Metrópole em movimento: reflexões sobre a
produção do espaço na região metropolitana do
Recife a partir da localização dos
empreendimentos do PMCMV

Luciana de Carvalho Gomes

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

GOMES, L. C. *Metrópole em movimento: reflexões sobre a produção do espaço na região metropolitana do Recife a partir da localização dos empreendimentos do PMCMV*. In.: MAIA, D. S., and MARAFON, G. J., eds. *O programa Minha Casa Minha Vida: habitação e produção do espaço urbano em diferentes escalas e perspectivas* [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2020, pp. 53-74. ISBN: 978-65-00-03029-7.

<https://doi.org/10.7476/9786500030297.0003>.

All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Metrópole em movimento: reflexões sobre a produção do espaço na região metropolitana do Recife a partir da localização dos empreendimentos do PMCMV

Luciana de Carvalho Gomes¹

Introdução

O processo de urbanização no Brasil ocorreu de forma intensa e foi profundamente marcado pela desigualdade social. O rápido crescimento demográfico estabeleceu demandas cada vez mais urgentes por infraestrutura, serviços e moradia. O atendimento a estas necessidades foi pautado em um modelo de urbanização excludente e precário, especialmente nas capitais e regiões metropolitanas. Este desequilíbrio pode ser observado por índices econômicos e sociais, mas também pela forma diferenciada como o espaço urbano se apresenta. Conforme Santos et al (2014), tal distinção pode ser reconhecida visualmente, não somente pelo padrão edilício, mas pelas características de infraestrutura e serviços disponíveis em cada porção do território.

Historicamente, as áreas mais favoráveis da cidade foram ocupadas pelas classes abastadas, restando aos pobres os nichos centrais insalubres e de difícil ocupação, e as periferias. A história da ocupação das cidades é, portanto, a história da disputa por terra – quanto mais centrais e bem-servidas de in-

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado da Paraíba– FAPESQ e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

fraestrutura, mais valorizadas e, por consequência, menos acessíveis aos mais pobres. De acordo com Villaça (2010), a terra urbana só interessa enquanto terra-localização, ou seja, enquanto meio de acesso a todo sistema urbano. A adequação da moradia passa, portanto, não apenas pelo local onde se encontra, mas pela sua relação socioespacial com o restante da cidade. Quanto mais frágeis as conexões, maior a segregação.

No Brasil, a segregação socioespacial está intimamente vinculada à concentração de renda e de oportunidades. Por isso uma favela incrustada entre bairros valorizados não deixa de ser uma área segregada, uma vez que os equipamentos e serviços do entorno podem não ser acessíveis econômica ou socialmente a seus moradores. Ao mesmo tempo, se esta área não se encontra protegida por algum instrumento legal, como a ZEIS, por exemplo, a tendência é ela acabar absorvida pelo mercado especulativo e sua população original migrar para áreas mais afastadas. Por vezes, este deslocamento se dá por intervenção do poder público que por várias razões (como risco geotécnico, alagamentos, reurbanização etc.) remove famílias para conjuntos habitacionais distantes do centro, onde a terra é mais barata. Estes movimentos geralmente forçosos alimentam o que muitos autores denominam periferização da pobreza.

A segregação também se evidencia em outro fenômeno urbano, intermediado pelo mercado imobiliário: os condomínios fechados. Apelando para o discurso do caos e da violência urbanos em contraponto à vida bucólica oferecida “fora” da cidade, o mercado sorveu parcela da população, cujo ideal de moradia se materializava nesses bairros elitizados e autossuficientes. Esses núcleos isolados conferiram um novo tipo de apropriação da terra, provocando uma descontinuidade urbana, em sua maioria não previstas pelos instrumentos de planejamento local. Isolados por muros e sistemas de segurança, esses espaços, ao mesmo tempo que afastam seus moradores da vida urbana, colaboram para a segregação socioespacial de seu entorno.

É importante, no entanto, distinguir tais fenômenos segregantes. Villaça (2010) aponta para dois tipos de segregação socioespacial. Uma delas é a voluntária, que se produz quando o indivíduo, por iniciativa própria, busca viver com outras pessoas de sua classe. A outra é a involuntária, quando pessoas se veem obrigadas, pelas mais variadas forças, a morar em um setor ou deixar de morar em um setor ou bairro da cidade. Embora Villaça, se refira à tendência das classes abastadas se concentrarem em uma única região urbana, o que ele chama de segregação voluntária ilustra a situação dos condomínios

para onde a burguesia migra por vontade própria, ainda que impulsionada por uma efêmera sensação de proteção e convívio com a natureza, diferindo do caso dos mais pobres, que se veem coagidos pelo mercado imobiliário a viver ou deixar de viver em determinado local. Ou, nas palavras de Harvey (1976, apud Villaça, 2010), os ricos podem comandar o espaço, enquanto os pobres são prisioneiros dele.

A localização, portanto, pode incentivar ou privar as classes pobres na fruição das oportunidades urbanas. O maior ou menor contato com essas oportunidades apontam para o nível de segregação socioespacial de uma determinada população. Segundo Santos (1987),

[...] cada homem vale pelo lugar onde está, o seu valor como produtor, consumidor, cidadão depende de sua localização no território. [...] Pessoas com a mesmas virtualidades, a mesma formação, até o mesmo salário, tem valor diferente segundo o lugar onde vivem: as oportunidades não são as mesmas. Por isso a possibilidade de ser mais ou menos cidadãos depende, em larga produção, do ponto do território onde se está. (Santos, 1987)

Se a localização da moradia é um fator determinante para oportunizar a vida urbana, o deslocamento humano pode nos servir de indicador quanto ao nível de segregação (ou inserção) socioespacial de um determinado território. A extensão dos deslocamentos é consequência da distribuição, na malha urbana, da infraestrutura e dos serviços e atividades essenciais para a vida na cidade. Quanto mais equilibrada for a repartição no espaço, menores serão os deslocamentos e melhor será o acesso dessa população às amenidades urbanas. Ressalvamos que ter uma escola ao lado de casa, mas sem professores suficientes, terá pouco efeito no direito à educação. Entendemos que a inclusão social tem múltiplas variantes, mas consideramos que ter acesso caminhando por cinco minutos, por exemplo, a um posto de saúde, é um bom indicativo de inserção socioespacial.

Nahas et al (2006), quando fala dos indicadores de qualidade de vida, afirma que para mensurar a equidade no acesso da população aos bens e recursos urbanos devem ser considerados tanto o aspecto espacial (acesso espacial) quanto o social (acesso social). O acesso social é fundamentalmente determinado pela condição social, como renda e escolaridade, entretanto, não se pode esquecer que este acesso depende também da distância existente entre o local de moradia e o local onde se dá a oferta dos bens e serviços. Na

dimensão acesso espacial, a distribuição física da infraestrutura e dos serviços é, portanto, tão importante como a condição do deslocamento (dificuldade ou facilidade) para alcançá-los.

Castells (2000) nos dá indicativos da importância dos deslocamentos humanos quando sustenta que a circulação, seja ela de mercadorias, informações e, principalmente, de pessoas, é um dos fatores estruturais e estruturantes de uma região metropolitana, sendo o seu entendimento revelador das relações entre os elementos da estrutura urbana, produção (trabalho), reprodução (moradia) e consumo. Villaça traz essa análise regional para os limites intraurbanos, afirmando que o espaço urbano é estruturado fundamentalmente pelas condições de deslocamento do ser humano, seja enquanto portador da mercadoria força de trabalho (deslocamento casa-trabalho), seja enquanto consumidor (deslocamento casa-compras, casa-lazer, escola etc.). Acrescenta ainda que daí vem o poder estruturador intraurbano das áreas comerciais e de serviços do centro, por gerarem a maior quantidade de deslocamentos, pois acumulam os deslocamentos força de trabalho com consumidor.

Temos, então, a condição do deslocamento enquanto elemento estruturador do espaço (intraurbano e metropolitano) e a condição de deslocamento como indicador de inserção socioespacial da moradia (local). Essas dimensões se entrelaçam quando consideramos que o espaço urbano é produzido e consumido por um único processo (Villaça, 2010), o que Santos (2006) por sua vez, chama de totalidade. Em cidades desiguais como as nossas se torna mais evidente, pois a classe dominante comanda a apropriação das vantagens do espaço urbano, como a condição dos deslocamentos, piorando a dos demais.

A conquista de cidades menos segregadas requer, portanto, que a moradia ocupe o centro desta discussão. A habitação vista além da terra e de padrões construtivos mínimos, mas inserida em uma localização que ofereça acesso à infraestrutura, equipamentos, comércio e serviços urbanos. O estudo da adequação habitacional, portanto, implica o entendimento de seus componentes locais, enquanto protagonistas da inserção socioespacial urbana.

A política habitacional no Brasil: da provisão de moradias ao direito à cidade

O advento da indústria após a Segunda Guerra e a modernização das cidades, nos anos 1960, estimularam a migração campo-cidade. Até 1940, as ci-

dades brasileiras continham apenas 32% da população (12,8 milhões), 30 anos mais tarde, a população urbana superava a rural (52 milhões). Atualmente nossas cidades abrigaram mais de 160 milhões de habitantes (85%). Em números absolutos, em menos de 50 anos, quase 110 milhões de pessoas migraram para áreas urbanas. Este deslocamento humano massivo levou a uma alta demanda por terra urbana e consequentemente sua rápida valorização. O alto preço do solo acabou por conduzir os mais pobres a ocupar às áreas centrais renegadas pelo mercado imobiliário, como morros e alagados, e as periferias.

Algumas iniciativas governamentais tentaram amenizar esse quadro crítico. Sempre centralizadas pelo governo federal, as políticas de financiamento e produção de moradia surgem a partir dos anos 1940, com os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP), mas ganham dimensão nacional apenas nos anos 1960, com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH). O BNH produziu 4 milhões de unidades habitacionais em 22 anos de atuação. Conforme Cymbalista e Moreira (2006) apenas 33,6% das unidades habitacionais do BNH foram destinadas aos setores populares, sendo que a população com rendimento entre um e três salários mínimos foi contemplada com menos de 6% dos totais de unidades. Estes empreendimentos foram construídos geralmente em terrenos afastados do centro e desprovidos de serviços públicos. A contínua condição de exclusão da moradia (formal e informal) dará forma à pauta de reivindicações dos movimentos sociais por reforma urbana e direito à cidade que vai alimentar as novas agendas públicas na redemocratização do país, como veremos a seguir.

Em 1986, o BNH é extinto e a Caixa Econômica Federal (CEF) passa a ser a operadora do FGTS. Segundo Cardoso e Aragão (2013), entre 1986 e 1994 vários órgãos se sucederam na gestão da política habitacional do governo federal, evidenciando uma forte instabilidade política e institucional que se estendeu até a criação do Ministério das Cidades, em 2003. Em paralelo, a luta das entidades civis e dos movimentos sociais em defesa do direito à terra urbana e à moradia se fortalecia culminando na inclusão dos artigos 182 e 183, sobre política urbana na Constituição de 1988. Este foi um marco importantíssimo no reconhecimento da função social da cidade e do direito à moradia. A regulamentação jurídica destes artigos, no entanto, veio apenas 13 anos mais tarde com a promulgação, em 2001, do Estatuto das Cidades (Lei 10257). O pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana passa a associar-se à garantia do direito à terra urbana, à

moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para todos.

Neste contexto, em 2003, foi criado o Ministério das Cidades com o objetivo de traçar uma política nacional de desenvolvimento urbano integrando a política habitacional com a de saneamento e transporte. Entre outras atribuições, o MCidades tinha como objetivo a implantação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). O Fundo era um pleito antigo do Movimento Popular por Moradia solicitado por meio de um projeto de lei apresentado à Câmara Federal em 1991, e que apenas foi atendido em 2005 com a Lei 11.124. Ela cria o SNHIS e o FNHIS com o objetivo de garantir acesso à terra urbanizada e habitação digna à população de menor renda e promover a articulação das instituições e órgãos do setor habitacional nas diferentes esferas governamentais.

O SNHIS previa o compartilhamento da política nas três esferas de governo, fortalecendo o papel do município e da população local. Neste sentido, para aderir ao SNHIS e pleitear recursos do FNHIS foi exigido o desenvolvimento dos Planos Locais de Interesse Social (PLHIS) em consonância com o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), bem como a criação dos conselhos locais de gestores do fundo. O repasse dos recursos federais para a promoção da política habitacional em nível local (estados e municípios) passa então a ser realizado de maneira direta aos fundos locais, que por sua vez são geridos com a participação social, por meio do conselhos gestores. Os programas vinculados ao SNHIS foram o principal instrumento da política nacional de habitação até 2007.

Em 2008, o mundo entra numa crise iniciada pelo desequilíbrio do setor financeiro americano, a chamada crise dos *subprime*. Para minimizar os efeitos no Brasil, o governo federal adotou medidas de expansão do crédito pelos bancos públicos (Banco do Brasil, BNDES e Caixa Econômica), de forma a compensar a retração do setor privado, e medidas de caráter anticíclico, mantendo os investimentos em infraestrutura previstos no âmbito do PAC e mobilizando a Petrobrás no sentido de que também mantivesse os investimentos previstos (Adauto, 2013).

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) surge em 2009, nesta conjuntura, como alternativa para incremento do mercado imobiliário para famílias com renda até 10 salários mínimos. Ao mesmo tempo que im-

pulsionava a economia, atendia uma enorme demanda reprimida por habitação. O Programa acaba de completar dez anos e seus resultados são vultuosos. Com um orçamento superior a 430 bilhões de reais, contratou 5,3 milhões de moradias, das quais já foram entregues 3,9 milhões.² Em 2015, com apenas seis anos de programa, já superava, em contratação, as 4 milhões de unidades habitacionais construídas pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), em 22 anos de atuação, e considerada até então, a política habitacional mais relevante do país.

O PMCMV trouxe o tema da moradia para o centro das discussões sobre desenvolvimento urbano no país. Após 20 anos sem políticas nacionais de habitação expressivas e uma longa luta dos movimentos sociais pelo direito à cidade e à moradia, o Estado se viu obrigado a (re)pensar a produção de seus territórios a partir da questão da moradia.

O marco regulatório do PMCMV e a localização dos empreendimentos

Segundo Lucena (2016), as diferenças de renda se traduzem no acesso desigual às infraestruturas e à terra urbana disponível e que esse tem sido um grande entrave para se garantir o direito à moradia no Brasil. Os programas habitacionais, por sua vez, historicamente estiveram dissociados de uma política fundiária e acabaram por reproduzir esse processo de exclusão pré-existente. Em uma lógica mercantil e imediatista, de uma maneira geral, os conjuntos habitacionais foram implantados em terrenos periféricos, não só por estes serem mais baratos, mas também para estabelecer novas áreas de valorização imobiliária. Nesta decisão desconsidera-se a falta de oportunidades urbanas destes locais e os custos posteriores a serem realizados (pelo poder público) para levar serviços e infraestrutura.

Como visto, houve um importante processo de estruturação da Política Urbana e Habitacional no país no primeiro mandato do Presidente Lula, com forte destaque à capacitação dos municípios e mensuração dos problemas habitacionais em nível local. No entanto, conforme Santos et al (2014), o uso de uma demanda social para atingir objetivos econômicos imediatos ocasionou uma pequena aderência entre o PMCMV e as ações no setor habitacional implantadas. A maioria dos autores defende que este descolamento

² Dados do sistema de monitoramento CAIXA MCMV, atualizado em agosto de 2018.

ocorreu fundamentalmente devido o papel preponderante das construtoras na execução do programa e sua desarticulação com uma política fundiária (Araújo, 2013; Amore et al, 2015; Lucena, 2014; Cardoso e Aragão, 2013 e Rolnik, 2015).

As primeiras exigências referentes à localização dos empreendimentos foram estabelecidas pelo Decreto n.º 7.499 de 2011, que regulamenta a Lei de criação do PMCMV de 2009 (Lei n.º 11.977/09). Neste documento, o PMCMV adota preceitos em consonância com o Planhab e o Estatuto da Cidade no que se refere a localização dos conjuntos. Estão entre os critérios de prioridade do PMCMV:

Art. 4º Em áreas urbanas, deverão ser respeitados os seguintes critérios de prioridade para projetos do PMCMV, observada a regulamentação do Ministério das Cidades:

I- a doação pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios de *terrenos localizados em área urbana consolidada* para implantação de empreendimentos vinculados ao programa;

II- a implementação pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios de medidas de desoneração tributária para as construções destinadas à habitação de interesse social; e

III- a implementação pelos municípios dos instrumentos da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, que *visam ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade*. (Grifo nosso)

O instrumento determinava ainda que os projetos contratados estivessem inseridos na malha urbana, em local dotado de infraestrutura básica e com condições de acesso a serviços públicos essenciais, como transporte e coleta de lixo, e de equipamentos sociais, como escola, creches e postos de saúde.

A medida provisória 514 (posteriormente Lei n.º 12.424/11) estabeleceu que os empreendimentos deveriam ser implantados em terrenos localizados na malha urbana ou em áreas de expansão previstas nos planos diretores municipais; deveriam ainda dispor de infraestrutura básica, transporte público e contar com a existência de equipamentos e serviços de educação, saúde e lazer, ou com o compromisso do poder público de instalá-los ou ampliá-los quando inexistentes ou insuficientes. Permitiu-se também a inclusão de áreas destinadas a atividades comerciais nos projetos.

Em 2013, torna-se obrigatório destinar áreas para implantação dos equipamentos públicos necessários ao atendimento da demanda gerada (Portaria n.º 518). O MCMV3 já traz alguns formulários quanto à localização do conjunto que, para pleitear a contratação, deverão estar explicitadas as distâncias para os equipamentos públicos mais próximos. Pouco a pouco, as regras do programa tentam restringir a implantação dos conjuntos a áreas menos periféricas.

Na prática, o que parece é que estes critérios não foram suficientes para coibir a lógica capitalista dos empreendedores privados. Diante do preço mais acessível da terra, o mercado imobiliário acabou optando por terrenos mais periféricos pela possibilidade de lucros maiores, mesmo nas cidades médias onde a especulação não é tão acirrada. Para as habitações na faixa de interesse social (HIS), esta lógica se torna mais aguda, uma vez que o empreendimento é construído e vendido integralmente para a Caixa Econômica Federal, que o repassa aos beneficiários selecionados a partir de critérios pré-definidos pelo programa e pelas prefeituras. Desta forma, a incorporadora não precisa se preocupar em oferecer um local que atraia o “cliente”.

Por outro lado, as normativas do Programa nos leva a crer que havia uma expectativa que os municípios protagonizassem o processo de definição da localização dos empreendimentos a partir dos instrumentos de planejamento desenvolvidos, tais como Plano Diretor e PLHIS, sem mencionar, por ora, os Planos locais de Saneamento, Resíduos Sólidos e Mobilidade que surgiram um pouco mais tarde, mas que igualmente deveriam subsidiar essas decisões. Cardozo e Lago (2012) oferece uma explicação para isso, quando expõe que o desenho do Programa não articula efetivamente, de forma mandatória, esses procedimentos com a aprovação de projetos. A diretriz estabelecida na normativa toma a utilização dos instrumentos do Estatuto apenas como um critério de priorização.

A participação dos municípios, de um modo geral, limitou-se a atender os parâmetros da lei de uso do solo local, muitas vezes flexibilizando-a para garantir a “viabilidade” do empreendimento, ainda que em detrimento de sua qualidade urbana. Para a faixa de interesse social, o município participou ainda com a indicação de demanda, e por vezes, com aporte em alguns empreendimentos, cujo valor da terra ou da moradia excedia o permitido pelo programa. A atuação do município priorizou a “desoneração” do setor privado, maximizando o lucro imobiliário da operação. Os efeitos territoriais deste

processo têm sido alvo de vários estudos no Brasil, com os quais pretendemos colaborar aqui através de algumas reflexões sobre seus impactos na Região Metropolitana do Recife (RMR).

O PMCMV na Região Metropolitana do Recife

Segundo Souza et al (2015), a provisão de moradias na RMR ocorre historicamente por meio de três formas: da produção empresarial, da produção informal ou da promoção pública, onde a primeira define os padrões de organização social do território, estando, portanto, as demais subordinadas a ela. As tipologias resultantes deste processo, inseridos em um contexto de profundas desigualdades econômicas, evidenciam uma diferenciação socioespacial que configura a RMR atual. Por meio de autoprodução ou dos conjuntos habitacionais produzidos pelo poder público a partir da década de 1960, a periferação do Recife e a sua expansão para as cidades vizinhas se deram majoritariamente pela população de menor renda. Mais recentemente, o limitado território do Recife, no entanto, acabou por impulsionar também a metropolização da produção empresarial ávida pela valorização de novas áreas. É neste contexto metropolitano que surge o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que além dos objetivos de superação da crise financeira já mencionados surgia como o principal programa de combate ao déficit habitacional.

De acordo com dados da Fundação João Pinheiro (2012), o Déficit Habitacional na Região Metropolitana do Recife (RMR), em 2009, quando foi lançado o PMCMV, era de 140.406 unidades habitacionais, correspondendo então a 5,5% do total de domicílios do estado e aproximadamente metade do déficit habitacional urbano de Pernambuco. Quase em sua totalidade encontrava-se em área urbana (99%) e na faixa de renda de 0 a 3 salários (94%). A coabitação e o ônus excessivo com aluguel constituíam a significativa maioria do déficit urbano, somando 87%. Dos 14 municípios da RMR³, apenas quatro (Recife, Jaboatão dos Guararapes, Olinda e Paulista) atendem

³ Em janeiro de 2018, o município de Goiana passou a fazer parte da RMR, no entanto não seria possível sua comparação, pois não foi considerada nas pesquisas referentes à RMR utilizada neste capítulo. Ressalvamos que a sua participação no PMCMV Faixa 1 é de apenas 30 unidades e 117 unidades considerando todas as faixas, sendo, portanto, pouco influente nos resultados.

por quase 80% do déficit, correspondendo a mais de 110 mil unidades em números absolutos. Ou seja, trata-se de um déficit associado à insuficiência de renda, majoritariamente urbano e concentrado nos municípios litorâneos do centro da RMR.

Mapa 1 – Localização dos municípios na RMR e no estado de Pernambuco

Fonte: <https://pt.wikipedia.org/> e <http://www.observatoriodasmetropoles.ufrrj.br>

Todos os municípios da RMR, com exceção de Aracoiaba, possuem empreendimentos do PMCMV (Tabela 1). No entanto, em todos eles, a maioria dos empreendimentos foram destinados às faixas de renda mais altas previstas no programa, famílias com rendimento até 9 mil reais. Apenas 24% das unidades habitacionais foram destinadas a famílias na faixa de renda mais baixa (Faixa 1), cujos rendimentos estão entre zero e 1,8 mil reais. Alguns municípios sequer possuem empreendimentos na Faixa 1, é o caso de Aracoiaba, Itapissuma e Camaragibe. Considerando todas as faixas de renda atendidas pelo programa, mais de 50 mil unidades habitacionais já foram entregues na RMR, e serão quase 84 mil considerando aquelas já contratadas. Ao observarmos os dados dos empreendimentos chamados Faixa 1,

temos mais de 20 mil unidades contratadas, das quais cerca de 9 mil foram entregues.

Tabela 1 – Número de unidades habitacionais do PMCMV na RMR – Todas as faixas

Setor da RMR	Município	Un. Contratadas	Un. Entregues	Un. Contratadas por Setor	% Contratadas	Un Entregues por Setor	% Entregues
NORTE	Abreu e Lima	2.875	2.861	38.949	47%	29.853	59%
	Araçoiaba	0	0				
	Itapissuma	297	292				
	Itamaracá	1.144	1.058				
	Olinda	5.906	3.263				
	Igarassu	6.389	5.282				
	Paulista	22.338	17.097				
OESTE	Camaragibe	5.168	2.727	13.321	16%	7.331	15%
	Moreno	824	672				
	São Lourenço	7.329	3.932				
SUL	Cabo	3.447	465	25.685	31%	11.175	22%
	Ipojuca	4.070	960				
	Jaboatão	18.168	9.750				
CAPITAL	Recife	5.746	2.035	5.746	7%	2.035	4%
TOTAL	RMR	83.701	50.394	83.701	100%	50.394	100%
	Pernambuco	200.683	136.204	200.683		136.204	

Fonte: Dados MCidades, abril/2019, elaborado pela autora

Tabela 2 – Número de unidades habitacionais do PMCMV na RMR – Faixa 1

Setor da RMR	Município	Un. Contratadas	Un. Entregues	Un. Contratadas por Setor	% Contratadas	Un Entregues por Setor	% Entregues
NORTE	Abreu e Lima	2.304	2.304	9.745			
	Araçoiaba	0	0				
	Itapissuma	0	0				
	Itamaracá	553	500		48%	6.470	72%
	Olinda	3.000	1.551				
	Igarassu	1.504	1.267				
	Paulista	2.384	848				
OESTE	Camaragibe	0	0	2.196			
	Moreno	650	500		11%	570	6%
	Sao Lourenço	1.546	70				
SUL	Cabo	2.926	50	6.686			
	Ipojuca	576	0		33%	1774	20%
	Jaboatão	3.184	1.724				
CAPITAL	Recife	1.608	192	1.608	8%	192	2%
TOTAL	RMR	20.235	9.006	20.235	100%	9.006	100%
	Pernambuco	87.624	55.455	87.624		55.455	

Fonte: Dados MCidades, abril/2019, elaborado pela autora

Os empreendimentos da Faixa 1 de renda têm especial relevância no combate à pobreza na RMR, considerando que a população a que se destina compõe 94% do déficit habitacional, conforme já mencionado. A espacialização desses empreendimentos sobre o mapa de renda da RMR nos oferece os primeiros indícios de como está se dando a ocupação do território metropolitano. O Mapa 2 mostra que os empreendimentos da Faixa 1 estão localizados de maneira dispersa em todas as direções (norte, sul e oeste) da RMR, no entanto majoritariamente situados em áreas pobres e periféricas,

em contraponto ao núcleo central historicamente com maior concentração de empregos e renda.

Mapas 2 – Renda por setor censitário e localização dos empreendimentos Faixa 1

Fonte: Observatório das Metrópoles-Recife com base nos dados da CAIXA, 2019.

Elaboração: Luciana Gomes e André Lopes

O Mapa 3 nos traz a localização dos empreendimentos e os principais eixos viários da RMR, destacando, em branco, os núcleos urbanos. Podemos ver que a maioria dos terrenos escolhidos se encontram próximos a importantes eixos viários, como o formado pelas rodovias PE-15 e BR-101 norte, que atravessam vários municípios. Esta escolha não é aleatória, como explica Vilaça (2001), a via em si não provoca o crescimento urbano, ela oferece primeiro o aumento da acessibilidade, alterando, portanto, o valor da terra para além das estruturas construídas.

A lógica de mercado da especulação de terrenos vazios ao longo de vetores de expansão promissores antecede o PMCMV, no entanto, o que vemos é que o programa acaba por reforçá-la. Esta postura promove a maximização dos lucros do setor privado ao comprar terrenos mais baratos, ao mesmo tempo que estabelece novas áreas de valorização imobiliária. Em contraponto, desconsidera, nesta decisão, a falta de oportunidades urbanas destes locais, bem como os investimentos posteriores a serem realizados (pelo poder público) para levar serviços e infraestrutura. A expansão urbana neste contexto fortalece, portanto, o histórico processo de diferenciação do espaço urbano para ricos e pobres que caracteriza a RMR.

Mapa 3 – Localização dos empreendimentos Faixa 1 em relação aos núcleos urbanos e principais eixos de transporte

Fonte: Observatório das Metrópoles-Recife com base nos dados da CAIXA, 2019.
Elaboração: Luciana Gomes e André Lopes

Retomando as Tabelas 1 e 2, podemos observar que a maioria das unidades da Faixa 1 entregues (72%) encontram-se nos municípios ao norte da RMR. Este comportamento se repete para todas as faixas (com 59%), indicando uma reestruturação do território mais potente concentrada em um determinado setor. Além da questão associada ao preço da terra e ao lucro imobiliário, podemos afirmar que estes empreendimentos também foram impulsionados pela instalação de novas indústrias na região, como a fábrica de automóveis da Fiat e o Polo fármaco-químico.

De um modo geral, o setor sul apresenta, para todas as faixas, um desempenho mais lento nas entregas do que o setor norte. Ao sul da RMR predominam os residenciais voltados às faixas de renda maiores, provavelmente atraídos pela demanda criada com o surgimento de grandes empreendimentos, como o Complexo Portuário de SUAPE no Cabo de Santo Agostinho e o Estaleiro Atlântico Sul e a Refinaria Abreu e Lima, ambos em Ipojuca. Neste último município, as primeiras contratações da Faixa 1 só ocorreram em 2018, ainda sem entrega. Jaboatão do Guararapes, um dos municípios com alto déficit habitacional na RMR, se destaca como município do setor sul que mais atraiu empreendimentos do PMCMV em todas as faixas, no entanto executou apenas pouco mais da metade das unidades contratadas.

Entre os quatro municípios mencionados que mais contribuem com o déficit na RMR, Recife é o que apresenta pior desempenho. Na capital, cujo déficit supera 70 mil unidades,⁴ as primeiras 192 unidades da Faixa 1 foram entregues em 2018, bem como as demais contratações, mencionadas na Tabela 2, foram efetivadas apenas em 2017. Isto evidencia, primeiro, que o programa não foi uma prioridade para a gestão local nos últimos anos, e segundo, indica uma postura do mercado da construção civil que, ao mesmo tempo que “desencoraja” a ocupação das áreas centrais pela população pobre, estimula a reorganização dos espaços metropolitanos prevendo os ganhos imobiliários atrelados a eles.

Embora uma relação direta exija estudos mais complexos, para efeito de escala observamos que o total de unidades construídas corresponde a cerca de 60% do déficit habitacional de 140.406 moradias apontado pela Fundação João Pinheiros para RMR em 2010 e quase 15% deste universo, se con-

⁴ Déficit estimado pelo PLHIS de Recife, ainda em construção, é de 71.160 UH em 2017, disponível em <https://habitatbrasil.org.br/wp-content/uploads/2018/10/Documento-S%C3%ADntese-LAB-Moradia-no-Centro-Recife.pdf>

siderarmos apenas a Faixa 1 de renda. Foram, portanto, avanços importantes, especialmente considerando as políticas habitacionais antecedentes. Porém, questiona-se: até que ponto este incremento de estoque impacta na redução das desigualdades de acesso às oportunidades urbanas enfrentadas pela população de baixa renda na metrópole?

No intuito de aproximar nossa discussão ao universo populacional, realizamos um comparativo demográfico simples. Utilizando a densidade populacional por domicílio média do estado, multiplicamos pelo número de moradias já entregues estimando a população beneficiada até o momento. Fizemos ainda cálculos relativos para entender o percentual de população já beneficiada, ou seja, que estão residindo na moradia, e aquelas que virão a ser beneficiadas com a conclusão das unidades já contratadas (Tabelas 3 e 4).

Assim, estima-se mais de 173 mil pessoas ocupando novas localizações na RMR, impulsionadas por um único programa habitacional nos últimos 10 anos. Estes números devem chegar a cerca de 289 mil pessoas com a conclusão de todos os empreendimentos contratados. Milhares de novos trajetos desenhados para acessar ao trabalho, à escola, ao comércio e aos demais serviços. Os valores relativos são ainda mais impressionantes, uma vez que o número de beneficiários já atingiu o equivalente a mais de 10% da população total de alguns municípios. E logo serão mais de 20% desse universo, como nos casos de Igarassu, Paulista e São Lourenço.

Tabela 3 – Estimativa população beneficiada por município - Todas as faixas

Sector da RMR	Município	População (CENSO 2010)	Unids Contratadas	Unds. Entregues	Pop beneficiada-contratada*	Pop contrat/ pop total **	Pop. beneficiada- entregue*	Pop entreg/pop total**
NORTE	Abreu e Lima	94.429	2.875	2.861	9.919	10,50%	9.870	10,45%
	Araçoiaba	18.156	0	0	0	0,00%	0	0,00%
	Itapissuma	23.769	297	292	1.025	4,31%	1.007	4,24%
	Itamaracá	21.884	1.144	1.058	3.947	18,04%	3.650	16,68%
	Olinda	377.779	5.906	3.263	20.376	5,39%	11.257	2,98%
	Igarassu	102.021	6.389	5.282	22.042	21,61%	18.223	17,86%
	Paulista	300.466	22.338	17.097	77.066	25,65%	58.985	19,63%

OESTE	Camara-gibe	144.466	5.168	2.727	17.830	12,34%	9.408	7%
	Moreno	56.696	824	672	2.843	5,01%	2.318	4%
	Sao Lourenço	102.895	7.329	3.932	25.285	24,57%	13.565	13%
SUL	Cabo	185.025	3.447	465	11.892	6,43%	1.604	0,87%
	Ipojuca	80.637	4.070	960	14.042	17,41%	3.312	4,11%
	Jaboatão	644.620	18.168	9.750	62.680	9,72%	33.638	5,22%
C A P I - T A L	Recife	1.537.704	5.746	2.035	19.824	1,29%	7.021	0,46%
TOTAL	RMR	3.690.547	83.701	50.394	288.768	7,82%	173.859	4,71%
	Pernambuco	8.796.000	200.683	136.204	692.356	7,87%	469.904	5,34%

Fonte: CENSO, 2010 e dados MCidades, abr. 2019, elaborado pela autora

* estimativa de beneficiados multiplicando o número de unidades pela média de moradores por domicílio em Pernambuco do CENSO 2010.

** percentual estimado dividindo o total de população beneficiada pelo PMCMV (considerando o total de unidades contratadas ou aquelas já entregues), pela população total do município conforme CENSO 2010.

Tabela 4 – Estimativa população beneficiada por município – Faixa 1

Sector da RMR	Município	Unidades Contratadas	Unidades Entregues	População beneficiada-contratada*	Pop contra/ pop total **	População beneficiada-entregue*	Pop entreg/ pop total **
NORTE	Abreu e Lima	2.304	2.304	7949	8,42%	7949	8,42%
	Araçoiaba	0	0	0	0,00%	0	0,00%
	Itapissuma	0	0	0	0,00%	0	0,00%
	Itamaracá	553	500	1908	8,72%	1725	7,88%
	Olinda	3.000	1.551	10350	2,74%	5351	1,42%
	Igarassu	1.504	1.267	5189	5,09%	4371	4,28%
	Paulista	2.384	848	8225	2,74%	2926	0,97%
OESTE	Camara-gibe	0	0	0	0,00%	0	0,00%
	Moreno	650	500	2.243	3,96%	1.725	3,04%
	Sao Lourenço	1.546	70	5.334	5,18%	242	0,23%
SUL	Cabo	2.926	50	10.095	5,46%	173	0,09%
	Ipojuca	576	0	1.987	2,46%	0	0,00%
	Jaboatão	3.184	1.724	10.985	1,70%	5.948	0,92%

CAPITAL	Recife	1.608	192	5548	0,36%	662	0,04%
TOTAL	RMR	20.235	9.006	69.811	1,89%	31.071	0,84%
	Pernambuco	87.624	55.455	302.303	3,44%	191.320	2,18%

Fonte: CENSO, 2010 e dados MCidades, abr. 2019, elaborado pela autora

* estimativa de beneficiados multiplicando o número de unidades pela média de moradores por domicílio em Pernambuco do CENSO 2010.

** percentual estimado dividindo o total de população beneficiada pelo PMCMV (considerando o total de unidades contratadas ou aquelas já entregues), pela população total do município conforme CENSO 2010.

Considerando apenas a Faixa 1, estima-se, em um futuro breve, quase 70 mil pessoas vivendo em novas localizações. Apesar de resultados absolutos mais modestos, este universo tem especial impacto nas estruturas urbanas por sua maior dependência dos serviços públicos e, em especial, do transporte público. Neste sentido, observa-se uma quantidade relativa de população beneficiada bastante expressiva nos municípios de Abreu e Lima, Itamaracá, Igarassu e, futuramente, São Lourenço e Cabo, superando 5% da população total destes municípios (Tabela 4).

O setor norte da RMR (Olinda, Paulista, Abreu e Lima, Igarassu e Itapissuma) foi o que apresentou maior número de famílias ocupando novas localizações em seus territórios e nos traz algumas evidências sobre os impactos do programa na estrutura urbana. São municípios com baixo desenvolvimento econômico e social e um crescimento historicamente desarticulado do planejamento urbano. Alguns estão ganhando certa dinâmica com o surgimento de novos equipamentos, como shoppings e faculdades particulares e algumas plantas industriais, mas todos ainda guardam grande dependência do Recife, tanto na produção quanto no consumo.

Os deslocamentos para satisfazer suas necessidades cotidianas no território metropolitano são, portanto, significativos. Conforme Andrade et al (2015), nos municípios de Abreu e Lima, Camaragibe, Olinda, Paulista e São Lourenço da Mata, em média 45% dos trabalhadores necessitam se deslocar diariamente para outros municípios, pois residem em cidades-dormitórios. Não só a localização da população e seus destinos rotineiros configuram as crescentes demandas de transporte, mas também a renda destes grupos, uma vez que população de menor renda tende a usar mais o transporte público e fazer deslocamentos a pé.

O tempo médio nas viagens pendulares na RMR aumentou de 33 minutos, em 1997, para 41 minutos, em 2010 e aumentou de 12,1% para

19,0% o número de trabalhadores cujo tempo de viagem supera uma hora. Este fenômeno ocorreu em praticamente todos os municípios da RMR, mas com intensidade mais forte nos municípios periféricos, entre eles Abreu e Lima e Itapissuma. (Andrade et al, 2015). As longas distâncias casa-trabalho a serem percorridas por estas famílias, especialmente as da Faixa 1, nos indicam que o desequilíbrio na estrutura urbana metropolitana tende a ser reforçado pela expansão habitacional promovida pelo PMCMV. A distribuição periférica e dispersa da moradia associada à concentração de empregos em determinadas áreas onera o poder público que assume o ônus de expandir a oferta de infraestrutura e serviços urbanos (além de oportunidade de trabalho) a grandes extensões territoriais. Bem como estabelece, na escala regional, uma urgência no que se refere à mobilidade, que extrapola o aspecto social e imprime entraves à própria economia da metrópole.

Apesar das melhorias da moradia em aspectos como pavimentação, drenagem, esgoto, luz e água, o fator localização amplia a vulnerabilidade dos moradores, quando eles passam a viver longe das oportunidades urbanas. Em que pese seu impacto na vida das pessoas (e de modo acumulativo, no espaço urbano), esse fator não é considerado nas estatísticas oficiais que subsidiam as políticas públicas voltadas para a habitação. Os dados da Fundação João Pinheiro adotados, que servem de referência para vários programas de governo (como o PMCMV), por exemplo, não comportam esse tema. Sua metodologia visa principalmente mensurar a deficiência de estoque. Mesmo os indicadores de inadequação de domicílios se limitam a questões de infraestrutura para servir à moradia e de titularidade do imóvel. Não se trata de uma crítica à metodologia, mas apenas uma provocação sobre a construção de um discurso, cujas lacunas favorecem, antes de tudo, a produção empresarial. Precisamos de novos indicadores que o complementem ou até mesmo o contraponham. Considerar o fator localização no universo das necessidades habitacionais e o seu impacto na vida das pessoas é fundamental para romper o ciclo segregacionista de nossa urbanização, sobretudo pautando a revisão das políticas públicas voltadas ao uso e ocupação do solo.

Considerações finais

A localização dos empreendimentos do PMCMV na RMR estão antes subordinadas aos interesses da produção empresarial da moradia do que à real demanda do déficit habitacional ou a capacidade de oferta de infraestrutura dos municípios. Alimentam, assim, uma lógica segregacionista, na qual o agente privado determina onde vivem ricos e pobres. As localizações periféricas (definidas pela produção empresarial) das moradias acabam por transformar, em primeiro plano, o espaço urbano municipal (formal ou informalmente) diante das necessidades de produção, reprodução e consumo dos moradores. Não obstante, para além das questões locais, a concentração de empregos e serviços nos municípios centrais, afastados dos conjuntos habitacionais, reforça a necessidade de tratamento do tema do transporte público em uma escala metropolitana.

Em um sentido mais amplo, observamos que a organização espacial desses empreendimentos implica em uma transformação na dinâmica espacial de milhares de famílias que passaram a residir em novas localizações. Como vimos, a circulação de pessoas é um elemento estruturador e estruturante do espaço (intraurbano e metropolitano), o olhar, portanto, sobre o universo de moradores para além da moradia (inanimada) buscou aqui lançar alguns indícios sobre os impactos do PMCMV no território, considerando essa dimensão. A rápida transformação local com a chegada do empreendimento e, portanto, de milhares de famílias, quase sempre não corresponde a respostas imediatas do poder público, que afinal não é o contratante e não tem assumido, neste caso, o protagonismo do uso e da ocupação do solo em seus territórios.

Por fim, esclarecemos que as reflexões aqui apresentadas impulsionaram uma pesquisa em andamento, de âmbito acadêmico. São fruto, sobretudo, de inquietações diante da condição de isolamento destes conjuntos habitacionais periféricos, que apesar dos esforços financeiros, políticos e humanos vultuosos, mantêm a vulnerabilidade de seus moradores, ainda que sob um novo aspecto. Buscamos seguir refletindo sobre até que ponto estamos trocando um déficit habitacional por uma inadequação socioespacial que apenas vem alimentar as assimetrias de nossas cidades.

Referências

- ANDRADE, Mauricio et al. “Mobilidade urbana no contexto da organização social do território da Região Metropolitana do Recife”. In: Souza, M. Angela e Biton, Jan (orgs.) *Recife: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015
- AMORE, Caio Santo et al (orgs.) *Minha Casa... E a Cidade?* Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
- CYMBALISTA, Renato e MOREIRA, Tomás. “Política Habitacional no Brasil: a história e os atores de uma narrativa incompleta”. In: *Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira*. – São Paulo: Instituto Pólis, 2006. 124p
- CARDOSO, Adauto Lúcio e ARAGÃO, Thêmis Amorim. “Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha: 25 anos da política habitacional no Brasil”. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
- CARDOSO, Adauto Lúcio e LAGO, Luciana Córrea do. “O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais”. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
- CASTELLS, M. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- FJP - Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações. *Déficit habitacional no Brasil 2009*. Belo Horizonte, 2012. 200p.
- LUCENA, Wilma Guedes de. *A produção do espaço urbano da cidade de Patos – PB: do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida*. (Dissertação). João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2014.
- NAHAS, M.I.P. et al. “Metodologia de construção do Índice de Qualidade de Vida Urbana dos municípios brasileiros (IQVU-BR)”. In: XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 2006, Caxambu, MG. *Anais do XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais da Associação Brasileira de Estudos Populacionais*, 2006.
- ROLNIK, Raquel et al. “O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação”. *Cad. Metrop. São Paulo*, v. 17, n. 33, pp. 127-54, maio 2015. Acesso em: mar. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962015000100127&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt.
- SANTOS, J.M et al. “Habitação e Localização: Notas sobre padrões de deslocamento em empreendimentos do PMCMV no Rio de Janeiro”. *Habitar 2014*, nov. 2014.
- SANTOS, Milton. *O Espaço do Cidadão*. São Paulo: Nobel, 1987.
- SOUZA, M. Ângela et al. “As formas de provisão da moradia na configuração socioespacial da Região Metropolitana do Recife”. In: SOUZA, M. Angela e BITON, Jan (orgs.) *Recife: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015
- VILLAÇA, Flávio. *Espaço intraurbano no Brasil*. São Paulo: FAPESP, 2001.