

A QUESTÃO HABITACIONAL NA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE ¹

Bruna Camila Lima de Almeida²
Cristina Pereira de Araujo³

DOI: DOI 10.5752/P.2316-1752.2020v27n41p117

Resumo

Este artigo tem como objetivo avaliar os conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) na Região Metropolitana do Recife (RMR). Observa se estão inseridos na malha urbana ou se repetem a lógica de programas anteriores, cuja inserção ocorria em áreas periurbanas. Para tanto, o artigo trata da questão habitacional, aborda o PMCMV na RMR e avalia a relação déficit habitacional x unidades construídas. Conclui que houve um diminuição do déficit e que a inserção é 100% urbana.

Palavras-chave: Habitação social. Planejamento urbano. Progra-

1. Esse artigo toma por base a dissertação de mestrado de Bruna Almeida no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano (MDU) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), sob orientação de Cristina Pereira de Araujo.

2. Arquiteta pela UFPE, Mestre em Desenvolvimento Urbano pela UFPE.

3. Mestre e Doutora pela FAUUSP, Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano (MDU) e do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFPE.

THE HOUSING ISSUE IN THE METROPOLITAN REGION OF RECIFE

Abstract

This paper intends to evaluate the new housing units produced by the housing program Minha Casa Minha Vida, in a group of cities in Brazil that makes the Metropolitan Region of Recife. The urban insertion here is studied in comparison to solutions adopted in previous programs. The study addresses the housing issue and analyses the housing deficit x housing units relation in the cities. It concludes that the housing deficit has diminished and the new housing units are in urban areas.

Keywords: Housing programs. Recife's Metropolitan Region. Social housing. Urban planning

EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE RECIFE

Resumen

Ese artículo toma la Región Metropolitana de Recife (RMR), uno conjunto de ciudades en Brasil, para evaluar la inserción de nuevos conjuntos habitacionales del Programa Minha Casa Minha Vida en relación con las soluciones vistas en programas anteriores. El artículo estudia el tema de la vivienda y evalúa la relación entre déficit habitacional y nuevas unidades de habitación en las ciudades de la RMR. Concluye que hubo una reducción del déficit y las nuevas unidades están en áreas urbanas.

Palabras-claves: Programas de vivienda. Región Metropolitana de Recife. Urbanismo Vivienda social.

Introdução

A Constituição Federal reconhece a moradia como um direito social em seu artigo 6º, assim como o documento referente aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1991 da Organização das Nações Unidas (ONU) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Desse modo, o reconhecimento da moradia digna enquanto direito entra em conflito com o crescente índice de déficit habitacional observado no Brasil. Como forma de garantir o direito à moradia, diferentes governos adotaram políticas públicas que promoveram a construção de novas unidades habitacionais. No entanto, nem sempre em localizações adequadas, geralmente distantes do centro e do acesso a comércio e serviços.

Buscando compreender a relação das políticas públicas de cunho habitacional e a promoção de moradia digna, o artigo visa traçar um panorama dos programas habitacionais, além de compreender sua relação com o fator localização, entendido como a relação entre a habitação e os centros de comércio, trabalho, lazer e outras sub-centralidades, como aponta Villaça (2001). O artigo foi desenvolvido em duas partes. Na primeira parte, é traçado um percurso histórico da promoção de moradia social no Brasil com base na periodização proposta por Cardoso (2017a; 2017b), que divide a intervenção do Estado na moradia em escala nacional em cinco momentos diferen-

tes: 1850 – 1930, que denominaremos da era Pré-Vargas; 1930 – 1964, Era Vargas; 1964 – 1986, Ditadura Militar; 1986 – 2003, Redemocratização; e 2003 – 2016, Governos Lula – Dilma. Essa periodização também foi utilizada para estudar a moradia social na RMR.

Já na segunda parte foi feita uma análise focalizada no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), mais recente política pública realizada nacionalmente e que tinha entre seus objetivos, de acordo com a cartilha divulgada pela Caixa Econômica Federal (CEF, 2009), a redução do déficit habitacional a longo prazo. A produção habitacional do PMCMV para a faixa 1, que atende famílias com renda mensal de até R\$1.395,00, de acordo com o próprio documento, foi mapeada e quantificada.

Esses mapas destacam quais outros usos ou equipamentos públicos estão presentes no seu entorno, a fim de evidenciar a localização das novas moradias e sua relação com os demais usos do solo no intuito de verificar se a premissa de que os conjuntos habitacionais são construídos fora do perímetro urbano, ou em suas franjas, distantes das ofertas de serviço, comércio e equipamentos públicos, se mantém. As figuras que mostram a produção habitacional foram produzidos a partir do Atlas de Desenvolvimento Humano da RMR e do google earth pro com dados disponibilizados pela Caixa Econômica Federal. A localização dos novos conjuntos foi analisada

considerando a sua proximidade de acesso ao transporte público e usos comerciais, de serviços e institucionais, a uma distância caminhável, num raio de 500 m. O trabalho foi realizado de modo a responder à pergunta: o PMCMV conseguiu cumprir seus objetivos de diminuir o déficit habitacional e promover moradia digna na RMR, se comparado com os programas habitacionais anteriores?

As políticas de habitação social em perspectiva histórica

O Brasil passou por um processo de urbanização acelerado, que teve como consequências relevantes para o estudo da habitação social, o aumento populacional urbano que extrapolou, e muito, a oferta de moradia. Desde o final do século XIX, diferentes intervenções estatais ocorreram para regular ou promover a habitação, especialmente a partir da década de 1960, incluindo também a habitação social. Para uma descrição das diferentes medidas adotadas por diferentes governos do País em relação à questão habitacional, adotou-se a periodização apontada por Cardoso (2017a; 2017b). Ela é dividida em cinco momentos (Quadro. 1), tendo como marco o governo vigente em cada período e as soluções adotadas para promover novas unidades habitacionais ou regulamentar a moradia. A periodização proposta evidencia as diferentes formas de pensar a questão da moradia, a partir de uma realidade social.

Momento	População (última década)	Contexto Histórico	Características Gerais	Política Habitacional
1850- 1930	30.635.605	Crise da habitação após crescimento populacional urbano	aumento da população urbana e reformas de cunho higienistas	Lei de Terras
1930- 1964	70.992.343	Era Vargas	Início de uma intervenção estatal na produção de moradia popular e para classe média	Política dos Institutos de Aposentaria e Pensão (IAP) e Fundação da Casa Popular (FCP)
1964- 1986	121.150.573	Ditadura militar	Habitação social como forma de manter a população satisfeita para evitar manifestações populares; <i>boom</i> imobiliário	Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e Banco Nacional de Habitação (BNH)
1986- 2003	165.590.693	Redemocratização e neoliberalismo econômico	Descentralização das políticas públicas nacionais e instabilidade política	Descentralização em nível nacional e avanços em níveis locais
2003- 2016	190.560.799	Governos de Lula e Dilma Rousseff	Retorno às políticas habitacionais após descentralização	Programa Minha Casa, Minha Vida

Quadro 1 | As políticas habitacionais no Brasil em perspectiva histórica.

Fonte: Dados retirados do IBGE e de Cardoso (2017a; 2017b).

A produção habitacional através de políticas públicas no recorte espacial adotado, a Região Metropolitana do Recife (RMR), também pode ser entendido com base nessa periodização, porém com algumas considerações, visto que ela foi pensada para o contexto nacional. Enquanto no primeiro momento (1850-1930), a qual denominamos de Era pré-Vargas, o Brasil começava a identificar uma crise na moradia e aumento de ocupações irregulares (CARDSOSO, 2017a), a principal característica encontrada na RMR era a incipiente urbanização.

Na era pré-Vargas não foi constatada nenhuma política habitacional de fato, evidenciando-se, no entanto, as reformas higienistas de expulsão da população mais pobre das áreas centrais, sobretudo dos grandes centros da época, como São Paulo e Rio de Janeiro, onde já se observava um aumento do fluxo populacional (BONDUKI, 2004). A principal mudança social desse período foi o fim do regime escravocrata com a assinatura da Lei Áurea de 1888. A população recém-liberta, que não contou com nenhuma política ou forma de inserção na sociedade, obviamente também não teve acesso à moradia, restando-lhe a auto-construção em ocupações irregulares nas áreas urbanas, para onde se deslocava à procura de trabalho.

Por outro lado, a Lei de Terras (Lei 601 de 18 de setembro de 1850) institucionalizava a propriedade privada e a destituição do trabalhador do seu meio de subsistência:

“apenas as pessoas brancas, puras de fé e senhores de escravos poderiam se candidatar à aquisição de terras” (ARAUJO, 2011, p.56). A combinação Lei de Terras, por seu caráter excludente, e Lei Áurea, por abandonar o ex-escravo à sua própria sorte, foram as grandes responsáveis pelo imenso contingente populacional que se dirigiu às cidades e nelas, não encontrou alternativa de trabalho e tampouco, de moradia.

Em escala regional, o período pré-Vargas se caracterizou pela expansão do território do Recife, que deixou de ser vila e passou a ser reconhecida como cidade (Alves, 2009). Durante esse período, Freyre (1936) aponta o surgimento dos mocambos, habitações improvisadas construídas pelos próprios habitantes nos entornos da cidade e em áreas alagáveis como forma de acesso à moradia. Os mocambos já ocupavam os mangues de Recife desde o século XVII e, assim como aconteceu nacionalmente, com a abolição da escravatura eles passaram a se multiplicar, ocupando não só os mangues e planícies alagáveis, como também as áreas de morros (AGUIAR; ARAUJO, 2020).

Já na era Vargas, que compreende até o governo de Juscelino Kubistchek, a provisão de habitação já estava aquém do aumento populacional nas cidades. Nesse período, de 1930 a 1964, a população saltava de cerca de 30 milhões para quase 71 milhões de habitantes. O Governo Federal

criou dois programas que foram as primeiras experiências de políticas que promoveram a produção habitacional até então: a política dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP) e a Fundação da Casa Popular (FCP). Durante esse período, a produção habitacional se concentrou no governo do presidente Getúlio Vargas (1930-1945).

A política dos Institutos de Aposentadoria e Pensão buscava fornecer vantagens na aquisição de imóvel para os seus associados, em sua maioria pertencentes à classe média. Bonduki (2004) mostra que os institutos tinham três planos diferentes de modo que o **plano A** visava a compra ou locação de novas unidades habitacionais; o **plano B** a aquisição do terreno para construção de moradia e o **plano C**, empréstimos para fins de moradia com condições especiais de pagamento. Já a Fundação da Casa Popular tinha como público-alvo uma população de menor renda, não contemplada pela política dos Institutos de Aposentadoria e Pensão.

Ambos os programas tiveram atuação no Recife e somaram a produção de 5.197 novas casas, segundo dados levantados por Lacerda (1990). Soma-se a essa produção a iniciativa local preconizada pelo Serviço Social Contra o Mocambo e pela Liga Social Contra o Mocambo, criada em 1939 e que, com o discurso higienista, promoveu a retirada dos mocambos de áreas centrais com interesse

de expansão do mercado imobiliário (AGUIAR; ARAUJO, 2020).

O Serviço Social Contra o Mocambo construiu 5.000 novas casas resultando em uma produção de moradia social maior do que a que foi promovida pelos programas do Governo Federal. Assim, o Serviço Social Contra o Mocambo foi a iniciativa que mais produziu no período, superior 4.360 unidades habitacionais produzidas pelos Institutos de Aposentadoria e Pensão e às 837 unidades habitacionais construídas pela Fundação da Casa Popular, que em tese atenderia a população de menor renda (LACERDA, 1990).

126

A produção popular de moradia através de programas do governo voltaria somente no período da ditadura militar (1964-1985). Este foi o período marcado pelo Sistema Financeiro de Habitação e um de seus principais executores, o Banco Nacional de Habitação (BNH). O BNH foi, até então, o maior programa de produção habitacional popular do País, responsável pela criação de 4,5 milhões de unidades habitacionais em todo território nacional (LACERDA, 1990). O programa trazia algumas iniciativas voltadas para as populações de renda mais baixa, mas também tinha sua vertente direcionada para a classe média, como o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (Profilurb).

Esse também foi o período em que se institucionalizou a Região Metropolitana do Recife (RMR), formada inicialmente pelos municípios de Olinda, Paulista, Igarassu, São Lourenço da Mata, Itamaracá, Moreno, Jaboatão dos Guararapes, Cabo de Santo Agostinho e Recife. Atualmente a RMR é composta por 15 municípios, tendo sido adicionados Abreu e Lima, Araçoiaba, Camaragibe, Goiana e Itapissuma.

A população da RMR também era crescente nesse período, variando entre 1.240.500 na década de 1960 a 2.348.200 habitantes na década de 1980. A produção do BNH na RMR para a classe de menor renda, como explica Souza (2007), foi realizada principalmente por três iniciativas ou sub-programas: o Programa de Erradicação de Sub-habitação (Promorar); a Companhia de Habitação (Cohab) e o Programa de Financiamento da Construção, Conclusão e Ampliação ou Melhoria da Habitação de Interesse Social (Ficam). De acordo com levantamento de Souza (2007), essas iniciativas do BNH somaram 94.934 novas unidades habitacionais sendo parte localizada em área urbana e parte não (Figura 1), corroborando com a afirmação de que os conjuntos habitacionais desta época eram localizados em áreas ainda não urbanizadas e portanto, distantes dos demais usos que compõem a cidade. Lacerda (1990) apontou que o déficit da RMR nesse período era de 168.100 moradias, de modo que aproximadamente 45,53% deste déficit foi atendido

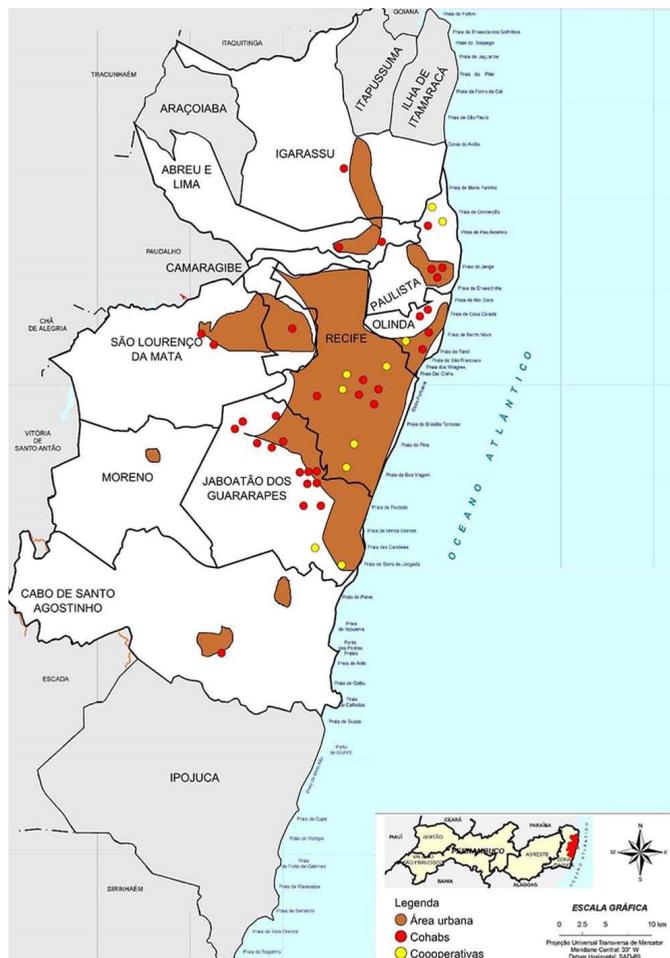


Figura 1 | Localização e empreendimentos do BNH na RMR.

Fonte: Elaborado a partir do Atlas do Desenvolvimento Humano da Região Metropolitana do Recife e de dados de Souza (1990).

O BNH funcionou até 1985, ano em que a Ditadura Militar chegou ao fim, e foi iniciado o processo de retorno à democracia. Após a redemocratização, Cardoso (2017a; 2017b) explica que houve uma descentralização das políticas públicas em nível federal. Assim, as principais contribuições desse período para a questão da moradia foram em relação à legislação e iniciativas locais, principalmente em escala municipal. Na RMR, a iniciativa que se destaca é a criação das 27 Zonas Especiais de Interesses Sociais (ZEIS) no Recife pelo Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesses Sociais (PREZEIS). A próxima política pública de produção de habitação social veio apenas em 2009, com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

129

O Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV e sua atuação na região metropolitana do recife (RMR)

O último momento da periodização adotada é referente aos anos de 2003-2016 e teve como principal resultado a implantação do PMCMV em 2009. Em sua cartilha, consta como um de seus objetivos, ser uma resposta às demandas observadas no Plano Nacional de Habitação (PlanHab) (2009), que elaborou um estudo habitacional mais abrangente, a partir da construção de um panorama da situação da moradia no Brasil, considerando o seu elevado déficit. O PlanHab tem um importante papel para a questão da moradia, por se voltar a pensar em políticas

públicas de cunho habitacional no país, depois de um longo período de suas descentralizações. Assim, ter um programa de produção de moradia derivado dos resultados apontados no PlanHab era visto como promissor.

No entanto, o Programa Minha Casa Minha Vida acabou por assumir o protagonismo e passou a ser visto como a política habitacional do período. O cenário de crise econômica mundial, deflagrado pela crise do mercado de hipotecas americano (HARVEY, 2011), conduziu o governo Lula a uma mudança de estratégia na política habitacional, buscando aquecer o mercado imobiliário e a indústria da construção civil, por meio do lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida.

130

Para Bonduki (2009) e Meyer (2014), os interesses do mercado imobiliário eram incompatíveis com a diminuição do déficit habitacional e a promoção do direito à moradia digna, em que pese que a cartilha de lançamento do PMCMV enfatizasse a preocupação com a produção de habitação social para famílias de baixa renda, em conformidade com o que previa o Plano Nacional de Habitação (2009). No entanto, em que pesem as considerações dos autores, avalia-se que, houve, de fato, uma produção robusta do Programa para a faixa 1, com renda familiar até R\$ 1.395,00, faixa que majoritariamente compõe o déficit habitacional.

Em escala nacional, a produção do PMCMV faixa 1 foi de 1.430.306 novas moradias até 2018, de acordo com dados disponibilizados pela Caixa Econômica Federal (2018), o que torna a política pública que promoveu construção de novas unidades habitacionais mais relevante no país desde o BNH. Apesar de numerosa, essa produção ainda foi muito inferior aos dados divulgados de déficit habitacional nacional pela Fundação João Pinheiro (FJP) (2013), calculado em 6.940.691 domicílios, a partir dos dados censitários de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Desse total, aproximadamente 70,2% dos domicílios, segundo o IBGE (2010) é composto pela população atendida pela faixa 1 do PMCMV.

A Fundação utiliza uma metodologia própria para encontrar os dados de déficit habitacional, calculados a partir dos dados censitários do IBGE. Dentro dos resultados de domicílios e de população encontrados no IBGE, a FJP considera, para o cálculo dos déficits, as seguintes categorias: (i) domicílios improvisados; (ii) domicílios rústicos, caracterizados por habitações precárias; (iii) coabitação, ou seja, quando um residente ou uma família vivem em um cômodo de uma residência de outra pessoa; (iv) quando não há compatibilidade entre a renda familiar daquela residência e o aluguel ou condição de moradia.

De acordo com a Fundação, os 15 municípios que compõem a RMR possuem um déficit habitacional de 94.227 domicílios para a população de zero a três salários mínimos, majoritariamente atendida pela produção da faixa 1 do PMCMV (Tabela 1). Para comparação dos índices de

déficit entre as cidades, a Fundação João Pinheiro utiliza o déficit relativo, calculado a partir da divisão do déficit total pela quantidade de domicílios permanentes daquele município, de modo a tornar mais equânime a comparação entre cidades com diferentes realidades. Por este cálculo, a cidade da RMR com maior índice de déficit relativo é Igarassu, seguido de Abreu e Lima, São Lourenço da Mata, Camaragibe e Moreno.

132

Cidade	População (2010)	Domicílios Permanentes (2010)	Déficit (2010)	Déficit Relativo (2010)	Déficit (0-3 salários mínimos)
Abreu e Lima	94.429	24.584	3.145	7,82	1.971
Araçoiaba	18.156	4.385	847	5,18	566
Cabo de Santo Agostinho	185.025	29.827	7.357	4,05	4.484
Camaragibe	144.466	38.714	4.967	7,79	3.042
Goiana	75.644	17.417	3.221	5,41	1.648
Igarassu	102.021	27.486	3.263	8,42	1.968
Ilha de Itamaracá	21.884	4.405	835	5,28	590
Ipojuca	80.637	12.080	3.858	3,13	2.185
Itapissuma	23.769	4.809	961	5	598
Jaboatão dos Guararapes	644.620	130.185	23.328	5,58	15.493
Moreno	56.696	12.103	1.740	6,96	1.072
Olinda	377.779	90.276	15.611	5,78	9.676
Paulista	300.466	76.358	11.215	6,81	7.297
Recife	1.537.704	362.023	62.687	5,78	41.463
São Lourenço da Mata	102.895	26.729	3.422	7,81	2.174
Total	3.766.191	861.381	146.457	-	94.227

Tabela 1 | Dados do censo demográfico de 2010 e do déficit habitacional na RMR.

Fonte: Fundação João Pinheiro (2018).



Figura 2 | Localização e produção do PMCMV (faixa 1) na RMR

Fonte: Elaborado a partir do Atlas do Desenvolvimento Humano da Região Metropolitana do Recife e de dados da Caixa Econômica Federal.

Dos 15 municípios da RMR, 11 tiveram, ou estão previstos para ter, novas unidades habitacionais construídas pelo PMCMV. São eles: Abreu e Lima; Cabo de Santo Agostinho; Igarassu; Ilha de Itamaracá; Ipojuca; Jaboatão dos Guararapes; Moreno; Olinda; Paulista; Recife e São Lourenço da Mata (Figura 2). Essa produção, localizada em área urbana, ocorreu de modo diferente em cada cidade e somou 7.079 novas Unidades Habitacionais (UHs) construídas e 9.608 unidades em construção ou previstas em toda a região, de acordo com os dados disponibilizados pela Caixa Econômica Federal (2018). Os dados foram analisados para toda a Região Metropolitana e, também, em cada município que teve a produção habitacional já entregue ou prevista para a faixa 1 do Programa⁵.

A cidade que mais se destacou na produção de novas unidades habitacionais pelo PMCMV foi Abreu e Lima, com cinco conjuntos habitacionais já entregues e a uma distância de, aproximadamente, 1,40 Km do centro. Essa produção gerou uma quantidade de 2.304 unidades habitacionais, resultando em uma produção superior ao déficit municipal calculado pela Fundação João Pinheiro, que é de 1.971 unidades. Este foi o único município da RMR em que a produção de novas unidades foi superior

5. Para todos os municípios, os dados de unidades habitacionais foram obtidos junto à Caixa Econômica Federal (2018).

ao déficit. Além disso, a produção em Abreu e Lima também se destacou por sua inserção urbana (Figura 3), sendo próximo de serviços, comércio e linhas de transporte público, considerando um raio de 500m caminhável a pé⁶. Dos casos estudados na RMR, essa foi a experiência mais positiva e que mais contrastou com os empreendimentos para moradia social construídos em programas habitacionais anteriores.

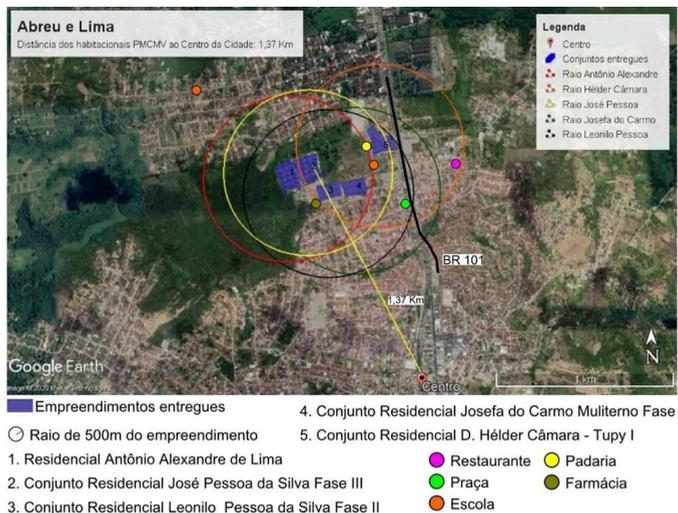


Figura 3 | Mapa de localização dos conjuntos habitacionais entregues em Abreu e Lima

Fonte: Elaborado no Google Earth Pro, a partir de dados da Caixa Econômica Federal.

6. O raio de 500m foi considerado como parâmetro a partir da observação do trabalho de autores como Farr (2013) e Gehl (2014) que defendem ser uma distância ideal de caminhabilidade entre a residência e o acesso aos demais serviços de um bairro/cidade, na lógica do fator localização defendido por Villaça (2001).

Em todos os municípios estudados, a implantação dos novos conjuntos habitacionais ocorreu dentro da malha urbana. Dentre esses, destaca-se Cabo de Santo Agostinho, que ainda não concluiu seu grande conjunto habitacional, com seis prédios e 2.620 unidades habitacionais (que atenderia a aproximadamente 60% do déficit do município), a apenas 2,1km do centro, mas, certamente, em área de expansão urbana, já que não se constata equipamentos e serviços no seu entorno, considerando o raio de 500m do empreendimento (Figura 4).

136



- Empreendimentos não entregues
- 1. Habitacional Governador Eduardo Campos
- Raio de 500m do empreendimento
- Escola
- Praça
- Igreja
- Restaurante

Figura 4 | Mapa de localização de conjunto habitacional previsto no Cabo de Santo Agostinho
Fonte: Elaborado no Google Earth Pro, a partir de dados da Caixa Econômica Federal.

Assim como aconteceu no município de Cabo de Santo Agostinho, e na maior parte dos municípios da RMR, a produção foi abaixo do déficit ou as novas unidades ainda não foram entregues. As localizações, apesar de estarem mais adequadas em relação à inserção urbana do que foi observado em programas anteriores, em que as novas residências, muitas vezes, estavam fora do perímetro urbano das cidades e, também, possuem exemplos de pouca inserção urbana a uma distância caminhável de 500 m. Essa situação também pode ser conferida em Igarassu, cuja produção de 1.454 unidades habitacionais (sendo que, 237 ainda não foram entregues) se destaca por atender a praticamente 75% da demanda habitacional. Apesar da, relativa, curta distância do centro, os empreendimentos estão localizados em áreas com pouca atratividade urbana, característica de municípios menores, em que se constata que a maior oferta de comércio e serviços está localizada no centro e não se espalha para os demais bairros (Figura 5).

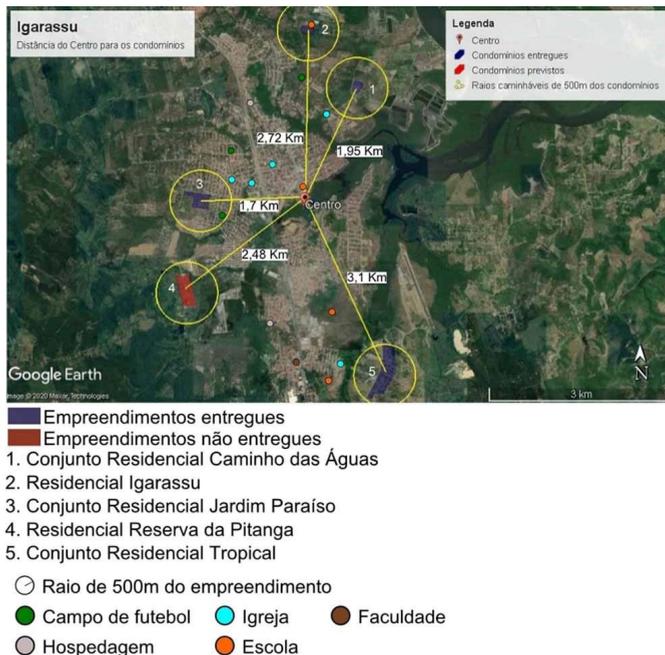


Figura 5 | Mapa de localização de conjuntos habitacionais entregues e previstos em Igarassu

Fonte: Elaborado no Google Earth Pro, a partir de dados da Caixa Econômica Federal.

De forma similar, os municípios de Ilha de Itamaracá e Ipojuca apresentam os novos condomínios previstos e entregues em área urbana, porém afastados de equipamentos urbanos em raio caminhável de 500m. A localização do novo conjunto residencial de Moreno também tem poucos equipamentos urbanos em seu entorno (Figura 6). Dentro dessa mesma lógica, destaca-se, tam-

bém, a cidade de São Lourenço da Mata, com dois conjuntos residenciais, ainda não entregues, inseridos dentro da malha urbana, porém com um entorno, em um raio caminhável, ainda não atrativo (Figura 7).



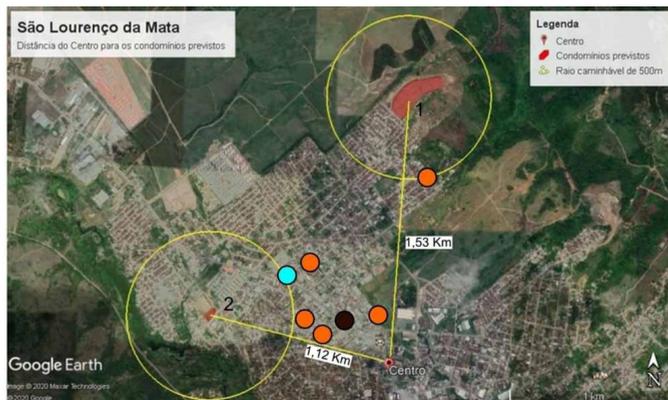
Empreendimentos entregues

1. Parque Residencial Moreno

- Raio de 500m do empreendimento
- Praça
- Campo de futebol
- Escola
- Igreja
- Prefeitura da Cidade
- Restaurante

Figura 6 | Mapa de localização de conjunto habitacional entregue em Moreno.

Fonte: Elaborado no Google Earth Pro, a partir de dados da Caixa Econômica Federal.



- Empreendimentos não entregues
- 1. Condomínio Habitacional Dona Lindu
- 2. Residencial São Lourenço I
- Raio de 500m do empreendimento
- Escola
- Igreja
- Câmara Municipal

Figura 7 | Mapa de localização de conjuntos habitacionais previstos em São Lourenço.
 Fonte: Elaborado no Google Earth Pro, a partir de dados da Caixa Econômica Federal.

Já o município de Jaboatão dos Guararapes, que possui uma maior densidade populacional, apresenta a inserção dos novos conjuntos em áreas urbanizadas, apesar de apenas 128 unidades habitacionais, das 2.904 unidades previstas, terem sido entregues, até então, (Figura 8). Assim como Jaboatão, Olinda também se destaca na inserção urbana de seus conjuntos, cuja produção, quando entregue, atenderá somente 27% do déficit: das 2.608 unidades previstas, apenas 832 foram entregues (Figura 9). Os condomínios do município de Paulista também apresentam uma boa inserção urbana, principalmente o, ainda inacabado, conjunto Nossa Prata, em área mais central da cidade e próximos a serviços como lojas e escolas, dentro de um raio de 500 m (Figura 10).



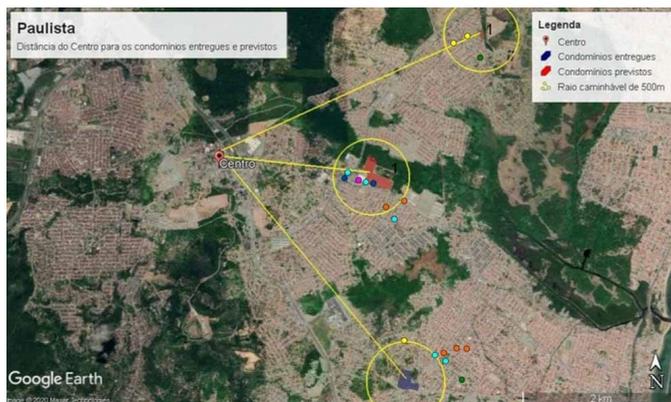
Figura 8 | Mapa de localização de conjuntos habitacionais entregues e previstos em Jaboatão dos Guararapes.

Fonte: Elaborado no Google Earth Pro a partir de dados da Caixa Econômica Federal.



- | | |
|--|---------------------|
| ■ Empreendimentos entregues | ● Praça/ área verde |
| ■ Empreendimentos não entregues | ● Restaurante |
| 1. Residencial Julia Beatriz | ● Igreja |
| 2. Conjunto Residencial Carlos Lamarca | ● Escola |
| 3. Conjunto Habitacional Vila Brasília | ● Hospedagem |
| 4. Conjunto Habitacional Cuca Legal | |
| 5. Conjunto Residencial Bajado | |
| 6. Conjunto Habitacional Peixinhos | |
| ○ Raio de 500m do empreendimento | |

Figura 9 | Mapa de localização de conjuntos habitacionais entregues em Olinda.
 Fonte: Elaborado no Google Earth Pro a partir de dados da Caixa Econômica Federal.



■ Empreendimentos entregues

■ Empreendimentos não entregues

1. Conjunto Habitacional Governador Eduardo Campos III

2. Conjunto Habitacional Nossa Prata

3. Residencial Luiz Bonaparte

○ Raio de 500m do empreendimento

● Padaria

● Igreja

● Bar

● Campo de futebol

● Loja

● Escola

Figura 10 | Mapa de localização de conjuntos habitacionais entregues em Paulista.
Fonte: Elaborado no Google Earth Pro a partir de dados da Caixa Econômica Federal.

Em Recife, o único habitacional entregue ocupa uma localização privilegiada, situado no tradicional bairro de Casa Forte, destinado a moradores de classes média e alta da capital pernambucana. Os demais condomínios contratados para Recife, também localizados em áreas urbanas consolidadas, ainda estão em etapas iniciais. De modo geral, o quantitativo de novas unidades habitacionais para a faixa 1 do PMCMV, ainda que alto, foi insuficiente para a demanda de déficit habitacional da população dessa faixa da RMR (Tabela 2). Dentro dessa faixa de renda, constatou-se na RMR que a principal contribuição do PMCMV foi em relação à localização das suas novas moradias. Pois, os empreendimentos ficam em área urbana e boa parte deles possuem um entorno com usos e equipamentos urbanos que servem de subsídio para habitação.

Município	UHs entregues	UHs não entregues	Déficit Urbano Faixa 1	% Déficit atendido	Inserção na malha urbana
Abreu e Lima	2.304	0	1.971	>100%	sim
Cabo de Santo Agostinho	0	2.620	4.484	58,43	sim
Igarassu	1.217	237	1.968	73,88	sim
Itamaracá	500	53	590	93,73	sim
Ipojuca	0	576	2.185	26,36	sim
Jaboatão dos Guararapes	128	2.276	15.493	18,74	sim
Moreno	500	0	1.072	46,64	sim
Olinda	832	1.176	9.767	26,7	sim
Paulista	1.406	978	7.927	30,07	sim
Recife	192	816	41.463	2,43	sim
São Lourenço da Mata	0	876	2.174	40,29	sim
RMR	7.079	9.608	94.263	18,87	sim

Tabela 2 | Resumo dos dados de déficit habitacional municipal (2010) e unidades habitacionais entregues e previstas pelo PMCMV, faixa 1, na RMR até 2018

Conclusão

Um breve contexto histórico das políticas públicas habitacionais, anteriores ao Programa Minha Casa Minha Vida, mostra que uma característica marcante desse período é a localização das unidades habitacionais em áreas periféricas e desprovidas de infraestrutura. Nesse contexto, o Programa Minha Casa Minha Vida foi responsável por uma produção considerável para a faixa que majoritariamente compõe o déficit habitacional. Na Região Metropolitana do Recife (RMR), recorte espacial adotado para estudo, a produção da faixa 1 do PMCMV permitiu a construção de 7.079 novas unidades habitacionais até 2018, enquanto outras 9.608 unidades habitacionais ainda estão em aberto.

Nessa produção, cabe destacar as localizações das novas moradias, todas em área urbana, contradizendo o senso comum de que o Programa repetia o mesmo padrão de programas habitacionais anteriores, prejudicados do ponto de vista locacional e de acesso a comércio e serviços. Ou seja, mesmo com alguns conjuntos melhor localizados em relação à inserção urbana do que outros, houve um progresso em relação à programas anteriores, em que os conjuntos estavam fora da mancha urbana, distantes da cidade. Dos onze municípios contemplados com conjuntos habitacionais do PMCMV faixa 1 na RMR, o caso mais bem-sucedido foi o de Abreu e Lima, cuja lo-

calização das novas moradias foi central para a população atendida e o seu quantitativo superou a demanda. Há que se pontuar o caso de Recife, também, que, apesar de não ter entregue todas as unidades previstas, observou-se a inserção dos conjuntos em área urbana consolidada, contradizendo, mais uma vez, o discurso de que os conjuntos estão fora da área urbana. Mas, em relação à entrega prometida, o caso de Abreu e Lima, porém, foi o único em que isto ocorreu.

Considerando a produção entregue e a prevista, os conjuntos do PMCMV faixa 1 conseguiram diminuir aproximadamente 18,87% do déficit da RMR. Contudo, as recentes mudanças na condução da política habitacional no País, sobretudo para a população de baixa renda, evidenciam um cenário incerto e de estagnação das políticas habitacionais. Ao que parece, o sonho da casa própria para a população que têm essa faixa de renda para se manter terá que aguardar um novo período promissor.

Referências

AGUIAR, Ludmila S.; ARAUJO, Cristina P. Dois pesos, duas medidas na apropriação de terras do Recife: os casos da Comunidade do Coque e do Condomínio Le Parc Boa Viagem. *Oculum Ensaios*, v. 17, e204646, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.24220/2318-0919v17e2020a4646>> Acesso em: 05 set. 2020.

ALVES, Paulo Reynaldo Maia. **Valores do Recife: o valor do solo na evolução da cidade**. Recife: Lucy Artes Gráficas Ltda, 2009.

ARAUJO, Cristina P. **Terra à vista! O litoral brasileiro na mira dos empreendimentos turísticos imobiliários**. 2011. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011.

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

BONDUKI, Nabil . Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. **Teoria e debate**. São Paulo, v. 22, n. Mai/jun. 2009, p. 8-14, 2009.

SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília: Mcdades, 2009.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Minha Casa Minha Vida**. (cartilha). Brasília, 2009.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Empreendimentos Minha Casa Minha Vida**. 2018. Disponível em <<http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 21 de agosto de 2019.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Direito à cidade e o direito à moradia: da república ao Banco Nacional de Habitação. In: **Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017a.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Direito à cidade e o direito à moradia: do fim do BNH ao Governo Lula. In: **Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017b.

FARR, Douglas. **Urbanismo sustentável: desenho urbano com a natureza**. Porto Alegre, Bookman, 2013.

150

FREYRE, Gilberto. **Sobrados e mocambos: decadência do patriarcado e desenvolvimento do urbano**. 16ª edição. São Paulo: Global, 1936.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; DIRETORIA DE ESTATÍSTICA E INFORMAÇÕES. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: FJP, 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; DIRETORIA DE ESTATÍSTICA E INFORMAÇÕES. **Déficit habitacional municipal no Brasil**. Fundação João Pinheiro/ Diretoria de Estatística e Informações. Belo Horizonte: FJP, 2013.

GEHL, Jan. **Cidade para Pessoas**. São Paulo, Perspectiva, 2014.

HARVEY, David. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

LACERDA, Norma. **Estado, capital financeiro, espaço habitacional: o caso da Região Metropolitana do Recife**. Recife: editora universitária da UFPE, 1990.

MEYER, João. As políticas habitacionais e seus desdobramentos. In: VARGAS, Heliana C.; ARAUJO, Cristina P. **Arquitetura e mercado imobiliário**. São Paulo: Manole, 2014

SOUZA, Maria Ângela. Política habitacional para os excluídos: o caso da Região Metropolitana do Recife. In: CARDOSO, Lúcio. **Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: coleção habitare ANTAC, 2007.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.