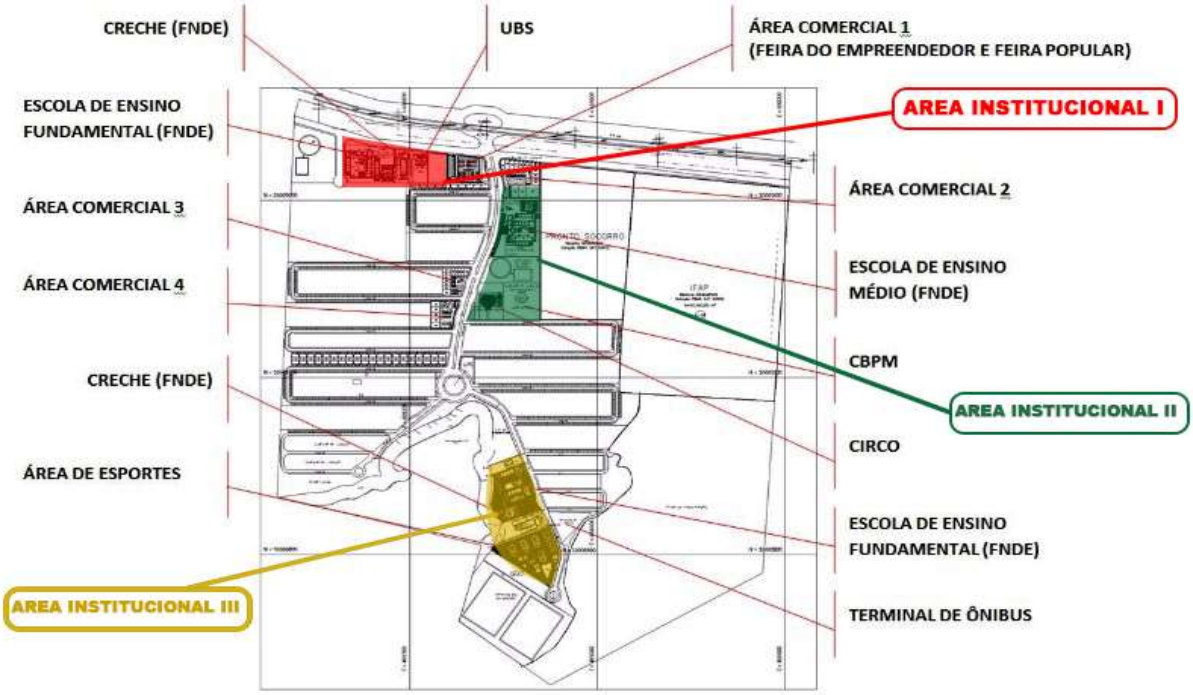
Fonte: SEINF, 2013. Adaptado pela autora, 2018.

Como registrado no Quadro 3, identifica-se na configuração do espaço do Residencial do Macapaba a previsão de instalação de equipamentos públicos, visando atender à população moradora perante as deficiências desses mesmos serviços no

bairro e no entorno, como já destacado anteriormente. Conforme informação do coordenador de habitação da SEINF, à época da implantação do empreendimento, a escolha desses equipamentos e quantitativos deu-se com base em estudos de impacto de vizinhança e social visando ofertar serviços tanto para os residentes do habitacional e também das áreas adjacentes e, dessa maneira, possibilitar a essas populações o direito à cidade.

Com relação às áreas comerciais, estão previstas a construção de uma feira do empreendedor e de uma feira popular com a instalação de diversos tipos de lojas, lanchonetes, miniboxes, supermercados, padarias, farmácias, e vindo a ser os próprios moradores, dentro de suas capacidades e recursos financeiros, os responsáveis por administrar e ofertar os serviços. A Figura 9 refere-se às áreas correspondentes à construção dos equipamentos públicos e dos setores comerciais no Residencial Macapaba.

Figura 9 - Mapa de implantação do Residencial Macapaba por setores institucionais e comerciais



Fonte: SEINF, COOHA 2017, adaptado pela autora 2018.

De acordo com a Figura 9, as áreas dividem-se em: Área institucional I, destacada na cor vermelha, em que corresponde à previsão de construção de 01(uma) Escola de Ensino Fundamental, 01 (uma) Escola de Educação Infantil e 01(uma)

Unidade Básica de Saúde; Área Institucional II, representada na cor verde, com espaços destinados para a construção de 01 (uma) Escola de Ensino Médio e 01 (um) Centro Integrado de Bombeiro e Policiamento Militar (CBPM), este a substituir, no projeto inicial, a unidade de policiamento comunitário, e de 01 (uma) área de lazer com a construção de um Circo; Área Institucional III, esta na cor amarela, destinada para a construção 01 (uma) Escola de Educação Infantil, 01 (uma) de Ensino Fundamental, 01 (um) Terminal de ônibus e 01 (uma) arena esportiva. Como se pode observar, também há ainda 04 (quatro) áreas para a implantação de setores comerciais.

Dessa maneira, a forma como foi concebido o projeto urbanístico e também arquitetônico do Residencial Macapaba demonstra o seu planejamento a partir de uma perspectiva de cidade, com vistas a possibilitar aos moradores no conjunto o atendimento de demandas sociais, econômicas e de urbanidade, tais como o acesso aos serviços de infraestrutura, como tratamento de água e esgotamento sanitário, vias com asfaltamento, serviços e equipamentos públicos essenciais, áreas de convívio social e de lazer.

> Nós tínhamos pensado pra funcionar como uma cidade porque como eu te falei, a gente fez dimensionamento de linha de ônibus, a gente fez dimensionamento de saúde, de educação, transporte, emprego. A concepção de cidade ela fazia parte do planejamento sim, a gente não tinha dado o nome de Cidade, tanto que eu te falei, a gente chegou a fazer um esboço com várias fases de profissional que atuaram na habitação, a gente acabou fazendo um esboço de um desenvolvimento endógeno, era uma coisa de cidade mesmo né, uma coisa muito mesmo, uma cidade muito voltada para o social (Coordenador de habitação – SEINF, 2017).

Embora o nome oficial do conjunto seja Residencial Macapaba, ficou conhecido mais popularmente como “Cidade Macapaba”, refletindo a dimensão da complexidade do projeto – pois como já ressaltado anteriormente, considerado o maior conjunto habitacional do país e até da América Latina à época de sua construção – e ainda, no caso do Estado do Amapá, sua população atingirá um contingente populacional correspondente a 4ª maior população do Estado em comparação aos 16 municípios, não podendo, dessa forma, prescindir de um planejamento sem a concepção e a fundamentação de uma verdadeira cidade A Fotografia 1 demonstra a dimensão do empreendimento em termos de quantitativos de unidades habitacionais.

Fotografia 1 - Vista panorâmica do Residencial Macapaba, Fase I e Fase II

Fonte: Google Imagens, 2017. Acesso em 23 de janeiro de 2018.

No entanto, entre o planejado e o executado no empreendimento do Residencial Macapaba, para atender de fato essa funcionalidade enquanto cidade, existe um cenário com muitos problemas e deficiências, principalmente na oferta de serviços e de equipamentos públicos, fatores que têm dificultado a efetivação do direito à cidade aos novos moradores, como serão evidenciados no capítulo 5 por meio dos dados obtidos nos questionários aplicados aos moradores do conjunto.

2.4.3 O "Residencial Macapaba" em 2017.

Neste item, abordamos a realidade do Residencial Macapaba em termos de execução, fazendo uma descrição dos serviços e equipamentos públicos existentes e cujas obras foram concluídas, sobre as que estão em andamento, e sobre a forma como alguns serviços estão sendo realizados em locais improvisados, vindo a comprometer a sua funcionalidade enquanto cidade.

Entre os equipamentos públicos cujas obras, hoje, estão finalizadas, destaca-se a construção em dezembro de 2017 de 01 (uma) Escola de Ensino Médio, esta localizada na área institucional II, e mais 01 (uma) Escola de Ensino Fundamental, na área institucional III, ambas contendo 12 salas, mas somente com previsão de funcionamento a partir do ano letivo de 2018. Há ainda na área institucional III um centro esportivo que ofertará atividades recreativas e de lazer para os moradores. Nas

Fotografias 2, 3 e 4 são apresentados os respectivos equipamentos públicos cujas obras estão concluídas.

Fotografia 2 - Escola de Ensino Médio construída na área institucional II

Fonte: Naiara Videira, 2018.

Fotografia 3 - Escola de Ensino Fundamental construída na área institucional III

Fonte: Naiara Videira, 2018.

Fotografia 4 - Quadra esportiva na área institucional III

Fonte: Naiara Videira, 2018.

Em relação aos equipamentos públicos previstos no planejamento de implantação do empreendimento, mas que ainda não se encontram em execução ou estão sendo realizados em locais improvisados destacam-se: na área institucional I (conforme Figura 9), há previsão para a edificação de mais 01 (uma) Escola de Ensino Fundamental e também de 01 (uma) Unidade Básica de Saúde, mas sem início das obras, pois no local onde deveriam estar funcionando esses dois importantes equipamentos públicos, principalmente devido à deficiência desses serviços nas proximidades do conjunto e de seu grande contingente de moradores, há apenas uma imensa área desocupada como demostrado na Fotografia 5.

Fotografia 5 - Área institucional I: Local onde deveria estar edificada uma escola de ensino fundamental e uma UBS

Fonte: Naiara Videira, 2018.

Com relação ao terminal rodoviário a ser construído no espaço correspondente na área institucional III (Veja Figura 9), este também se encontra sem previsão para o início das obras, e desde a entrega das unidades habitacionais, ainda na primeira fase, vem funcionando em um local improvisado, mais especificamente, no centro comunitário da quadra 07 (conforme Fotografia 07), sem nenhuma estrutura para atender aos moradores que não contam com uma cobertura adequada para protegê-los do sol ou da chuva.

Ainda na área institucional III, há previsão para a construção de 01 Escola de Educação Infantil, que também, até o presente momento, não se efetivou, obrigando os moradores a continuar buscando nas imediações do conjunto ou até mesmos em outros bairros o serviço educacional, tornando-se mais difícil quando se trata de crianças que precisam se deslocar para locais distantes. A realidade do espaço destinado à construção dos equipamentos públicos na área institucional III está representada na Fotografia 06:

Fotografia 6 - Área institucional III: Local onde deveria estar funcionando um terminal rodoviário e uma escola de ensino infantil do Macapaba

Fonte: Naiara Videira, 2018.

Fotografia 7 - Quadra 07: Local onde funciona de forma improvisada o terminal rodoviário do Residencial Macapaba

Fonte: Naiara Videira, 2018.

O Centro Integrado de Bombeiro e Policiamento Comunitário (CBPM), que substituiu no projeto inicial o centro de policiamento comunitário, planejado para funcionar inicialmente na área institucional II (veja Figura 9), assim como também a construção de mais 01 (uma) área de lazer, no caso, de um Circo, apresenta uma

realidade inversa, em que nesses espaços foram redimensionadas as obras, e, hoje, neste local está em andamento a construção de 01 (uma) Escola de Educação Infantil e de uma Igreja Católica, conforme exposto nas Fotografias 8 e 9.

Fotografia 8 - Área institucional II: Início das obras de uma escola de ensino infantil no ano de 2017

Fonte: Naiara Videira, 2018.

Fotografia 9 - Área Institucional II: Edificação de uma Igreja Católica ao lado da escola de ensino infantil também em construção

Fonte: Naiara Videira, 2018.

Em relação ao CBPM, onde atualmente conta com apenas o serviço de policiamento comunitário, vem também funcionando de forma improvisada no espaço

da quadra comunitária 03, sendo disponibilizada uma viatura para realizar as rondas e, geralmente, há único agente policial no local, durante o dia, responsável por anotar as ocorrências, não possuindo, dessa forma, uma estrutura adequada para prestar um serviço de qualidade para a população do conjunto. Na Fotografia 10, apresenta-se o local improvisado de funcionamento da Unidade de Policiamento Comunitário (UPC) do Macapaba.

Fotografia 10 - Quadra 03: Local onde funciona de forma improvisada a UPC do Macapaba

Fonte: Naiara Videira, 2018.

Foram destinados ainda 04 (quatro) espaços para a construção de áreas comerciais em todo o empreendimento, distribuídos na quadra 01, lote 01; na quadra 03, lote 02; quadra 04, lote 02; quadra 11, lote 01 – para melhor compreensão conferir Figura 9 – para a construção de boxes padronizados e implantação de diversos tipos de estabelecimentos comerciais, como feira do empreendedor e feira popular, supermercados, lanchonetes, padarias e dentre outros, com vistas a funcionar como um entreposto comercial no conjunto.

No entanto, o que se observa, até o presente momento, é a ocupação de vários desses espaços com a instalação de barracas improvisadas, contêineres que funcionam como miniboxes e outros diversos serviços informais, como a instalação de ponto de mototáxi, oficinas, lavagem de carro e outros, sendo a maneira encontrada para garantir o sustento por essas famílias. Todavia, os moradores continuam aguardando pela instalação de áreas comerciais mais adequadas e que

possam realmente atender às suas necessidades e, mais uma vez, não há previsão para o início das obras referentes a esses serviços. As Fotografias 11, 12, 13 e 14 retratam a realidade das áreas onde deveria estar implantado o setor comercial do Residencial Macapaba.

Fotografia 11 - Quadra 01, lote 01: Funcionamento de lavagem de carro, ocupando parte do espaço onde deveria funcionar uma feira do empreendedor e uma feira do popular do Residencial Macapaba

Fonte: Naiara Videira, 2018.

Fotografia 12 - Quadra 11, Lote 01: Espaço destinado para a área comercial 2 do Residencial Macapaba

Fonte: Naiara Videira, 2018.

Fotografia 13 - Quadra 04, Lote 02: Local onde deveria estar instalada uma feira comercial e atualmente funciona um setor informal com a ocupação de barracas e contêineres

Fonte: Naiara Videira, 2018.

Fotografia 14 - Continuação da área 04, com instalações de áreas comerciais improvisadas pelos moradores

Fonte: Naiara Videira, 2018.

No que diz respeito à construção dos centros comunitários, que no projeto inicial contemplava apenas 02 (dois) para todo o empreendimento, também ocorreram modificações, sendo edificado em cada quadra do conjunto 01 (um) centro comunitário padrão e incluído uma área de parque e quadra de futebol de pequenas dimensões. Ressalta-se, porém, que a maioria desses espaços, principalmente os de lazer do Macapaba - Fase I, já se encontra depredada e sem manutenção. Já o do

Macapaba - Fase II, devido à entrega ser mais recente, os brinquedos do parque e as áreas de futebol apresentam-se mais conservados. Na Fotografia 15, apresenta-se o modelo de um centro comunitário padrão construído em cada quadra do Residencial.

Fotografia 15 - Centro comunitário na quadra 04 com área de parque e de futebol de pequenas dimensões, o mesmo modelo padrão em todas as quadras do Macapaba

Fonte: Naiara Videira, 2018.

Dessa maneira, fazendo uma análise dos serviços e equipamentos urbanos implantados até o presente momento, no Residencial Macapaba, percebe-se uma execução ainda muito distante do planejamento, pois dos 10 equipamentos públicos previstos no projeto inicial, apenas 03 encontram-se concluídos.

Nesse aspecto, a realidade do conjunto, portanto, enquanto funcionalidade de cidade, para o qual foi proposto, através dos parâmetros de funcionalidade e viabilidade, no máximo tem se dado para os moradores através de serviços realizados, em sua maioria, de forma ineficiente e em locais inapropriados, refletindo diretamente no alcance do direito à cidade.

A situação apresenta-se ainda mais agravante, no tocante aos moradores residentes da Fase I, que lá habitam desde 2014, pois somente a partir de 2018, quatro anos após a sua mudança para o conjunto, começaram a ser entregues os primeiros equipamentos públicos do habitacional. No entanto, diante da grandiosidade que prometeu ser o empreendimento, o que o tornou popularmente conhecido como Cidade Macapaba, não se pode ainda considerá-lo como ideal de cidade para o qual

foi planejado, pois para isso muitos avanços ainda precisarão ser realmente efetivados, como pode ser observado através do retrato da realidade do conjunto.

É sabido que todo planejamento governamental está suscetível a reformulações, a adequações e a imprevistos, no caso do Residencial Macapaba, a implantação dos equipamentos públicos está a cargo do Governo Estadual que justifica a demora na entrega desses serviços em decorrência da crise financeira pela qual passa o país.

Diante desse cenário, é certo que são os moradores os maiores prejudicados com a demora na entrega dos equipamentos públicos, porém, não se trata apenas de ofertar serviços públicos, mas de fato promover a melhoria da qualidade de vida dessas populações. Os moradores têm buscado através de algumas ações coletivas se organizar e reivindicar perante o poder público, principalmente por meio da intervenção do Ministério Público Federal, as obras que foram prometidas à época do lançamento do programa, pois a ausência desses equipamentos tem impactando diretamente no acesso e na garantia aos serviços e consequentemente no alcance do direito à moradia e do direito à cidade, como veremos no capítulo 5.

3. A PRODUÇÃO E A REPRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO NA CIDADE CONTEMPORÂNEA E O PROBLEMA DA MORADIA NAS CIDADES

Discutir sobre os processos de produção e reprodução do espaço urbano nas sociedades capitalistas contemporâneas implica em considerar um conjunto de fenômenos e processos que têm assumido novas formas e conteúdos com vistas a garantir a ampliação e manutenção do capital, em que o controle do espaço urbano deixa de ser apenas um meio de reprodução, ou de respostas para as suas suscetíveis crises, mas, principalmente, a forma para sua expansão e consolidação, tornando-se mais do que uma mercadoria, um ativo financeiro.

Compreender esses fenômenos e suas implicações sobre o espaço, bem como os agentes e interesses que atuam na produção do mesmo em um contexto de urbanização neoliberal é fundamental para a superação da alienação, já que, de acordo com Santos (1993), a força desse mecanismo ideológico vem da fragilidade dos indivíduos que apenas conseguem identificar o que os separa e não o que os unem, principalmente em relação à parcela mais pobre da população, e, dessa forma, não tomam consciência da expropriação a que são submetidos de todos os bens coletivos materiais e imateriais necessários para uma verdadeira realização da vida humana nas cidades.

Neste capítulo, discuto os aspectos teóricos relacionados à produção das cidades no capitalismo contemporâneo, com foco nas principais abordagens do direito à cidade no meio acadêmico, político e nos movimentos sociais, bem como em relação às temáticas dos processos de segregação socioespacial, as novas centralidades urbanas e sobre a regulação do espaço pelo Estado, e concluo com uma análise sobre a questão da produção de moradia dentro desse contexto do capitalismo na atualidade.

Para a construção desta análise fiz uso da pesquisa bibliográfica, embasada nas discussões teóricas de Lefebvre (2001), Castells (1983), Carlos (2011, 2016, 2017), Verdi e Nogueira (2017), Harvey (2014), Maricato (1996, 2016), Abramo (1995), Benach (2017), Rodrigues (2007), Cardoso (2007), dentre outros que trazem importantes contribuições sobre a produção do espaço urbano na lógica da cidade mercadoria e também abordagens sobre o direito à cidade.

As análises, principalmente de Sposito (2016), Alvarez (2016), Souza (2016), Villaça (1997, 1998), Maricato (2016) e Abelém (1989), por sua vez, serviram de base

teórica para as discussões sobre os velhos e novos processos de segregação socioespacial, a produção das novas centralidades e do planejamento Estatal sobre as cidades. E, por fim, utilizei-me dos conceitos de Rolnik (2015), Engels (1957, 1988), Vilaça e Mora (2004), Singer (1982) e retomei Castells (1983), Cardoso (2009) e Maricato (2003, 2016) que debatem a questão da moradia no âmbito do sistema capitalista.

3.1 Cidade mercadoria x direito à cidade

Carlos (2017) aponta a produção do espaço como resultante da ação de agentes sociais inseridos em uma espacialidade e temporalidade determinadas, dessa forma, os indivíduos produzem suas vidas no espaço e ao mesmo tempo esse espaço se torna a condição e o meio necessário para que as atividades humanas possam ser realizadas em sua plenitude, tratando-se, portanto, a produção do espaço uma produção social.

A partir dessa perspectiva, para Carlos (2011), a produção do espaço é anterior ao surgimento do sistema capitalista, emergido em um processo histórico e tendo sido iniciado quando o homem passou a transformar a natureza por meio do seu trabalho, ou seja, dominando-a e produzindo, assim, as condições necessárias para reprodução da vida humana.

> A produção do espaço é, assim, uma produção social, pois diz respeito ao trabalho como forma criativa da mediação entre o homem e a natureza, relação necessária para a reprodução do homem tanto individual quanto socialmente (VERDI; NOGUEIRA, 2017, p. 96).

Pelo exposto acima, pode-se inferir a produção do espaço como uma essência fundamental para o desenvolvimento da própria sociedade e, portanto, assumido duplamente dois aspectos “a condição da produção do homem e ao mesmo tempo em que é também seu produto” (VERDI; NOGUEIRA, 2017, p. 97 apud CARLOS, 2011, 2015).

No entanto, com o desenvolvimento das sociedades capitalistas a produção do espaço adquire novos contornos, novas formas e novos conteúdos, deixando de se constituir apenas como uma condição necessária para a reprodução da vida humana, para também, e principalmente, tornar-se um meio de reprodução do capital (LEFEBVRE, 2001). A partir da separação entre os meios de produção e a força de

trabalho, característica fundamental desse novo sistema, a produção do espaço passa a ser mediada, cada vez mais, pela mais-valia e a busca da acumulação do capital.

Nessa perspectiva, o capitalismo transforma o espaço como meio de reprodução do capital ao transformá-lo em mercadoria, e sob a égide do sistema capitalista a produção do espaço urbano revela a sua contradição básica, pois “sua reprodução é social enquanto que sua apropriação é privada” (CARLOS, 2017, p. 35), caracterizando um amplo processo de desigualdade entre os indivíduos através da forma diferenciada com que se apropriam dos espaços nas cidades para a reprodução da vida humana.

A produção do espaço urbano no capitalismo não apenas é condicionada pelo sistema, mas também passa a ser uma condição fundamental para a sua reprodução, manutenção e ampliação e, dessa maneira, dentro do ciclo do capital, também passa a incorporar as suas contradições e crises (VERDI; NOGUEIRA, 2017).

Segundo Castells (1983),

> [...] o espaço urbano é estruturado, quer dizer, ele não está organizado ao acaso e os processos sociais que se ligam a ele exprimem, ao especificá-los, os determinismos de cada tipo e de cada período de organização social (CASTELLS, 1983, p. 146-147).

Cardoso (2007) salienta que o espaço urbano na base do sistema capitalista se caracteriza como um campo de disputa, por um lado, entre os interesses pela apropriação dos benefícios e vantagens na produção de renda e alcance de lucro, e, de outro lado, a luta por melhores condições de vida materiais e simbólicas.

O espaço como mercadoria, subsistindo um valor de troca, como fonte de lucro em contraposição ao seu valor de uso (aqui entendido como a realização da vida urbana em usos de tempo-espaço não rentáveis para o capital), pois segundo Carlos (2017, p. 34) “o processo de reprodução (social) da cidade define-se pelos limites da propriedade privada da riqueza social produzida que permeia a vida social impondo ao uso a lógica da reprodução do capital”. Como condição para a realização da vida urbana há uma generalização da troca que se impõe na vida cotidiana como forma de acesso dos indivíduos à cidade.

Abramo (1995) destaca que as relações sociais de produção mudam ao longo do sistema capitalista assumindo características históricas e geográficas condizentes com as novas formas de organização e distribuição do capital. A funcionalidade da

estrutura urbana também se altera no tempo e espaço para atender às novas formas de acumulação do capitalismo emergente.

> Em outras palavras, as características de cada regime de acumulação particular inscrevem na espacialidade urbana a sua particularidade histórica e geográfica, sob a forma dos 'regimes urbanos[11] (ABRAMO, 1995, p. 511).

A abordagem de Abramo (1995) busca fazer uma discussão sobre a relação do capital e do urbano a partir de uma compreensão como processos mutáveis e não homogeneizantes, no sentindo em que as relações sociais de produção no sistema capitalista, dependendo de cada contexto específico e condizente com as respectivas necessidades, assumem novas formas de acumulação até mesmo como respostas para suas sucessivas crises. Nesse sentindo, a estrutura urbana e os mecanismos de regulação, como as instituições, normas, hábitos, por exemplo, assumem diferentes funcionalidades fazendo com que surjam no espaço urbano outras estruturas e significações sociais.

Na atual fase do modelo de expansão do capitalismo, sob a égide do capital financeiro, em que os ativos financeiros se voltam à produção do espaço, e sob um modelo de urbanização neoliberal, têm-se grandes mudanças nas estruturas econômicas, políticas e territoriais nas cidades do planeta, passando a assentar-se em um padrão de consumismo globalizado que se impõe sobre a organização e modo de produção do espaço urbano.

Benach (2017), a partir das abordagens de Brenner e Theodore, destaca as principais características do modelo de urbanização neoliberal, tais como o seu caráter de políticas espacialmente seletivas, a sua constituição como uma forma de governança do urbano, revestido de discurso de ideologia e de representação. Nesse cenário, as cidades devem passar a ser competitivas, internacionalizadas e assumir, cada vez mais, a importância da necessidade de investimentos externos para resolução dos problemas no espaço urbano.

Mediante um contexto de crise econômica internacionalizada, com destaque para a crise financeira de 2008, os discursos dos governos neoliberais são baseados

[11] Para Abramo (1995), os regimes urbanos identificam fases particulares da relação do capital e da estrutura urbana, em que cada regime de acumulação particular inscreve na espacialidade urbana a sua particularidade histórica e geográfica.

nas chamadas políticas de austeridade, que têm promovido intensos cortes nos gastos sociais, afetando, principalmente, os coletivos e os espaços mais “vulneráveis”.

Em contraposição, tem sido justificado o investimento em áreas privilegiadas do consumo, principalmente por meio das chamadas parcerias público-privadas,[12] alegando o discurso de promover o desenvolvimento econômico e de superação da crise. Uma das consequências desse processo tem sido a remoção dos moradores de áreas ocupadas quando interessam para o capital imobiliário, aliado à destinação de espaços como áreas de reservas para futuros investimentos. Pode-se concordar que

> O mecanismo está bem estabelecido, mas nem por isso deixa de chamar a atenção a flagrante concentração de investimentos públicos em áreas centrais de interesse econômico para o capital privado (comercial ou turístico) enquanto se afirma que não existem recursos para destinar à manutenção das áreas periféricas (BENACH, 2017, p. 20).

Dessa forma, a cidade neoliberal tem se caracterizado como um espaço extremamente perverso para os excluídos e os marginalizados, limitando a suas possibilidades de se fixar em algum lugar (BENACH, 2017). Nessa condição, formam-se os assentamentos informais onde se gera a condição de transitórios permanentes de seus moradores, pois não se sabe se aquele espaço permanecerá ou deixará de existir na cidade a qualquer tempo (ROLNIK, 2015).

Dentro desse contexto, é cada vez mais atual a discussão sobre a noção do direito à cidade, termo elaborado por Henri Lefebvre na década de 1960 para tratar das questões da sociedade urbana durante a segunda metade do século XX. Na atualidade, diversas interpretações têm sido utilizadas na análise do termo, configurando um vasto campo de conceitos e demonstrando que ainda se constitui como uma potência explicativa e transformadora na análise do urbano.

Partindo da compreensão de Lefebvre (2001), o direito à cidade pressupõe o direito à vida urbana, remodelada e com novas formas e conteúdo. Trata-se da construção de uma nova sociedade através da produção de um novo espaço e,

[12] Trata-se de operações urbanas, em que “pedaços inteiros da cidade – notadamente áreas públicas são transferidas às empresas para serem ocupadas e, posteriormente, geridos pelo complexo imobiliário-financeiro durante o perído necessário para a extração de renda daquele lugar” (ROLNIK, 2015, p. 355). Assim, ao “contrário de ser um mecanismo de justiça social, como se costuma dizer, a operação interligada favorece a canalização de investimentos públicos e privados para áreas de interesse do mercado” (FIX, 2000, p. 2).

portanto, uma ruptura com o poder do Estado, do capital e do questionamento de sua base fundamental, a existência da propriedade privada.

Lefebvre (2001) defendia a ideia de que haveria uma revolução da classe operária mediante a conquista de direitos tais como à educação, à habitação, ao trabalho digno e à vida, concebidos como o direito à cidade, em que o valor da vida se justapõe à mercadoria, à troca e ao mercado.

Harvey (2014) compartilha do pensamento de Lefebvre, entendendo o direito à cidade também como outra forma de produzir o espaço urbano superando o modelo capitalista e suas estruturas, porém, incorporando a essa concepção a ideia do direito coletivo do poder de participar das decisões sobre o desenvolvimento da urbanização.

Carlos (2016) concebe o direito à cidade como a condição do uso pleno do espaço e seu direito à apropriação de forma a romper com o processo de segregação socioespacial, eliminando a produção do espaço urbano na lógica do sistema capitalista. Dessa forma, “a superação da segregação socioespacial encontra seu caminho na construção do direito à cidade, como projeto social” (CARLOS, 2016, p. 109).

Das situações de conflito existentes na vida urbana, em decorrência do processo de alienação, causa de sua desestabilidade, surgiria a necessidade do direito à cidade e este implicaria na mudança das estruturas e no modo de produção das cidades contemporâneas (CARLOS, 2017).

Para Verdi e Nogueira (2017), o direito à cidade também se configura numa relação oposta ao caráter capitalista de produção da cidade, a qual se baseia numa lógica de lugar de encontro e ao mesmo tempo de consumo do lugar, e, portanto, tais movimentos em oposição a esse sistema deverão se constituir numa produção coletiva, mas que somente se efetivará quando superado o modo de produção do espaço sob a égide do modelo capitalista.

Para a transformação da cidade capitalista, é necessário redefinir as suas formas, suas funções e estruturas para as necessidades da sociedade urbana e dessa forma o direito à cidade surge “como direito à vida urbana, como um direito a um novo humanismo e liberto das contradições do capital” (VERDI; NOGUEIRA, 2017, p. 98).

Em outra perspectiva, Maricato (1996, 2016) argumenta que o direito à cidade parte do pressuposto da garantia de acesso à urbanização, bem como a garantia da habitação legal, pois embora seja crescente a ocupação irregular da terra urbana, e ainda assim tolerada, isso na medida em que esses espaços não constituam interesse

para o capital imobiliário, a possibilidade de obtenção da posse legal dessas áreas é mínima, quando não rara. Para a autora, tal fenômeno exigirá com o tempo a tomada de medidas institucionais, ao passo que se ampliem as relações democráticas e, consequentemente, a universalização dos direitos garantidos constitucionalmente. E ainda ressalta a cidade como uma luta de classes, em resumo, a luta por condições de vida urbana.

Rodrigues (2007), por sua vez, procura demonstrar que o direito à cidade se constitui também como a luta para acessar essa cidade. As condições precárias de moradia dos grupos menos favorecidos levariam estes a se organizarem coletivamente, e por meio desse movimento as formas de exploração e de espoliação se tornariam mais visíveis, passando a constituir o cerne das reivindicações da luta pelo direito à cidade. O autor concebe que “o direito à cidade é a luta pelo direito à vida” (RODRIGUES, 2007, p. 87).

No contexto da luta pelo direito à cidade, surgem também diversos movimentos sociais a nível local e global. Nas suas manifestações de resistência e reivindicações, de uma forma geral, o direito à cidade tem sido associado à conquista de direitos como acesso à habitação adequada, ao saneamento ambiental, à educação, à saúde, ao transporte público de qualidade, ao lazer, à alimentação, à informação, ao trabalho remunerado adequadamente e à vida em cidades sustentáveis e democráticas. Trata-se de reivindicar, portanto, o direito à vida urbana.

> As lutas pelo “direito à cidade”, que ganham lugar na metrópole, se realizam como direito à vida urbana, revalorizando o sentido da produção do espaço urbano como criação do homem e colocando fim as alienações vividas; e, logo, como crítica radical do cotidiano (CARLOS, 2017, p. 56).

Nessa perspectiva, percebe-se o entendimento de que o direito à cidade está relacionado a um alcance de qualidade de vida que perpassa por uma série de garantias de direitos sociais e também ambientais mediante o desenvolvimento de políticas públicas mais igualitárias e universalistas. No entanto, na elaboração dessas políticas é importante considerar as diferenças existentes entres os diversos agentes sociais que compõem o cenário urbano, para que sob o lema do combate às desigualdades socioespaciais na cidade não sejam mascaradas ainda mais as contradições existentes no espaço urbano capitalista.

Dentro do campo das políticas públicas, discursos em torno do direito à cidade também têm se intensificado, pois justificando os problemas urbanos como resultantes

da falta de planejamento da cidade caberia ao Estado promover o acesso ao espaço urbano mediante um modelo de gestão e planejamentos urbanísticos.

Carlos (2017) aponta duas tendências no direcionamento do crescimento das cidades pelo Estado com o discurso de superação das crises no meio urbano. De um lado, “o empreendedorismo urbano” dentro da lógica da cidade competitiva como solução para as crises e problemas urbanos, e com vista à sua inserção no mercado mundial, uma prática que está ligada à ideia de crescimento em detrimento da própria sustentabilidade das cidades, mas que se justifica sobre o discurso do bem da coletividade.

E, de outro lado, os discursos que se estabelecem em torno da função social e da participação popular na gestão, ou seja, “a gestão democrática da cidade” como solução para as crises urbanas, mas que tem na verdade uma clara limitação da população nos planejamentos urbanos, sendo o mercado privado, em geral, o verdadeiro definidor dessas políticas mediante seus interesses particulares. Nessa perspectiva, o direito à cidade se apresentaria como dependente da ação do Estado, o que por si só já limitaria o seu conteúdo revolucionário preconizado por Lefebvre (2001).

Diante do exposto, compreendo que a produção do espaço urbano sob o modelo de acumulação capitalista gera e intensifica as desigualdades socioespaciais, em geral, determinadas pelo modo de uso e apropriação diferenciada desses espaços, e ao mesmo tempo constituindo-se um modelo que se apresenta contraditório e suscetível a crises. Muitos são os estudos, teses e dissertações que têm apontado a importância da tomada de consciência das limitações impostas à vida urbana, para que, assim, os conflitos em torno da luta pelo espaço possam efetivamente se tornar na luta pelo direito à cidade.

Lefebvre (2001), por sua vez, destaca que é no cotidiano, livre das imposições do mundo mercadoria e das imagens, o lugar no qual as alienações impostas pela vida urbana poderão ser superadas e, dessa forma, abrindo espaços para os movimentos sociais e manifestações públicas se constituírem como as arenas de luta contra a alienação e as privações nas cidades capitalistas neoliberais.

A força que tem ganhado, cada vez mais, a expressão direito à cidade na sociedade contemporânea, seja como bandeira de luta e de ideal dos diversos movimentos sociais, ou em pesquisas, ou no meio político – e que por isso, dependendo dos fins em que sua utilização for empregada, poderá inclusive assumir

sentidos até bastante afastado da proposta inicial pensada por Lefebvre e até mesmo que sua corrente utilização possa levar à banalização do termo –, percebe-se, ainda assim, a potência explicativa de seu conteúdo como elemento de transformação para as contradições e os conflitos urbanos.

Nessa perspectiva, pensar o direito à cidade constitui-se elemento fundamental como base de construção de uma sociedade fundada em novas maneiras de produzir o espaço urbano, revelando uma urgência de mudança da vida e nas configurações socioespaciais das cidades.

3.2 (Re)Produção do espaço: segregação socioespacial, novas centralidades e planejamento urbano

Como já discutido anteriormente, a produção do espaço urbano no sistema capitalista e mais atualmente de um modelo de urbanização neoliberal tem incorporado novas dinâmicas e conteúdos nas práticas socioespaciais e ao mesmo tempo, intensificado processos desiguais no uso e na apropriação dos espaços nas cidades.

Nessa perspectiva, é necessário discutir sobre os fenômenos da segregação socioespacial, uma característica das sociedades capitalistas, mas que na contemporaneidade têm assumido novas formas e expressões espaciais, sobre o surgimento dos novos centros e a produção de novas centralidades urbanas, e ainda, refletir a respeito da atuação do Estado com suas práticas de planejamento na regulação e uso do espaço urbano.

No que se relaciona ao fenômeno da segregação, para Sposito (2016) deve ser compreendido como um processo e sempre vinculado aos sujeitos sociais, formado por uma mescla de condicionantes e expressões adjetivas e subjetivas, e não se constituindo como fator natural, mas sim social e de natureza espacial, revelando um campo de lutas e de ações no seio da sociedade.

Nesse aspecto, Sposito (2016) destaca, ainda, que a segregação ocorre entre uma parte e o conjunto da cidade e só é cabível a utilização do referido conceito quando as formas de diferenciação provocam uma separação espacial profunda e também uma ruptura, mas esta sempre relativa entre o espaço considerado

segregado e o restante da cidade e, com isso, criam-se obstáculos no estabelecimento das relações e conexões no contexto da vida urbana.

Os primeiros estudos no campo da segregação foram realizados durante a primeira e em boa parte da segunda metade do século XX, e tratavam especificamente das formas de separação ou segmentação socioespacial dos grupos sociais, em decorrência de fatores discriminatórios, relacionados à origem religiosa, social ou cultural e política. Nesses trabalhos, foram consideradas áreas segregadas, por exemplo, os guetos ocupados pelos negros norte-americanos, bem como na Irlanda, oriundos de motivos religiosos.

No Brasil, por sua vez, o conceito de segregação tem sido empregado na análise das formas de segmentação espacial das favelas, no processo de periferização das cidades brasileiras e, mais recentemente, na análise dos empreendimentos residenciais fechados, com seus circuitos e câmeras de segurança, como uma nova forma de segregação socioespacial (SPOSITO, 2016).

Para Villaça (1998), a segregação representa um processo no qual as diferentes classes e grupos sociais apresentam uma predisposição para se concentrarem em determinados espaços, seja em diferentes regiões gerais ou dentro do conjunto do bairro da metrópole. Dessa maneira, o que determinaria “em uma região, a segregação de classe é a concentração significativa dessa classe mais do que em qualquer outra região geral da metrópole” (VILLAÇA, 1998, p. 143) e, dessa forma, não haveria nas grandes cidades brasileiras uma presença exclusiva das camadas sociais de mais alta renda em apenas uma dada região geral.

Villaça (1997), em sua análise, também destaca outro aspecto da segregação do espaço urbano, como um mecanismo utilizado pelas classes dominantes de acordo com seus interesses no controle, na produção e no consumo das cidades. “A segregação consiste em uma determinada espacialidade, sem a qual esse controle não poderia ocorrer” (VILLAÇA, 1997, p. 7).

Ainda nessa perspectiva, Villaça (1997) destaca três esferas por meio das quais a classe dominante controla a produção e o consumo do espaço urbano. A primeira corresponde à dimensão econômica, na qual o mercado imobiliário atende aos interesses da classe dominante produzindo os conjuntos residenciais nos espaços por elas desejados.

A segunda refere-se à dimensão política, cabendo ao Estado definir o controle da instalação da infraestrutura, a localização dos equipamentos públicos, bem como

a definição da legislação de uso e ocupação do solo de acordo com os interesses dessa classe; e, por último, a dimensão ideológica, com a disseminação voltada para naturalizar os processos sociais, quando se trata o particular, no caso, os interesses das classes dominantes como representando o benefício da coletividade.

A localização urbana, por sua vez, constitui-se como um dos fatores que condicionam diretamente a delimitação desses espaços como interesse do capital e, consequentemente, a sua apropriação por determinados grupos sociais. Assim, fatores como a acessibilidade ao centro e a sua posição dentro da estrutura urbana têm ditado uma tendência de espacialização, constituída pela segregação socioespacial. Dessa maneira,

> Através da segregação, as camadas de alta renda dominam o espaço urbano, não só produzindo suas áreas residenciais nas áreas mais agradáveis e bem localizadas, mas também atuando sobre toda a estrutura urbana segundo seus interesses (VILLAÇA, 1997, p. 4).

Para Maricato (2016), a segregação espacial é necessária para o mercado imobiliário altamente especulativo, pois enquanto o *mix* de renda ajuda no controle e equilíbrio do preço do solo, a segregação, por sua vez, leva à explosão do preço da terra urbana e consequentemente da renda imobiliária e da valorização imobiliária, gerando a riqueza e lucro de capital, tem-se, dessa forma, a cidade como um negócio por excelência do capitalismo.

Dentro do contexto do fenômeno das novas formas de segregação na contemporaneidade, destaca-se a produção e a intensificação de formas espaciais denominadas de autossegregação, como, a exemplo, os condomínios fechados e os loteamentos murados[13], estes últimos considerados ilegais pela legislação brasileira.

Passa-se, assim, a se estabelecer um par segregação-autossegregação, existindo de um lado os que segregam e do outro os que são segregados, também entendido como os de dentro e os de fora, e, embora, os dois fenômenos possam ter motivações e agentes diferenciados, ambos são formas de produzir o espaço, implicando dinâmicas, representações e práticas sociais incorporadas na relação da área segregada com o conjunto da cidade. Nesse sentindo, Castells (1983) é enfático

[13] Para uma maior compreensão sobre a ilegalidade de loteamentos murados veja Rodrigues (2016). Loteamentos murados e condomínios fechados: propriedade fundiária urbana e segregação socioespacial. In: VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CÔRREA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria. (Orgs.). **Cidade Contemporânea**: segregação socioespacial.

ao afirmar que a segregação urbana ocorre quando a distância social é acompanhada de uma expressão espacial forte.

Cabe também, aqui, uma discussão sobre as novas dinâmicas na reprodução do espaço urbano, sendo um dos fenômenos a espacialização e o surgimento de novos centros econômicos, e, com isso, a produção de novas centralidades que também podem vir a estabelecer processos de segregação, na medida em que na sociedade capitalista “as possibilidades de ir e vir, e apropria-se do que seria central, e viver em tais espaços não são o mesmo para todos” (SPOSITO, 2016, p. 74).

Em primeiro lugar, faz-se necessário compreender a diferença entre os termos centralidade e centro, muitas vezes utilizados como sinônimos erroneamente, pois enquanto o primeiro trata da capacidade do referido espaço de exercer e de representar uma expressão enquanto central no conjunto da cidade, o segundo, por sua vez, corresponde à dimensão espacial, o lugar e, portanto, onde são produzidas as centralidades (SPOSITO, 2016).

Como já ressaltado, o processo de reestruturação do espaço urbano tem sido marcado por uma redefinição dos papéis dos centros das cidades que antes se movia em torno de um centro principal, começa a se abrir para o aparecimento de novas áreas comerciais e de serviços, alterando as práticas espaciais até então claramente delineadas na relação centro-periferia.

Sposito (2016) analisa esse fenômeno utilizando duas categorias conceituais: a expressão multicentralidade para tratar de mais de uma área formada por setores de comércio e serviços, os quais constituem os subcentros e acabam por promover a diminuição do peso e da importância do centro tradicional, mas sem alterar a posição deste na centralidade no espaço urbano na cidade.

Por outro lado, haveria um fenômeno mais recente, a chamada policentralidade que embora se oriente próximo à lógica anterior, implica redefinições mais radicais na estrutura urbana, a exemplo do aparecimento dos shoppings centers, dos hipermercados, dentre outros, passando não apenas a competir com o centro tradicional, como também vindo a exercer uma expressiva centralidade no conjunto da cidade, alcançando até mesmo áreas mais distantes de outras regiões ao entorno (SPOSITO, 2016).

Esses novos empreendimentos comerciais e de serviços que surgem nesse novo contexto de multi(poli)centralidades geram processos de segmentação e de seletividade socioespacial, na medida em que são criados para atender determinados

segmentos sociais, alterando substancialmente a relação desses consumidores com os centros tradicionais, pois passam a oferecer mais conforto, mais segurança, conformando esses locais em espaços homogêneos, inclusive possibilitando a distinção social e, dessa maneira, vindo a se transformar em condicionante no processo de segregação socioespacial reforçando a separação do uso do residencial do espaço urbano.

Fazendo uma análise sobre o processo de deterioração do centro tradicional, Carlos (2016) destaca fatores causais como o deslocamento das atividades terciárias e produtivas, dos espaços de lazer e também das áreas de realização de festas, “como movimento da centralidade que se espraia” (CARLOS, 2016, p. 106), trata-se, assim, de um esvaziamento simbólico e real seguindo a tendência da centralidade e da expansão do tecido urbano.

Nesse contexto, há, assim, uma redefinição da relação centro-periferia, tendo sido esta uma característica marcante do crescimento e da divisão econômica e social das cidades durante todo o século XX, mas que já não é mais capaz de responder ao atual cenário, muito mais complexo de reestruturação do espaço urbano contemporâneo.

A dispersão, com o surgimento de novos centros e subcentros nas cidades, traz novas conotações e atribuições para as regiões antes ditas “periféricas”, implicando em novas formas de apropriação dessas áreas, como a exemplo da implantação de usos comerciais e residenciais, inclusive pelas camadas de mais alta renda. Porém, os espaços ocupados por essas classes sociais constituem-se em locais delimitados, separando os que podem ou não dele fazer parte, ampliando o processo de segregação socioespacial.

Não menos importante, refere-se à discussão sobre o papel do Estado capitalista na configuração do espaço urbano, responsável pela sua regulação, suas formas de uso e pela formulação das políticas públicas, atuando diretamente ou indiretamente nos mecanismos de reprodução do espaço e também do capital. Como alerta Rodrigues (2016, p. 158), o “Estado capitalista é classista, ou seja, não está acima das classes e nem atua para o bem-estar geral, mas age de acordo com os pressupostos do modo de produção capitalista”.

Nessa perspectiva, as razões da existência do planejamento do espaço urbano pelo Estado teriam sua gênese em um contexto contraditório, visando à acumulação e reprodução do capital através da inclusão de medidas regulatórias e indutoras para

o crescimento das cidades, e, dessa maneira, estabelecem-se os acordos entre os interesses do setor financeiro, do setor imobiliário e do Estado, muitas vezes, inclusive financiados com recursos de agências multilaterais e do Banco Mundial (ALVAREZ, 2016).

Abelém (1989), em estudo realizado há quase 30 anos na cidade de Belém, constatou que o planejamento urbano, sem possuir um sistema de decisão unitário, põe em cena, de um lado, um conjunto de interesses em torno dos quais se constituem as alianças e, de outro, onde se desenvolvem os conflitos.

O chamado urbanismo mercadológico ou estratégico, como conhecido no Brasil, e também denominado de “empresarialista” ou “empreendedorista”, representa uma forma de planejamento urbano com adoção de políticas neoliberais, no qual as intervenções urbanísticas são direcionadas para regiões consideradas estratégicas pelo capital, perdendo-se, assim, a perspectiva de uma regulação do espaço urbano no seu conjunto. Ao mesmo tempo em que essas ações interferem na dinâmica de valorização e desvalorização das áreas no caminho ou não das intervenções, bem como na relação dos indivíduos e do fluxo de mercadoria e de capital com a cidade (ALVAREZ, 2016).

Nessa perspectiva, os planos urbanísticos enquanto política de Estado devem buscar a eficiência e o bom funcionamento da cidade, eliminando as possíveis barreiras à frente desse processo de expansão e, para isso, viabilizam mudanças de uso da terra urbana, transferem a posse da terra, além de criarem meios de remover os indivíduos que não podem pagar o preço para continuar na cidade, intensificando o processo de segregação socioespacial (ALVAREZ, 2016).

Souza (2016, p. 131) destaca que esse neoliberalismo urbano, “se caracteriza, maciçamente, pelo deslocamento de populações pobres, nas esteiras de processos de ‘gentrificação’ que buscam valorizar determinadas partes do espaço urbano, mormente áreas centrais”. Ressalta, ainda, que em geral essa remoção não ocorre com a ausência de tensões e conflitos ou é aceita sem resistência pelas populações residentes.

Na era da cidade competitiva e a um nível global, a “revitalização” de espaços considerados “degradados” constitui uma das novas bandeiras utilizadas como frente de expansão urbana para o capitalismo, e a revitalização, dessa forma, apresentar-se-ia como dar novo vigor ou uma nova vida a algo que “necessitaria” de intervenção. Dessa maneira, sob o discurso do “desenvolvimento urbano” ou da “modernização”

da cidade, a revitalização ou também por vezes chamada de requalificação são os termos estratégicos utilizados para as intervenções urbanas no alcance desses objetivos, demarcando claramente um modelo de planejamento e de gestão “empresarialista” (SOUZA, 2016).

Nesse contexto, intensificam-se também os processos de “gentrificação”, cujo significado remete à ideia de elitização espacial, uma palavra de origem inglesa, mas popularizada nos Estados Unidos da América (EUA), principalmente após a segunda Guerra Mundial. Seu marco histórico corresponde ao programa de renovação urbana em que guetos foram destruídos para a implantação de empreendimentos residenciais e comerciais pela classe média. Na atualidade, a “gentrificação” tem correspondido, seja nos países centrais ou nos países (semi)periféricos, às formas de deslocamento mais ou menos forçado de pessoas, em sua maioria de baixa renda, contribuindo para o processo de segregação (SOUZA, 2016).

Nos países latino-americanos, e no caso do Brasil, somente a partir da década de 1990, as tentativas de implementação em grande escala de “gentrificação” e “revitalização”, umas mais bem sucedidas do que outras, adquiriram maior intensidade, em geral, contando com uma expressiva participação do capital internacional.

Na análise desses dois processos, é necessário comparar como os mesmos vêm ocorrendo nos países centrais – os quais nas últimas décadas também passaram a enfrentar problemas como a precarização do mundo do trabalho e o aumento da pobreza – em relação às consequências nos países (semi)periféricos, que mesmo tendo alcançado um grau considerado de desenvolvimento industrial, nestes a pobreza e as desigualdades sociais são mais acentuadas, fazendo com que nesses países a “gentrificação” e a “revitalização” se apresente mais cruéis e nítidas.

Souza (2016) aponta ainda alguns fatores imediatos que contribuíram para uma convergência de projetos de “gentrificação” e “revitalização” pelo mundo globalizado, principalmente, a partir da década de 1980 e 1990, como a “necessidade” de requalificação de área portuárias consideradas economicamente decadentes diante das inovações tecnológicas; a revitalização de uma área, independentemente de ser portuária ou não, mas considerada desvalorizada, que apresenta boa localização e no centro da cidade; e, mais recentemente, associados à realização dos megaeventos esportivos como Olimpíadas e Copas do Mundo.

No caso do Brasil, inserem-se nessa linha de “gentrificação” e “revitalização” o projeto urbanístico “Nova Luz” em São Paulo[14], a revitalização do Porto Maravilha[15] no Rio de Janeiro e as intervenções urbanas para a realização da Copa do Mundo em 2014 e das Olimpíadas Rio 2016[16]. De maneira geral, essas intervenções são caracterizadas pelas remoções forçadas de populações inteiras de bairros nos quais estabeleceram toda uma vivência e significações para áreas mais distantes e periféricas, justamente em nome de um desenvolvimento e crescimento da cidade empresarialista, mas disfarçada de uma ideologia de interesse público e também da sustentabilidade ambiental.

Assim, as remoções forçadas, não somente no Brasil, têm se constituído como elemento central no processo de reprodução do espaço urbano contemporâneo, sendo mais do que uma simples consequência do modo de produção do capital ou como produto da crise capitalista, mas, principalmente, configurando-se uma “parte da estratégia de sua expansão pela reprodução do espaço, o que atualiza o termo de segregação urbana como negação do direito à cidade” (ALVAREZ, 2016, p. 119).

Mediante esse quadro, o modelo de planejamento urbano adotado nas cidades, particularmente dos países (semi)periféricos, como é o caso do Brasil, revela a perda gradativa do poder das políticas de Estado em relação à regulação pública urbanística perante os interesses de grupos financeiros, em que as intervenções urbanas passam a ser conduzidas, cada vez mais, direta ou indiretamente pelo mercado (ALVAREZ, 2016).

Diante do exposto nesta seção, fica evidente que na análise da produção do espaço urbano contemporâneo se tornam, crescentemente, visíveis as velhas e novas formas de segregação, havendo também uma reconfiguração da relação centro-periferia e o contexto das poli(multi)centralidades.

---

[14] O Projeto se insere no perímetro da Operação Urbana Centro e se refere a um projeto urbanístico da intervenção em 500.000m^2 em torno da estação ferroviária Luz para concentrar intervenções, mas se encontra suspenso desde o final de janeiro de 2013. Segundo Alvarez (2016, p. 123), considera-se como bastante expressivo como a segregação é um conteúdo da reprodução do espaço, tendo no urbanismo a sua mediação fundamental, pois “desconsidera as práticas socioespaciais e a capacidade que têm de possibilitar a identidade, a sociabilidade e a luta”.

[15] A principal diretriz urbanística do projeto é o estímulo à transformação gradativa do uso portuário de cargas em usos residenciais, comercial, de serviços, cultural e de lazer, bem como a possibilidade de construção de torres de até cinquenta andares de altura (ROLNIK, 2015, p. 359), e isso vai requerer a remoção das barreiras e dos sujeitos que não poderão pagar para permanecer.

[16] Sobre os impactos das obras de intervenção para a construção do Parque Olímpico, parte do projeto Rio Olímpico 2016, veja Rolnik (2015) e Souza (2016).

Há, ainda, uma regulação do espaço com seus modelos de planejamento e gestão denominados “estratégicos” ou “empreendedoristas”, cuja finalidade real é efetivar e tornar possível a cidade como valor de troca, abrindo caminhos para a valorização através da seletividade dos investimentos e dos sujeitos que poderão ficar na cidade. E, nesse sentido, o Estado tem transferido cada vez mais para o mercado, com grande participação do capital financeiro e imobiliário, a condução das intervenções urbanas.

Os processos analisados neste capítulo são importantes para se compreender as dinâmicas que têm afetado e incorporado novos conteúdos e formas na produção e reprodução do espaço urbano e consequentemente com implicações diretas sobre a questão da moradia, um dos grandes problemas enfrentados atualmente nas sociedades capitalistas, principalmente pela população de baixa renda que não consegue acessar esse recurso satisfatoriamente. E embora considerada uma demanda histórica e, hoje, constitucionalmente um direito social, novos dilemas e desafios diante do modelo de urbanização neoliberal têm sido incorporados na luta não somente por uma moradia digna, mas também do direito de ficar na cidade.

3.3 Moradia: direito ou mercadoria?

A ocupação do espaço urbano brasileiro revela um dos aspectos da desigualdade socioespacial na forma como determinados grupos sociais produzem e se apropriam desses espaços, constituindo formas de dominação e de exclusão social. Assim, a desigualdade socioespacial se apresenta como resultante do processo de urbanização capitalista, principalmente no que se refere à diferenciação no uso e na ocupação do espaço urbano, culminando na permanência da desigualdade social e no processo de segregação espacial.

> A desigualdade socioespacial exprime formas e conteúdos da apropriação e da propriedade, da mercadoria terra e das edificações, da cidade mercadoria, da exploração e da espoliação da força de trabalho, da acumulação desigual no espaço, da presença e da, aparentemente paradoxal, ausência do Estado capitalista no urbano (RODRIGUES, 2007, p. 73).

No Brasil, diferentemente do que ocorreu nos países da Europa ocidental no pós-guerra, não houve a implantação concreta de um Estado de Bem-Estar Social, por isso com a introdução da agenda neoliberal, a partir da década de 90, não

significou dizer que se viveu no país o desmantelamento de diversos direitos sociais implementados durante a adoção do chamado Estado desenvolvimentista, como a exemplo do que ocorreu nos países europeus ocidentais e norte-americanos.

Pelo contrário, Rolnik (2015) destaca, embora tenha sido comum, tanto nas experiências do Brasil quanto das sociedades europeias, a forte intervenção do Estado na economia nesse período, no entanto, no Brasil, o impulso de modernização, principalmente no final dos anos 1960 e início dos anos 1970, caracterizou-se por um rápido processo de industrialização, mas não acompanhado de ganhos sociais por parte dos trabalhadores, como ocorreu nos países desenvolvidos.

De maneira oposta, foram justamente as condições depreciadas da força de trabalho que se configuraram no país como uma das principais “vantagens competitivas” para o seu rápido processo de industrialização, considerado tardio.

Ainda na era pós-guerra, outra experiência que vai marcar diferenças significativas do Brasil em relação aos países da Europa Ocidental e norte-americano relaciona-se ao modelo de regime político adotado, pois enquanto nestes houve a consolidação de uma democracia parlamentar, naquele, logo após um curto período de regime democrático frágil, instalou-se uma ditadura militar por mais de 20 anos (1964-1985) que impossibilitou de forma significativa grande parte ou praticamente todos os avanços sociais que poderiam ter resultado do rápido crescimento e modernização industrial vivenciados no país durante o período (ROLNIK, 2015).

A consequência resultou na formação no Brasil de um modelo desenvolvimentista socialmente perverso (ROLNIK, 2015), dando forma e conteúdo para a constituição de uma das sociedades mais desiguais do mundo, incapaz de atender satisfatoriamente a maioria da população em suas necessidades mais básicas como a moradia, o que na atualidade tem se constituído como um dos principais problemas sociais do país mediante um contexto de urbanização acelerado.

> Combinado com uma estrutura de regularização fundiária excludente, o modelo de urbanização estabeleceu as condições de espraiamento de enormes assentamentos autoconstruídos nas franjas urbanas em que as formas ambíguas de segurança da posse e padrões não planejados de uso do solo prevalecem (ROLNIK, 2015, p. 267).

Cardoso (2008), por sua vez, considera o acesso à moradia como um requisito fundamental para a sobrevivência na cidade. O que é um paradoxo, quando se analisa que a forma de apropriação e consumo do espaço urbano na sociedade capitalista,

na qual a cidade é tida como mercadoria, ocorre de maneira desigual, gerando processo de segregação socioespacial, problemas ambientais, dentre outros.

Engels (1888) em suas análises destacou que o capitalismo não tem interesse em resolver o problema habitacional e mesmo que pudesse fazê-lo, pois embora a construção de moradias, até mesmo desconsiderando as condições totais de higiene, seja uma atividade rentável economicamente, a solução do problema habitacional requeria uma radical mudança nos meios de produção do capital.

> Este é um exemplo marcante de como a burguesia resolve na prática a questão da habitação. Os focos de epidemias, as mais infames cavernas e buracos em que o modo de produção capitalista encerra noite após noite os nossos operários não são eliminados, mas apenas mudados de lugar! A mesma necessidade econômica que os tinha no primeiro sítio produ-los também no segundo. E, enquanto, o modo de produção capitalista existir, será disparate pretender resolver isoladamente a questão da habitação ou qualquer questão social que diga respeito à sorte dos operários. A solução reside, sim, na abolição do modo de produção capitalista, na apropriação pela classe operária de todos os meios de vida e de trabalho (ENGELS, 1888, p. 42-43).

Nesse sentido, Engels (1957) é enfático ao afirmar que crise de moradia é uma das facetas intrínsecas de uma sociedade marcada pela presença de uma grande massa dos trabalhadores que apenas dispõe de seus salários para sua subsistência, e na qual estão suscetíveis à substituição de sua mão de obra pela introdução da maquinaria ou ao desemprego em decorrência de crises cíclicas do capital, já que também existe a formação de um exército de reserva de desempregados; também onde o aumento populacional é desproporcional com a construção de moradias; e quando existem propriedades privadas que cobram elevados aluguéis. Dessa maneira,

> Neste tipo de sociedade, a crise da moradia não é um acaso, é uma instituição necessária; ela não pode ser eliminada, bem como as suas repercussões sobre a saúde, etc., a não ser que a ordem social por inteiro, de onde ela decorre, transforme-se completamente (ENGELS, 1957, p. 49).

Castells (1983) também ressalta o problema da moradia como sendo o de sua crise, uma defasagem necessária das necessidades socialmente definidas, da habitação e a produção de moradias e das instalações residenciais. “Assim, a penúria das moradias, as falhas de equipamentos e de salubridade do

espaço residencial resultam do aumento brusco da concentração urbana, num processo dominado pela lógica da industrialização" (CASTELLS, 1983, p. 187).

Castells (1983) destaca ainda a necessidade do combate à especulação imobiliária, a qual contribui para reforçar a precariedade das habitações, no sentido de que esse mecanismo possibilita aos detentores de capital se apropriar das áreas com melhores vantagens de uso e de ocupação, resultando na delimitação dos espaços com condições inadequadas de moradia para o grande contingente populacional que não dispõe de recursos suficientes para habitar em outros locais. "A questão da moradia revela-se assim como estando no centro da dialética conflitual para a apropriação social do produto do trabalho" (CASTELLS, 1983, p. 210).

No Brasil, segundo Vilaça e Mora (2004), a produção do espaço urbano marcada pela lógica de mercado, em que a moradia constitui um valor de troca, tem gerado um processo de exclusão social e econômico fazendo com que um grande contingente populacional não tenha acesso à cidade formal, ocasionando a ocupação irregular de terras perante a falta de alternativas impostas pelo mercado imobiliário excludente e a ineficácia de políticas públicas urbanas e habitacionais, e soma-se a isso a valorização fundiária e imobiliária como determinantes no consumo e na produção do espaço urbano.

Se, por um lado, o elevado nível de pobreza e a ineficácia da política habitacional são constituídos como barreiras ao mercado habitacional formal de grande parte da população brasileira, por outro lado, há a necessidade da formulação de políticas públicas condizentes com um desenvolvimento urbano que acentue as irregularidades e as disparidades socioespaciais, pois a população excluída sofre diretamente as consequências desse processo, sendo obrigada a constituir moradias em locais inapropriados, sem infraestrutura, com a insegurança da posse, sujeita à proliferação de doenças e à violência, ou seja, em situação de vulnerabilidade social, risco pessoal e ambiental.

Maricato (2003) considera o problema do déficit habitacional como decorrente da subordinação da política pública urbana e habitacional ao capital, no qual os interesses econômicos das grandes corporações direcionam como, quanto e onde os investimentos em políticas sociais e redistributivas deverão ser aplicados, bem como as formas de acesso a essas políticas e a natureza das tipologias habitacionais, muitas das vezes inadequadas às realidades das famílias, porém que trazem maior rentabilidade para o mercado. "Há uma forte disputa pelos investimentos públicos no

contexto de uma sociedade profundamente desigual e historicamente marcada pelo privilégio e privatização da esfera pública" (MARICATO, 2003, p. 158).

Dessa maneira, Maricato (2003, 2016) destaca que a falta de alternativas habitacionais, seja por intermédio do mercado imobiliário ou mediante políticas sociais, leva a população excluída a ocupar de forma ilegal e predatória o solo urbano. Agrava-se a questão na medida em que a lógica concentradora da gestão pública não incorpora no desenvolvimento das políticas urbanas e habitacionais o grande contingente populacional habitante da cidade informal[17] que também demanda serviços públicos. Na realidade, o que ocorre nesses espaços, em geral, são apenas ações pontuais como forma de barganhas políticas, e, consequentemente, a manutenção do clientelismo político.

Ainda nessa perspectiva, Maricato (2003) ressalta como a lei urbanística de uso e de ocupação do solo pode contraditoriamente às suas finalidades ser utilizada como instrumento para reprodução das desigualdades no consumo e apropriação do espaço urbano, pois se observa quando uma determinada área é considerada estratégica para o mercado, e mesmo estando ocupada, remoções forçadas que se impõem sob o discurso do bem da coletividade, assim como leis de zoneamento e parâmetros urbanísticos de uso e de ocupação do solo são alteradas para possibilitar as intervenções e construções pelo mercado financeiro e imobiliário.

A criação de novos instrumentos urbanísticos de uso e de ocupação do solo urbano, principalmente, preconizados a partir da elaboração do Estatuto das Cidades (2001), em que reforçou o caráter social da cidade e da propriedade, princípios já instituídos na Constituição Federal de 1988, não tem se apresentado como suficiente para resolver o problema da ocupação ilegal e predatória diante da falta de melhores alternativas de moradias.

Aliás, de acordo com Maricato (2003), a solução perpassaria por reestruturar a política habitacional, garantindo o acesso da população de menor renda às áreas do espaço urbano com melhor qualidade, seja por intermédio da terra urbanizada ou através de financiamento que praticamente não foi garantido durante o processo de urbanização brasileira a esses segmentos populacionais. Para a autora, somente dessa forma, haveria uma democratização na construção de moradias, possibilitando

[17] Caracteriza-se, em geral, pela ausência do Estado, sem lei para a construção da cidade e para a resolução dos conflitos, pela insalubridade muito alta e com grande incidência de doenças pulmonares (MARICATO, 2016).

ao cidadão com menor poder aquisitivo alcançar uma condição de vida digna com acesso à moradia legal e consequentemente o direito à cidade.

> Em outras palavras, o desenvolvimento urbano includente exige que se atue em dois eixos: urbanizar e legalizar a cidade informal conferindo-lhes melhor qualidade e o status de cidadania e, produzir novas moradias para aqueles que sem outras saídas e recursos técnicos ou financeiros, invadem terras para morar (MARICATO, 2003, p. 163).

Rodrigues (2007), em análise sobre este tema, ressalta que com o surgimento da doutrina neoliberal, preconizando o Estado Mínimo em oposição ao Welfare State (Estado de Bem-Estar Social), com o estímulo às privatizações, à desregulamentação dos direitos sociais e trabalhistas, vivencia-se uma intensificação das desigualdades socioespaciais, pois a coisa pública é transformada em privada e, portanto, fica suscetível às leis do mercado. A ideia da cidade-mercadoria corresponde justamente à produção da cidade na lógica do sistema capitalista com o aumento do preço da terra e das edificações. Assim, o que passa a interessar em contraposição aos direitos coletivos numa sociedade sob a égide do capital e de contexto neoliberal são os direitos individuais seletivos que se concretizam no mercado, entre eles a moradia.

Como observado por Singer (1982, p. 23), “o uso do solo na economia capitalista é regulado pelos mecanismos de mercado, no qual se forma o preço dessa mercadoria sui-generis que é o acesso à utilização do espaço”.

No atual contexto das cidades contemporâneas, a emergência, cada vez mais, das formas de moradias em condomínios fechados e loteamentos murados evidencia que a propriedade da terra se constitui o elemento fundamental para a denominação, hoje, do novo modo de morar, formas que realizam a propriedade e segregam os do lado de fora.

Essas modalidades de moradias devem compreendidas como produtos imobiliários e formas de segregação socioespacial, em cujo componente básico são incorporadas a mercadoria segurança e a qualidade de vida intramuros (RODRIGUES, 2016), um fenômeno que tende a se expandir, principalmente, quando as cidades passam a ser dominadas pela violência e o medo se transforma em evitação do estranho para aqueles que podem pagar por um “mundo” ocupado só por seus “iguais”.

Castells (1983, p. 209) enfatiza a importância da moradia como fundamental para a existência humana, constituindo “um mundo de signos, um mundo carregado

de pulsões e de frustrações, e a composição de seus símbolos é a expressão da inserção social e da evolução psicológica de seus habitantes". Decorre desse fato a sua importância como meio de realização da vida em todos os sentidos.

No entanto, como já discutido anteriormente, mediante um contexto de capitalismo neoliberal e de cidade mercadoria, o acesso às melhores moradias pressupõe a propriedade privada da terra e, portanto, de capital para possuí-la, e aos demais, sem recursos financeiros, restam os espaços marcados pela precariedade habitacional e pela insegurança da posse. Nesse sentido, não se trata mais apenas da luta pela moradia, mas também contra a espoliação dos ativos territoriais dos mais pobres, ou seja, do direito de permanecer na cidade.

Ressalta-se, ainda, que esse processo de expropriação e exclusão nas cidades não é aceito sem resistências, pelo contrário, diversos movimentos sociais de luta pela moradia e pelo direito à cidade são constituídos pelo país expressando o desejo de influir nos destinos do lugar onde se vive, é a sociedade, aos poucos, assumindo seu papel de protagonista do lugar.

Muito mais do que a busca pelo acesso aos recursos do meio urbano, reconhece-se nesses movimentos sociais a vontade coletiva de transformar a cidade, os seus processos de urbanização, elegendo a qualidade de vida como o eixo central das reivindicações de mobilidade, de energia, de educação, de saúde, de segurança, de trabalho, dentre outros. Como preconizado pela bandeira do movimento social Ocupe Estelita, surgido em 2011 na cidade de Recife, a "Cidade é nossa. Ocupe-a".

4 A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA: NOVAS E VELHAS PRÁTICAS

Para explicar a Política Habitacional no Brasil, apresento uma breve contextualização histórica, tomando como referência a partir de 1930, período em que se intensificam os processos de urbanização e industrialização no país. Este capítulo objetiva compreender as transformações na sociedade brasileira e, nesse aspecto, as medidas adotadas pelo poder público perante as novas demandas por políticas públicas, no caso específico a habitacional, o papel do capital privado no desenvolvimento da respectiva política, e na atualidade as novas diretrizes incorporadas na sua elaboração e execução.

Como já discutido e corroborado por Villaça (1998), a formação das cidades brasileira reflete um processo de exclusão e segregação socioespacial de uma parte significativa da população de baixa renda, em detrimento de benefícios e privilégios no uso e na apropriação do espaço urbano pelas elites e classes médias altas no país.

E, nesse sentido, fatores como o mercado imobiliário, a desigualdade social, o desemprego e os baixos salários, que acompanharam a história do desenvolvimento urbano na sociedade brasileira, contribuíram para dificultar ou impedir o acesso de um número elevado de indivíduos, principalmente de baixa renda, a uma moradia digna. Agrava-se ainda, nas últimas décadas, a atribuição a esse segmento populacional da responsabilidade pelos problemas de degradação ambiental, periferização, aumento da violência e má qualidade de vida nas cidades (MARICATO, 2003).

Para a construção deste capítulo, procedeu-se uma ampla pesquisa bibliográfica relativa às principais abordagens sobre o desenvolvimento da política habitacional a partir da década de 1930 até os dias atuais, e ele é concluído com uma análise do principal programa habitacional na atualidade o “Minha Casa Minha Vida” (PMCMV) do Governo Federal. Por meio dessas discussões, visou-se obter um panorama histórico e amplo dos processos e desenvolvimento da política habitacional no país, com suas contradições, sucessos e insucessos, agentes e interesses dentro desse campo complexo e contraditório.

As principais abordagens teóricas referem-se às discussões propostas por Maricato (1997, 2000, 2014), Valladares (2005), Rolnik (2015), Denaldi (2003), Oliveira (2000), Azevedo e Andrade (1982), Rodrigues (2007), dentre outros, que trazem importantes contribuições sobre o desenvolvimento da política pública de habitação no país.

4.1 A política habitacional no período de 1930 a 1950

A partir do final da década de 1930, período denominado Revolução de 30, o país começa a viver um processo de maior dinamismo no desenvolvimento industrial e na urbanização, delineando timidamente uma política pública habitacional diante das novas necessidades e carências que se formavam com o crescimento das cidades (MARICATO, 1997).

Nesse período, pela primeira vez, reconhecia-se que o mercado privado sozinho não seria capaz de resolver o problema das habitações, cuja demanda se intensificava mediante um contexto de urbanização acelerada, fazendo-se necessário uma maior atuação do Estado. Ocorria, ainda, uma forte pressão por parte do empresariado da época, exigindo do poder público medidas que pudessem conter as manifestações dos trabalhadores e suas reivindicações por melhorias de salários em decorrência dos elevados aluguéis cobrados para o acesso às moradias.

Nesse contexto, o Governo Vargas cria o Instituto de Aposentadoria e Pensões – IAP (1937-1964) com vistas a financiar a construção de 140 mil moradias, em sua maioria destinada para aluguéis. No entanto, a criação dos IAP's foi considerada apenas uma medida contingencial, já que não resolvia de fato o problema habitacional, pois suas ações estavam voltadas apenas para atender os associados do próprio instituto e, dessa maneira, caracterizava-se como uma política excludente, visto que atingia apenas a população considerada trabalhadora (MARICATO, 1997).

O período que abrange o regime do Estado Novo (1937-1946) demarca uma nova relação de poder no que tange à ocupação do espaço urbano, uma vez que as favelas e os seus moradores passaram a ser tratados como questão de polícia, sendo o processo de remoção dessas áreas constituintes de uma política de erradicação desses espaços e de seus ocupantes (VALLADARES, 2005).

A criação da Fundação da Casa Popular (FCP), em 1946, constituiu-se como a principal medida no âmbito da política de habitação, sendo este, efetivamente, o primeiro órgão nacional destinado à criação de moradias para a população de baixa renda.

A instituição da FCP foi resultante das pressões dos movimentos dos trabalhadores e do Partido Comunista, com objetivo de promover a política urbana, no entanto, em seus primeiros anos de funcionamento, suas ações foram bastante

limitadas, principalmente, em decorrência da quantidade reduzida de recursos que lhe era destinado, do seu fraco peso político diante do processo de planejamento urbano, e ainda devido ao grande número de funções que lhe foram atribuídas, além da habitação. A consequência foi a reformulação de suas atribuições em 1952 (AZEVEDO; ANDRADE, 1982).

Já no Governo de Juscelino Kubitschek – JK (1956-1961) marcado por um acelerado desenvolvimento industrial, com destaque para a instalação das montadoras de automóveis, promoveu-se um elevado crescimento urbano e uma maior intervenção do Estado, principalmente na construção de estradas para a circulação dos automóveis. “A produção dos bens duráveis foi acompanhada do aprofundamento da concentração de renda, favorecendo a consolidação e ampliação da classe média, para a qual se dirigia o mercado imobiliário” (MARICATO, 1997, p. 37).

Esses avanços econômicos permitiram à classe média o acesso aos financiamentos de apartamentos e de bens móveis. No entanto, por outro lado, restava à classe de menor renda a ocupação de áreas de favelas ou periferias, em sua maioria, em loteamentos irregulares e com precariedade da posse da terra. Paralelamente, nesse período, o Governo JK buscou fortalecer a FCP, fazendo com que recebesse um elevado número de recursos e financiando diversas construções de habitações populares nas cidades mais importantes do país, com raras exceções.

Ao realizar uma análise do desenvolvimento das atividades da Fundação da Casa Popular (FCP), durante seus 20 anos de existência, Azevedo e Andrade (1982, p. 13) destacam seu caráter “Clientelista na decisão de onde construir, na seleção e classificação dos candidatos, a Fundação tornava-se tutora paternal e autoritária na administração dos conjuntos”.

E embora a FCP tivesse sido criada com o intuito de promover uma política habitacional voltada para a população de baixa renda, o não estabelecimento de uma renda mínima, mas apenas um teto máximo de remuneração das famílias como critério de seleção, levou à exclusão de uma grande parte da população com menor poder aquisitivo no acesso às moradias dos conjuntos e, portanto, em vez de agir na questão central do problema habitacional, a FCP atuou muito mais como forma de barganha política, em troca de votos (AZEVEDO; ANDRADE, 1982).

4.2 A política habitacional no governo militar

Com a instalação da Ditadura Militar, a partir de 1964, a Fundação da Casa Popular (FCP) é extinta, e cria-se o Plano Nacional de Habitação (PNH) com os seguintes objetivos: desenvolver ações no âmbito da política habitacional; estimular o desenvolvimento do país; e servir como instrumento de controle sobre os movimentos sociais, buscando, assim, estabelecer e manter a ordem (AZEVEDO; ANDRADE, 1982).

Como principais características das ações da política de habitação no Governo Militar, destaca-se a ideologia de combate ao crescimento desordenado das cidades e, com isso, controlar o aumento do número de favelas e de loteamentos ilegais. Dessa maneira, desenvolve-se uma política direcionada para promover melhorias de infraestrutura e construções de moradias apenas nos espaços urbanos da cidade legal, enquanto os problemas urbanos das favelas e das periferias, estes considerados espaços informais, não eram beneficiados com a realização dos serviços públicos. Pelo contrário, durante o Governo Militar, essas moradias periféricas são tratadas novamente como questão de polícia (MARICATO, 2000).

Ainda em 1964, logo após a ocorrência do golpe, o Governo Militar também lançou as bases para a criação de um banco público, o Banco Nacional de Habitação (BNH), em cuja função caberia o financiamento habitacional, bem como foram criadas as sociedades de crédito imobiliário e as letras imobiliárias formando o Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Também corresponde a esse período a promulgação da lei de incorporações imobiliárias possibilitando a criação de condomínios e a venda e compra de apartamentos (RONILK, 2015).

A proposta de criação do BNH resultou de alianças com o setor empresarial, particularmente no campo da indústria da construção civil, sendo o papel econômico do banco em relação à política habitacional por meio do aumento da geração de empregos e a dinamização do setor da construção civil, que o transformaram num dos principais componentes estratégicos do governo militar.

Em 1966, o governo militar cria, ainda, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), a ser composto pela contribuição mensal de 8% dos empregadores aos seus funcionários em uma conta vinculada de natureza privada, mas administrada pelo banco público, conformando uma poupança compulsória do trabalhador. Já a partir de 1967, esse fundo se tornou a principal fonte de financiamento da política

habitacional, o que se mantém ainda nos dias atuais. A importância do FGTS para o BNH, devido à magnitude alcançada no governo militar, o possibilitou até o início dos anos 1970 a posição de segunda maior organização bancária do país (ROLNIK, 2015).

Royer (2009) divide a trajetória do BNH e SFH em quatro fases distintas de atuação. A primeira, que corresponde ao período de implantação e estruturação institucional tanto do BNH quanto do SFH, bem como a implantação das Companhias de Habitação (COHABs), responsáveis pela produção de moradias voltadas para as classes de baixa renda (0 até 3 salários mínimos) e também de participação de agentes privados.

O segundo período, que se inicia já na década de 1970, com o BNH transformado em empresa pública em 1971, retrata o começo da atuação como banco de segunda linha, principalmente, com o desenvolvimento de programas de financiamento de obras urbanas, a partir da tomada de empréstimos por parte dos Estados e Municípios e também com a realização de obras de infraestrutura básica nos conjuntos construídos com financiamentos da própria instituição bancária.

O terceiro período, por sua vez, caracteriza-se pela retomada dos investimentos em habitação para o segmento de baixa renda, o público para o qual o BNH havia sido criado. Em 1973, foi criado o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP) cujo objetivo era a erradicação do déficit habitacional e o atendimento da habitação popular. Também, a partir de 1973, a “Carteira de Operações Sociais” passa a alcançar resultados quantitativos bastante expressivos.

E, por último, o quarto período, antes da crise a partir de 1983, que resultou posteriormente em graves consequências sobre a atuação do BNH e do SFH, correspondeu, principalmente, à criação dos “programas alternativos” que se caracterizavam pela autoconstrução e incluíam a urbanização das favelas, a regularização fundiária e os programas de lotes urbanizados.

Entre eles destaca-se o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), criado em 1975, com o objetivo de “fornecer condições de saneamento e infraestrutura básica, reservando ao mutuário a responsabilidade de construir sua habitação de acordo com suas disponibilidades financeiras e prioridades pessoais” (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 104). No entanto, como críticas a esse programa ressaltam-se as construções de moradias distantes dos centros urbanos, tornando-se um obstáculo para os indivíduos acessarem os demais serviços públicos na cidade.

Entre os fatores que contribuíram para o desenvolvimento dos programas alternativos, Valladares (1978) destaca a ineficácia da política de remoção de favelas adotada durante o Governo Militar, pois além dos altos custos sociais e políticos que esse processo requeria, identificou-se também a ocorrência de substituição ao longo do tempo dos moradores de baixa renda nos conjuntos habitacionais por um grupo social de renda mais elevada, em que aqueles optavam por retornar às favelas, fato este associado em muitos casos à dificuldade de obtenção de emprego nas proximidades, bem como a não existência de uma rede de sociabilidade nesses espaços urbanos.

Outra crítica aos conjuntos habitacionais produzidos pelo BNH relaciona-se ao tipo de construção que se apresentava, em geral, inadequado às necessidades das famílias atendidas (CARDOSO, 2008), como o tamanho das habitações, a localização, dentre outros aspectos. Com a crise financeira na década de 1980, conhecida como a década perdida, restringiu-se ainda mais os recursos do SFH, levando à extinção do BNH em 1986 e com a transferência para a Caixa Econômica Federal de suas atribuições.

4.3 Da redemocratização aos dias atuais

4.3.1 Do governo Collor ao governo de Fernando Henrique Cardoso

Depois de 20 anos de ditadura militar e por meio de intensas lutas, um conjunto de forças de oposição levou a um processo de democratização e o Brasil começa a retomar lentamente uma trajetória democrática, estendendo o direito do voto e também permitindo o funcionamento das organizações partidárias, políticas e sociais.

Dentro do contexto da política urbana, também fruto de intensas discussões entre os diversos movimentos sociais, com os partidos políticos e com os governos em relação à participação dos atores sociais e de suas organizações na gestão das cidades, as décadas de 1980 e 1990 foram consideradas períodos de grande avanço no marco legal no que tange ao direito à moradia e ao direito à cidade (ROLNIK, 2015).

Nesse aspecto, sob a pressão dos movimentos sociais a nova Constituição Federal de 1988 (CF/88) afirmou uma série de direitos sociais, além de pautas de lutas históricas no combate às desigualdades, com a incorporação de um capítulo sobre a política urbana, nos artigos 182 e 183, estabelecendo a função social da cidade e da

propriedade, a garantia de posse dos assentamentos irregulares, como dos moradores das favelas e periferias, e a criação de instrumentos participativos dos cidadãos no direcionamento da política urbana.

Inicia-se também com a CF/88 um processo de implantação de descentralização federativa passando para a competência dos municípios os processos de gestão e formulação das políticas públicas nos seus âmbitos.

Nesse ponto, em relação à política habitacional, Cardoso (2008) ressalta que embora a medida de descentralização visasse possibilitar ao ente municipal uma maior autonomia e mais eficiência no planejamento e na execução, no entanto, tornou-se perceptível a dificuldade dos municípios, principalmente os menores e os mais deficitários, em acessar os recursos dos financiamentos para habitação, pois não se estavam claramente definidos as competências institucionais de cada ente governamental e os critérios de distribuição dos recursos para a execução da política.

> A experiência histórica brasileira mostra que sempre que um programa habitacional altamente subsidiado permite um grau muito alto de liberdade na alocação dos recursos, as regiões menos desenvolvidas e os estados com dificuldades políticas junto ao governo central terminam altamente prejudicados (AZEVEDO, 1996, p. 83).

Rolnik (2015) aponta que para uma real efetivação das mudanças buscadas no cenário de redemocratização são necessários elevados investimentos em políticas públicas, portanto, demandando altos investimentos públicos e privados e não apenas a criação de instrumentos jurídicos. Porém, na contramão desse processo, com emergência do modelo neoliberal, em vez da expansão das políticas redistributivas, os países do globo, assim como o Brasil, foram forçados a adotar reformas fiscais impactando diretamente nos gastos com as políticas sociais.

A década de 1990 representou um período em que as ações governamentais no Brasil passaram a estar atreladas às organizações internacionais, sendo o desenho das políticas sociais influenciadas em maior ou menor grau em decorrência da ajuda financeira recebida desses organismos (DENALDI, 2003). Dessa maneira,

> Já nos anos 1980 e principalmente na década seguinte, a postura dos governos foi de incorporação da cartilha neoliberal, restringindo direitos em nome da crise fiscal e adotando para as políticas sociais o trinômio: “privatização, focalização e descentralização”, sendo a última entendida como mero repasse de responsabilidade para os níveis locais de governo (BEHRING; BOSCHETTI, 2010, p. 156).

No Governo Collor (1990-1992), a política habitacional teve por pressupostos, dando continuidade ao realizado no Governo Sarney, medidas clientelistas visando favorecer os aliados políticos na capital federal. Seu principal programa o “Plano de Ação Imediata Para a Habitação (PAIH)”, criado em 1990, visava beneficiar às famílias de até 5 salários mínimos, no período de 180 dias, com a construção de 245 moradias e de lotes urbanizados, o que não se concretizou na prática (AZEVEDO, 1996). Ressalta-se, ainda, que a utilização indiscriminada dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) comprometeu gravemente, no decorrer dos dois anos seguintes, o investimento na política habitacional.

Posteriormente, no Governo de Itamar Franco (1992-1994), deu-se continuidade às obras iniciadas no Governo Collor, utilizando-se para isso um recurso no valor de 800 mil dólares, com o lançamento dos programas habitacionais “Habitar Brasil” e “Morar Município”, com recursos provenientes do Orçamento e Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF), voltados para a construção de moradias para a população de baixa renda, através de um mecanismo de “ajuda mútua”. Porém, havia uma excessiva burocratização com normas e exigências legais que dificultavam o acesso dos municípios mais pobres aos financiamentos dos respectivos programas (OLIVEIRA, 2000).

No Governo do Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2002), orientado fortemente pela concepção neoliberal e atendendo às restrições impostas pelas organizações internacionais como o Fundo Monetário Internacional – FMI (DENALDI, 2003; AZEVEDO, 1996), não foram postos em execução os planejamentos e os avanços no que tange aos processos de regularização fundiária, os mecanismos de participação e o desenvolvimento da política de habitação integrada às demais políticas setoriais.

No seu primeiro ano de governo, Fernando Henrique Cardoso promoveu uma completa reforma no setor extinguindo o Ministério de Bem Estar Social e criando a Secretaria de Política Urbana (SEPURB) atrelada ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), a quem caberia, a partir de então, a formulação e a execução da política habitacional (OLIVEIRA, 2000).

Cabe destacar, embora em pequena escala, dois programas de habitação social desenvolvidas no governo de FHC: o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), no qual o agente privado direcionava praticamente todo o processo da

operação, como a compra do terreno, a elaboração do projeto até a efetivação da construção das unidades habitacionais. Os governos locais, por sua vez, selecionavam os beneficiários, e o Governo Federal o financiamento direto e subsídio ao comprador final por meio da Caixa Econômica Federal, a então herdeira do BNH, modelo este que será a base para a implantação do PMCMV, como veremos na seção 3.3.2.1.

E o Programa Social de Habitação (PSH), por meio do qual o Governo Federal leiloava subsídios por regiões e os bancos de segunda linha podiam comprá-los e, através de parcerias com os municípios, construir novas habitações. FHC também tentou no final de seu mandato fechar um acordo com o Banco Mundial para realizar uma reestruturação no SFH, mas não conseguiu efetivar tal medida (ROLNIK, 2015).

Ressalta-se que o ajuste fiscal promovido pela adoção do Plano Real, no período que abrange o Governo de Itamar Franco e posteriormente de FHC, restringiu significativamente a capacidade do Governo Federal no financiamento da política habitacional, assim

> A dificuldade de expansão do fluxo de recursos para a moradia deveu-se, por um lado, à alta sensibilidade do FGTS à crise econômica e também à política de contenção de despesas, que passa a ser largamente utilizada pelo governo como estratégia de enfrentamento do déficit público. Por outro lado, amparada em decisão do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Banco Central, a CEF passou a estabelecer critérios rígidos de acesso ao crédito, a partir da capacidade de endividamento de estados e municípios, medida que tinha o objetivo de contribuir para o ajuste fiscal dos três níveis governamentais e, por outro lado, visava ampliar a “saúde” financeira do FGTS, que, após o primeiro ciclo expansivo de 30 anos, começava a apresentar um desequilíbrio entre saques e contribuições (CARDOSO, 2008, p. 21).

Tem-se, dessa maneira, uma clara limitação macroeconômica na era do Plano Real no desenvolvimento da política de habitação, com destaque para o governo de FHC, no qual, em geral, somente os municípios com maior capacidade econômica acessavam com maior facilidade os financiamentos habitacionais, sem, no entanto, isso significar o atendimento satisfatório com oferta de moradias à população de menor renda, pelo contrário, gerou-se índices ainda maiores no déficit habitacional (OLIVEIRA, 2000), que no final dos anos 2000 chegava a 7.222.645 domicílios no país (IBGE, 2000).

4.3.2 Governo Lula e consolidação da financeirização da habitação: o PMCMV

Após três tentativas de insucesso, finalmente em 2002, Luís Inácio Lula da Silva assume a presidência da República Brasileira. Adotando um discurso político moderado e com base em um programa de governo comprometido com a estabilidade econômica e com respeito às instituições do mercado, conseguiu obter amplo apoio de setores políticos conservadores, de antigos rivais, muitos já insatisfeitos com o Governo de FHC e também dos setores políticos históricos do próprio Partido dos Trabalhadores (PT).

No entanto, a sua vitória na eleição não significou uma ruptura radical com os padrões dominantes na política brasileira, mas muito mais visando conciliar e atender os interesses, muitas vezes, conflitantes dos diversos grupos que passaram a compor a sua cúpula governamental. Como consequência houve uma frágil base de apoio político que para ser mantido necessitava de constantes concessões por parte do governo, fazendo com que o cenário para as reais mudanças, a esperança principalmente, por parte dos mais necessitados, em Lula, se tornasse bastante limitado.

Uma das primeiras medidas no Governo Lula foi a criação do Ministério das Cidades (2003), cujas atribuições caberiam: a formulação da política urbana a nível nacional, integrando as políticas setoriais de saneamento básico, de mobilidade urbana, de habitação e de regularização fundiária; e prestar apoio técnico e financeiro aos governos locais, demarcando o comprometimento com uma agenda política de reforma urbana no país. Para Maricato (2014, p. 35), “o Ministério das Cidades foi fruto de um amplo movimento social progressista e sua criação parecia confirmar, com os avanços, os novos tempos para as cidades no Brasil”.

Ainda em outubro de 2003, durante o primeiro ano do governo, o Ministério das Cidades realizou a primeira Conferência Nacional das Cidades contando com ampla participação de setores da sociedade civil e representantes do poder público, demarcando, assim, um processo de gestão participativa na condução da política urbana.

Na ocasião, foi criado o Conselho Nacional de Habitação, mas que somente se instala a partir de 2014, a ser composto por 56% de representantes de membros de movimentos sociais, de Organizações Não Governamentais (ONGs), de entidades empresariais, de entidades acadêmicas e profissionais; e também foram elaboradas as diretrizes para o desenvolvimento da política habitacional.

Rolnik (2015) destaca que, embora tenham sido ampliados os processos de participação democrática, como a exemplo das conferências e do controle social, por meio dos conselhos, o principal componente da política habitacional continuava tendo como parâmetro o Sistema Financeiro de Habitação, e o seu principal financiador o FGTS permanecia sobre a administração da Caixa Econômica Federal. Foi somente em 2005, com a aprovação da Resolução nº 460 do Conselho Curador do FGTS, que se ampliaram os subsídios habitacionais, e isso possibilitou o atendimento de um maior número da população de menor renda com a oferta de moradia.

Fazendo uma análise do primeiro governo de Lula (2003-2006), Maricato (2014) afirma se tratar de uma continuidade à orientação política neoliberal do governo de FHC, como a exemplo do aumento das taxas de juros, chegando a atingir 26,5% nesse período, o aumento do superávit primário, passando de 3,5% para 3,75% e chegando a 4,2%, e ainda a realização de cortes de R$14 bilhões no orçamento em diversas áreas do governo.

Destaca-se também o fato de o país mesmo após pagar a dívida externa e conseguido acabar com o monitoramento que o Fundo Monetário Internacional (FMI) exercia sobre as contas públicas, ainda assim, o Governo Lula, no seu primeiro mandato, continuou fazendo uso dos conceitos do Fundo, principalmente em relação ao contingenciamento de recursos, como se percebeu através de várias medidas, como o controle de até 50% desses valores durante o ano vigente, somente liberados para serem gastos no orçamento do ano seguinte, inviabilizando, em muitos casos, ações mais efetivas no campo das políticas sociais.

Nesse contexto, nos seus primeiros anos de funcionamento, o Ministério das Cidades enfrentou grandes problemas diante das restrições orçamentárias que lhe foram impostas, como os cortes e os ajustes determinados pelo Ministério da Fazenda, levando-o à impossibilidade de execução de obras ou ações, ou com a paralisação e redução do ritmo de outras. Ao lado disso, 50% dos recursos do seu orçamento ainda eram destinados para as emendas federais parlamentares que restringiam ainda mais a sua capacidade de ação. Nesse cenário, esse conjunto de forças neoliberais somadas às práticas patrimonialistas enraizadas no país dava pouco espaço para a realização de uma verdadeira política urbana.

Em 2005, pressionado pelos movimentos sociais, na ocasião da abertura da II Conferência Nacional das Cidades, o presidente Lula se comprometeu a aprovar o projeto de Lei de iniciativa popular perante o Congresso Nacional, criando o Sistema

Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Conselho Nacional de Habitação de Interesse Social (CNHIS). O modelo de funcionamento desse sistema baseia-se na concepção de que todos os recursos públicos destinados à habitação devem fazer parte do SNHIS, incluindo também os onerosos e submetidos à Política e ao Plano Nacional de Habitação.

O FNHIS deveria ser composto com recursos não onerosos do Orçamento Geral da União e de outras fontes, tendo como prioridade o atendimento às famílias de menor renda, através da oferta de subsídios e observância dos critérios de diferenciação da demanda por região. Entre as ações a serem desenvolvidas pelo FNHIS, destacam-se a produção de unidades habitacionais e de lotes urbanizados, a regularização fundiária, a melhoria habitacional, a urbanização e a reforma e conversão de imóveis para habitação.

A implantação do FNHIS, proposta desde 2003, enfrentou ampla resistência pela própria equipe econômica do governo, só sendo efetivamente criado no ano de 2006, mas na qualidade de fundo orçamentário e, dessa forma, sujeito às regras de licitação e de contingenciamento de recursos. Quanto à implantação do SNHIS, este estava condicionado à adesão por parte dos Estados e municípios, os quais deveriam também constituir fundos, conselhos e planos de habitação próprios.

De uma maneira geral, entre os anos de 2006 a 2008, o FNHIS, contando com poucos recursos, foi empregado, em sua maior parte, no suporte técnico para elaboração dos planos de habitação junto aos Municípios e aos Estados, como também em algumas ações pontuais de urbanização de favelas, limitando bastante seu campo de ação (ROLNIK, 2015).

Com a criação da Política Nacional de Habitação (2004), estabeleceu-se a criação de dois subsistemas de habitação: o Subsistema de Mercado, destinado para o mercado privado de crédito habitacional, e o Subsistema de Habitação de Interesse social, a ser direcionado para as famílias com renda de 01 até 03 salários mínimos, sendo, nos dois casos, com fontes de recursos diferenciadas (SILVA, 2016a).

Rolnik (2015) ressalta que o governo buscava ainda ampliar os recursos do FGTS e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), bem como outros recursos para o investimento em habitação, principalmente, para viabilizar o atendimento do mercado para os setores populares, e possibilitar uma maior otimização dos recursos públicos e privados investidos na habitação.

A partir do segundo Governo de Lula (2007-2010), tem início uma nova orientação na condução política econômica com uma base desenvolvimentista, com Dilma Rousseff assumindo a Casa Civil, após o afastamento de Antonio Palocci devido ao seu envolvimento no escândalo do mensalão do PT (ocorrido durante o primeiro governo). Nesse período, passa-se a adotar uma concepção diferenciada do “Estado Forte que investe na ampliação de infraestrutura econômica e social e ainda na ampliação de conglomerados privados, para torná-los competitivos no mercado internacional” (MARICATO, 2014, p. 41).

É nesse novo contexto, que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), criado ainda no Governo Vargas em 1950, e que durante o governo de FHC financiou e participou das negociações para a privatização de diversas empresas públicas, no Governo Lula, assume uma nova postura, a de promover o desenvolvimento, atuando em negociações, em financiamentos e em alguns casos, inclusive, participando na constituição de oligopólios privados.

Outra marca do Governo Lula, dessa segunda fase, mas que se inicia ainda no final do seu primeiro mandato e se estende até o final do primeiro Mandato de Dilma Rousseff (sua sucessora política), baseou-se na estratégia de crescimento econômico do país a partir do aumento do poder de consumo da classe trabalhadora.

Nesse sentido, resultam de ações do Governo Federal para ampliação do consumo: a extensão do Programa de Transferência de Renda, o Bolsa Família, criado em 2001, no governo de FHC; o aumento real do salário mínimo; e incentivos através de isenções fiscais para aquisição e produção de bens duráveis. Um fenômeno que segundo Rolnik (2015) ficou conhecido como a emergência da “nova classe média” com o aumento do poder de consumo tanto da classe trabalhadora quando dos pequenos empresários. É dentro desse contexto que serão delineadas as bases para a implantação do programa habitacional Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

4.3.2.1 O programa Minha Casa Minha Vida e a financeirização da habitação

Antes de tratar especificamente do Programa Minha Casa Minha Vida, lançado em 2009, também resultante dessa nova orientação política econômica ainda no Governo Lula, é importante apontar alguns fatores que possibilitaram a retomada do investimento habitacional no país.

Entre os principais condicionantes estavam a instituição de medidas de caráter regulatório no mercado imobiliário residencial, garantindo maior segurança para os investidores e a retomada do crescimento econômico, possibilitando o aumento de trabalhadores com carteira assinada e com isso a recuperação do FGTS, este considerado como um dos principais antecedentes para a instituição do PMCMV.

Também em 2004, o então presidente Lula procurou instituir algumas medidas visando ampliar o crédito habitacional e fomentar o incremento de vendas de moradias como: a regulamentação da alienação fiduciária, a qual mantém a propriedade jurídica com o credor até o pagamento total do financiamento; a obrigatoriedade imposta por uma resolução do Banco Central, de os bancos aplicarem uma porcentagem do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS) em empréstimos imobiliários; a criação da “MP do Bem” que possibilitava a venda de imóveis isenta de impostos, caso se verificasse a destinação do recurso para a compra de um outro bem visando à moradia própria; e a aplicação da resolução do Conselho Gestor do FGTS, já citado anteriormente.

O Brasil, desde o início da década de 2000 até meados de 2007, vinha apresentando um aumento nos investimentos em habitação, tanto de crédito habitacional quanto do número de unidades produzidas. Nesse cenário, as incorporadoras haviam feito grandes investimentos e se preparavam para lançar no mercado, ainda no ano de 2007, uma faixa de 200 mil unidades dentro do segmento de mercado.

No entanto, com a crise hipotecária e financeira ocorrida nos Estados Unidos em 2008 e com consequências para os demais países do globo, criou-se um ambiente desfavorável para o investimento habitacional no país, com a venda de ações por diversas empresas a preços baixíssimos e com a ameaça da extensão da crise para outros setores da economia, uma espécie de efeito cascata, vindo a comprometer, seriamente, a estratégia de crescimento econômico criado pelo Governo Lula (ROLNIK, 2015).

Entre as estratégias adotadas pelas incorporadoras e financiadoras para o combate à crise no setor, passou-se a intensificar uma campanha junto ao Ministério da Fazenda para a implementação de um “pacote habitacional” a exemplo do que foi realizado no México, e este, por sua vez, formulado no modelo chileno. O pacote habitacional foi elaborado diretamente entre o governo e os empresários do setor para

ao mesmo tempo “salvar” as empresas e garantir a geração de postos de trabalho e o crescimento econômico do país, diante de um contexto de crise internacional.

Entre as medidas do pacote constava a compra de 200 unidades que estavam prontas para serem lançadas no mercado por meio de subsídios direto ao comprador. No entanto, após a proposta ser apresentada ao então presidente Lula, este a politiza, elevando esse percentual para 1 milhão de moradias e aumentando o total de parcela que seria destinada para a população de baixa renda, correspondente à faixa I, a qual seria totalmente subsidiada e sem o crédito hipotecário (ROLNIK, 2015).

Depois de vários encontros entre os segmentos empresariais e representantes do governo federal, estadual e municipal, na busca por reduzir ainda mais os custos através da isenção de impostos, e, por fim, definido suas diretrizes, o pacote habitacional foi instituído, agora como um programa, que, posteriormente, seria denominado pela equipe de marketing do governo, Programa Minha Casa Minha Vida.

Este viria a ser o principal componente de ação no campo econômico e social do governo petista, por um lado, por tratar da questão da moradia, considerada uma luta histórica da população e ainda se constitui como gerador de capital político e, por outro, uma estratégia para a geração de empregos e de crescimento econômico no país diante da crise global.

Em 2008 e começo de 2009, os movimentos sociais de moradia e o Fórum Nacional de Reforma Urbana, como também em 2009, os movimentos dos sem-terra, os quais haviam ficado de fora nas negociações e formulação do então pacote habitacional, passaram a pressionar o governo para que lhes fossem também destinados recursos em habitação.

Em relação aos primeiros, reivindicavam recursos para construção por autogestão de 1 milhão de moradias e exigiam mudanças nas formas de financiamento, em que foi incluída uma nova modalidade no programa, o MCMV-Entidades. Para os movimentos dos sem-terra, das negociações resultaram também a inclusão de uma nova modalidade – o PNH-Rural – a financiar a construção de casas através das cooperativas de pequenos produtores da agricultura familiar.

Ressalta-se, ainda, o fato de o programa ter sido planejado, inicialmente, apenas para atender os municípios e regiões metropolitanas com mais de 100 mil habitantes, foco do segmento econômico das financiadoras, porém, com a forte pressão por parte de grupos políticos do Congresso Nacional estendeu-se para as

cidades com menos de 50 mil habitantes, onde está a maior parte das bases eleitorais desses parlamentares. Esta demanda atendida criou a modalidade MCMV-Sub50.

Em relação ao total de recursos destinados ao programa, a somatória dos valores destinados ao MCMV-Entidades, ao PNH-Rural e ao MCMV-Sub 50 não chegam a atingir nem 10% do valor total desse recurso, diferentemente da modalidade MCMV-Empresas, considerada o principal núcleo dessa política, e com isso recebendo a maior parte dos financiamentos habitacionais.

O MCMV-Empresas atende distintas faixas de renda e com diferenciadas modalidades de financiamento. Distingue-se a Faixa 1 – para famílias com renda que, hoje, alterou-se de 1,6 mil para até 1,8 mil reais – para a qual se destinam unidades habitacionais com até 90% subsidiadas, construídas por empresas privadas e distribuídas pelos governos locais a partir de um cadastro de demanda do próprio município. A Faixa 1,5 que passou de limite de renda mensal de 2.350 reais para 2.600 reais, que também conta com subsídios do governo.

A Faixa 2 – cuja renda familiar também foi alterada do teto de 3,6 mil reais para até 4 mil reais – que também conta com subsídios, mas menor em comparação ao primeiro grupo, e com financiamentos a taxas de juros abaixo do praticado no mercado, além da concessão de garantia por fundo público (Fundo Garantidor de Habitação – FGHab). E a Faixa 3 – alterada de 5 mil reais para até 9 mil reais, e, neste caso, o aumento do teto tratou-se especificamente de uma reivindicação dos empresários da construção civil – para os quais contam com apenas créditos mais baixos e a garantia do FGHab (ROLNIK, 2015).

Rolnik (2015) analisa que após o lançamento do programa MCMV as empresas incorporadoras financeiras não só conseguiram superar a crise econômica de 2008, como também recuperam rapidamente o valor de suas ações no mercado com o aumento da produção de unidades habitacionais. Em relação ao governo, o programa possibilitou o alcance da estratégia de crescimento econômico e geração de postos de trabalhos no país.

No entanto, na contramão desse processo, para Rolnik (2015), o PMCMV significou um corte com a construção de um modelo de política habitacional diversificada, com base nas características locais e sob a gestão do controle social. Esses elementos haviam se constituído, anteriormente, como palco de lutas dos movimentos sociais e de reforma urbana, porém, transformou os agentes privados no

principal componente definidor da política de habitação que determinam não somente a localização, mas todo o desenho do projeto habitacional.

Como a palavra de ordem para mercado financeiro corresponde à busca da maior rentabilidade possível, com isso leia-se “reduzir custos”, e pelo fato do PMCMV estabelecer a dimensão e o teto máximo do valor das unidades habitacionais das construções, as empresas buscam otimizar os recursos, principalmente, no processo de produção, em que se adotam modelos de padronização das tipologias habitacionais, como a produção em larga escala e no menor tempo possível, a aprovação rápida dos projetos e a compra de terrenos com baixos preços.

Assim, resultam os grandes empreendimentos habitacionais em localizações onde as vantagens de produção são mais atraentes, e, em geral, o solo urbano é mais barato, não se priorizando, portanto, a formação de um lugar humanizado.

Nesse sentido, embora o PMCMV tenha passado a destinar um maior atendimento para a faixa da população de baixa renda – a qual ao longo do desenvolvimento da política habitacional no país foi pouco beneficiada com ações efetivas por parte do Governo Federal – não se percebeu uma mudança espacial do local já ocupado por eles historicamente, evidenciando, pelo contrário, a continuidade de um modelo de ocupação urbana de reprodução em áreas periféricas (ROLNIK, 2015).

Nesse sentido, Rodrigues (2007, p. 77) analisa a questão da localização dos empreendimentos habitacionais edificados e financiados pelo Estado como “destinados à chamada população de ‘baixa renda’, foram construídos em descontinuidade com o tecido urbano, em áreas sem infraestrutura e equipamentos de consumo coletivo”. Os problemas relacionados à localização, à inadequação das construções às necessidades das famílias e à qualidade da moradia desses conjuntos habitacionais têm sido tema de diversas dissertações e teses ao longo dos últimos anos, constituindo uma vasta literatura sobre o assunto.

Um ponto importante na análise do PMCMV relaciona-se ao fato de não possuir nenhum componente da política fundiária em suas diretrizes. Ao invés disso, o que existe é um pacote de instrumentos jurídicos com vistas a permitir a regularização fundiária de assentamentos precários, bem como titulação das áreas que se apresentam de interesse para o mercado imobiliário, podendo levar à remoção de sua população, em geral de baixa renda, para os conjuntos habitacionais muitas vezes a quilômetros de distância das suas áreas de origem.

Para Maricato (2014), os elevados investimentos habitacionais no país, sem a mudança na base fundiária, não resolvem o problema das moradias, a exemplo o que se percebeu logo após o lançamento do PMCMV foi um aumento considerável no valor das terras e dos imóveis nas cidades.

Maricato (2014) destaca ainda a dificuldade do PMCMV em impactar de fato o déficit habitacional, em que se concentra 90% das famílias com renda 0 a 3 salários mínimos, já que, até então, apenas 40% dos recursos do programa, um total de 400 mil unidades, estavam voltados para atender esse segmento, enquanto que para as faixas de renda de 7 a 10 salários mínimos, correspondendo a um percentual de 2,4% do total do déficit, a produção era estimada em 200 mil unidades. Esses quantitativos demonstram que para o centro do déficit habitacional o número de unidades produzidas tem sido inferior à demanda necessária para de fato atender esse público com moradia digna.

Na análise de Fix e Arantes (2009), o PMCMV dá continuidade à lógica das políticas de habitação implementadas anteriormente, como as desenvolvidas pelo BNH, priorizando a participação da iniciativa privada na condução da política habitacional, cabendo ao Estado apenas um papel de “conciliador” entre os diversos atores e interesses no campo da política pública de habitação, com destaque para o forte poder que exercem os agentes privados.

Para Rolnik (2015), as experiências do PMCMV pelo país vêm demonstrando os diversos efeitos colaterais gerados pelo programa, pois com seu modelo padronizador não tem impactado no problema da segregação urbana existente nas cidades brasileiras, mas, pelo contrário, tem aumentado, ainda mais, a concentração populacional em áreas já consideradas guetificadas, a exemplo da localização dos conjuntos em terrenos onde o solo urbano é mais barato, consolidando, assim, as áreas periféricas.

Além disso, diversos estudos demonstraram que as taxas cobradas nos pagamentos das prestações, mesmo às vezes no valor “simbólico” de R$50,00 para as famílias da Faixa I, quando somados com os outros gastos familiares e taxas condominiais têm comprometido significativamente a renda dessas famílias, fazendo com que muitas venham a abandonar os imóveis nos conjuntos habitacionais, gerando a inadimplência e a precariedade na manutenção do empreendimento que fica a cargo dos novos moradores.

Ressalta-se ainda a existência de um instrumento no programa que permite o reassentamento de famílias devido a sua condição de morarem em “áreas de risco” ou de estarem habitando terrenos necessários para a instalação de projetos e, com isso, justifica-se um processo intenso de remoções forçadas dessas populações para locais ainda mais periféricos, como já ressaltado anteriormente.

Por meio da análise do processo histórico da implementação da política de habitação no país, Azevedo e Andrade (1982) demonstraram que embora a política pública habitacional seja de responsabilidade do Estado e a moradia configurada como um direito social, a existência do papel preponderante da iniciativa privada no direcionamento da construção e da oferta de habitação tem beneficiado, principalmente, a população de classe média e alta, a quem são dirigidos a maior parte dos financiamentos e são quem podem pagar pela moradia, configurando, claramente, a habitação com caráter de mercado.

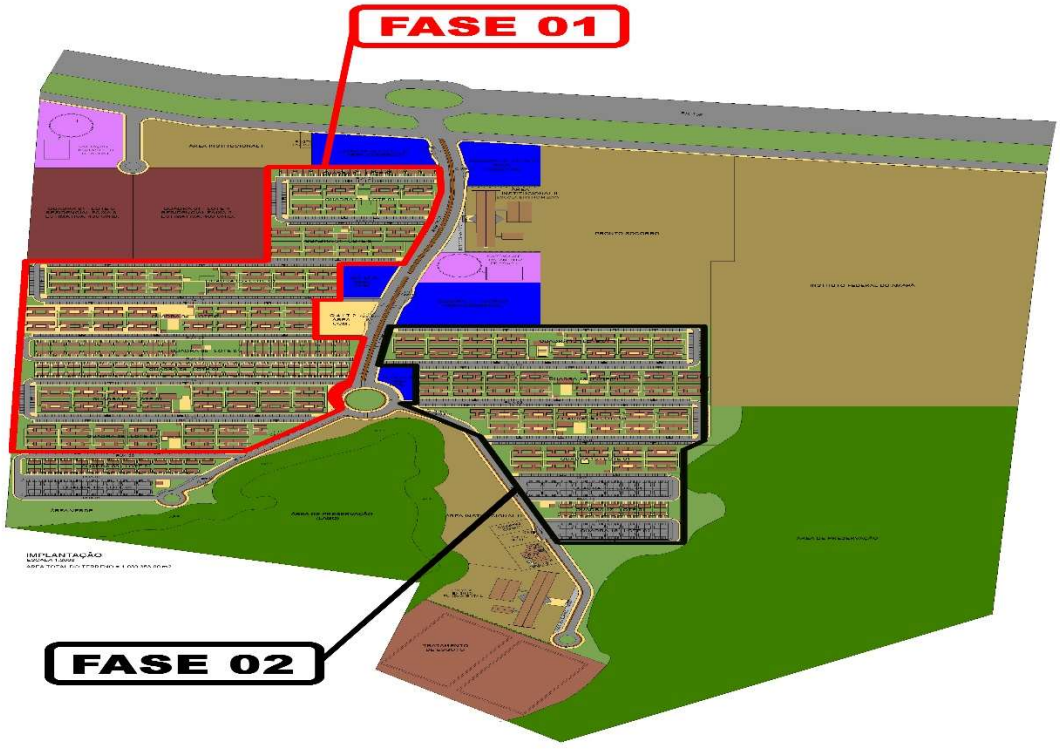
Nessa perspectiva, insere-se novamente aqui o debate sobre o direito à cidade e o direito à moradia, pois diante de um cenário de inclusão via consumo e a moradia tida como uma mercadoria, constituem-se moldes para o aprofundamento das desigualdades sociais e urbanas.

A luta para viver na cidade passará a representar uma luta pela própria vida, portanto, é necessário questionar essa forma de produzir e viver nas sociedades contemporâneas, devendo o direito à cidade se constituir como um produto social em oposição à mercantilização do espaço urbano e, consequentemente, à financeirização da moradia.

5 CONJUNTO HABITACIONAL RESIDENCIAL MACAPABA: DIREITO À CIDADE?

Este capítulo é destinado à analise das condições de vida dos moradores que foram instalados no Residencial Macapaba – Fase I, no ano de 2014, um total de 2.148 famílias distribuídas em 164 casas e 1.984 apartamentos, identificando as condições de acesso e do direito à cidade com a mudança para o conjunto habitacional. Na Figura 10, apresenta-se a área correspondente à delimitação da pesquisa de campo em relação às unidades habitacionais da Fase I, mas também é demonstrado o setor correspondente às habitações edificadas na Fase II englobando todo o empreendimento.

Figura 10 – Delimitação da pesquisa de campo no Residencial Macapaba correspondente a Fase I



Fonte: COOHAB/SEINF, 2012. Adaptado pela autora, 2018.

Nesta seção, portanto, serão abordados as discussões e os resultados da pesquisa de campo, em relação ao acesso aos serviços e equipamentos públicos de educação, de saúde, de transporte, de lazer e de segurança no conjunto habitacional

e em comparação com a oferta desses mesmos serviços na moradia anterior na perspectiva do direito à cidade.

Para compor esta análise, fiz uso do procedimento metodológico de aplicação de questionários com 40 famílias, em novembro do ano de 2017, escolhidas mediante o processo de amostragem aleatória simples, na qual segundo Mann (1970, p. 110) “a escolha de um indivíduo, entre uma população, é ao acaso (aleatória), quando cada membro da população tem a mesma probabilidade de ser escolhido”. A realização do sorteio ocorreu mediante a distribuição nas 08 quadras do conjunto da Fase I, selecionado 05 unidades familiares de cada quadra respectiva.

Os critérios de sorteio foram diferenciados em relação às tipologias das habitações, desta forma, nas quadras 01 – lote 01, 05, e 06, constituídas exclusivamente por casas, realizou-se um sorteio direto entre os números de identificação desses imóveis. Em relação às unidades constituídas por apartamentos, que correspondem às quadras 01 – lote 02, 02, 03, 04 e 07, primeiro procedeu-se ao sorteio por bloco de cada quadra respectiva, deste foram retidos 01(um) por quadra e, posteriormente, entre os blocos, cada um composto por 16 unidades, foram selecionados 05 apartamentos. O Quadro 4 apresenta um mapa da distribuição das casas/apartamentos no conjunto e a identificação dos imóveis selecionados.

Quadro 4 - Distribuição das casas e dos apartamentos do Residencial Macapaba Fase - I e a identificação dos imóveis em que foram aplicados os questionários

Quadras	**Tipologia**	**Quant. de Casa/Apt**	**Quat. de Blocos**	**Apt. por blocos**	**Selecionados**	
					Bloco	**Casa/Apt**
1 – Lote 01	Casa	20	-	-	-	10, 15, 16, 18, 20
1 – Lote 02	Apt.	240	15	16	06	104, 203, 204, 302, 304
2	Apt.	256	16	16	14	104, 301,304, 402, 403

3	Apt	496	31	16	10	103, 203, 302, 304, 401
4	Apt	496	31	16	31	103, 104, 201, 204, 302
5	Casa	64	-	-	-	03, 13, 26, 34, 52
6	Casa	80	-	-	-	06, 18, 28, 68, 77
7	Apt.	496	31	16	05	101, 202, 302, 401, 403
Total	**-**	**2148**	**-**	**-**	**40**	

Fonte: COOAH/SEINF, 2014. Elaborado pela autora, 2018.

No item 5.1, apresento uma descrição da experiência vivenciada durante as visitas ao campo, relatando as dificuldades e os desafios enfrentados nessas imersões, mas que se constituíram fundamentais para a construção desta análise.

5.1 Entrando na casa das pessoas: o medo e a desconfiança na vida do morador e do pesquisador

Antes de adentrar na análise dos dados referentes à pesquisa desenvolvida, é necessário discutir, brevemente, sobre o fazer pesquisa empírica nos dias atuais, que de uma forma geral tem se apresentado, cada vez mais, com inúmeros desafios e dificuldades para o pesquisador, já que as situações de violência e até risco à própria vida passaram a estar presentes, levando-o a reavaliar e até mesmo a redefinir a ida e o tempo de imersão no campo de estudo.

O objeto de estudo em questão deste trabalho, envolvendo diretamente um contato na casa das pessoas e também de deslocamento por todo o habitacional, exigiu-me uma postura de cuidado e de atenção de forma a evitar a exposição a riscos e situações de violência alertadas tanto pelos órgãos de segurança do local (avisando sobre o perigo de entrar nos apartamentos desacompanhada, por exemplo), pelos próprios moradores e também pelas diversas divulgações na mídia local a respeito do

conjunto. Os alertas sobre as situações de violência puderam ser confirmados pelos casos de registros de ocorrência policial, em relação às brigas, aos assaltos, aos arrombamentos, entre outros, situações, porém, que não estão restritas ao habitacional. Diante disso, algumas precauções foram tomadas durante a ida ao campo e na abordagem dos moradores, como exporei a seguir.

5.1.1 Conversando com moradores: Quem é você? Por que devo lhe deixar entrar?

Como já ressaltado, para a realização deste trabalho constituía-se fundamental o contato direto com os moradores. Em se tratando, na maior parte das situações, de uma primeira aproximação e logo marcada por relações de estranhamento e de desconfiança, a entrada na casa de uma pessoa assume uma dificuldade tanto por parte de quem o deixa entrar, o dono, como por parte do outro, o visitante – pesquisador. Assim,

> Um problema que aflige quase todos os pesquisadores – pelo menos todos aqueles que tentam estudar, por qualquer método, organizações, grupos e comunidades do mundo real – é se inserir: conseguir permissão para estudar aquilo que se quer estudar, ter acesso às pessoas que se quer observar, entrevistar ou entregar questionários (BECKER, 1994, p. 34).

No primeiro momento, os moradores sem saber de quem se trata – mas de certa forma acostumados com frequentes visitantes, principalmente, de órgãos fiscalizadores, por morarem em um conjunto habitacional, no qual é comum a presença de representantes dessas instituições – abrem as portas para mim (foram apenas dois casos em que não quiseram ou não puderam ser aplicados os questionários, sendo estes substituídos imediatamente pelas unidades habitacionais que compunham o quadro de reserva). No entanto, também houve inicialmente neste contato uma resistência, como já esperado, porém superada após o contato inicial, como foi possível observar por meio das respostas, muitas refletindo expressões de suas ansiedades e de seus descontentamentos.

A entrada na residência dos meus informantes foi feita mediante um quadro de tensão inicial, justificada pelo fato de ser uma experiência nova e também pelos relatos dos próprios moradores e de outras informações de violência que tem marcado a vida no Macapaba. Por conta disso, para minha própria segurança, alguns cuidados foram tomados, entre eles: evitou-se entrar nos apartamentos ou casas na presença de

somente pessoas do sexo masculino, o que não foi observado em nenhuma residência no momento da realização da pesquisa; e, sempre que possível, procurou-se conversar diretamente com as mulheres, as quais são as proprietárias dos apartamentos e na maioria as chefes de família no conjunto.

Relata-se, também, duas situações em que por precaução, já que não me senti segura para entrar nessas residências, a aplicação do questionário foi realizada na porta de entrada dos apartamentos, sendo estas efetivadas em menor tempo, mesmo assim, foi possível obter todas as informações referentes às perguntas elaboradas. É claro que o contato com uma maior proximidade não pode ser estabelecido nesses dois casos, porém, foram decisões necessárias que na situação de estar sozinha exigiram-me naquele momento.

Esse cenário demonstra as dificuldades enfrentadas tanto por mim quanto pelos próprios moradores do conjunto em relação à insegurança. Todavia, particularmente, em relação à minha pessoa, tornou-se ainda mais difícil, pois não deixo de ser uma estranha dentro desse espaço de moradia, e na busca de realizar uma análise mais consistente foi preciso ficar exposta aos perigos, o que na atualidade não deixa de ser inerente a nossa própria prática profissional.

De certa maneira, as dificuldades impostas no campo, acabam modificando a própria relação entre o objeto pesquisado e o pesquisador, na medida em que não há só mais uma relação inicial de estranhamento entre ambos, mas também passa a ser intermediada, em alguns casos, por relações de conflito e de violência, como está presente essa situação no contexto de vivência dos moradores do Residencial Macapaba. É preciso que na pesquisa de campo se esteja atento para essas situações, contudo isso não deve limitar a atuação do pesquisador para não perder a riqueza que esses contatos trazem para a pesquisa científica.

> Etnógrafos fomos/somos ávidos em conhecer o mundo em que vivemos, nunca nos conformamos com predefinições, estamos sempre dispostos a nos expor ao imprevisível, a questionar certezas e verdades estabelecidas e a nos vulnerar por novas surpresas. Repito, se aqueles que nos antecederam privilegiaram a exploração - no duplo sentido do termo - do exótico, hoje reavaliamos e ampliamos o universo pesquisado com o propósito de expandir o empreendimento teórico/etnográfico, contribuindo para desvendar novos caminhos que nos ajudem a entender o mundo em que vivemos (PEIRANO, 2014, p. 389).

Não foi um caminho fácil percorrer cada residência do Macapaba, mas com certeza foi fundamental para uma análise mais consistente e para o alcance dos

objetivos propostos no desenvolvimento desta pesquisa, pois como afirma Bourdieu (1989, p. 20) “o espaço de interação é o lugar da atualização da intersecção entre os diferentes campos”.

5.1.2 Andando pelo residencial: de observador a observado

Antes de iniciar a aplicação dos questionários e visando criar uma maior familiaridade com o lugar e, dessa maneira, conhecer melhor o Residencial Macapaba – Fase I, para o qual foi direcionada a pesquisa de campo, passei a caminhar pelo conjunto, durante alguns dias, ainda no mês de julho de 2017.

Trata-se de uma área extensa, dividida em 08 (oito) quadras com casas e apartamentos requerendo longos deslocamentos. Através das primeiras observações, foi possível dimensionar a extensão do empreendimento e definir o processo para a escolha dos moradores a serem abrangidos no desenvolvimento da pesquisa. No mês de novembro de 2017, iniciou-se a aplicação dos questionários com as famílias sorteadas, como já destacado nos procedimentos metodológicos.

Ao longo das caminhadas de conhecimento do campo e, posteriormente, da aplicação dos questionários que também requereram deslocamentos de uma quadra para outra, sentia-me observada, seja das janelas dos apartamentos ou das casas e também de pessoas nas ruas, que talvez por curiosidade ou por outros interesses, buscavam entender a figura daquela pessoa (eu), para eles podendo ser um visitante, um fiscalizador, ou outro, a andar sozinha pelo conjunto.

No momento da aplicação dos questionários, não foram poucos os casos em que fui alertada do perigo, principalmente em determinados horários, de percorrer o conjunto desacompanhada, o que com certeza me causava receios e atenções maiores durante as andanças pelo habitacional. Entretanto, a sensação naqueles dias de caminhada continuava a ser de não estar sozinha, mas constantemente acompanhada por olhos nas janelas e por pessoas nas ruas, sempre a observarem os meus movimentos.

Diante disso, de forma a não chamar muito atenção para minha figura, procurei adotar algumas medidas de segurança, optando por usar roupas discretas e despojadas, sem nenhum tipo de objeto como joias e relógios e também sem uso de bolsas e celular guardado. É importante ressaltar que não se quer afirmar, com essa postura, que o habitacional seja um local extremamente violento, porém, tais medidas

foram adotadas visando atender aos avisos, inclusive dos próprios moradores quanto ao cuidado durante as visitas e as caminhadas, pois a violência está presente em qualquer lugar da cidade, assim como também no conjunto.

Como já discutido anteriormente, é certo que o conhecimento do campo tão fundamental para o desenvolvimento da pesquisa empírica só é possível mediante essa aproximação com o local e com os seus moradores, embora a questão da segurança e insegurança esteja, cada vez mais, presente nessas idas e vindas do campo e uma sensação de que não se está sozinho, como se percebeu ao longo das visitas ao habitacional.

Cabe, portanto, ao pesquisador não deixar de apreender ou deixar escapar as informações que podem estar nas entrelinhas do cotidiano ou nas falas dos seus informantes. “Todo processo social, toda relação social, toda ideia tem sua representação em palavras e objetos, e se alguém consegue dominar as palavras e as coisas, nada terminar por escapar” (EVANS-PRITCHARD, 2005, p. 254).

Dessa forma, com este trabalho, procurou-se retratar e se aproximar da realidade dos moradores do Residencial Macapaba em relação ao acesso e ao direito à cidade na nova moradia e também em comparação com o local de habitação anterior, para tanto, inicia-se fazendo uma caracterização geral das 40 unidades familiares que responderam ao questionário da pesquisa de campo.

5.2 As unidades familiares no Residencial Macapaba: dados socioeconômicos

Para esta análise, procedo a caracterização geral das unidades familiares em relação aos aspectos socioeconômicos, como a composição familiar, a renda e a escolaridade. A referência de análise é o domicílio (N=40), mas em alguns casos na abordagem são totalizados todos os integrantes dos respectivos grupos familiares, como é caso de situações relacionadas à escolaridade e também à temática trabalho, fazendo com que essa amostra se apresente superior ao N=40. O total de indivíduos da amostra somando todos os membros dos domicílios corresponde a N=152.

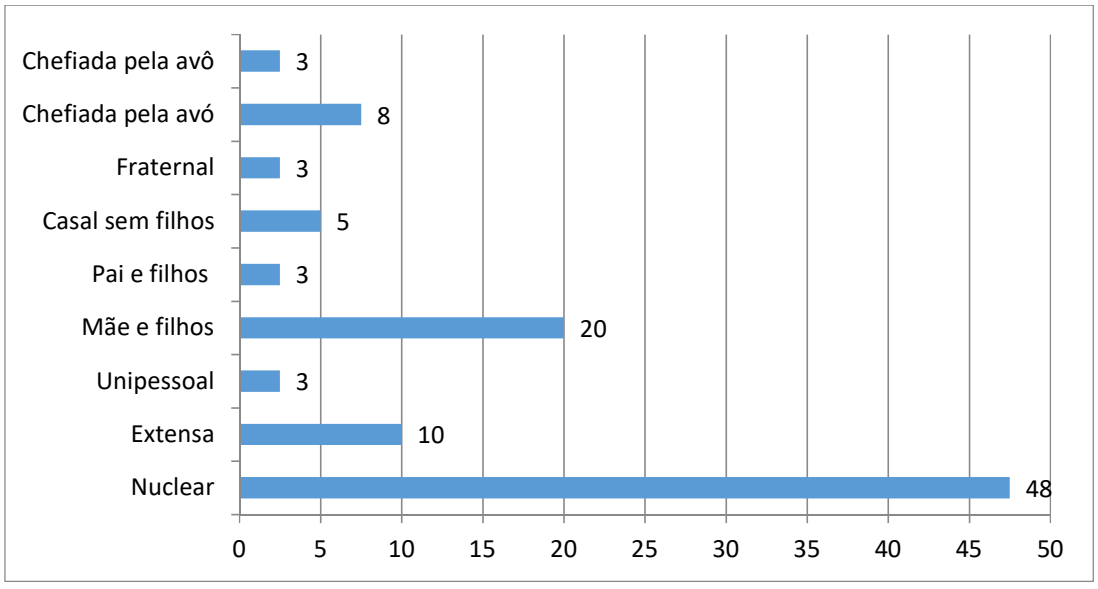
O primeiro ponto de análise refere-se à composição familiar, em que se identificou a existência no conjunto de 48% de grupos compostos pela família nuclear, que corresponde à combinação mãe, pai e filhos; 20% pelo agrupamento familiar chefiado por mulheres e seus filhos, um dado importante, pois o imóvel do programa é direcionado para famílias chefiadas por mães; há ainda um percentual relativo no

total de 10% de família extensa, caracterizada pela presença de outros agregados no domicílio além da família nuclear; e também de 8% composta pelas avós como chefes de família.

Também foram identificados grupos domésticos formados apenas por casal, ou seja, sem filhos, correspondendo a 5% desse total; bem como, menos expressivo, somente com 3% a existência de grupos familiares, o avô como o chefe de família; também há a presença com 3% do grupo familiar fraternal, no qual só moram irmãos e, por último, neste mesmo percentual de 3% como domicílios unipessoais que se caracteriza quando o indivíduo mora sozinho.

Pelo exposto, percebe-se que a maioria dessas famílias que compõem a amostra é constituída pela tradicional família nuclear e também há uma forte presença dessas unidades chefiadas pela figura da mãe. Nesta análise, elencou-se os parâmetros de diferenciação por chefe de famílias, em que há a predominância de pelo menos um membro, além do pai ou da mãe, responsáveis por essas unidades familiares, diferenciando-se, assim, da tradicional família nuclear, e, dessa maneira, trata-se de componentes excludentes. No Gráfico 2, são apresentadas essas informações referentes à composição da unidade familiar:

Gráfico 2 - Distribuição percentual dos tipos de composição domésticos do Residencial Macapaba, 2017 (N=40)



Fonte: Elaboração Danna Silva, 2018.

A análise dos dados econômicos da família refere-se aos moradores do domicílio que contribuem diretamente com a renda familiar. Com os dados detectou-se que 63% das famílias têm suas rendas provenientes da ocupação econômica de apenas um membro do grupo doméstico; 20% são famílias, nas quais duas pessoas exercem alguma atividade remunerada e em 8% dos domicílios há até três membros da unidade familiar trabalhando.

E, ainda, do conjunto dos domicílios da amostra, somente 10% declararam que nenhum dos membros do grupo doméstico realizava alguma atividade remunerativa, inclusive sem receber programa de transferência de renda, estando seus membros sem ocupação econômica regular. Neste caso, os moradores mencionaram as dificuldades para manterem a moradia nesse conjunto habitacional.

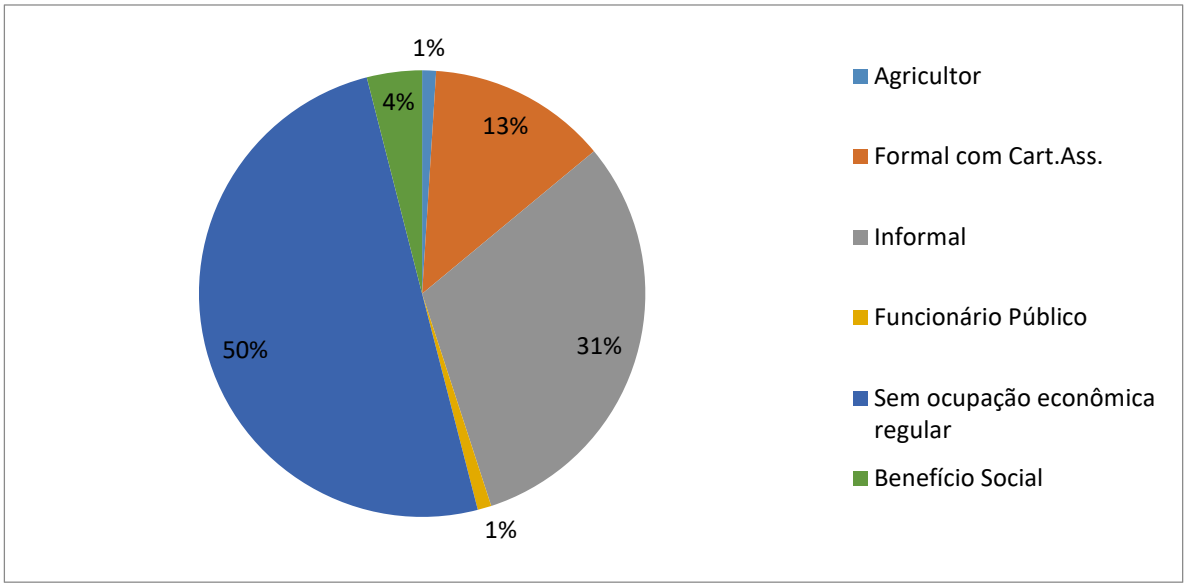
Pelo exposto, percebe-se que em 10% dos domicílios da amostra não têm sido garantidos um emprego formal a nenhum de seus membros familiares, o que os inclui no cenário de desemprego no país; no ano de 2017, de acordo com dados da PNAD (2017), a taxa de desempregados ficou em média 12,7%.

Na análise da renda doméstica, também se buscou identificar o percentual de moradores por tipo de atividade remunerativa, com idade a partir de 15 anos. Esta contabilidade atende ao conceito de população economicamente ativa, que considera como aptos ao exercício de atividade remunerada aquelas pessoas com 15 anos de idade ou mais.

Dessa forma, obteve-se que 13% exercem atividade formal com carteira assinada; 31% trabalham no setor informal, principalmente de vendas; 4% recebem algum tipo de benefício social, pelo INSS; 1% se identificou como agricultores. Porém, a maioria, num total de 50% da amostra, apresentou-se como não possuindo uma ocupação econômica regular, dividido em 6% que não trabalham e nem estudam, 17% somente estudam e 27% estão efetivamente desempregados.

Pode-se observar também, entre os que exercem atividade remunerativa, que a maioria está inserida no mercado de trabalho de maneira informal, a maneira encontrada por essas populações, principalmente de baixa renda, habitantes nos conjuntos de moradia popular, como a única alternativa de sustento das famílias e, de uma maneira geral, de sobrevivência na lógica feroz do sistema capitalista excludente. No Gráfico 3, apresenta-se o percentual por atividade das pessoas, com 15 anos de idade ou mais, que contribuem com a renda doméstica de suas famílias no Macapaba.

Gráfico 3 - Distribuição percentual de moradores, com 15 anos de idade ou mais, que contribuem com a renda doméstica, por tipo de atividade. Residencial Macapaba, 2017 (N=100)



Fonte: Elaboração Danna Silva, 2018

Ainda em relação à renda familiar, identificou-se a existência de grupos familiares que recebem algum tipo de benefício proveniente de programas de transferência de renda. Os dados obtidos demostraram que 48% dos grupos domésticos recebem o benefício do programa Bolsa Família, porém, a maioria, num percentual de 52%, não se constitui como beneficiária de programas dessa natureza.

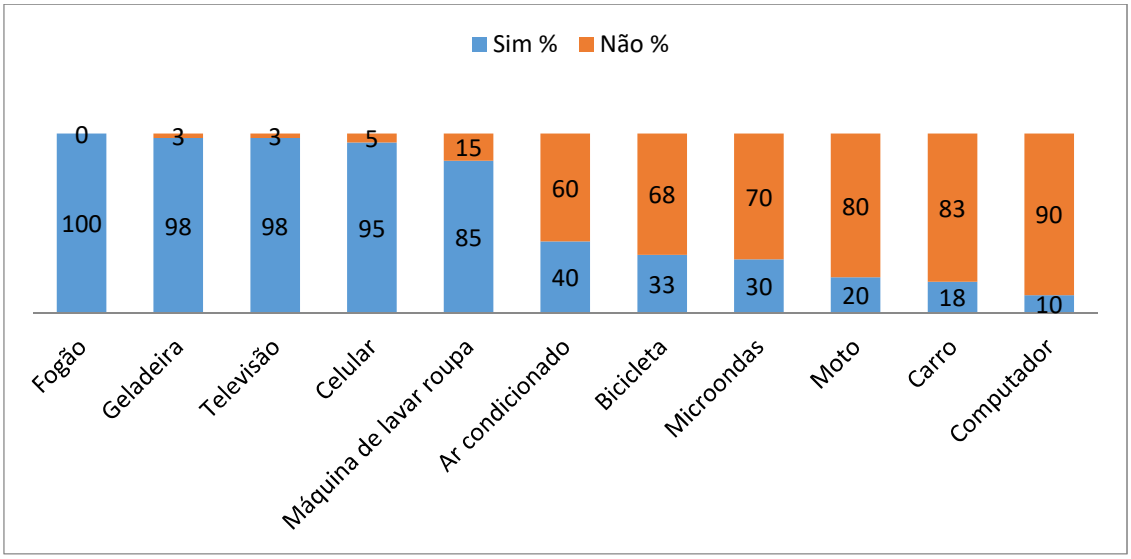
Tais dados permitem inferir que embora não seja a maioria dentro do quadro da amostra, é relativamente alto o número de famílias que têm suas rendas complementadas com esses benefícios, vindo a se constituir como extremamente importante, em muitas das vezes, para o sustento desses grupos domésticos, principalmente, de baixa renda.

Para identificar as diferenças sociais entre os moradores da amostra, optei pelo uso de proxies que indicam a relação de bens de consumo duráveis relativos ao conforto, ao lazer e às facilidades para o trabalho doméstico, como os eletrodomésticos, os eletrônicos, os eletroeletrônicos e os veículos automotivos. Os dados evidenciaram que o fogão foi o bem de maior valor doméstico, uma vez que foi encontrado em 100% dos domicílios, seguido da geladeira e televisão em 98%, celular em 95% e máquina de lavar em 85%.

Em relação aos equipamentos menos frequentes nos domicílios, estão o computador encontrado em somente 10% dessas residências, seguido de veículo próprio em 18%, da moto em 20%, micro-ondas em 30%, bicicleta em 33% e o ar-condicionado unicamente em 40% desses imóveis.

A análise dos dados evidencia que a maioria desses grupos domésticos não tem acesso aos bens de consumo de maior poder aquisitivo, os quais lhe proporcionariam maior conforto, seja nas residências ou de locomoção, contando, em geral, apenas com os equipamentos considerados de uso essencial. O Gráfico 4 representa a distribuição desses bens de consumo duráveis entre os domicílios amostrais.

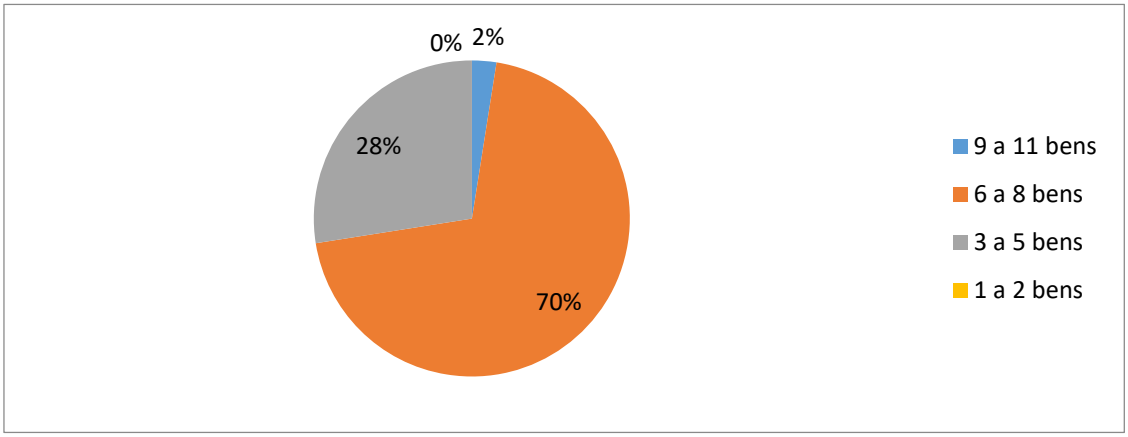
Gráfico 4 - Distribuição percentual de bens de consumo duráveis por domicílio. Residencial Macapaba, 2017 (N=40)



Fonte: Elaboração Danna Silva, 2018.

Ainda, nesta análise, pode-se inferir que somente 2% dessas unidades familiares tiveram condições econômicas para adquirir todos os bens de consumo duráveis considerados de conforto, de lazer e de facilidades para o uso doméstico. A maioria, porém, num total de 70%, não possuía uma renda financeira suficiente para adquirir todos esses equipamentos, principalmente, por se tratar de famílias de baixa renda. E, ainda, 28% desse total da amostra apresentaram condições econômicas mais desfavoráveis, possuindo uma quantidade equivalente a apenas de 3 a 5 desses bens. Esses dados são evidenciados no Gráfico 5:

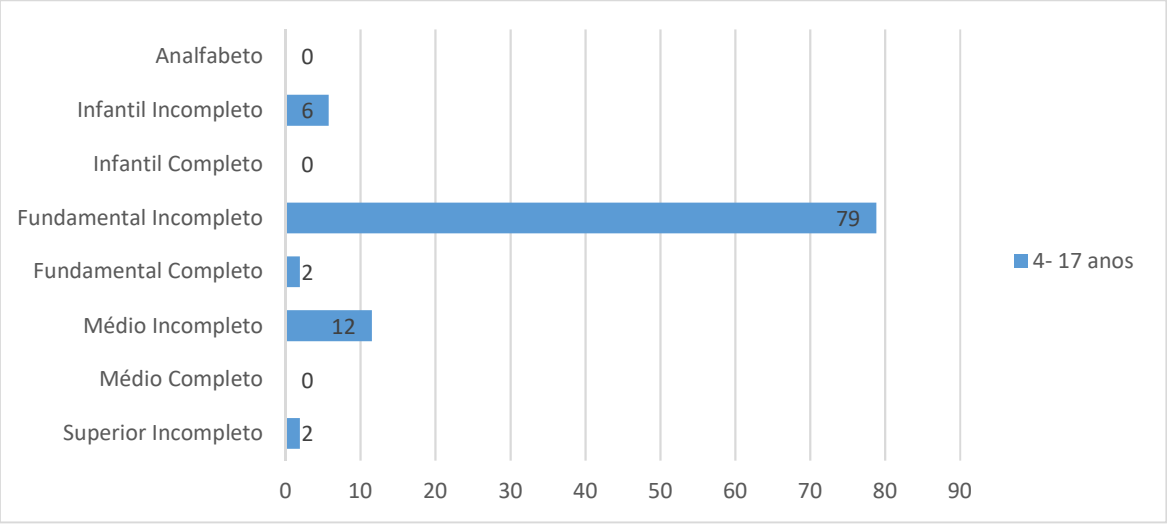
Gráfico 5 - Distribuição percentual de bens de consumo duráveis, por domicílio. Residencial Macapaba, 2017 (N=40)



Fonte: Elaboração Danna Silva, 2018.

O último item de análise desta seção refere-se ao indicador escolaridade. Os dados demonstraram que na idade de 4 a 17 anos, considerada a faixa de estudo obrigatória por lei, 79% dos moradores da amostra estavam cursando, em 2017, o Ensino Fundamental, seguido de 12%, frequentando o Ensino Médio. No Gráfico 6, são apresentados os dados referentes ao nível de escolaridade no habitacional de 4 a 17 anos.

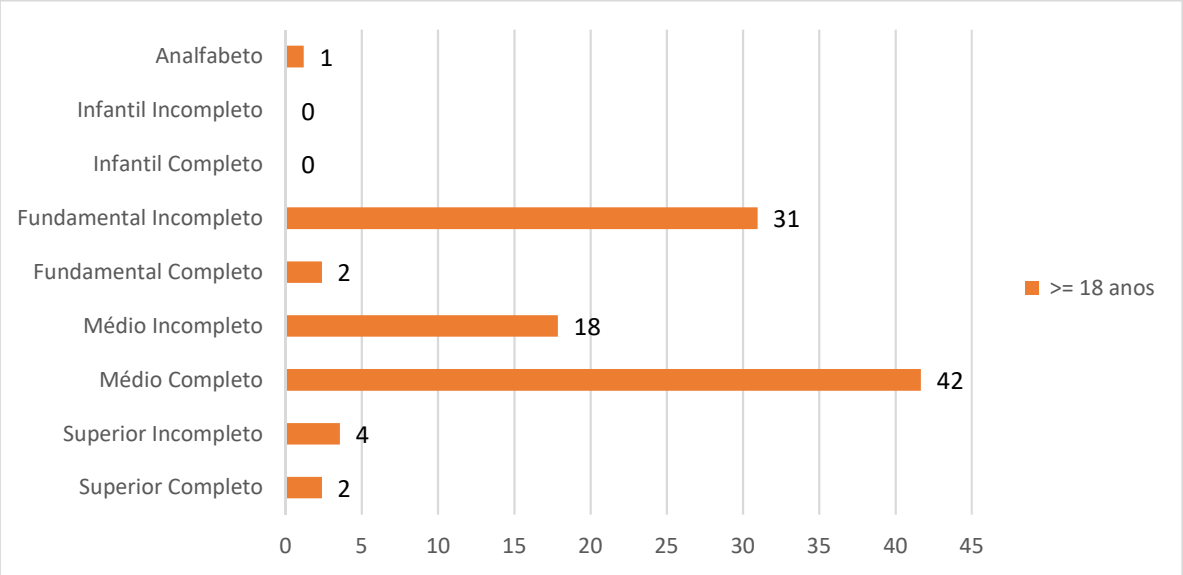
Gráfico 6 - Distribuição percentual da escolaridade de 4 a 17 anos, Residencial Macapaba, 2017 (N=52)



Fonte: Elaboração Danna Silva, 2018.

Entre o grupo com idade a partir de 18 anos de idade ou mais, revelou-se um percentual maior entre os que já concluíram o Ensino Médio, um total de 42% e também elevado em relação aos que apresentam o Ensino Fundamental Incompleto nessa faixa etária, com 31%, e somente 2% possuem o Ensino Superior, como demonstrado no Gráfico 7:

Gráfico 7 - Distribuição percentual da escolaridade com idade igual e superior a 18 anos, Residencial Macapaba, 2017 (N=84)



Fonte: Elaboração Danna Silva, 2018.

Na análise dos dados, percebe-se que o segmento da faixa etária de nível obrigatório, como já ressaltado de 4 a 17 anos, corresponde ao grupo de maior proporção, frequentando os estabelecimentos de ensino, possibilitando-os um avanço no nível de escolaridade que será fundamental para a construção de suas carreiras profissionais no futuro.

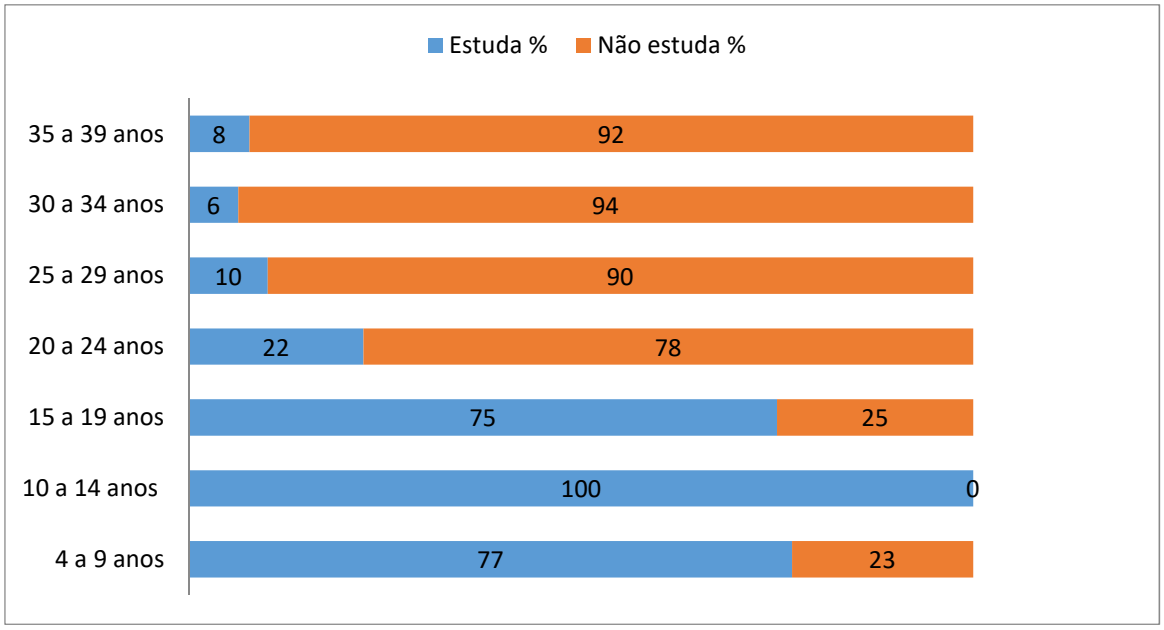
Na faixa etária que corresponde à idade a partir de 18 anos, por sua vez, embora tenham apresentado um percentual relativo em relação ao número de pessoas com Ensino Médio, é expressivo nesse segmento o quantitativo de indivíduos com apenas Ensino Fundamental e Médio Incompleto, bem como é baixo o índice de pessoas no Ensino Superior, refletindo a baixa escolaridade entre a maior parte dos indivíduos que compõem esse grupo etário.

A outra abordagem em relação à escolaridade relaciona-se ao percentual total da amostra frequentando ou não estabelecimentos de ensino em 2017. Entre as informações obtidas, identificou-se que no intervalo de 4 a 9 anos, 77% estavam

estudando; entre os 10 a 14 anos, esse percentual atinge os 100% dos indivíduos frequentando as escolas, e, entre 15 a 19 anos, também elevado, num total 75%, de jovens cursando alguma modalidade de ensino.

Quando se analisa os dados referentes à frequência em estabelecimentos de ensino a partir de 20 anos, observa-se que é maior na idade de 20 a 24 anos, com 22%, seguido de 10% na idade de 25 a 29 anos, 8% de 35 a 39 anos e com 6%, de 30 a 34 anos. Esses dados são importantes, pois demonstram – e embora baixo em relação ao total de pessoas em cada uma dessas faixas etárias – que esses indivíduos continuavam a buscar a ampliar suas formações, como forma de conseguirem melhores colocações no mercado de trabalho. No Gráfico 8, são apresentadas as informações em relação à escolarização por faixa etária:

Gráfico 8 - Distribuição percentual do acesso à escolarização, no ano de 2017, por faixa etária. Residencial Macapaba (N=152)



Fonte: Elaboração Danna Silva, 2018.

Após essas considerações sobre a unidade familiar, procederemos a uma caracterização da moradia antiga do grupo da amostra, principalmente em relação à localização, à posse e a outros aspectos relevantes. Já em relação à nova residência no Macapaba, nesse primeiro momento, obteve-se informações sobre o nível de satisfação dos seus moradores com o imóvel recebido.

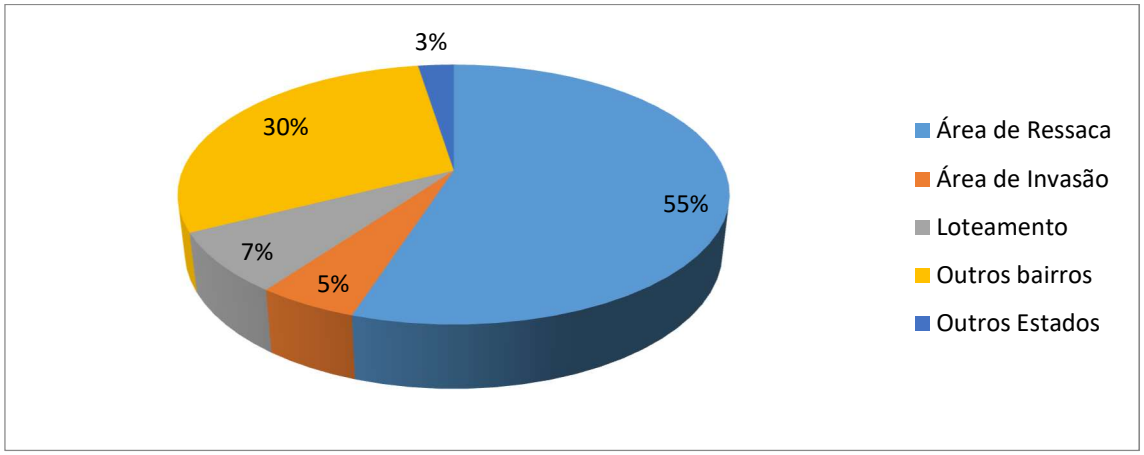
5.3 De onde vim? Onde Estou? A habitação antiga e a nova moradia no Macapaba: aspectos gerais

Nesta seção, abordaremos aspectos referentes à moradia antiga desses moradores, por entendermos a importância de se contextualizar a vida dessas pessoas antes da mudança para o conjunto habitacional e que nos possibilitou um olhar mais próximo de suas vivências e de suas trajetórias em busca do direito à moradia e, consequentemente, do direito à cidade. E ainda, a partir de suas percepções, procederemos a uma análise sobre a nova moradia no residencial no atendimento de suas necessidades.

No aspecto local de origem da moradia antiga, identificou-se que 55% dessas unidades familiares são originárias de áreas de ressacas – estas, caracterizadas por serem alagadas e inapropriadas para fins de moradia, pois, em geral, não contam com infraestrutura básica, como os serviços de água e de esgoto e ainda suas populações ficam expostas a uma maior proliferação de doenças, principalmente, em decorrência da ausência de esgotamento sanitário –; outros 5% são oriundos de locais de invasão, em que, na sua maioria, predomina a insegurança da posse, bem como também a ausência de serviços de infraestrutura como rede elétrica, de água, dentre outros, ou quando existente são realizados de forma clandestina, como se tem observado nos vários estudos a respeito dessas áreas.

Outros 7% são antigos moradores de áreas de loteamento urbano, este caraterizado, em sua maioria, com apenas a existência da casa e inexistentes os serviços e equipamentos urbanos; outros 3% tratam-se de moradores provenientes de outros Estados da Federação. Por fim, correspondendo a 30% desse total, famílias cujas moradias antigas situavam-se em diferentes bairros da cidade, mas, principalmente, localizadas nas áreas consideradas periféricas da cidade de Macapá. O Gráfico 9 apresenta as principais áreas de origem, onde residiam as famílias antes de se mudarem para o Macapaba.

Gráfico 9 - Local onde residiam, antes de se mudarem para o Residencial Macapaba (N=40)



Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Os dados apresentados no Gráfico 9 representam a concepção adotada no processo de escolha dos beneficiários da Fase I, que além de atender as normativas do PMCMV, houve a realização de um amplo cadastro no ano de 2009, e, com isso, contemplou-se populações de diferentes áreas do Estado e até mesmo fora dele, desde que atendessem todos os requisitos necessários estimulados pelo programa.

Nessa etapa de implantação do empreendimento, não houve por parte do Estado um direcionamento das habitações para uma demanda específica, como acontecerá na Fase II, pois lhe cabe remanejar até 50% das unidades habitacionais para uma determinada área.

Ainda em relação à moradia antiga, buscou-se informações sobre a posse da propriedade dessas habitações, na medida em que isso refletiu diretamente na necessidade de obtenção do imóvel no conjunto por meio do programa habitacional. Nesse sentido, identificou-se que 40% dessas famílias moravam em casas alugadas, havendo comprometimento significativo da sua renda familiar; outros 35%, não possuindo condições financeiras de arcar com despesas de aluguel ou de compra de imóvel, moravam com pais ou parentes; 7,5% viviam em locais cedidos por amigos, ou pelos próprios parentes. Um percentual de 17,5% possuía casa própria, mas estas em sua maioria, como afirmado por esses moradores, em locais inapropriados, como nas áreas de ressaca e em condições precárias.

O tempo de vivência na moradia antiga também se constituiu como objeto de análise e, nesse aspecto, com os dados identificou-se que, a maioria, num total de 45% das famílias da amostra, morou nessas residências por mais de 07 (sete) anos,

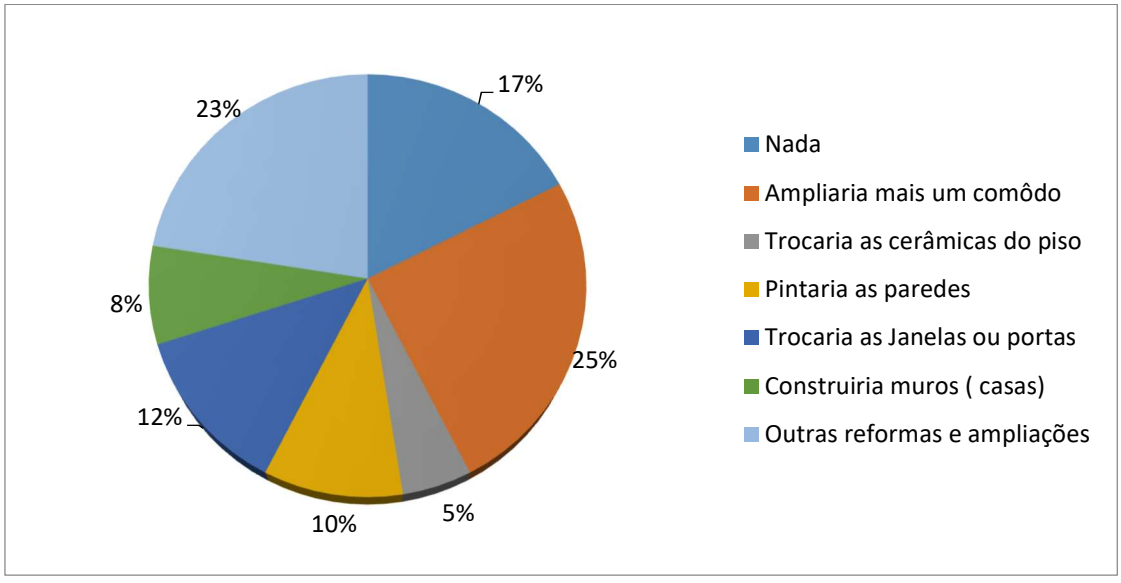
um forte indicador de que haviam estabelecido uma relação de sociabilidade no espaço da habitação anterior e, portanto, vínculos fortes com as pessoas que lá ficaram, o que foi perceptível em algumas falas, ao relatarem o costume de visitar esses locais em determinadas ocasiões.

Abordou-se ainda o tempo de espera do cadastramento até o recebimento do imóvel no Macapaba. Em média, para 85% dessas famílias, o tempo total equivaleu a mais de 9 anos, constituindo-se uma longa espera, principalmente, por ser tratar de famílias que, em sua maioria, viviam em condições bastante insalubres e precárias de moradia.

Na análise da moradia no Macapaba, buscou-se informações quanto à satisfação com a unidade habitacional recebida. Dessa maneira, questionou-se aos moradores sobre o interesse em realizar alguma reforma no imóvel do conjunto, caso fosse possível.

De acordo com os dados obtidos, somente 17% apontaram não haver necessidade de realizar reforma na nova moradia, porém, a maioria, num total de 83%, destacou o seu interesse em executar algum tipo de modificação ou ampliação no imóvel, demonstrando um nível de insatisfação em relação à unidade habitacional. No Gráfico 10, são apresentados o percentual relativo a cada uma dessas possíveis alterações pretendidas por esses moradores:

Gráfico 10 - Tipos de reformas, caso fosse possível, o morador faria, em primeira opção, na sua moradia no Residencial Macapaba (N=40)



Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Os dados apontados no Gráfico 10 nos permitem inferir sobre o tipo de reforma que o morador faria para atender à necessidade de suas famílias, evidenciadas, principalmente, na questão da segurança, como apontado por 12%, com a troca das janelas ou portas, ou por 8% com a construção de muro, o que nesse caso só é possível nas unidades habitacionais constituídas por casas.

Também foram apontados outros motivos como: a busca por maior conforto, em que 25% ampliariam os cômodos e 23% realizariam novas construções; e a insatisfação com a qualidade dos materiais usados na construção, quando 5% trocariam o piso da cerâmica e 10% pintariam as paredes. Tem-se, dessa maneira, um conjunto de fatores em relação às suas insatisfações e também às possíveis melhorias a serem realizadas na unidade habitacional, quando possível.

Na seção 5.4, exploraremos mais detalhadamente os aspectos relacionados à vida social e à moradia no Residencial Macapaba.

5.4 A vida social no Residencial Macapaba – Fase I

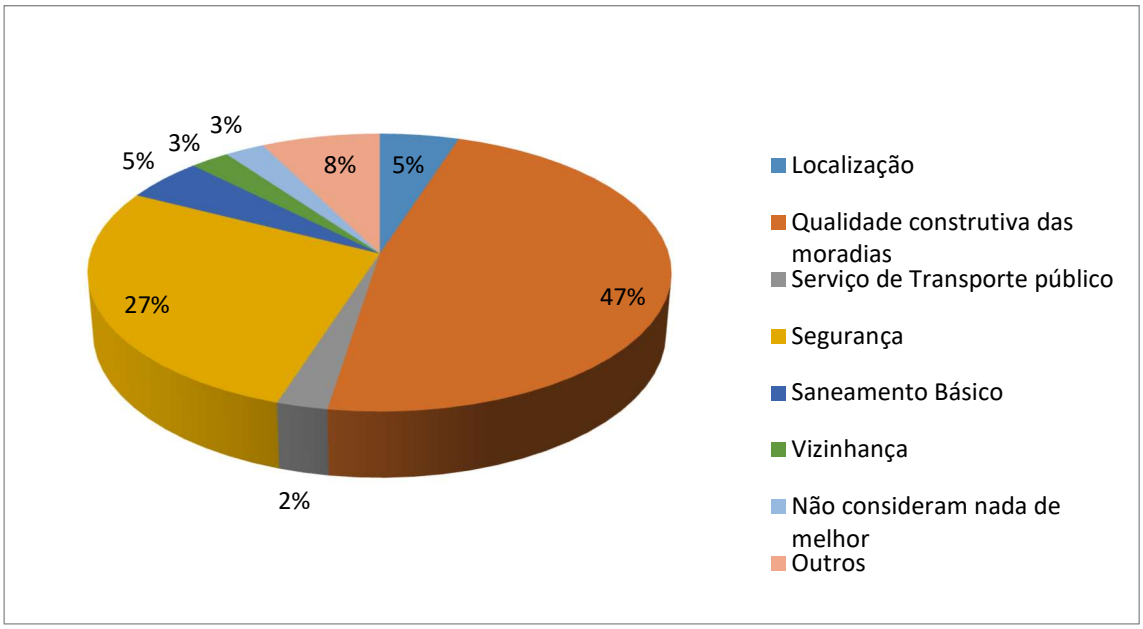
Nesta parte da pesquisa abordamos sobre alguns aspectos, principalmente, relacionados à percepção do morador com relação às mudanças no seu modo de vida a partir de sua chegada ao conjunto habitacional, fazendo uma comparação com o local de sua moradia anterior. Ressaltam-se, já nessa abordagem, pontos relevantes sobre serviços e equipamentos urbanos, mas que serão abordados mais detalhadamente na seção 5.5 deste capítulo, em sua relação com o direito à cidade.

Como primeiro ponto de análise, identificou-se os aspectos positivos de morar no Macapaba. Dos moradores da amostra, 47% consideram a qualidade construtiva das moradias, principalmente, em comparação com as suas residências anteriores, em sua maioria, edificadas em madeiras ou materiais de baixa qualidade e ainda situadas em áreas alagadas ou de risco; outros 27% ressaltaram a segurança, principalmente, para aqueles que viviam em bairros violentos da cidade.

Em um percentual menor, 5% consideram a localização; 2%, a melhoria nos serviços de transporte público. E, para 3% desse público, não teria havido nenhuma mudança significativa, que sem melhores opções de moradia, sentem-se obrigados a permanecerem no conjunto. Este grupo de indivíduos considera a mudança para o habitacional extremamente negativa. No Gráfico 11, são evidenciados os principais

fatores apontados pelos moradores da amostra em relação aos pontos positivos de morar no Residencial Macapaba:

Gráfico 11 - Representação dos principais pontos positivos, apontado pelos moradores, em relação à moradia no Residencial Macapaba (N=40)



Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

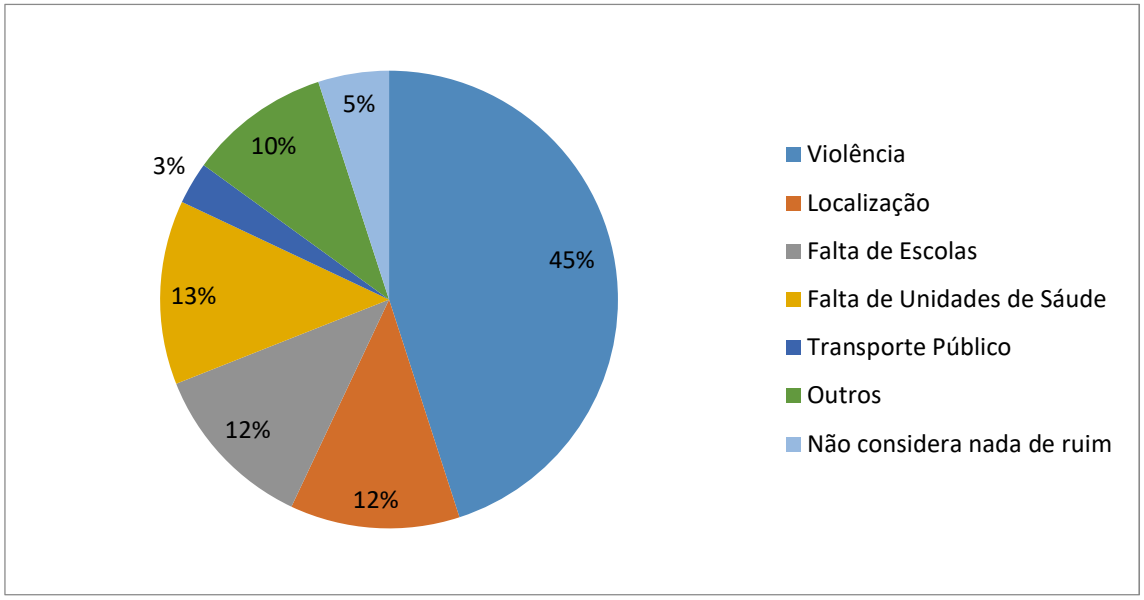
Já numa perspectiva inversa, identificou-se os fatores considerados negativos de se morar no conjunto. Para 45%, esses fatores relacionam-se aos altos níveis de violência, entre eles os assaltos, principalmente noturnos, arrombamentos e roubos nos apartamentos/casas e a elevada incidência de venda e uso de drogas.

Aqui é importante fazer uma comparação com o dado apresentado no Gráfico 11, em relação ao item segurança, em que, anteriormente, 27% dos moradores o apontaram como sendo uma melhoria positiva de viver no conjunto. Porém, esse dado nos revela a mudança positiva em comparação com suas moradias antigas, onde os índices de violência eram ainda mais elevados, localizadas, em sua maioria, em bairros periféricos da cidade. No entanto, no ambiente do conjunto, a insegurança é destacada como um dos principais pontos negativos de morar no Macapaba, o que será apresentado mais detalhadamente na seção 5.5.5. Direito à segurança.

Ainda na análise desse item, os moradores também destacaram como negativo a localização, apontado por 12%, um percentual maior em relação aos que consideram este como fator positivo, reflexo da distância do conjunto em relação ao centro da cidade, uma média de 10,1 km. Para outros 12%, a carência de escolas

tanto no conjunto quanto nas proximidades e o mesmo caso em relação à inexistência de equipamentos públicos de saúde, apontado por 13% desses moradores. No Gráfico 12, apresenta-se esses conjuntos de fatores negativos de morar no Macapaba, de acordo com os moradores da amostra.

Gráfico 12 - Relacionado ao que o morador considera de pior de morar no Macapaba



Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Um segundo ponto de análise versou sobre o aumento de custos no orçamento familiar com a mudança para o conjunto. A partir dos dados, identificou-se que para 82,5% houve o aumento nas despesas, principalmente de gastos com energia, dentre estes, apontado por 49%, seguido de 48% de gastos com transporte público, e 3% com alimentação.

É importante destacar que, no conjunto da renda dessas famílias, o aumento das respectivas despesas, somados com os gastos no pagamento da prestação dos imóveis – mesmo que no valor de R$50,00, o teto para essa faixa financiada – de água, de condomínio, este no valor de R$25,00, e de outras necessidades tem comprometido significativamente os seus recursos financeiros, dificultando em alguns casos a própria permanência no conjunto.

E por fim, abordou-se a percepção desses moradores em relação à qualidade da oferta dos serviços de água e esgotamento sanitário no conjunto. Destaca-se que embora o serviço esteja implantado em 100% de todo o empreendimento habitacional – o que para a realidade do município de Macapá é significativamente importante, já

que apenas 5,8% da população conta com a oferta de esgotamento sanitário e 39,92% com abastecimento de água (SNIS, 2014) – a existência dos respectivos serviços não significou, para a maioria dos moradores, a qualidade na oferta, pois para 55% o serviço prestado é de péssima qualidade, destacando, inclusive, a constante falta de água, principalmente, nos últimos andares dos apartamentos, bem como a ocorrência de frequentes entupimentos dos esgotos, durante o inverno, gerando sérios transtornos aos seus residentes.

Em contraposição, para 27,5% houve uma melhoria na prestação dos serviços, e somente 17,5% avaliam como excelente, afirmando estarem plenamente satisfeitos com os serviços ofertados, pois nas suas residências não enfrentam problemas com a questão da água e do esgoto.

Após estas considerações gerais sobre a mudança na vida dessas famílias para o conjunto, com seus impactos positivos e negativos, procederemos a uma análise sobre o acesso aos serviços e equipamentos públicos na moradia anterior e também após a mudança para o Residencial Macapaba, e, dessa maneira, demonstrar como isso tem representado ou não a ampliação do direito à cidade.

5.5 O acesso a serviços e equipamentos públicos na perspectiva do direito à cidade

O conjunto habitacional Residencial Macapaba configura-se como oferta de moradia popular no âmbito do PMCMV do Governo Federal e, dessa forma, por ser tratar de uma política pública, na análise da presente pesquisa, partiremos do entendimento do direito à cidade como a garantia de acesso aos direitos sociais como educação, saúde, transporte, lazer e segurança, de responsabilidade do Estado que deve garantir o acesso à cidade com todos os seus equipamentos urbanos.

Como discutido no capítulo 3, na concepção de Lefebvre (2001), o direito à cidade corresponde ao direito à cidade renovada, passando por uma completa mudança da sociedade capitalista e, inclusive, de seus mecanismos de sustentação, como o Estado e a propriedade privada. E, ainda, como sendo a conquista de direitos através da prática social dos agentes, entre eles, à educação, à habitação, ao trabalho digno e à vida. E, portanto, o direito à cidade “só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada” (LEFEBVRE, 2001, p. 117).

Nesse aspecto, em se tratando de política pública habitacional, o direito à moradia não pode estar desvinculado do direito à cidade, pois para o alcance de uma verdadeira qualidade de vida, para a qual de fato a segurança da moradia constitui-se como fundamental, também perpassa por um conjunto de direitos sociais que possam permitir a esses “cidadãos” desenvolverem ao máximo a sua condição humana, garantindo-lhes acessar a cidade com todos os seus recursos. Sposati (2001) é enfática em afirmar que somente pela relação com os serviços públicos o morador pode realmente acessar as condições de vida urbana.

É preciso, portanto, garantir o acesso universal à cidade de modo igualitário, eliminando as barreiras visíveis e invisíveis que se interpõem nessa relação, vindo a demandar de fato a instituição de políticas públicas, como a habitacional integrada às políticas de desenvolvimento urbano e setoriais.

Como apontado por Harvey (2014), é importante a participação da sociedade na condução dos processos decisórios, para que, dessa maneira, sejam combatidas e reduzidas as desigualdades sociais e se construa um caminho para a formação de cidades mais justas, mais democráticas e mais humanas.

5.5.1 O direito à educação

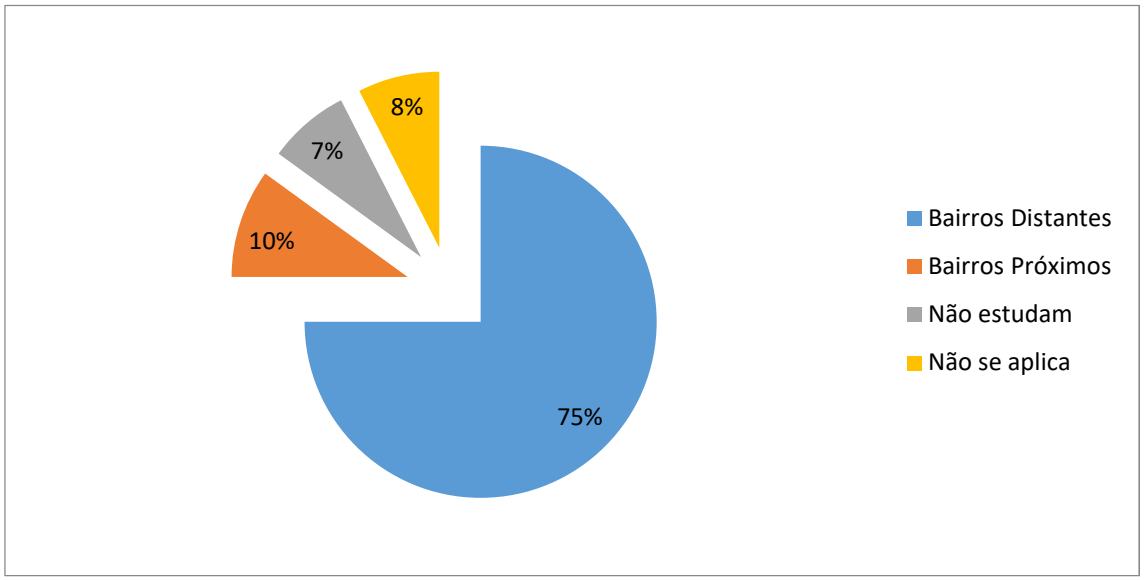
Nosso primeiro ponto de análise refere-se ao direito à educação, sabe-se que este se constitui como fundamental para o desenvolvimento da cidadania, estando garantido constitucionalmente e, hoje, fazendo parte do campo de luta pelo direito às cidades mais sustentáveis, mais dignas e mais igualitárias.

O acesso aos estabelecimentos de ensinos é fundamental para que esse direito seja amplamente efetivado, e fatores como a localização e a oferta desses equipamentos escolares condicionam em maior ou menor proporção o desenvolvimento do processo educativo, impactando diretamente na formação de cidadãos que possam transformar e renovar o espaço urbano na perspectiva do direito à cidade.

No desenvolvimento desta análise, identificou-se, inicialmente, os bairros das escolas frequentadas em 2017 pelos filhos, em relação à proximidade ou não do conjunto. Identificou-se que para 75%, os estabelecimentos de ensino frequentados estão localizados em bairros distantes do habitacional, e somente 10% conseguiram vagas em bairros próximos. Tais dados evidenciam a dificuldade enfrentada pela

maioria desses moradores para garantir o acesso à educação de seus membros familiares que precisam se deslocar para locais distantes do Macapaba. No Gráfico 13, é apontada a localização das escolas frequentadas pelos filhos em relação à proximidade ou não do Macapaba.

Gráfico 13 - Relacionado à localização das escolas frequentadas pelos filhos, próximas ou distantes do Residencial Macapaba (N=40)



Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

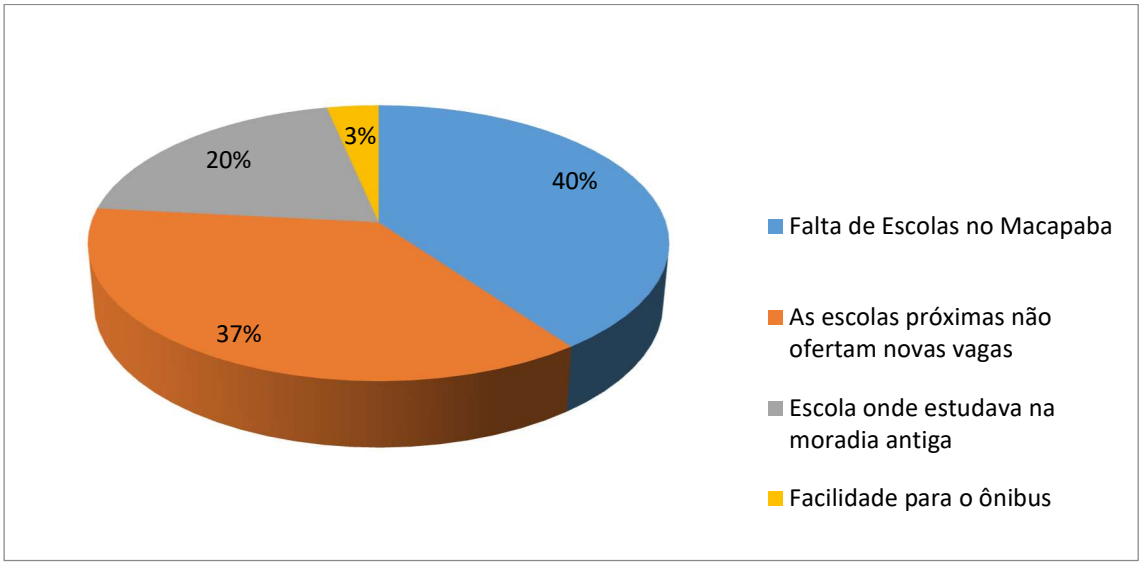
A distância dos estabelecimentos de ensino em relação ao conjunto poderia ser menos impactante na vida dessas crianças e jovens se contassem com um sistema de transporte escolar eficiente e seguro. Mas não é a realidade, em sua maioria, fazem uso do transporte coletivo que nem sempre atende às necessidades de itinerário, tempo de deslocamento e outros aspectos, dificultando o acesso aos equipamentos escolares.

Comparando a localização das unidades de ensino em relação à moradia anterior, obteve-se um dado inverso. Para 80% dos moradores da amostra, as escolas frequentadas pelos filhos situavam-se nas proximidades de suas residências e somente para 5% em bairros mais distantes. Tal fato pode ser analisado na medida em que grande parte dessas moradias, mesmo as situadas em áreas de ressacas, apresentava uma localização mais central em relação à cidade e com isso uma maior quantidade de instituições de ensino em suas adjacências.

Todavia, no Macapaba, além de existirem somente 04 (quatro) instituições de ensino nas áreas ao entorno, estas não apresentam capacidade de atendimento para novas demandas, fato este, já tendo sido identificado pelo diagnóstico realizado pela Secretaria de Estado de Infraestrutura (SEINF, 2012), à época de implantação do empreendimento, que dificulta ainda mais aos novos moradores o acesso às escolas próximas do conjunto.

Entre os motivos que levaram os moradores, após a mudança para o conjunto, a matricular os filhos nas escolas em bairros mais distantes, destacou-se para 40% a inexistência desses equipamentos no habitacional – e aqui se faz uma observação que à época da aplicação do questionário não havia instituições de ensino no Macapaba, porém no final do ano de 2017 foram concluídas as obras de uma Escola de Ensino Fundamental e uma de Ensino Médio –; para 37% a falta de vagas em escolas no entorno; para 20% devido serem as escolas frequentadas na moradia anterior e, por último, com 3%, pela facilidade do acesso ao transporte coletivo. Esses dados podem ser mais bem evidenciados no Gráfico 14:

Gráfico 14 - Principais fatores que influenciaram a escolha da escola frequentada pelos filhos, após a mudança para o Residencial Macapaba (N=30)



Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Na análise dos dados do Gráfico 14, evidencia-se a importância de equipamentos públicos de ensino no Residencial Macapaba, pois como já ressaltado, não há escolas próximas do conjunto capazes de atender a grande demanda a partir da inauguração do empreendimento, fazendo com que muitos pais optassem por

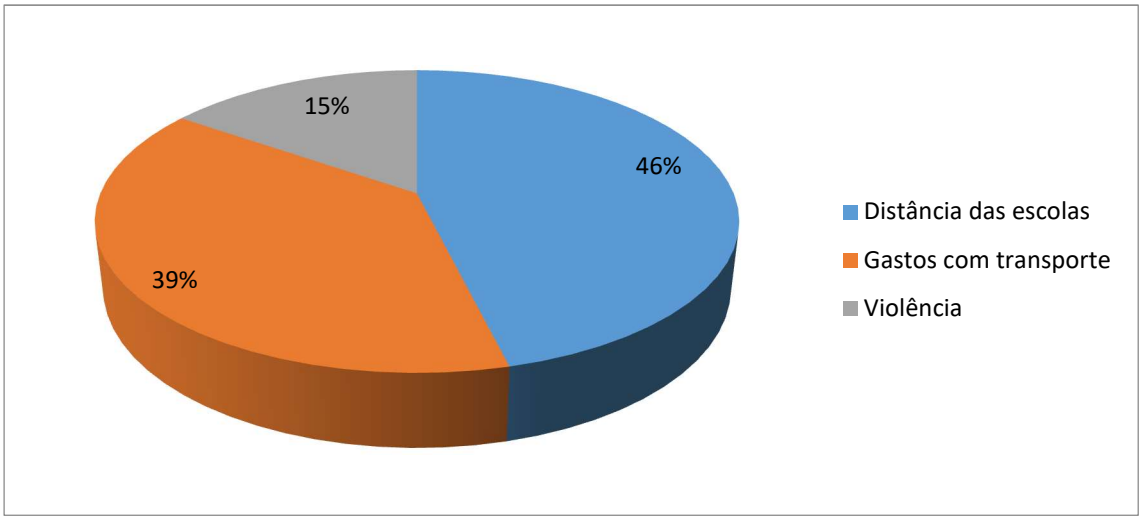
matricular seus filhos nas escolas onde conseguiam vagas ou até mesmo permanecendo na escola próxima da moradia anterior, o que, muitas vezes, significa quilômetros de distância da sua atual residência, impactando diretamente no acesso a esses estabelecimentos de ensino.

Em relação à época da realização da pesquisa, não havia nenhuma unidade de ensino no conjunto, como já acontece hoje, e, dessa forma, os dados apontados sobre a distância das escolas para a nova moradia estarão mais evidenciados neste trabalho por meio das colocações desses moradores. Por outro lado, ainda não será possível também dimensionar o impacto da entrega desses dois equipamentos públicos no atendimento das necessidades educativas, para uma demanda de aproximadamente 31 mil famílias estimadas para residir no conjunto habitacional.

Outro dado importante nessa análise refere-se à percepção dos moradores em relação a uma maior ou menor ampliação no acesso aos estabelecimentos de ensino a partir da mudança para o conjunto. Detectou-se que para 65% aumentou as dificuldades no acesso à educação depois que passaram a residir no Macapaba, 12,5%, pelo contrário, destacaram uma maior facilidade em relação a esses equipamentos públicos quando comparado com as suas moradias antigas, e 7,5% não apontaram nem mudança positiva e nem negativa. Os demais percentuais relacionam-se aos que não se aplicam ou não estão estudando.

Dentre os principais fatores destacados pelos moradores da amostra que identificaram maiores dificuldades para garantir o acesso à educação com a mudança para o conjunto, 46% apontaram a distância desses estabelecimentos de ensino, confirmando o que já havia sido dito anteriormente; 39% destacaram o aumento de gastos com transporte coletivo, o que não deixa de ser uma consequência da localização desses equipamentos, impactando na renda dessas famílias; e também 15% apontaram a violência a que estão sujeitas as crianças e os jovens, seja na saída de suas casas ou no retorno das escolas, sendo que para muitos desses pais a entrega das unidades escolares previstas para o habitacional traria significativas mudanças nesse quadro. De forma sintética, no Gráfico 15, são apresentadas as informações referentes a essas questões:

Gráfico 15 - Principais dificuldades apontadas pelos moradores para garantir o acesso à educação de seus filhos, a partir da mudança para o Residencial Macapaba (N=26)



Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Diante do exposto, ficam evidenciadas as dificuldades enfrentadas pelos moradores no Residencial Macapaba, onde não vem sendo garantido uma ampliação e muito menos um maior acesso aos estabelecimentos de ensino, extremamente fundamental para o desenvolvimento das crianças e dos jovens.

O direito à educação, na perspectiva da luta pelo direito à cidade, não pode se realizar plenamente diante de um cenário em que o acesso à educação é permeado por um conjunto de barreiras. Afinal, não se trata simplesmente de se garantir a matrícula nos estabelecimentos de ensino, mas, também, é fundamental dar condições de acesso e de permanência nesses espaços e não refletir um quadro, no qual, por si só, chegar à instituição escolar constitui-se um desafio para pais e filhos, quando precisam percorrer, por exemplo, grandes distâncias. Além dos gastos que isso implica com transporte e ainda todo o cenário de violência na cidade e, portanto, presente no trajeto casa-escola a que são submetidos todos os dias.

Dessa forma, o Residencial Macapaba tem seguido a lógica de construção da maior parte dos conjuntos habitacionais do PMCMV pelo país, que apontado por Rodrigues (2007), de uma forma geral, têm sido edificados em descontinuidade com o tecido urbano, como a exemplo da sua localização, e sem equipamentos de consumo coletivo, como pode ser identificado com a carência de escolas no próprio conjunto e no entorno para atender à demanda da nova população moradora. E com isso impactando no alcance de direto à educação no âmbito do direito à cidade.

5.5.2 O direito à saúde

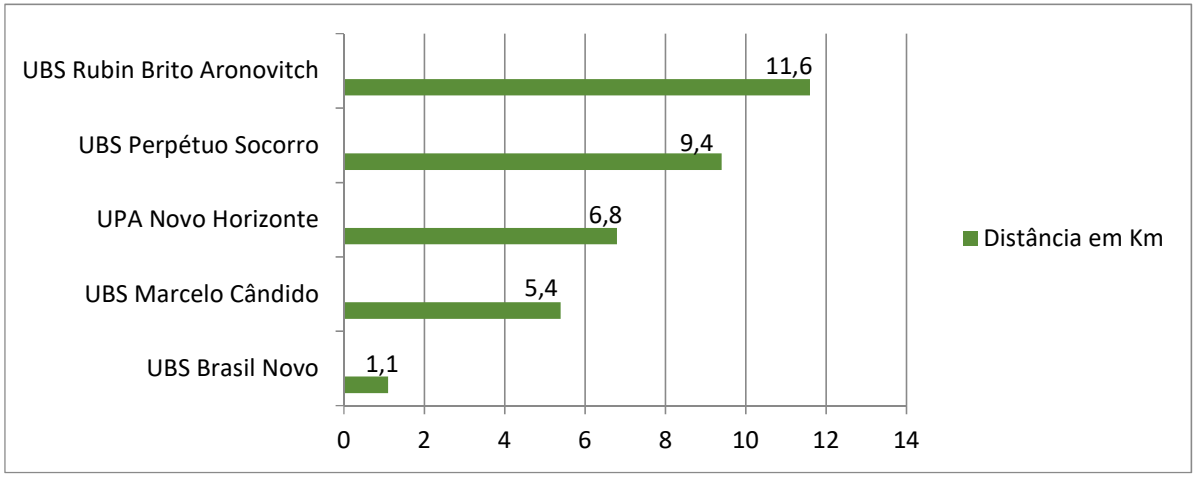
O direito à saúde se relaciona no campo de lutas do direito à cidade, na medida em que se faz importante a garantia de espaços urbanos saudáveis, menos poluídos, para a população, como forma de se reduzir as desigualdades e possibilitar a todos, principalmente, aos grupos sociais menos favorecidos, o usufruto dos ganhos positivos da urbanização, fazendo com que essa relação do direito à cidade e o direito à saúde seja configurado como base para a promoção da equidade (FIGUEIREDO et al., 2017).

Na análise das informações obtidas, identificou-se a ocorrência de mudanças positivas e negativas em relação ao acesso de serviços e equipamentos públicos na área da saúde tanto no conjunto quanto em comparação com a habitação anterior. Para isso, foi realizado, inicialmente, um mapeamento dos principais locais de atendimento de saúde buscando por essas populações a partir da mudança para o Macapaba e relacionando com a moradia anterior.

Com os dados se evidenciou que com a mudança para o conjunto, 70% desses novos moradores estabeleceram redes de atendimento em locais que consideram mais próximos da sua nova moradia, sendo os principais apontados: com 46% a Unidade Básica de Saúde (UBS) do Brasil Novo, seguido com 29% pela Unidade de Pronto Atendimento do Novo Horizonte, com 11% a UBS Rubin Brito Aronovitch, com 7% a UBS Marcelo Cândida e, por fim, com 5% a UBS do Perpétuo Socorro.

No entanto, é importante ressaltar que essa “suposta” proximidade destacada pelos moradores não reflete necessariamente uma curta distância entre o Macapaba e essas unidades de atendimento, muito pelo contrário, em sua maioria, com exceção da UBS do Brasil Novo, requer longos deslocamentos e, com isso, impondo certas dificuldades para o acesso aos serviços. O Gráfico 16 apresenta em Km a distância dessas unidades de saúde em relação ao conjunto.

Gráfico 16 - Distância em Km das principais unidades de saúde "próximas" do Residencial Macapaba, em que os moradores passaram a buscar atendimento após a mudança para o conjunto (N=28)



Fonte: Google Maps, 2018. Adaptado pela autora, 2018.

Como apresentado no capítulo 2, não foi construída a unidade básica de saúde no conjunto, obrigando os moradores a buscar esses atendimentos no entorno ou em bairros mais distantes. Agrava a situação, como podemos observar no Gráfico 16, a carência de postos de saúde nas próprias intermediações do habitacional e, consequentemente, impondo dificuldades no acesso aos serviços, já que os moradores precisam se deslocar, muitas vezes, a quilômetros de distância e ainda sem a garantia da efetivação do atendimento. E, nesse aspecto, a entrega do equipamento de saúde do Macapaba é uma das grandes reivindicações por parte dos moradores, como forma de melhorar o acesso e a oferta de serviços essenciais para a vida humana.

Em relação aos atendimentos de serviço de saúde buscados por esses moradores nas suas residências antigas, dava-se da mesma forma, como atualmente acontece no conjunto, em que a maioria, porém, num percentual maior, correspondendo a 90%, procurava as redes de atendimento mais próximas de suas moradias.

A diferença, no entanto, é que na situação acima, pode-se realmente perceber maior proximidade desses equipamentos de saúde em relação às antigas habitações, já que muitos dos bairros em que residiam, inclusive, mesmo os de áreas consideradas periféricas ou de ressacas, como já dito anteriormente sobre essas moradias no item educação, possuíam uma localização mais central em relação à

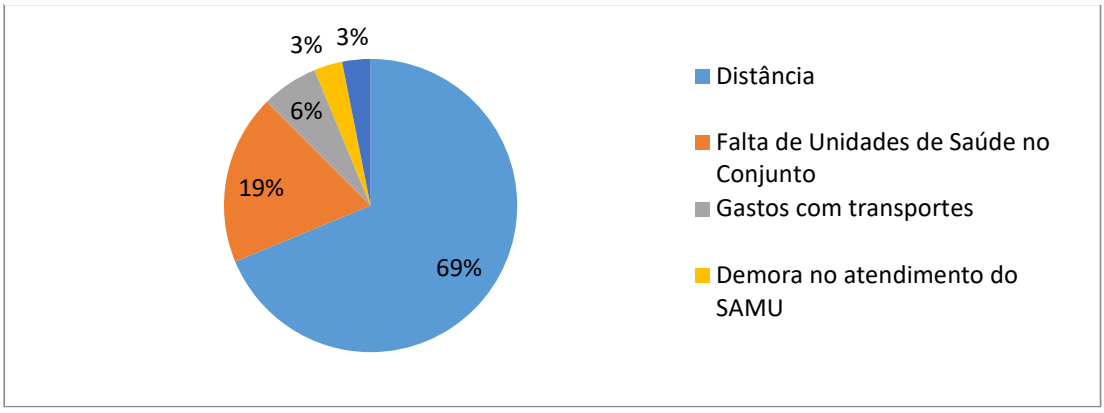
cidade de Macapá e isso possibilitava um deslocamento mais rápido e menor em direção aos serviços de saúde. Porém, não significava que a maior proximidade representava melhor qualidade e garantia ao acesso dos respectivos serviços.

Na análise sobre o acesso aos serviços de saúde com a mudança para o conjunto, identificou-se que para 80% dos moradores tornou-se mais difícil buscar os atendimentos; 2,5%, por sua vez, destacaram uma melhoria desses serviços a partir da nova moradia; e para 17,5% não houve mudanças no acesso a esses equipamentos em comparação com as residências anteriores.

Os fatores apontados como geradores de maior dificuldade para o acesso aos serviços de saúde foram: com 69% a distância do conjunto em relação às unidades de saúdes mais próximas, e com 3% o fato destas mesmas unidades não atenderem todas as especialidades e sem capacidade para suportar a demanda, requerendo o deslocamento para unidades ainda mais distantes, como é o caso do Pronto Socorro de Macapá, o hospital de Emergência, localizado a 20,5 km de distância do conjunto.

Apontou-se ainda, com 19%, a inexistência da unidade básica de saúde no conjunto, o que já possibilitaria um maior acesso aos serviços; com 6% o aumento nos gastos com transporte público, devido à necessidade de terem de se deslocar para outros bairros e, por fim, com 3% a demora na chegada do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) no habitacional. O Gráfico 17 apresenta uma síntese das dificuldades destacadas pelos moradores no acesso aos serviços de saúde após a mudança para o conjunto.

Gráfico 17 - Principais dificuldades apontadas pelos moradores para acessar as unidades de saúde, após a mudança para o Residencial Macapaba (N=32)



Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Pelos dados apresentados, observou-se sérias dificuldades enfrentadas pelos moradores do Macapaba na busca pela garantia do direito à saúde, refletindo diretamente na sua qualidade de vida. Não se refere apenas ao deslocamento necessário desses moradores para unidades de saúde fora do residencial e que também implica um maior gasto do tempo do seu dia, mas, ainda, todo um conjunto de fatores que se somam a isso, como o aumento de gastos com transporte, a insegurança quando necessitam sair de madrugada e até mesmo a privação desses serviços quando a família não possui condições de acessá-los fora do habitacional.

A promessa da entrega da Unidade Básica de Saúde do Macapaba continua sendo a esperança para os seus moradores diante da atual situação de carência desses equipamentos nas suas adjacências. Embora se saiba que uma única unidade de saúde não será capaz de atender toda a demanda do conjunto, as situações mais emergenciais e básicas poderão ser resolvidas, sem que, para isso, seja necessário deslocarem-se para áreas distantes, pois o direito à saúde na sua relação com o direito à cidade deve garantir uma vida saudável a todos os seus habitantes.

No entanto, na contraposição da efetivação dos direitos sociais, como o direito à saúde, nas sociedades capitalistas, impõem-se, cada vez mais, a cidade-mercadoria, em que os direitos individuais seletivos se sobrepõem aos direitos coletivos, pois o que passa a importar são as relações e os interesses realizados por meio dos mercados (RODRIGUES, 2007).

Nessa percepção, o direito à saúde enquanto direito à cidade fica comprometido em um cenário em que o Estado, a quem cabe a formulação e a execução de políticas públicas, vem atuando diretamente ou indiretamente muito mais para a reprodução e manutenção do capital, contribuindo para o aumento das desigualdades e disparidades no acesso aos serviços e equipamentos públicos. Nessa perspectiva, para a garantia do direito à saúde em sua relação com o direito à cidade serão necessários avanços e mudanças significativas no modelo de acesso à cidade via consumo e tida como uma mercadoria.

5.5.3 O direito ao transporte

O direito ao transporte também possibilita a realização do direito à cidade, pois é através dele que o indivíduo pode acessar todos os equipamentos públicos, além

de ser um meio de integração dos moradores das diversas cidades tanto nos ambientes públicos quanto nos ambientes privados.

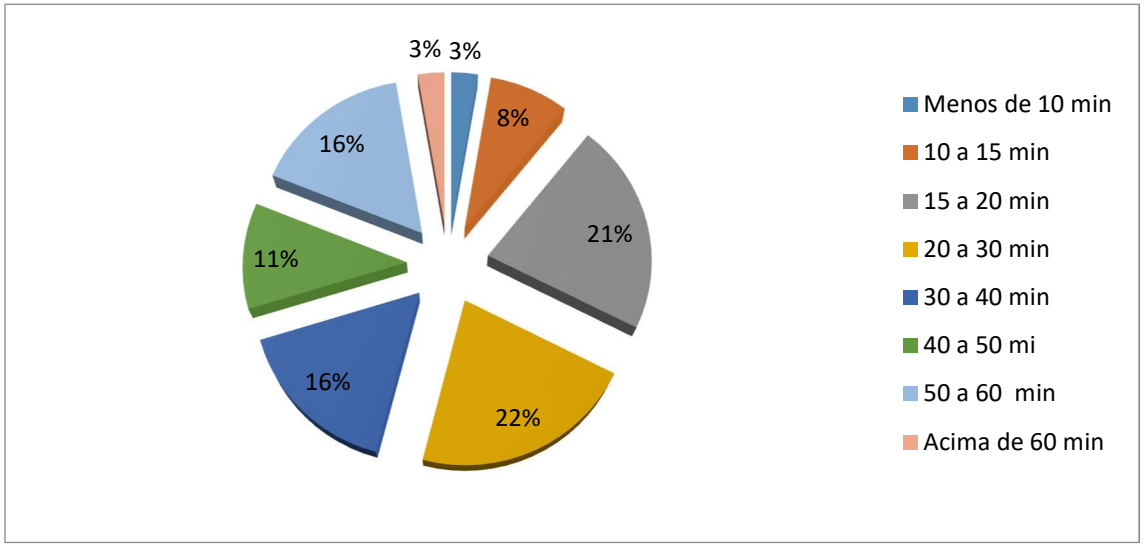
Portanto, na lógica do direito à cidade, a política de transporte público deve ser instauradora do acesso, principalmente dos ambientes públicos, de forma a assegurar aos cidadãos os benefícios de todos os recursos que a cidade oferece e, possibilitando, o ingresso no espaço urbano por todas as camadas sociais. Sabe-se, porém, que na lógica da cidade-mercadoria, o acesso aos espaços urbanos vai se constituir, cada vez mais, um campo de lutas pelo direito de ir e vir nessa cidade.

Para esta análise, identificou-se, inicialmente, os principais meios de transporte utilizados no deslocamento pela população da amostra. Em que 45,5% utilizam somente o serviço de transporte coletivo (ônibus), outros 45% faziam uso parcialmente de transporte coletivo e, dentre estes, utilizam ainda 22% mototáxi, 45% veículo próprio e 33% bicicleta; e 7,5% se locomovem unicamente com seus veículos próprios (motos).

No que se refere aos moradores que utilizam o serviço de transporte coletivo, 80% destacaram que atualmente as linhas de ônibus que atendem à população do conjunto não possibilitam o deslocamento para bairros distantes do Macapaba, necessitando, em sua maioria, o uso de dois ou mais ônibus para chegar a esses destinos. Outros 20%, por sua vez, ressaltaram a suficiência do serviço, mas em geral, são deslocamentos para áreas mais próximas ou em direção ao centro, e no conjunto há uma linha de ônibus exclusivamente Macapaba-Centro. De acordo com Santos (1990, p. 248), de “modo geral, quanto mais longe é a moradia, tanto mais tempo é gasto com transporte contabilizando o percurso dentro do veículo e o que é feito a pé para alcança-lo”.

Quanto ao tempo de espera na parada de ônibus durante os dias de semana – e aqui é importante ressaltar novamente que o terminal da linha que atende o Macapaba fica no próprio conjunto funcionando de forma improvisada na quadra 07, havendo vários pontos de paradas distribuídas por todo o habitacional – identificou-se que o tempo em média de espera varia de 15 a 30 minutos, mas também podendo se estender acima de 1 hora, porém, isto é mais comum nos finais de semana, quando são reduzidas as linhas de ônibus. No Gráfico 18, apresenta-se o tempo estimado pelos moradores nas paradas de ônibus no Macapaba:

Gráfico 18 - Tempo estimado na parada de ônibus nos dias de semana pelos moradores do Residencial Macapaba que usam o serviço de transporte coletivo (N=37)



Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

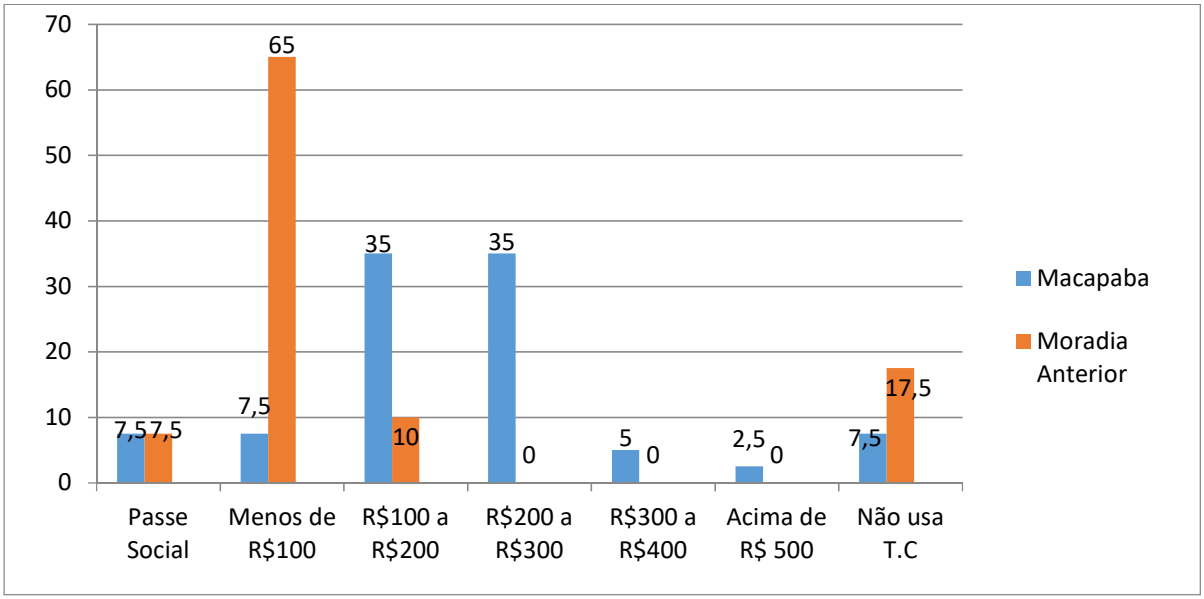
Aqui, percebe-se que embora o Residencial Macapaba conte com linhas exclusivas saindo diretamente do conjunto, isso não implica necessariamente uma melhor qualidade do serviço, pois o tempo de espera na parada de ônibus, como apresentado no Gráfico 18, reflete um indicador em que os moradores chegam a ficar um tempo demasiado grande à espera do transporte coletivo, principalmente para aqueles que precisarão se deslocar para locais distantes e que, possivelmente, ainda necessitarão de mais de um transporte coletivo até a chegada ao destino final.

E, ainda, foi possível observar as dificuldades enfrentadas pelos moradores quanto às paradas de ônibus existentes no conjunto, pois são improvisadas e sem nenhum tipo de cobertura, sujeitando-os ao intenso calor ou às chuvas próprias da região.

Outro dado importante diz respeito aos gastos no mês com o uso do serviço de transporte coletivo por essas famílias na nova moradia em comparação com a residência anterior. Com a mudança para o Macapaba, para 35%, os gastos com transporte coletivo representaram um aumento de R$200,00 a R$300,00; também para outros 35%, o aumento significou de R$100,00 a R$200,00; para 7,5% menos de R$100,00, mas para 5% o aumento foi mais elevado de R$300,00 a R$400,00 e ainda, para 2,5% com gastos acima de R$500,00.

Já na moradia anterior, os gastos mensais com transporte coletivo apresentaram-se menor em relação ao empregado, atualmente, pelos moradores da amostra no Macapaba. De acordo com os dados, para a maioria, 65%, a média de gastos representava menos R$100,00; para 10% de R$100,00 a R$200,00; 7,5% faziam uso do passe social e continuam usando-o da mesma forma no conjunto; e 17,5% não utilizavam transporte coletivo, deslocando-se a pé ou de bicicleta, devido à proximidade das residências dos locais de trabalho e também das escolas frequentadas pelos filhos. No Gráfico 19, apresenta-se a comparação entre os gastos no mês com transporte coletivo no Macapaba e na residência anterior:

Gráfico 19 - Gastos em percentual com transporte coletivo no mês, no Residencial Macapaba em comparação com os gastos na moradia anterior (N=40)



Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Pelos dados acima, é possível inferir um impacto significativo nos gastos com transporte coletivo na renda dessas famílias com a mudança para o Macapaba – principalmente, tratando-se em sua maioria, de famílias de baixa renda ou que recebem programas de transferência de renda, como o Bolsa Família – pois é evidente a diferença no aumento dos gastos com esse tipo de transporte na atual moradia em relação às antigas residências.

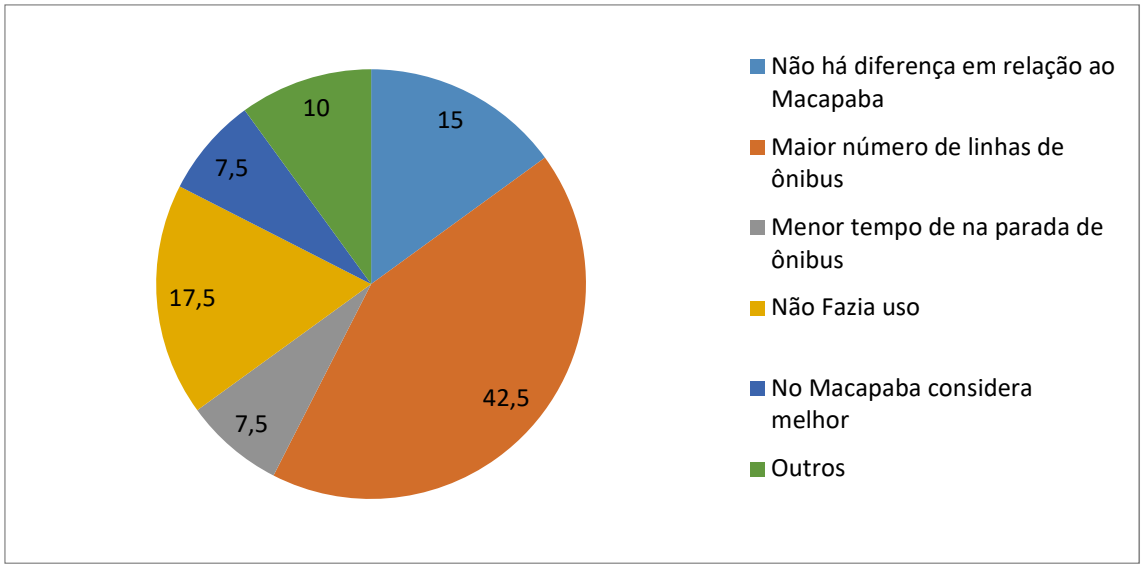
Trata-se de um reflexo de um dado já apontado, quando muitas vezes, precisam utilizar mais de um ônibus para seus deslocamentos ou fazer o mesmo

percurso várias vezes ao dia, como a exemplo dos filhos que estudam em escolas localizadas em bairros distantes e precisam retornar no contraturno.

Ainda nesta análise, realizou-se também uma comparação com relação à oferta do serviço de transporte coletivo na moradia anterior e no Macapaba. Foram identificados que 52% dessa amostra, na sua moradia antiga, eram atendidos com um número maior de linhas de ônibus, possibilitando o deslocamento para bairros mais distantes e, em muitos casos, sendo suficiente apenas o uso de um único coletivo até o destino final, refletindo, inclusive, e ressaltado por 5%, em um menor tempo de espera na parada de ônibus, diferentemente do que ocorre atualmente com o serviço ofertado no conjunto. Outros 15%, no entanto, não apontaram diferenças significativas em relação à prestação do serviço de transporte coletivo em ambas as moradias.

A seguir, é apresentada no Gráfico 20 a percepção do morador em relação ao serviço de transporte coletivo ofertado na sua habitação anterior:

Gráfico 20 - Concepção do morador em relação ao serviço de transporte coletivo na moradia anterior (N=40)



Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Novamente, observa-se um paradoxo em que nas moradias antigas marcadas, em geral, pela precariedade das habitações, mas muitas, devido às suas localizações, possibilitavam uma maior mobilidade desses moradores e também menores custos no uso do transporte coletivo.

Inversamente, no conjunto, embora as moradias apresentem melhores qualidades construtivas, quando comparadas com a moradia anterior, não ofertam o respectivo serviço capaz de atender satisfatoriamente às necessidades dessas populações e garantir aos moradores realmente acessar a cidade. Afinal, a forma e as facilidades disponíveis para pessoas se locomoverem são fundamentais para acessar o espaço urbano e fazer uso de todos os seus equipamentos e, dessa maneira, possibilitar aos cidadãos conectarem-se aos demais direitos sociais, como à educação, à saúde, ao lazer e ao trabalho.

Mais uma vez, o direito à cidade na sua inter-relação com o transporte no Conjunto Macapaba apresenta-se limitado, não se tratando apenas de dificuldades impostas ao direito de ir e vir nessa cidade aos seus moradores, mas também englobando as consequências derivadas dessas “barreiras” de mobilidade, como o acesso aos serviços, equipamentos e espaços públicos dos quais dependem diretamente do uso do transporte coletivo. Nesse cenário, fica comprometida a efetivação do direito à moradia e do direito à cidade e, consequentemente, o alcance de maior qualidade de vida a essas populações.

Destaca-se ainda, nesta análise, que um maior acesso aos serviços de transporte coletivo na moradia anterior em comparação com o ofertado no Macapaba não representa serviços mais eficientes e de qualidade, pois na cidade de Macapá há uma deficiência nos serviços prestados, a exemplo da presença de frotas antigas, em mau estado de conservação e inadequadas para o atendimento da demanda da população, refletindo na má qualidade dos serviços ofertados. Porém, a localização do conjunto, por sua vez, mais distante das áreas centrais, agrava o problema de locomoção de suas populações que contam com serviços ainda mais ineficientes, como pôde ser demonstrado nesta pesquisa.

Ressalta-se também que as viagens realizadas a pé pelos moradores no deslocamento para o trabalho ou escola na moradia anterior, quando ressaltam a proximidade desses estabelecimentos, pode representar, de um lado, o reflexo em que efetivamente estão bem próximos da moradia ou em relação à renda familiar, já que a possibilidade de locomoção a pé significa uma forma de economia para essas famílias, principalmente, em se tratando de baixa renda. Maricato (2000, p. 29) destaca que “quanto maior a renda, menor é o número de viagens a pé”, principalmente em se tratando de cidades, como o é caso das brasileiras, em que o principal meio de transporte é o automóvel por excelência.

A ausência de um serviço de transporte público, eficaz e barato pode levar ao que Santos (1990) destaca como exílio na periferia, em que a população pobre, de favelas, áreas periféricas, sai pouco de seus bairros, principalmente, limitados pelo horário de circulação desse transporte, levando a uma guetização e condição de exílio.

E, nesse sentido, os jovens das periferias são os mais afetados, pois quando não contam nas suas proximidades com espaços de lazer, culturais, esportivos e artísticos, ficam limitados ainda mais na dependência do transporte coletivo que funcionando até determinados horários os impedi de participar desses eventos fora do bairro onde moram.

Essa realidade está presente no conjunto da vivência da maioria dos moradores da amostra que fazem uso exclusivamente do serviço de transporte coletivo, isso tanto na nova moradia e também na residência anterior, localizada em geral, em áreas periféricas e embora, como foi afirmado, apresentava uma melhor oferta do serviço em relação ao conjunto Macapaba.

No entanto, nesse cenário, as dificuldades no habitacional ampliaram-se. É importante que seja garantido um serviço de transporte público com qualidade e eficiência, pois de acordo com Santos (1990, p. 251) “Imobilidade de tão grande número de pessoas leva a cidade a se tornar um conjunto de guetos e transforma sua fragmentação em desintegração” e, dessa forma, não se garante o direito à cidade.

A ineficiência no serviço de transporte pode levar ainda à segregação socioespacial, ao criar obstáculos no estabelecimento das conexões e relações no âmbito da vida urbana, pois como afirma Sposito (2016), a segregação ocorre sempre que há uma separação espacial profunda e ao mesmo tempo uma ruptura, embora esta seja relativa, entre o ambiente segregado e o conjunto da cidade, a exemplo do acontece quando os indivíduos não conseguem acessar determinados espaços urbanos, entre os motivos aponta-se a questão da mobilidade limitada.

5.5.4 O direito ao lazer

Consideramos também como ponto importante, nesta análise da garantia do direito à cidade, as formas de lazer, principalmente, aos finais de semana, buscadas pelas pessoas nas cidades, que nesta abordagem está diretamente ligado aos usos dos espaços públicos e que, para tanto, devem ser garantidas a existência e

manutenção de tais lugares, bem como se compreender os fatores estimulantes ou inibidores de seu uso. De acordo com Bauman (2001, p. 50), devem se constituir em “espaços públicos abertos, convidativos, acolhedores, que todo tipo de cidadão teria vontade de frequentar assiduamente e compartilhar de bom grado”.

O direito ao lazer realiza o direito à cidade na medida em que, por meio do fortalecimento da ocupação dos espaços públicos, possa ser possível alterar pelo menos parcialmente o modelo de privatização do espaço urbano, hoje, também presente nas ruas, nas praças e em outros aparelhos de uso público sobre a forma de “barreiras” visíveis e invisíveis.

Mesmo diante desse cenário de mercantilização das cidades, bem como do avanço das tecnologias e da expansão das redes sociais, como Facebook, WhatsApp, as ruas e os outros espaços públicos, de maneira geral, continuam sendo considerados lugares fundamentais para a socialização e palco de encontros das lutas por mudanças.

E através desses processos de encontros e de contraposições nos espaços públicos, revelam-se as possibilidades de fortalecimento de pertencimento à cidade, podendo levar à superação da lógica cidade-mercadoria. Maricato (2016) relaciona a existência da melancolia nas cidades devido à ausência de espaços de lazer, e constituindo-se a luta pelo coletivo, a ocupação da rua, um antidepressivo para os males da vida urbana.

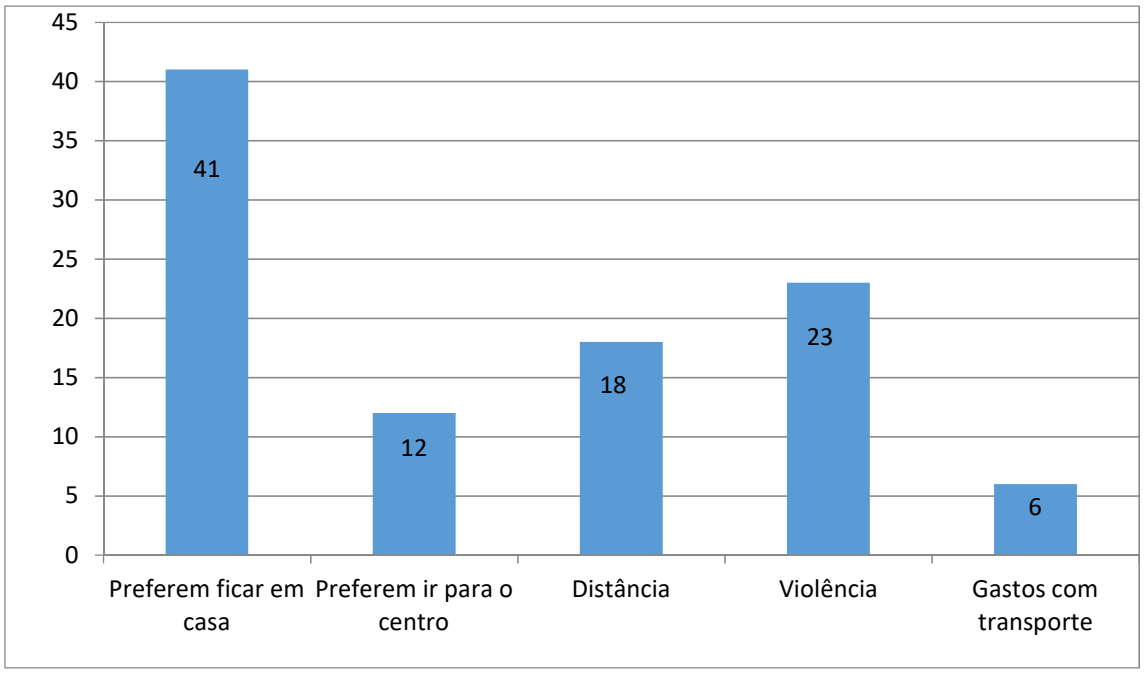
Na análise das formas de lazer buscadas pelas famílias da amostra no Macapaba, identificou-se, inicialmente, os principais hábitos dessa prática durante o final de semana ou no seu tempo livre. Detectou-se que, em geral, 47,5% optam por ficar em casa, 17,5% frequentam estabelecimentos religiosos, 10% realizam passeios em praças e parques, 12,5% visitam parentes ou amigos e, por fim, também um percentual de 12,5% costuma ir para balneários na região.

No uso que essas famílias fazem dos equipamentos comunitários localizados no conjunto – em cada quadra há um centro comunitário com uma área com brinquedos para crianças e uma quadra de futebol pequena – detectou-se que 25% utilizam com maior frequência esses espaços, constituindo-se, inclusive, como a principal área de lazer para os filhos; 12,5% utilizam apenas de forma esporádica e tendo outras opções preferem dirigir-se a outros lugares. A maioria, por sua vez, num total de 62,5% não utiliza essas áreas, apontando como motivos: com 44% a

insegurança e com 56% a depredação e falta de manutenção que impossibilitam o seu uso.

Em relação ao uso de áreas de parques e de praças nas áreas de entorno do conjunto, identificou-se que para 15% constituem-se como a principal forma de lazer de suas famílias, porém, numa proporção bem maior, cerca de 85% não frequentam essas áreas e, entre os motivos, destacam a insegurança, a distância, os gastos com transporte e outros fatores, como demonstrado no Gráfico 21.

Gráfico 21 - Fatores apontados pelos moradores pelo não uso de praças e parques no bairro ao entorno % (N=34)

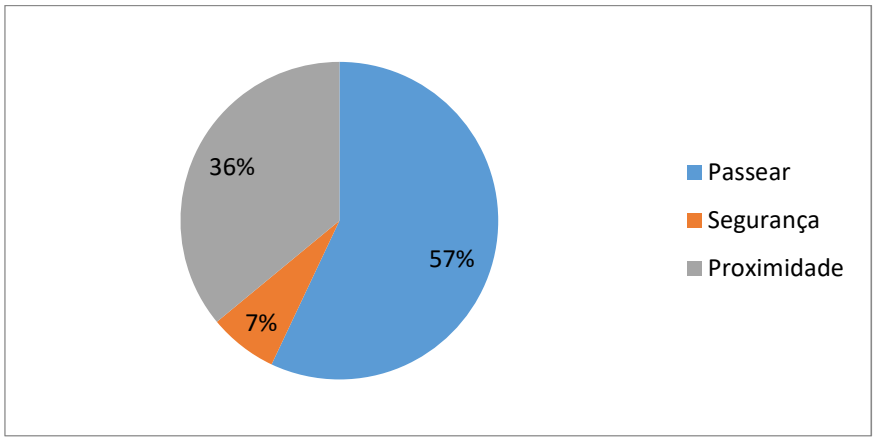


Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Em outra perspectiva, identificou-se a existência de espaços públicos de lazer em relação às moradias anteriores e também ao uso dessas áreas por esses moradores. O percentual obtido revelou que 52,5% dos domicílios contavam com espaços dessa natureza nas proximidades de suas residências, mas já para 47,5%, a localização dessas áreas situava-se distante das moradias.

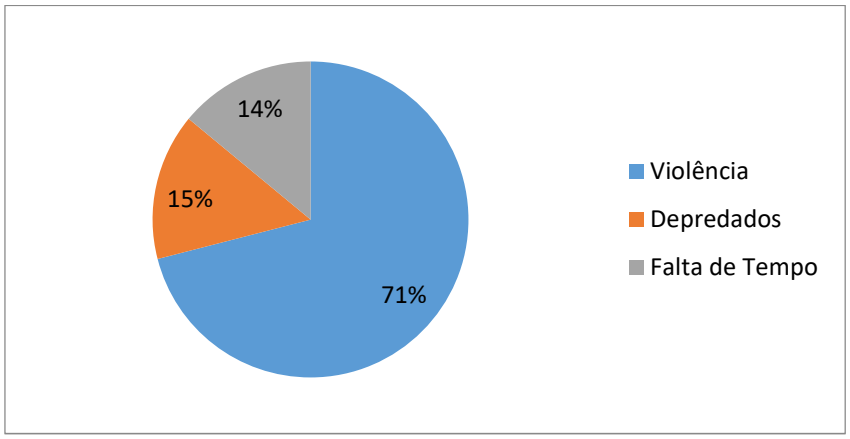
No uso que esses moradores faziam dos espaços de lazer próximos das residências, o percentual foi de 67% de utilização, contra 33% que consideravam espaços inapropriados para levarem as famílias. No Gráfico 22 e 23, são destacados os principais fatores apontados pelos moradores para uso e também para o não uso dessas áreas existentes nas proximidades de suas moradias antigas.

Gráfico 22 - Principais motivos de uso das áreas de lazer nas proximidades da moradia anterior (N=14)



Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Gráfico 23 - Principais fatores relacionados para o não uso pelos moradores das áreas de lazer existentes próximos de suas moradias antigas (N=7)



Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Com base no Gráfico 23, pode-se observar, da mesma forma como ocorre no Macapaba, os espaços de lazer públicos, nos poucos existentes, os moradores se deparavam, principalmente, com a insegurança e com a depredação, limitando ainda mais o uso por suas famílias.

Já entre os moradores que utilizavam com maior frequência essas áreas, entre os principais motivos destacaram a proximidade em relação as suas residências e consideram como locais apropriados para passeio, como demonstrado no Gráfico 22.

Ressalta-se que, embora se trate de moradores de diferentes localidades, sejam de áreas de ressacas ou de periferias, de onde a maioria é proveniente, tais locais compartilham de uma mesma realidade do município de Macapá, no qual é escassa a existência de espaços públicos de lazer e, nos poucos existentes, estão visivelmente presentes, em sua maioria, principalmente, os problemas apontados como a violência e a inexistência de manutenção.

O direito à cidade como a garantia do acesso aos espaços públicos para promover a sociabilidade, os encontros, enfim, uma ocupação da cidade pelas pessoas e para as pessoas e não pelo capital, fica bastante comprometido por conta de um cenário em que se percebe, cada vez mais, a privatização do urbano, com seus muros visíveis e invisíveis, em contraposição à crescente decadência dos espaços coletivos.

E, nesse aspecto, diante do exposto nesta análise, aos moradores do Residencial Macapaba não está sendo garantido o acesso a esses espaços, e consequentemente não se efetiva o direito à cidade na sua inter-relação com o direito ao lazer.

No atual modelo de urbanização neoliberal com suas cidades seletivas, competitivas e internacionalizadas, os investimentos na criação e manutenção dos espaços coletivos estão sendo direcionados, cada vez mais, aos espaços privilegiados de consumo, intensificando processos de segregação socioespacial, pois restringe o seu uso a quem pode pagar, configurando a cidade enquanto mercadoria.

5.5.5 O direito à segurança

Nas sociedades atuais, o problema da segurança, ou a falta dela, tem condicionado diretamente a forma de viver e de se relacionar no espaço urbano, moldando os comportamentos, os hábitos, as relações sociais, e estando, portanto, no centro das preocupações dos indivíduos na condução de suas vidas nas cidades.

Para Bauman (2009, p. 71), “o ‘milenar’ vínculo entre civilização e barbárie se inverteu. A vida nas cidades está se convertendo em um estado de natureza caracterizado pela regra do terror e pelo medo onipresente que a acompanha”.

O direito à segurança torna-se fundamental para que o indivíduo possa fazer uso do espaço urbano e de seus recursos, garantindo a proteção ao seu bem maior

“a vida” e, portanto, a sua liberdade fundamental de ir e vir nessa cidade e com acesso aos demais equipamentos urbanos. Nessa perspectiva, o direito à segurança assume um dos campos na luta pelo direito à cidade.

Para a análise desta etapa da pesquisa, a partir da percepção dos moradores se obteve informações em relação à segurança no Macapaba. A mudança para o conjunto foi propagandeada pela imagem de uma moradia melhor, com serviços e equipamentos públicos e, entre eles, a oferta da segurança que proporcionaria uma vida tranquila e saudável aos seus novos residentes.

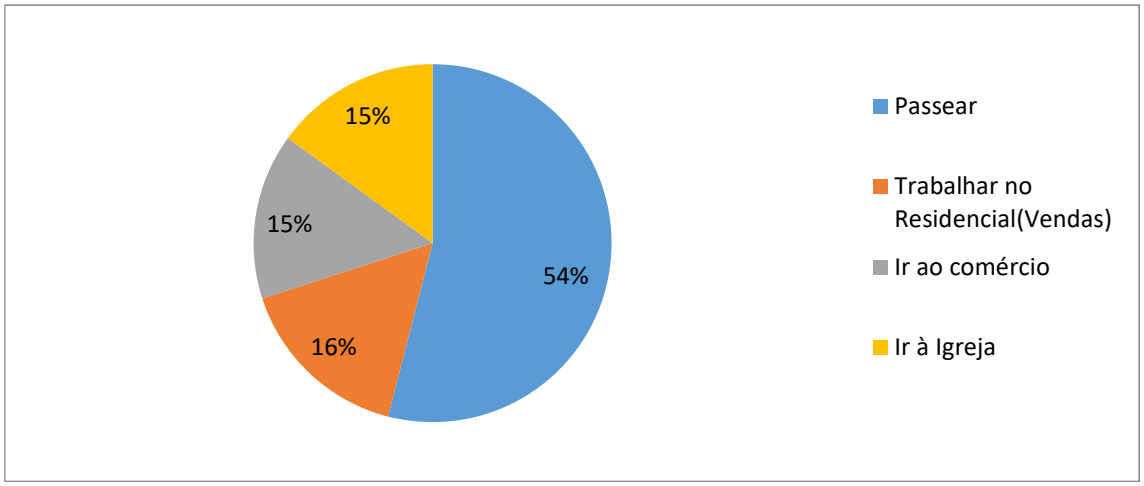
Porém com a análise dos dados evidenciou-se que para 52,5% predomina a insegurança no Macapaba, devido à frequente incidência de roubos e arrombamentos nas casas/apartamentos do conjunto e ainda em decorrência do elevado número de assaltos, principalmente noturnos.

Em relação, aos outros 47,5% que consideraram ser seguro morar no habitacional, nesse caso, devem ser analisados sobre dois aspectos importantes: o primeiro, a segurança em comparação à moradia anterior, já que nesta os índices de violência comparados com a residência atual apresentam-se mais alarmantes; e, o segundo, a sensação de segurança, mais estando relacionada à proteção dentro dos apartamentos ou casas, onde se observou que muitos desses moradores buscaram alternativas, como a colocação de grades nas janelas e nas portas, bem como em alguns blocos foram colocados portões de entrada, para o acesso somente dos moradores e de seus visitantes, tratando-se, portanto, de uma segurança relativa, em que os de dentro se fecham para os de fora.

Como Bauman (2001, p. 133) destaca em tempos marcados pelo medo e evitação do outro, “se não puder ser evitado o encontro com estranhos, pode-se pelo menos tentar evitar maior contato”.

O problema da insegurança no Macapaba vai refletir em outro aspecto apontado pelos moradores, como o fato de a maioria, 67,5%, não passear pelo habitacional, principalmente à noite, e somente 32,5% afirmaram ter o costume de sair durante esse horário. No Gráfico 24, são apresentados os principais motivos destacados entre os moradores que saem à noite no conjunto.

Gráfico 24 - Representa em percentagem os principais motivos apontados pelos moradores que costumam sair, sozinho ou com a família, à noite pelo Residencial Macapaba (N=13)



Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Através da análise dos dados apontados no Gráfico 24, percebe-se que predominam entre os moradores que saem à noite os seguintes motivos: 54% referem-se ao hábito de passear nesse horário, principalmente, porque há uma grande circulação de pessoas pelo habitacional até às 22h00, fazendo com que se sintam mais “seguros” em caminhar pelo conjunto, no sentido apontado por Jacobs (2000) é o *mix* de uso que faz com que a rua seja segura e viva.

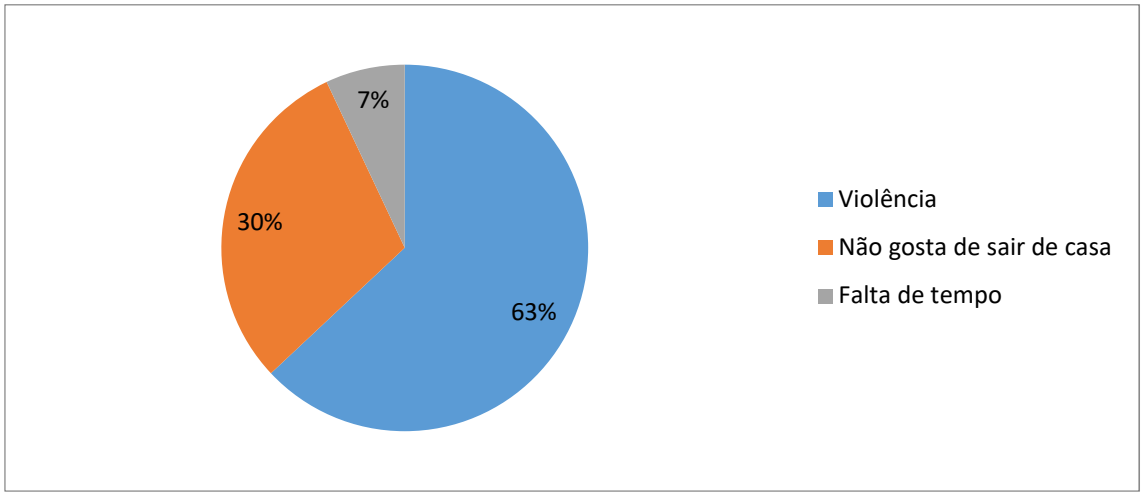
Para outros 16%, em decorrência das necessidades de trabalho, muitos fazem suas vendas durante a noite e até mesmo até altas horas da madrugada, esta é a maneira encontrada para garantir o sustento da família. Outros 15% para, em geral, fazerem compras nos mercantis existentes no próprio conjunto, pois não dispõem de tempo durante o dia; e ainda para outros 15% a saída ocorre por motivos religiosos, ir às missas, aos cultos e aos encontros da comunidade. Em todas as situações, os moradores, porém, destacaram o cuidado tomado para não se tornarem vítimas de violência, demonstrando que a sensação de insegurança está sempre presente.

Ainda nesta análise, em relação aos que evitavam as saídas noturnas pelo Macapaba, novamente o problema da violência se sobressaiu, sendo nesta situação destacado por 63% dos moradores da amostra, que, sem opção, preferiam ficar dentro de suas casas ou apartamentos.

Mas além da insegurança, outros fatores também têm interferido na dinâmica de sociabilidade dentro do habitacional, como o próprio hábito desses indivíduos de

não sair de casa, assim, apontado por 30% desse grupo amostral, e 7% devido à falta de tempo. O Gráfico 25 apresenta os principais pontos destacados por esses moradores relacionado ao fato de evitarem as saídas noturnas no Macapaba:

Gráfico 25 - Relacionado aos principais motivos apontados pelos moradores que evitam sair à noite pelo Residencial Macapaba (N=27)



Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Na análise do Gráfico 25, percebe-se um percentual elevado de moradores que não tem o hábito de sair de casa, principalmente, à noite, uma vez que muitos trabalham o dia inteiro e necessitam descansar após o seu retorno, o que reflete também na falta de tempo, como apontado por alguns desses residentes para a não realização de passeios noturnos ou de outras atividades.

No entanto, os dados apresentados sobre a alta incidência de violência no conjunto indicam que esta se constitui como um dos grandes problemas enfrentados por esses moradores na nova moradia e, consequentemente, afeta a ampliação do direito de acessar o próprio habitacional e também à cidade, pois essa limitação não se restringe apenas à vida no Residencial Macapaba, já que a insegurança acaba repercutindo nos hábitos e comportamentos desses moradores diretamente na relação com a cidade, da qual o conjunto habitacional é apenas uma de suas muitas extensões.

Faz-se ainda importante destacar que o problema da violência não é uma particularidade do Residencial Macapaba, mas se estende para toda a realidade do município de Macapá, que de acordo com a ONG Conselho Cidadão, para a Segurança Pública e a Justiça Penal, do México, Macapá no ano de 2015, aparecia na posição de

48ª no ranking internacional das 50 cidades mais violentas do mundo, com uma taxa de 30,25 homicídios por 100 mil habitantes.

O crescimento da violência urbana nas médias e grandes cidades brasileiras reflete um quadro de problemáticas que afetam diretamente a realização do direito à cidade, em que, cada vez mais, as pessoas deixam de usar os espaços públicos e passam a se fechar nas casas, cercadas por mecanismos de vigilância, restritos a quem poder pagar pela mercadoria segurança.

Os conjuntos habitacionais, nesta análise tendo como foco o Residencial Macapaba, têm acompanhado a tendência do aumento da violência e da insegurança tão marcantes nas sociedades capitalistas contemporâneas. A seus novos moradores, a vida no conjunto tem sido diretamente impactada por relações em que o direito à segurança não tem se constituído como o direito à cidade.

Assim, nas sociedades capitalistas contemporâneas, e diante da ineficiência das políticas públicas urbanas, têm-se agravado as disparidades socioeconômicas e impactando diretamente nas formas de uso e de ocupação do solo urbano, e o mecanismo segurança passa a se constituir em mercadoria, e, portanto, restrito a quem pode pagar pelo seu produto.

E, dessa maneira, nas cidades dominadas pelo medo e pela violência se constituem espaços propícios para a intensificação de processos de segregação socioespacial, em que os de dentro se fecham para os de fora, visando constituir um mundo ocupado somente pelos seus pares, a chamada auto-segregação, e, com isso, limitando ainda mais o uso de determinados espaços no meio urbano, e, mais uma vez, demonstrando o seu caráter de mercadoria em contraposição ao direito à cidade.

6 CONCLUSÕES

No Brasil, o rápido processo de industrialização, vivenciado no final dos anos 60 e início dos anos 70, não foi acompanhado de ganhos sociais pela maior parte da população, como a elevação de salários dos trabalhadores, pelo contrário, foi justamente com base na depreciação das condições de trabalho que o país apresentava a sua principal vantagem competitiva como solução para o seu processo de modernização tardio.

Furtado (1959) destaca o caráter predatório dessa industrialização, que, diante do infraconsumo da maior parte da população, implanta no país um modelo baseado na obsolescência programada, no desperdício, na substituição de produtos que é própria dos países altamente desenvolvidos.

Ainda, data desse período, a implantação de um modelo de governo de ditadura militar que durou cerca de 20 anos, dificultando e bloqueando ainda mais os avanços sociais que poderiam resultar do rápido processo de industrialização que passava o país. Para Rolnik (2015), esses dois fatores culminaram para a formação de uma das sociedades mais desiguais do mundo, em que grande parte da população não tem seus direitos básicos atendidos, como no caso a habitação.

Dessa maneira, diante de um contexto de urbanização vertiginosamente acelerada, a falta de moradia adequada tornou-se, hoje, um dos grandes problemas sociais do Brasil, pois o seu modelo de crescimento e de urbanização excludente e “socialmente perverso” ocasionou a formação de diversos assentamentos urbanos nas franjas das cidades, onde a insegurança da posse, bem como padrões de uso não planejados do espaço urbano são predominantes.

O problema da moradia se agrava, ainda mais, diante de um contexto internacionalizado da cidade-mercadoria, em que o espaço urbano se torna o meio de reprodução, manutenção e ampliação do capital, impondo aos indivíduos, como condição para a realização da vida urbana, a generalização da troca como forma de acessar essa cidade.

E, nesse sentido, o espaço urbano no sistema capitalista passa a se constituir como um campo de disputa entre aqueles que desejam se apropriar, de um lado, das suas vantagens e benefícios de renda e lucro, e, de outro, aqueles que buscam realizar as suas condições de vida materiais e imateriais.

E, mais atualmente, diante de um cenário de urbanização neoliberal e de um modelo de expansão do capitalismo tendo à frente o capital financeiro, as cidades devem se enquadrar dentro do circuito mundial de produção, como empresarial, internacionalizada, competitiva, de forma a atrair, cada vez mais, os investimentos estrangeiros, que passam a se apresentar como as “soluções” para os problemas existentes nesses espaços.

Com a crise internacional ocorrida em 2008, passou-se a justificar os cortes de investimentos em áreas sociais, as chamadas políticas de austeridade, em que os grandes afetados são as massas de menor renda e com impacto significativo nos países semiperiféricos, como é o caso do Brasil, onde a maior parte da população já não consegue ter atendidas satisfatoriamente nem as suas necessidades mais básicas.

No entanto, em contrapartida, há redução de investimentos, principalmente nas áreas sociais, e se amplia a injeção de capital em áreas privilegiadas de consumo, a exemplo das parcerias público-privadas, apresentadas como uma das soluções passíveis para a crise, mesmo que isso implique a remoção maciça de moradores das áreas de interesse do capital financeiro e imobiliário, demonstrando nitidamente o modelo de consumismo que se impõe na produção e reprodução do espaço urbano, e com isso seu caráter mercantil.

Processos de “revitalização” e “gentrificação” são faces expressivas de novas formas de produção e reprodução do urbano nas cidades capitalistas contemporâneas, que se justificando em nome do desenvolvimento e crescimento das cidades, e têm obrigado populações inteiras e, em sua maioria, de baixa renda, a deixarem suas moradias, quando estes espaços passam a se constituir de interesse do capital, deslocando-se para bairros e áreas, muitas vezes, ainda mais precárias do que a anterior.

Esses fenômenos também intensificam os processos de segregação socioespacial, estes já inerentes ao sistema capitalista, mas que na sua atual fase têm assumido conotações mais expressivas e mais perversas. Altera-se a dinâmica de circulação e acesso dos espaços urbanos, em que a construção de muros é só apenas uma das suas muitas características, podendo estar visivelmente presente, como nesse caso, ou apenas simbolicamente, quando se está implícito quem pode ou não acessar ou usar tal lugar, como a exemplo dos grandes centros de consumo na atualidade, os shoppings centers.

Diante desse contexto, reafirmam-se os discursos e a luta pelo direito à cidade na perspectiva inversa da cidade-mercadoria, em que deve ser garantido o acesso à cidade e a seus recursos com a eliminação das barreiras visíveis e invisíveis interpostas nessa relação com o urbano. Todavia, sabe-se que isso também requer uma mudança profunda nas estruturas basilares da sociedade capitalista, como o atual papel do Estado e da propriedade privada, como afirmava Lefebvre (2001) e, dessa forma, uma nova maneira de produção do urbano.

A participação da população nos processos decisórios sobre o desenvolvimento das cidades (HARVEY, 2014) também deve ser incorporado para a garantia do direito à cidade, como forma de se criar espaços mais humanos, mais justos e mais igualitários, o que demandará políticas públicas visando ao acesso à moradia, à educação, à saúde, ao lazer, ao transporte e à segurança de qualidade, dentre outros.

No que diz respeito ao direito à cidade, como também uma conquista de direitos sociais através da prática social dos agentes (LEFEBVRE, 2001), fica explicito a importância de se garantir o acesso à cidade, no qual esses direitos se realizam e se materializam por meio dos serviços e equipamentos públicos.

Nesse aspecto, o direito à moradia deve ser compreendido em sua relação intrínseca com o direito à cidade, de forma a possibilitar o alcance de qualidade de vida urbana, em que sejam garantidos, não somente o acesso ao bem casa, mas também um conjunto de direitos fundamentais para o desenvolvimento humano e uma vida mais saudável no meio urbano, construindo-se o caminho para as cidades mais igualitárias em contraposição às cidades seletivas neoliberais.

Na análise do Residencial Macapaba, pôde-se identificar graves problemas enfrentados pelos moradores para a garantia do direito à cidade, para o qual nesta análise elencou-se a sua relação com os direitos sociais como a educação, a saúde, o transporte, o lazer e a segurança.

Planejado para funcionar como uma cidade própria, de forma a atender os novos moradores com serviços e equipamentos essenciais como escolas, posto de saúde, áreas de lazer, terminal rodoviário com linhas exclusivas de transporte coletivo, um centro integrado de bombeiro e policiamento militar (CBPM), feiras comerciais e outros equipamentos públicos, a realidade vivenciada pelos novos residentes do Macapaba não representa, até o presente momento, a sua autonomia enquanto uma verdadeira cidade, pelo contrário, apresenta-se como muitos dos bairros existentes

no município de Macapá carentes de serviços e equipamentos comunitários para atender e garantir os direitos de seus moradores, que necessitam realizar grandes deslocamentos em direção a outros bairros em busca de atendimento e de serviços públicos.

E, nesse sentido, o direito à cidade dos moradores do Macapaba não está sendo plenamente efetivado, pois o acesso à cidade e a seus recursos está sendo comprometido pelas diversas dificuldades enfrentadas em busca da garantia de educação, de saúde, de lazer, de segurança e de transporte acessível e de qualidade, não existentes no conjunto, obrigando os moradores a buscar em outros locais e, muitas das vezes, referem-se a áreas muito distantes da nova moradia.

Novamente, ressalta-se a importância do direito à moradia e sua vinculação com o direito à cidade, pois se trata de uma simbiose fundamental para garantir não apenas viver na cidade, mas também torná-la realmente um espaço produzido por pessoas para as pessoas. E, dessa maneira, a construção de espaços mais acessíveis e igualitários, onde todos possam construir suas vivências e subjetividades como lhes é de direito.

O presente trabalho traz uma contribuição na análise do programa habitacional Minha Casa Minha Vida materializado no empreendimento Residencial Macapaba, com um grande impacto na gestão e formulação dessa política no Estado do Amapá, fazendo-se importante, dentro desse campo de pesquisa, novos estudos que venham a contribuir para que de fato seja alcançado não apenas o direito à moradia, mas também o direito à cidade.

Portanto, nesta pesquisa, tratou-se de apenas alguns apontamentos da realidade vivenciada por esses moradores, mas que são importantes para compreender as dinâmicas e os usos que fazem do conjunto do espaço urbano, dentro e fora do habitacional e o impacto nas suas vivências.

Outros pontos deverão se constituir como importantes elementos de análise, como a sociabilidade, as relações de trabalho, enfim, considerar todos os fatores que interferem direta ou indiretamente no modo e organização de suas práticas cotidianas e que são fundamentais para o alcance de uma qualidade de vida digna, principalmente, por ser tratar de populações de baixa renda, que historicamente já vêm sofrendo um processo intenso de expropriação e de violação de seus direitos.

REFERÊNCIAS

ABELÉM, Auriléia Gomes. **Urbanização e remoção:** por que e para quem? Belém, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. NAEA, UFPA, 1989.

ABRAMO, Pedro. A Regulação Urbana e o Regime Urbano: a estrutura urbana, sua reprodutibilidade e o capital. **Ensaios**, Porto Alegre (16) 2: 510-555, 1995. Disponível em: <revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/download/1790/2158>. Acesso em 16 de março de 2017.

ALVAREZ, Isabel Pinto. A segregação como conteúdo na produção do espaço urbano. In: VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CÔRREA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria (Orgs). **Cidade Contemporânea:** segregação socioespacial. São Paulo: Contexto, 2016.

ANDRADE, Rosemary Ferreira. **Políticas de Desenvolvimento Regional, Migração, Urbanização e saúde na Amazônia brasileira com ênfase ao município de Macapá**. Dissertação (Mestrado em Enfermagem) – Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal do Pará, Belém, 1995.

AZEVEDO, Sergio de. **A crise da política habitacional:** dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. UFRJ: 1996.

AZEVEDO, Sérgio; ANDRADE, Luis Aureliano G. de. **Habitação e poder** – da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida.** Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

_____. **Confiança e medo na cidade.** Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

BECKER, Howard S. **Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Hucitec, 1994.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social:** fundamentos e história. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

BENACH, Núbia. Da desigualdade social a justiça espacial. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; ALVES, Glória; PADUA, Rafael Faleiros. (Orgs.). **Justiça Espacial e o Direito à Cidade**. São Paulo: Contexto, 2017.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Editora, 1989.

BOTELHO, Lima Ferreira. **Evolução Urbana da Cidade de Macapá**: Análise do perímetro da Fortaleza de São José de Macapá ao Araxá no período de 1950 -2010. 95 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo). UNIFAP, Santana, 2011.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.
BRITO, Daniel Chaves de. **A modernização da superfície: Estado e desenvolvimento na Amazônia.** UFPA/NAEA, 2001

CASTRO, Edna. Urbanização, pluralidade e singularidade das cidades amazônicas. In. Edna Castro. (Org.). **Cidades na Floresta**. São Paulo: Annablume, 2008 (p. 11-39).

CAPATAZ, Joziel Marques; NASCIMENTO, Larissa da Silva**. O Urbano no Amapá:** O caso da Zona Norte Macapaense, Bairro Infraero II (1999-2002). 93 f. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo), UNIFAP, Macapá, 2013.

CARDOSO, Adauto Lucio. **Política Habitacional no Brasil**: balanço e perspectiva. Observatório das Metrópoles, Artigos Científicos, 2008. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/download/adauto_polhab_brasil.pdf 2008>. Acesso em 12 de março de 2017.

_____. **Desigualdades urbanas e políticas habitacionais**. Observatório das Metrópoles, Artigos Científicos. 17 dez 2007. Disponível em: <http://www.observatorio dasmetropoles.ufrj.br/download/adauto_desig_urb_polhab.pdf>. Acesso em: 12 de março de 2017.

CARLOS, Ana Fani**. A condição espacial**. São Paulo: Contexto, 2011.

_____. A prática espacial urbana como segregação e o “direito á cidade” como horizonte utópico. In: VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CÔRREA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria. (Orgs). **Cidade Contemporânea:** segregação socioespacial. São Paulo: Contexto, 2016.

_____. A privação do urbano e o “direito à cidade” em Henri Lefebre. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; ALVES, Glória; PADUA, Rafael Faleiros. (Orgs.). **Justiça Espacial e o Direito à Cidade.** São Paulo: Contexto, 2017.

CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana**. Tradução de Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

COELHO, M. C. N. Cidades da Amazônia em busca de novas interpretações e de novos rumos. In: FATHEUER, J.; ARROYO, J. C.; MACHADO, J. A. Amazônia: estratégias de desenvolvimento sustentável. Belém: UFPA, 1997. p. 48-55.

COELHO, Benedito de Assis. Ressacas: por que protegê-las? Macapá: SEMA, 2006

CUNHA, Josilene Conceição Leal da. **Ações de Desenvolvimento Socioambiental:** O Programa de Melhoria da Qualidade Ambiental Urbana do Amapá GEA-BIDNAS Áreas de Ressacas da Cidade de Macapá. 137 f. Dissertação (Mestrado em

Desenvolvimento e Meio Ambiente Urbano). Universidade da Amazônia (UNAMA), Belém-PA, 2011.

DE LA MORA, Luis. **Produção Social do Habitat**. Habitat para a Humanidade. Recife, 2007.

DENALDI, Rosana. **Políticas de urbanização de favelas**: evolução e impasses. 2003. 242 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2003.

ENGELS, Friedrich. **A questão da habitação**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1988.

_____. **A questão da moradia.** Paris: Ed. Sociales, 1957.

EVANS-PRITCHARD, Edward E. Algumas reminiscências e reflexões sobre o trabalho de campo. In:_____. **Bruxaria, oráculos e magia entre os Azande**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2005, p. 243-255.

FIGUEIREDO, Glória Lúcia Alves et al. Direito à cidade, direito à saúde: quais interconexões? **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 12, p. 3821-3830, Dec. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v22n12/1413-8123-csc-22-12-3821.pdf>. Acesso em: 19 de março de 2018.

FILHO, Herondino dos Santos. **Mapeamento e classificação das áreas de região metropolitana de Macapá-Ap utilizando imagens do satélite.** 141 f**.** Dissertação (Mestrado em Modelagem Matemática e Computacional). Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <http://www.files.scire.net.br/atrio/cefet-mg-ppgmmc_upl/THESIS/37/ herondinodossantosfilho.pdf>. Acesso em 18 de setembro de 2017.

FIX, Mariana**.** A Fórmula Mágica da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo. **Cadernos de Urbanismo**, n. 3. Rio de Janeiro: Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 2000, p.1-15.

FIX, Mariana; ARANTES, Pedro Fioro. **Minha Casa, Minha Vida**: uma análise muitointeressante. 2009. Disponível em: <http://turcoluis.blogspot.com/2009/08/minha-casa-minhavidaanalise-muito.html >. Acesso em 22 de fevereiro de 2017.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional**, 2013-2014.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1959.

GARCIA, Rita Simone da Luz. **A análise dos novos empreendimentos habitacionais na cidade de Macapá, no periodo de 2000 a 2012**: Estudo de Caso dos Conjuntos habitacionais Macapaba e Parque Felicitá. 93 f. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo). Unifap, Macapá-AP, 2014.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. Tradução de Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. 2000. Censo Demográfico

_____. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. 2010. Censo Demográfico

_____. **Síntese de Indicadores Sociais**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2010-2015.

_____. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Pesquisa Nacional por amostra de domícilio. 2017.

_____. **Estimativas populacionais para os municípios e para as unidades da federação brasileiros.** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2015.

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

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução: Rubens Eduardo Farias. São Paulo: Centauro, 2001.

MACHADO, Lia Osório. **Urbanização e Mercado de trabalho na Amazônia Brasileira**. Cadernos IPPUR. (1). 109-138, 1999. Disponível em: <http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/1999-urbanizacao-e-mercado-de-trabalho-na-amazonia-brasileira-LOM.pdf>. Acesso em 14 de novembro de 2017.

MANN, Peter H. **Métodos de investigação sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**: ilegalidade, desigualdades e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. **Habitação e Cidade**. São Paulo: Atual, 1997.

_____. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado**: metrópoles brasileiras. São Paulo em Perspectivas, vol. 14, n. 4. São Paulo, 2000, p. 21-33. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392000000400004>. Acesso em 10 de maio de 2018.

_____. **Brasil, cidades** – alternativas para a crise urbana. Petropólis: Vozes, 2002.

_____**.** Metropóle, legislação e desigualdade. **Estud. av**., São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-166, Aug 2003. Disponível em: <http:// www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200013>. Acesso em 05 de fevereiro de 2017.

_____. **O impasse da política habitacional no Brasil**. Petropólis, RJ: Vozes, 2014.

_____. **Cidade é luta de classes**. Youtube: Café Filosófico, 11 de janeiro de 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=85DwL_ZIEew>. Acesso em 12 de maio de 2018.

_____. **Melancolia na desigualdade urbana.** Youtube: Café Filosófico, 16 de abril de 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=85DwL_ZIEew>. Acesso em 12 maio de 2018.

OLIVEIRA, Maria Cristina Bley da S. de. **Política de Habitação Popular no Brasil**: Passado e Presente. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2000.

PEIRANO, Mariza. Etnografia não é método. **Horiz. antropol.,** Porto Alegre, v. 20, n. 42, p. 377-391, Dec. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-71832014000200015&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 20 abril de 2018.

Plano Urbanístico da Cidade de Macapá. Relatório da Grumbilf do Brasil. São Paulo. 1959.

Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Macapá. SUDAM, 1995.

Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá. Macapá, Prefeitua Municipal de Macapá – SEMPLA, IBAM. 2004

RIBEIRO, Rovaine**.** A política habitacional e sua expressão em municípios periurbanos na Amazônia Oriental: os exemplos de São Sebastião da Boa Vista e São João do Araguaia/PA. In: SANTANA, Joana Valente; HOLANDA, Anna Carolina Gomes; MOURA, Aldebaran do Socorro Farias de. (Orgs.). **A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia**. Belém: Ed. UFPA, 2012.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Desigualdades socioespaciais**: A luta pelo direito à cidade. **Cidades**, v. 4, n. 6, p. 73-88, 2007. Disponível em: < http://revista.fct.unesp.br/index.php/revistacidades/article/viewFile/571/602>. Acesso em 16 de março de 2017.

_____. Loteamentos murados e condomínios fechados: propriedade fundiária urbana e segregação socioespacial. In: VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CÔRREA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria. (Orgs). **Cidade Contemporânea**: segregação socioespacial. São Paulo: Contexto, 2016.

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

ROYER, Luciana de O. **Financeirização da política habitacional**: limites e perspectivas. 194 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. USP, São Paulo, 2009.

SANTOS, Milton. **Metrópole corporativa fragmentada**: o caso de São Paulo. São Paulo: Nobel, 1990.

_____. **O Espaço do Cidadão**. São Paulo: Editora Nobel, 1993.

SEINF. Secretaria Estadual de Infraestrutura. **Relatório de Diagnóstico de Demanda Macapaba**: Fase I: 2012
.
_____. Secretaria Estadual de Infraestrutura. **Plano de desenvolvimento socioterritorial,** empreendimento – residencial Cidade Macapaba Fase I Programa Minha Casa Minha Vida. Macapá, 2016.

SEMZEZEM, Priscila; ALVES, Jolinda de Moraes. Vulnerabilidade social, abordagem territorial e proteção na política de assistência social. **Serv. Soc. Rev.,** Londrina, v. 16, n.1, p. 143-166, Jul./Dez. 2013. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/viewFile/16115/14627>. Acesso em 16 de abril de 2018.

SERRÃO, Sybelle Lima. **Questão habitacional e políticas públicas**: estudo de caso da área alagada Araxá. 129 f. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental e Políticas Públicas). UNIFAP, Macapá, 2013.

SILVA, Adrianna Elias da**. A produção do espaço urbano pelo programa minha casa minha vida (FAIXA I) na região metropolitana de Recife (PE**): entre a reprodução social da vida e a reprodução do espaço de moradia. 116 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano). UFPE, Recife, 2016a.

SILVA, Izanilde Barbosa da. **Projeto Arquitetônico de habitação de interesse social e propostas de ampliação para residências do conjunto habitacional Mestre Oscar Santos**. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo). UNIFAP, Santana-AP, 2016b.

SILVA, Eliane Cabral da. A urbanização em Macapá após a criação do Estado do Amapá: expansão urbana e desigualdade socioespacial. **Ciência Geográfica** – Bauru-XXI – Vol. XXI – (2). Janeiro-Dezembro, 2017, p. 428-441. Disponível em: <http://www.agbbauru.org.br/publicacoes/revista/anoXXI_2/agbxxi2versaointernet/RevistaAGBxxi2-12.pdf >. Acesso em 22 de novembro de 2017.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Ermínia. (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial.** São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982.

SNIS. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. **Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto – 2014**. Ministério das Cidades. Brasília, fevereiro de 2016.

_____. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. **Série Histórica**. Online. Disponível em: < http://app.cidades.gov.br/serieHistorica/ >. Acesso em 10 de março de 2017.

SOUZA, Marcelo Lopes de Souza. Semântica urbana e segregação: disputa simbólica e embates políticos a cidade “empresarialista”. In: VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CÔRREA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria. (Orgs). **Cidade Contemporânea:** segregação socioespacial. São Paulo: Contexto, 2016.

SPOSATI, Aldaisa. Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 68, ano XXII, São Paulo, Cortez, novembro de 2001, pp. 54-83.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Segregação socioespacial e centralidade urbana. In: VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CÔRREA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria (orgs). **Cidade Contemporânea:** segregação socioespacial. São Paulo: Contexto, 2016.

TOSTES, José Alberto. **Planos Diretores no Estado do Amapá:** Uma contribuição para o desenvolvimento regional. Macapá: J. A. Tostes, 2006.

_____. **Plano diretor urbano de 1990**. Macapá: J. A. Tostes, 2012. Disponível em: <https://josealbertostes.blogspot.com.br/2012/06/plano-diretor-urbano-de-1990.html> Acesso em 22 de janeiro de 2018.

_____. Planejamento urbano na cidade de Macapá: análise do projeto habitacional Macapaba. **Revista Atas de Saúde Ambiental**, vol. 4, São Paulo, 2016, p. 1-21.

TOSTES, José Alberto; LUZ, Rita Simone.Planejamento urbano na cidade de Macapá: análise do projeto habitacional Macapaba. **III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo arquitetura, cidade e projeto**: uma construção coletiva. São Paulo, 2014.

VALLADARES, Lícia do Prado. **Passe-se uma casa**: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1978.

_____. **A invenção da favela**: Do mito de origem a favela.com. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

VERDI, Elisa Favaro; NOGUEIRA, Denys Silva. O direito à cidade (nas ruas e na universidade) e o devir da sociedade urbana. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; ALVES, Glória; PADUA, Rafael Faleiros. (Orgs.). **Justiça Espacial e o Direito à Cidade.** São Paulo: Contexto, 2017.

VILAÇA, Ana Paula de Oliveira; LA MORA, Luis de. Habitabilidades e lutas pelo direito a moradia. **I Conferência Latino-Americana de Construção Sustentável X Encontro Nacional de Tecnologia de Ambiente Construído**, 18 a 21 de julho de 2004, São Paulo. Disponível em: <ftp://ip20017719.eng.ufjf.br/Public/AnaisEventosCientificos/ENTAC_2004/trabalhos/PAP1002d.pdf>. Acesso em 21 de março de 2017.

VILLAÇA, Flávio. Efeitos do Espaço sobre o Social na Metrópole Brasileira. **VII Encontro Nacional da ANPUR**, Recife, 1997, p.1375-1385.

_____. **Espaço Intra-Urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 1998.
.

APÊNDICE A - Identificação dos imóveis por quadra e bloco com seus moradores que responderam aos questionários

Tipologia	Quadra	Bloco	Nº	Morador	Idade
Casa	01 – Lote 01	-	10	Simone Ferreira	33
Casa	01- Lote 01	-	15	Ana Paula Gonçalves	34
Casa	01 – Lote 01	-	16	Nildes Fernandes	40
Casa	01 – Lote 01	-	18	Dyme da Costa	35
Casa	01 – Lote 01	-	20	Moacir Pires	47
Apt.	01 – Lote 02	06	104	Janelba Coelho Fonseca	41
Apt.	01 – Lote 02	06	203	Kátia Alves da Silva	35
Apt.	01 – Lote 02	06	204	Naara de Oliveira	25
Apt.	01 – Lote 02	06	302	Doriane Silva dos Prazeres	34
Apt.	01 – Lote 02	06	304	Gilmara Santos Fonseca	30
Apt.	02	14	104	Maria Silva	45
Apt.	02	14	301	Carmem Lúcia	49
Apt.	02	14	304	Célia Moraes Barreto	42
Apt.	02	14	402	Sandra Suely Rodrigues	46
Apt.	02	14	403	Francisco Sávio	44
Apt.	03	10	103	Fernanda Ferreira	20
Apt.	03	10	203	Ana Delma Barreiros	31
Apt.	03	10	302	Ana Raquel	48
Apt.	03	10	304	Socorro Campos	44
Apt.	03	10	401	Doraci Santos	48
Apt.	04	31	103	Raimundo da Silva dos Santos	61
Apt.	04	31	104	Graciete Rocha	49
Apt.	04	31	201	Raimunda Nunes	42

Apt.	04	31	204	Carmem dos Santos Vilhena	28
Apt.	04	31	302	Oziel da Silva Pereira	31
Casa	05	-	03	Aldenora Garcia da Silva	44
Casa	05	-	13	Guiomar Cordeiro	78
Casa	05	-	26	Leide Nubia	39
Casa	05	-	34	Iranilde Rodrigues	34
Casa	05	-	52	Joelma da Costa	28
Casa	06	-	06	Mara Santos	31
Casa	06	-	18	Maria Vitória	50
Casa	06	-	28	Bruna Negrão Chagas	50
Casa	06	-	68	Lucy Correa Batista	59
Casa	06	-	77	Júlia Souza da Costa	41
Apt.	07	05	101	Ilcilene Moraes Sargento	31
Apt.	07	05	202	Élio Ferreira Ribeiro	39
Apt.	07	05	302	Mônica Fabíola	27
Apt.	07	05	401	Mara Rubia	44
Apt.	07	05	403	Vanessa dos Santos	20

APÊNDICE B - Roteiro de Entrevistas com gestores e técnico da Secretaria de Infraestrutura

ENTREVISTA – INSTITUIÇÃO | |

1. Identificação do entrevistado	
1.1 Nome:	1.2 Setor que trabalha:
1.3Função:	1.4 Há quanto tempo trabalha no setor:
1.5 Formação:	

2. Informações sobre o Residencial Macapaba
2.1 Planejamento e Gerenciamento do Programa
2.1.1 Como ocorreu o processo de planejamento do conjunto habitacional: obtenção dos recursos, escolha da empresa, tempo de construção da obra, elaboração do projeto.
2.1.2 Com foi feito a distribuição das moradias na primeira etapa?
2.1.3 Foi realizado um estudo preliminar para identificar o déficit habitacional no município? Se sim, o que foi identificado?
2.1.4 Está sendo realizado o acompanhamento das famílias nas moradias pós-distribuição? A quem está atribuído está responsabilidade?
2.1.5 “Cidade Macapaba” o que representa na concepção desse programa?
2.1.6 Como ocorreu a escolha do local de implantação do conjunto habitacional?
2.1.7 A execução do programa habitacional Macapaba conseguiu atender as metas e os objetivos propostos? Qual a meta do programa e objetivo?
3. Serviços Equipamentos públicos
3.1 Com relação ao projeto original, houve alterações em seus projetos básicos em termos de infraestrutura e equipamentos públicos?
3.1.1Se sim, quais? E o que justificou tais mudanças?
3.2 O Conjunto habitacional foi entregue com todos os equipamentos públicos previstos no projeto final?
3.2.1 Caso tenha respondido não, quais os equipamentos públicos ainda estão em processo de conclusão? Qual prazo para sua finalização?
3.2.3 E quais os equipamentos públicos ainda não foram iniciadas as obras? Quais os motivos? Ainda serão construídos?
3.3 Que fatores impossibilitaram a entrega desses equipamentos em tempo hábil para a população?

3.4 Com relação ao transporte público, foram realizadas modificações na oferta do serviço na região para atender a nova demanda dos moradores do conjunto habitacional?
3.4.1 Se sim, quais?
3.5 A região onde está localizado o conjunto habitacional conta com serviços públicos (educação, saúde, segurança e lazer) para atender a população moradora do bairro e do conjunto? Foi realizado o diagnóstico socioterritorial dessa área?
4. Estrutura física e construtiva das moradias
4.1 Com relação à estrutura física dos imóveis, qual o tamanho do m^2 dos apartamentos, o tamanho das casas e da área total construída?
4.2 Que critérios foram utilizados para definir a quantidade de moradias a serem construídas no programa?
4.3 E Quais os critérios adotados que diferenciam o direito a receber a casa em vez do apartamento?
5. Direito à cidade
5.1 Na sua opinião são percebidas mudanças espaciais no bairro a partir da implantação do conjunto habitacional?
5.2 O programa habitacional foi desenvolvido na perspectiva do direito à cidade?
5.2.1 Se sim, de que forma?
5.3 Programa habitacional atende às diretrizes da Política Nacional de Habitação? Quais estão mais evidenciadas no programa?

Observações *(se jugar necessário utilize o verso deste questionário para fazer as anotações)*

APÊNDICE C - Modelo de questionário aplicado aos moradores do Residencial Macapaba – Fase I.

QUESTIONÁRIO – MORADORES **DATA:** **Nº:**

INFORMAÇÕES SOBRE A UNIDADE DOMICILIAR										
	Primeiro nome do membro da família 02	Idade 03	Parentesco 04	Sexo 05	Escolaridade 06			Tipo de ocupação 07	Progra. de Transferência Renda 08	Equipamentos e eletrodomésticos na residência 09
			1 - chefe 2- Cônjuge 3- Filho 4- Pai/Mãe 5 – Irmão 6- Agregados 7- Outros	1- M 2- F	1 – Analfabeto 2 – Ensino Fund. Inc. 3 – Ensino Fund. Com. 4 – Ensino Médio Inc. 5 – Ensino Médio Com. 6 – Sup. Inc. 7 – Sup. Com.	Frequentam a Escola: 1. Sim 2. Não	Última série cursada na Escola:	1 – Desemp. 2 – Formal com cart. ass. 3 – Informal 4 - Estudante 5- Aposentado 6- Pensionista 7 – Outros	1.Sim 2. Não Qual?	1. Geladeira ( ) sim ( ) não 2. Televisão ( ) sim ( ) não 3. Máq. lavar rou ( ) sim ( )não 4. Computador ( ) sim ( ) não 5. Celular ( ) sim ( ) não 6 . Ar condic. ( ) sim ( ) não 7. Fogão ( ) Sim ( ) não 8. Microondas ( ) sim ( ) não 9. Bicicleta ( ) Sim ( ) não 10. Moto ( ) sim ( ) não 11. Carro ( ) sim ( ) não
01										
02										
03										
04										
05										

2. Contextualização

2.1 Onde você morava antes de vir para cá? (no caso de reassentados: antes do auxílio moradia, no caso de inquilinos, compradores, e outros):
( ) Área de Ressaca ( ) Comunidade Quilombola
( ) Área de Invasão ( ) Outros._____
( ) Loteamento

2.1.1A localização de sua antiga casa:
( ) Zona Urbana ( ) Zona Rural

2.2 Com relação a sua casa antiga:
2.2.1 Posse:
( ) própria ( ) dos pais/ ou parentes
( ) alugada ( ) Outros: _____

2.2.2 Quantos cômodos tinha sua casa?
( ) 4 cômodos (2 quartos, 1 sala, 1 cozinha) ( ) 1 cômodo
( ) 3 cômodos (1 quarto, 1 sala, 1 cozinha) ( ) outros: _____
( ) 2 Cômodos (1 quarto e sala e cozinha compartilhado)

2.2.3 Há quanto tempo você morava na sua casa antiga?
( ) Menos de 1 ano ( ) 5 a 7 anos
( ) 1 a 3 anos ( ) Acima de 7 anos
( ) 3 a 5 anos

2.3 No processo de inscrição você podia fazer a opção de escolha receber uma casa ou apartamento?
( ) Sim ( ) Não

2.4 Ano em que recebeu o empreendimento habitacional?
( ) 2014 ( ) 2015 ( ) 2016 ( ) 2017

2.5 Quanto tempo você teve que esperar até ser beneficiado com um imóvel no programa habitacional?
( ) 1 a 2 anos ( ) 4 a 5 anos
( ) 2 a 3 anos ( ) Acima de 5 anos
( ) 3 a 4 anos

2.6 Se você fosse reformar sua casa, o que mudaria primeiro? Por qual motivo?
( ) Nada ( ) Colocaria grades
( ) Ampliaria para mais um cômodo ( ) Construiria um muro (no caso de casas)
( ) Trocaria as cerâmicas do piso ( ) Outros. O quê_____
( ) Pintaria as paredes
( ) Trocaria as janelas ou portas

3. Informações sobre o Residencial Macapaba

3.1 Moradia

3.1.1 O que você considera de melhor de morar no conjunto?
( ) Localização ( ) Outros: _____
( ) A qualidade construtiva das moradias
( ) O serviço de transporte público
( ) Segurança

3.1.2 O que você considera de pior de morar no conjunto?

( ) Violência

( ) Localização ( ) Falta de Escolas ( ) Inexistência de Postos de saúde no conjunto ( ) Insuficiência dos transporte público para atender a demanda ( ) Outros._____
3.1.3 A mudança para nova moradia resultou em novos custos para manutenção da família? Se sim, quais?
3.1.4 Como você avalia a oferta de serviços de água e esgoto no conjunto? ( ) Péssima qualidade, não atende satisfatoriamente as necessidades dos moradores ( ) Bom, mas precisa ser melhorado o tratamento da água e do esgoto ( ) Excelente, ( ) Outros. O quê?_____ Obs: Se necessário relatar os problemas identificados pelos moradores para cada um dos itens em separadamente.
3.2 Educação
3.2.1 Em geral, quais os motivos de seus filhos não estarem frequentando a escola? ( ) Não conseguiu vaga em escolas próximas ao conjunto ( ) Não há unidades escolares no conjunto habitacional ( ) Dificuldade de pagar transporte para os filhos estudarem devido à distância ( ) Outros. O quê?_____
3.2.2No caso dos seus filhos que estejam estudando as escolas localizam-se? ( ) no bairro onde situa-se o conjunto ( ) bairros distantes do conjunto
3.2.2.1 Quais os motivos levaram a optar por essa(s) escola (s)? ( ) As escolas no bairro ao entorno não oferecem vagas ( ) Escola onde seu filho estudava na moradia antiga ( ) Outras. O quê?_____
3.2.3 No local de sua moradia antiga, as unidades escolares que seus filhos frequentavam localizavam-se: ( ) Próximas das moradias ( ) Distantes das moradias
3.2.4 Para você, a mudança para o conjunto possibilitou um maior acesso ou maior dificuldade para o desenvolvimento educativo de seu(s) filho(s)?
3.3 Saúde
3.3.1 Depois que você se mudou para cá, quando necessita de algum serviço público de saúde, onde você busca o atendimento? Quais os motivos?
3.3.2 E na sua moradia antiga onde você buscava atendimento? Quais os motivos?

3.3.3 Houve mudanças no acesso aos serviços de saúde após a sua chegada ao conjunto habitacional? Se sim, quais?

3.4 Transporte

3.4.1 Em geral, como você realiza a maior parte de seu deslocamento do conjunto em direção aos outros bairros da cidade:

( ) utiliza somente o transporte público ( ) de bicicleta
( ) utiliza parcialmente o transporte público ( ) a pé
( ) utiliza, em geral, transporte alternativo (mototáxi) ( ) dificilmente sai do conjunto
( ) utiliza geralmente o transporte particular regulamentado (táxi)
( ) possuí veículo próprio

3.4.2 Se você utiliza o transporte coletivo, a linha que atende o conjunto possibilita o deslocamento para bairros mais distantes?

( ) Parcialmente, sendo necessário pegar mais de um ônibus
( ) Totalmente, não sendo necessário mais de um ônibus para chegar ao destino final
( ) Outros. O quê?_____

3.4.3 Em geral quanto tempo você gasta na parada de ônibus nos dias de semana?

( ) Menos de 10 min ( ) 20 a 30 min ( ) 50 a 60 min
( ) 10 a 15 min ( ) 30 a 40 min ( ) Acima de 60 min
( ) 15 a 20 min ( ) 40 a 50 min

3.4.4 Em geral, quanto você gasta mensalmente com transporte coletivo?

( ) Nada. Utiliza passe social ( ) R$300,00 a R$400,00
( ) Menos de R$100,00 ( ) Acima de R$500,00
( ) R$100,00 a R$200,00
( ) R$ 200 a R$ 300,00

3.4.5 E quanto você gastava na moradia anterior?

( ) Nada. Utiliza passe social ( ) R$300,00 a R$400,00
( ) Menos de R$100,00 ( ) Acima de R$500,00
( ) R$100,00 a R$200,00
( ) R$ 200 a R$ 300,00

3.4.6 Como ocorria a oferta do serviço em relação a sua moradia anterior?

( ) Não há diferença em relação à moradia atual
( ) Havia maior número de linhas de ônibus atendendo o bairro
( ) Menor tempo de espera na parada
( ) Outros. O quê?_____

3.5 Lazer

3.5.1 Em geral, o que você e sua família fazem durante seu tempo livre?
( ) Ficam em casa
( ) Frequentam igrejas
( ) Passeiam pelas praças e parques no conjunto ou no bairro
( ) Visitam casas de parentes e amigos
( ) Outros. O quê_____

3.5.2 Você faz uso das áreas dos parquinhos no conjunto? (anotar a justificativa)
( ) Sim ( ) Não

3.5.3 Você faz uso das áreas de parques e praças do bairro ao entorno? ( ) Sim. Justifique_____ ( ) Não. Justifique_____
3.5.4 Na sua moradia anterior existiam espaços públicos de lazer? Caso sim, vocês faziam usos desses espaços? Quais os motivos?
3.6 Segurança
3.6.1Você costumar passear pelo conjunto ou pelo bairro à noite? ( ) Sim. Justifique_____ ( ) Não. Justifique_____
3.6.2 Você se sente seguro no conjunto? ( ) Sim ( ) Não
3.6.3 Como é feito policiamento no conjunto? Tem-se apresentado como a forma adequada para garantir segurança aos moradores?
4. Informações sobre a vida no Conjunto Macapaba I
4.1 Comparando a sua moradia atual com a anterior, aponte aquilo que você considera que melhorou na sua vida.
4.2 Comparando a sua moradia atual com a anterior, aponte aquilo que você considera de ruim em comparação com a moradia antiga.
4.3 Se fosse possível, você gostaria de se mudar para outro lugar? Se sim, para qual lugar?