

6.05.99 - Planejamento Urbano e Regional

O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM ARACAJU-SE: OS EFEITOS DA SEGREGAÇÃO DA MALHA URBANA NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CIDADE

Viviane Luise de Jesus Almeida¹, Sarah Lúcia Alves França²

1. Estudante do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Sergipe (DAU-UFS).
2. Doutora em Arquitetura e Urbanismo e Professora Adjunta do DAU-UFS/Orientadora

Resumo

O Programa Minha Casa Minha Vida modificou cenários nas capitais brasileiras a partir da implementação de empreendimentos residenciais localizados especialmente em bairros com deficiência ou ausência de oferta de oportunidades urbanas. Com a premissa de diminuir o déficit habitacional, o PMCMV subsidiou em Aracaju 73 complexos entre 2009 a 2021. Com números favoráveis, porém não eficazes no cumprimento do seu objetivo inicial, destinou somente 15% das unidades para as famílias de 0 a 3 salários mínimos, maior fatia do déficit conforme a Fundação João Pinheiro (2020), e os inseriu em áreas distantes dos postos de trabalho e dos serviços e equipamentos públicos. É neste sentido que esta pesquisa tem o objetivo de analisar os padrões de inserção urbana dos empreendimentos contratados em Aracaju, observando a efetivação do direito à cidade, a partir de levantamento bibliográfico, de informações, e mapeamento dos empreendimentos e equipamentos públicos na capital sergipana.

Palavras-chave: Expansão urbana; Habitação de Interesse Social; Políticas Públicas Habitacionais.

Apoio financeiro: CNPQ

Introdução

Há um longo processo histórico por trás da produção da cidade, e em especial oriunda da habitação. Suas discussões ganharam grande proporção nos primeiros anos do século XX (década de 30), em decorrência da necessidade de apontar propostas para readequação do espaço urbano, onde uma prática de construção higienista das cidades, “obrigou” os trabalhadores das classes mais pobres a saírem dos centros urbanos, em direção às áreas periféricas, formando favelas (DUARTE, 2013). Com o Estado à frente da problemática habitacional a partir da década de 40, a produção de cidade dispersa é ainda mais evidenciada com a implementação dos programas habitacionais, como o Banco Nacional de Habitação (BNH) (1964-1986), o Programa de Arrendamento Residencial (1999-2008), e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em 2009, implementado através de Lei Federal nº 11.977/2009, que privilegiou o papel do setor privado como agente promotor na política habitacional de interesse social (HIS) (CARDOSO, 2017).

Sendo o alvo da discussão, o PMCMV, diferencia-se dos demais em seu âmbito de alcance, com investimento público e linhas de crédito jamais vistos em outros programas de HIS. Além disso, foi questão de destaque o padrão de implantação urbana dos empreendimentos, que geraram impactos negativos na transformação e reconfiguração dos espaços na cidade, incentivando a ocupação e formação de novas áreas de expansão, através da inserção desses em bairros distantes e fora do tecido consolidado, acirrando entraves e afastando oportunidades urbanas (AMORE, 2015; SHIMBO, 2010). Além de distanciar as famílias da justa efetivação do direito à cidade, que se constitui como acesso às necessidades básicas da vida urbana, como o trabalho, habitação e lazer (LEFEBVRE, 2008).

Esses processos decorrentes da implementação das habitações financiadas por esse programa também ocorreram em Aracaju. Desta maneira esta pesquisa tem o objetivo de analisar os padrões de inserção urbana dos empreendimentos contratados em Aracaju, observando a efetivação do direito à cidade, a partir de levantamento bibliográfico, de informações, e mapeamento dos empreendimentos e equipamentos públicos na capital sergipana.

Metodologia

Para essa pesquisa inicialmente foram pesquisadas referências bibliográficas, sobre as premissas, diretrizes e lógicas do Programa Minha Casa Minha Vida a partir de autores que o estudam, buscando informações sobre os padrões de inserção urbana dos empreendimentos em todo o Brasil. Sequentemente, foram realizados levantamentos bibliográficos sobre o processo de expansão urbana de Aracaju, através de teses, dissertações e artigos, bem como a busca de dados no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre o Censo Demográfico de 2010 e das perspectivas para 2020.

Após as etapas de levantamentos bibliográfico e de dados, buscou-se os dados levantados junto à CAIXA e Ministério de Desenvolvimento Regional, iniciando assim, a delimitação dos perímetros dos complexos habitacionais, utilizando o software Google Earth, através do georreferenciamento com imagens satélites e transferência desses dados para o software Qgis. Posteriormente foram coletados nas secretarias municipais de saúde e educação e no Governo de Sergipe dados sobre os equipamentos públicos de saúde e educação, tais quais: Unidades Básicas de Saúde (UBS), Hospitais e Maternidades, Escolas Municipais de

Ensino Infantil (EMEI), Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEF) e Escolas Estaduais, locando cada um desses por meio de georreferenciamento. Por último, de forma a qualificar os espaços do entorno das habitações, estas foram sobrepostas quanto à oferta de equipamentos públicos, avaliando-as assim do ponto de vista da efetivação do direito à moradia e à cidade.

Resultados e Discussão

O Programa Minha Casa Minha Vida de 2009, tinha o intuito de reduzir o déficit habitacional através do fomento da indústria da construção civil. Finalizado em janeiro de 2021, e substituído pelo Programa Casa Verde e Amarela (BRASIL, 2021), após construir mais de 5 milhões de moradias, tinha como fonte de financiamento a Caixa, através de recursos da União, FGTS e BNDS. Entre 2009 e 2021, o programa tinha como alvo quatro faixas de atendimento: para as famílias de 0 a 1600 reais (a faixa 1), famílias de renda até R\$2.600,00 (faixa 1.5), de até R\$4.000,00 (faixa 2) e famílias de até R\$7.000,00 (faixa 3) conforme os valores atualizados na última fase.

Constata-se que o PMCMV se insere em meio ao processo de consolidação da política nacional de habitação de forma desestabilizadora, devido a dinamização da produção no setor da construção civil e sua cadeia produtiva, em detrimento da efetivação do direito à moradia e à cidade, conforme demandas apontadas pelo déficit habitacional brasileiro (AMORE 2015; CARDOSO 2017; FERREIRA, 2012; FRANÇA, 2019).

Cabe explicar ainda que conforme a Constituição Federal (1988), art 6º “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”. Desta maneira a produção urbana deve assegurar os direitos básicos, ou ainda o direito à cidade, que transfigura-se a partir das necessidades básicas da vida urbana (LEFEBVRE, 2008). Lefebvre (2008,p. 139) argumenta que “ Mudariam a realidade se entrassem para a prática social: direito ao trabalho, à saúde, à habitação, aos lazer e à vida. Entre esses direitos em formação figura o direito à cidade”.

O Estatuto da Cidade, promulgado em 2001, por sua vez, no artigo 2º, inciso I, regulamenta que a política urbana deve assegurar o direito a cidades sustentáveis, compreendido como “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2001). Tendo isso em vista, é importante apontar que o quesito quantitativo do programa foi diretamente desproporcional à qualidade urbanística e habitacional, pois com a grande demanda de produção para obtenção de maior lucratividade, o setor imobiliário apelou para a implantação de empreendimentos em grandes glebas, ocupando terras baratas, sem disponibilidade de infraestrutura, serviços públicos, equipamentos coletivos, reproduzindo o padrão periférico nas cidades brasileiras.

Em Aracaju não foi diferente. Capital do Estado de Sergipe, localizada na porção leste, banhada pelo Oceano Atlântico, é constituída por uma área territorial de 182,163 m², população estimada de 664.908 habitantes (IBGE, 2020), vivendo em 169.586 domicílios (IBGE, 2010), tendo toda a sua área considerada urbana (IBGE, 2010). Com um território especialmente longitudinal, sua malha urbana é marcada por uma expansão sentido Oeste, Norte e Sul, indo em direção aos municípios de sua Região Metropolitana (França, 2019).

Nessa perspectiva também é importante considerar o acesso às oportunidades urbanas na capital, denominadas a partir da oferta de equipamentos públicos (escola, saúde, lazer, cultura, etc), agregados ao conceito de direito à cidade. Além disso, soma-se a oferta de infraestrutura, de emprego e renda, que se constituem no direito à moradia e a cidade. Vale destacar que esses equipamentos públicos estão dispostos principalmente nas áreas urbanizadas, classificadas pelo IBGE (2015), como densas, representando uma ocupação contínua e mais consolidada, e pouco densas, constituídas por espaços em processo de ocupação.

Aracaju recebeu 73 empreendimentos do PMCMV dispendo de 15.294 U.H entre 2009 a 2021, sendo 6 destinados para faixa 1 (com 1.857 U.H), 5 para faixa 1.5 (1.419 U.H), 39 para a faixa 2 (7.091 U.H), 17 para a faixa 3 (3.237 U.H), e 5 para as faixas 2 e 3 (sendo 1.690 U.H). Dentre esses, 69 são na forma de apartamento. Quanto aos padrões de inserção, constatou-se a implantação das moradias de forma dispersa e fragmentada (repetindo práticas anteriores do Banco Nacional de Habitação, com vigência entre a década de 60 a 80), entremeados de vazios e/ou áreas ambientais, às margens periféricas das zonas norte, oeste e sul da capital.

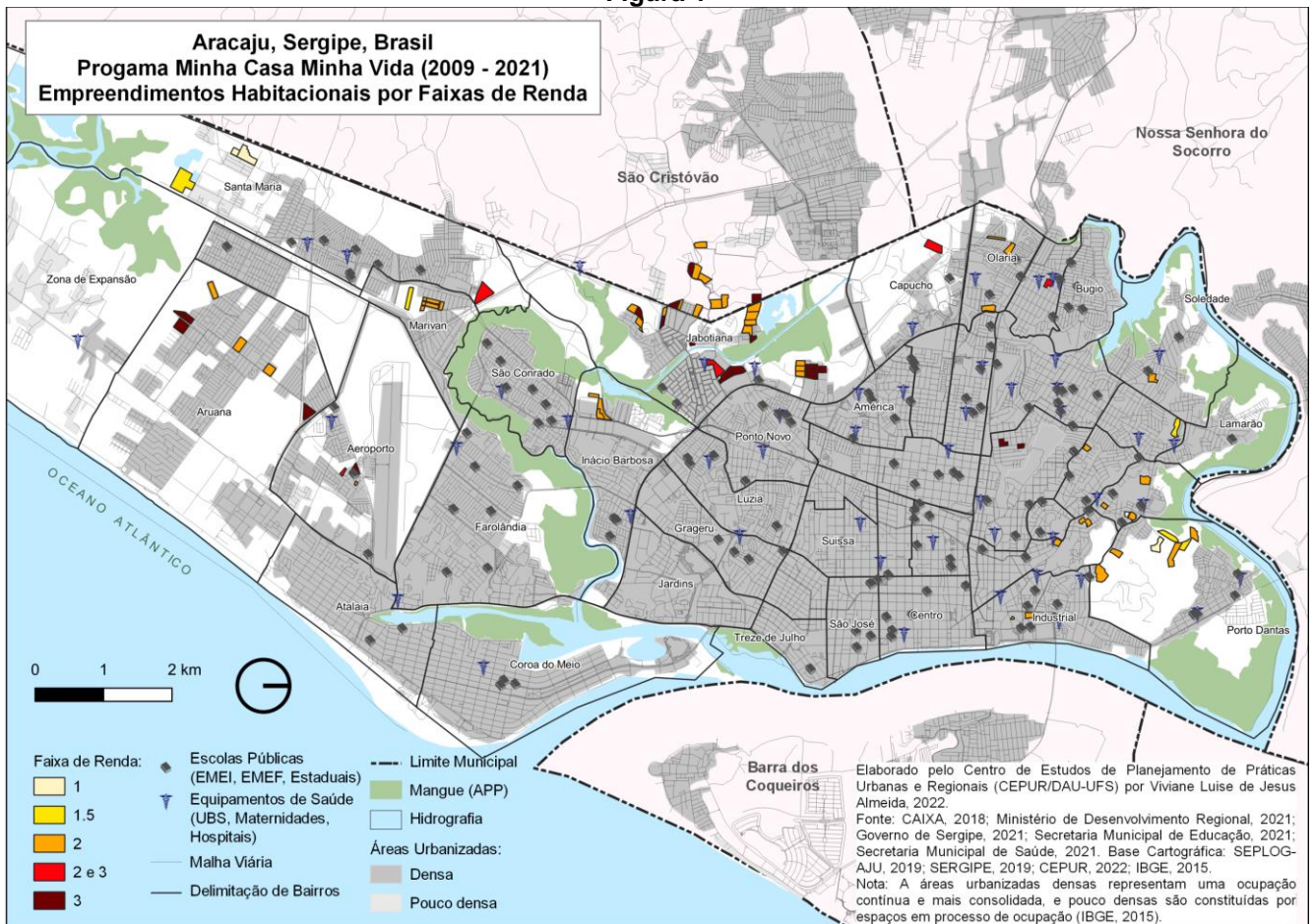
Ao norte, observam-se empreendimentos localizados nas áreas urbanizadas (conforme classificação do IBGE, 2010), em exceção do bairro Porto D’Antas, que corresponde à “área pouco densa” face às suas características ambientais (Área de Preservação Ambiental Estadual, comumente conhecida como Parque da Cidade), cujos conjuntos foram construídos às margens desta. Na porção Oeste, os complexos habitacionais estão no bairro Jabotiana e adjacências, próximas às áreas de mangue e às margens do Rio Poxim, ultrapassando o limite com o município de São Cristóvão no Loteamento Cabrita, induzindo o fortalecimento da metropolização através da conurbação dessa área. Ao sul, especialmente nos bairros Aruana e Santa Maria, destacam-se as moradias localizadas em áreas com pouca ou nenhuma urbanização, comprometendo assim, o acesso às oportunidades urbanas e a efetividade do direito à cidade e à moradia.

Se forem relacionados os quesitos localização dos empreendimentos e renda familiar por bairro, constata-se que os padrões de inserção urbana dessas habitações ocorre nos bairros mais carentes, que abrigam famílias com renda familiar de até 3SM: Santa Maria, Porto Dantas, Olaria, Japãozinho, Santo Antônio, Industrial, Cidade Nova, Dezoito do Forte, Capucho, Soledade e Jardim Centenário. Os bairros Jabotiana e Aruana, cujos complexos habitacionais ali implantados correspondem a faixa 3, ainda apresentam

características rurais e fragmentação espacial (áreas pouco densas pelo IBGE), com vazios intercalados as áreas de preservação ambiental, que tem causado sérios conflitos ambientais e judiciais na última década (França, 2019).

Na porção sul ainda é possível observar a ocorrência de dois processos contraditórios: 1. a inserção de moradias da faixa 1, fragmentadas e sem conexão à ocupação pré-existente no bairro Santa Maria, considerado como o bairro com maior índice de pobreza e desigualdade social da capital; 2. a dispersão de condomínios fechados destinados às faixas 2 e 3 no bairro Aruana, alvo nas duas últimas décadas da apropriação do mercado imobiliário seja com condomínios horizontais, entremeados às áreas ambientais e terrenos vazios, ou associado ao Estado na implantação de 17 conjuntos habitacionais do Programa de Arrendamento Residencial entre 2001 e 2008 (FRANÇA, 2019). Entretanto, evidenciam-se semelhanças em ambas áreas: distanciamento dos subcentros e ausência de equipamentos de saúde e educação no entorno das moradias contratadas pelo programa (Figura 1).

Figura 1



Fonte: Elaboração própria, 2022.

Nesse aspecto da localização por faixas de renda, reafirma-se a correlação entre concentração dos complexos habitacionais, padrão de urbanização e níveis de renda, resultando no processo de segregação espacial, evidenciado pela inserção de moradias destinadas às faixas 1 e 2 no bairro Porto D'Antas, sem urbanização (pouco densas), distantes dos postos de trabalho e dos equipamentos públicos de saúde e educação, todavia próximo aos limites com Nossa Senhora do Socorro. Contraditoriamente, nos bairros da zona norte, Joãozinho, Industrial, Olaria, Soledade, Jardim Centenário e Santo Antônio, embora caracterizados como renda baixa, foram marcados por empreendimentos de faixa de renda 2, próximos a escolas e postos de saúde.

Diante disso, observa-se que o padrão de inserção urbana das habitações está atrelado a faixa de renda a ser destinada, resultando em áreas de segregação e homogeneidade social, como nos bairros Porto D'Antas, Jabotiana/Grande Rosa Elze e Aruana, fora das áreas urbanizadas (densas - IBGE, 2010) distantes das oportunidades da cidade. França (2019) ao avaliar a produção habitacional na capital, traça esses bairros como novos vetores de expansão urbana, decorrentes da atuação pactuada entre mercado imobiliário e Estado.

O protagonismo do mercado imobiliário, responsável pela implantação de 95,5% das moradias do PMCMV em Aracaju, evidenciou o direcionamento dos empreendimentos para fora das áreas com urbanização e com oferta de oportunidades. Nesses bairros, a terra tem baixo valor como produto, possibilita maior lucratividade para construtora. Para isso, o capital atrai àqueles de maior poder aquisitivo às áreas com mais oferta de urbanização e exclui as famílias carentes do acesso ao mercado formal da moradia e das políticas

básicas (FERREIRA, 2012; FRANÇA, 2019).

Conclusões

No seu discurso inicial, o Programa Minha Casa Minha Vida tinha como proposta a redução do déficit habitacional brasileiro. Entretanto, a pesquisa constatou que houve uma priorização do mercado pela construção de unidades habitacionais destinadas a famílias das faixas 2 e 3, reduzindo a oportunidade da moradia digna e própria para aquelas famílias de 0 a 3 SM inseridas no déficit.

Neste sentido também, ocorreu a grande dispersão desses empreendimentos dentro da malha urbana de Aracaju, reafirmando a segregação socioespacial e desigualdades existentes. Com isso, provocou-se o distanciamento das oportunidades urbanas, em especial, o acesso a equipamentos públicos de saúde e educação e aos postos de trabalho, afastando essas famílias da efetivação do real direito à cidade.

A produção da habitação verticalizada (que atingiu até 16 pavimentos), de responsabilidade do capital, inferiu conflitos ambientais e problemas de mobilidade nos bairros Jabotiana, Aruana e Santa Maria.

Portanto, em Aracaju, através de novos padrões urbanos, caracterizado pela dispersão urbana (conceituada por Reis, 2006), cuja produção habitacional do programa deu-se, afastada cada vez mais das oportunidades urbanas. O resultado é a consolidação do padrão de cidade periférica e insustentável do ponto de vista urbano e ambiental, ocasionando assim, distanciamento da efetivação do direito à cidade e à moradia.

Referências bibliográficas

- AMORE, Caio S.; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFFINO, Maria Beatriz Cruz (orgs.). **Minha Casa... E a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. – 1. Ed. – Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em fevereiro de 2020.
- BRASIL. Lei Federal. **Lei número 14.118/21 de 12 de janeiro de 2021**. Disponível em <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.118-de-12-de-janeiro-de-2021-298832993>>. Acesso em 24 de março de 2021.
- BRASIL. Lei Federal. **Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em 29 de junho de 2021.
- CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; JAENISCH, Samuel Thomas (orgs.). **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise**. – 1.ed. – Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2017.
- DUARTE, Maurizete P. L. **O Governo Vargas e as primeiras tentativas do estado na provisão de habitação popular**. In: XXVII Simpósio Nacional de História, 2013. Natal, RN, 2013.
- FERREIRA, João Sette Whitaker. **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para implementação de projetos habitacionais e urbanos**. – São Paulo: LABHAB; FUPAM, 2012.
- FRANÇA, Sarah Lúcia Alves. **Vetores de Expansão Urbana: Estado e Mercado na produção da habitação em Aracaju-SE**. São Cristóvão: Editora UFS, 2019.
- Fundação João Pinheiro. **Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2020.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Áreas urbanizadas do Brasil: 2015**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100639.pdf>>. Acesso em 29 de junho de 2020.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2011.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Estimativa do Censo Demográfico 2020**. Rio de Janeiro, 2020.
- LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5ª edição. São Paulo: Centauro, 2008.
- REIS, Nestor G. **Notas sobre urbanização dispersa e mudanças no tecido urbano**. São Paulo: Via das Artes, 2006.
- SANTOS, Mário Jorge Silva A. **(re)produção da segregação socioespacial na Região Metropolitana de Aracaju (SE) : interfaces da ação do Estado e do capital**. Tese. Doutorado em Geografia da Universidade Federal de Sergipe, 2018.
- SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo. São Carlos, 2010.
- SOUZA, Bárbara Cecília Machado Fontes de. **Desenvolvimento regional e gestão metropolitana: reflexões a partir da política habitacional na Região Metropolitana de Aracaju**. São Cristóvão: Universidade Federal de Sergipe, 2009.