



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL**

**MARIA JOSÉ RODRIGUES DE SOUSA**

**DIREITO À CIDADE E À HABITAÇÃO: Programa Minha Casa Minha Vida  
(PMCMV) no município de Picos-PI**

**RECIFE-PE  
2017**

**MARIA JOSÉ RODRIGUES DE SOUSA**

**DIREITO À CIDADE E À HABITAÇÃO:** Programa Minha Casa Minha Vida  
(PMCMV) no município de Picos-PI

Tese de doutorado apresentado à banca de avaliação como requisito parcial para obtenção de título de doutora pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco (PPG/SS).

Área de concentração: Serviço Social, Movimentos Sociais e Direitos Sociais.

Linha de pesquisa: Serviço Social, Políticas e Direitos Sociais.

Orientadora: Prof. Dra. Rosa Maria Cortês de Lima.

**RECIFE-PE  
2017**

Catálogo na Fonte  
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

S725d Sousa, Maria José Rodrigues de  
Direito à cidade e à habitação: Programa Minha Casa Minha  
Vida (PMCMV) no município de Picos - PI / Maria José Rodrigues de  
Sousa. - 2017.  
240 folhas: il. 30 cm.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Rosa Maria Cortês de Lima.  
Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de  
Pernambuco. CCSA, 2017.  
Inclui referências e anexos.

1. Estado. 2. Planejamento urbano. 3. Direito à habitação. I.  
Lima, Rosa Maria Cortês de (Orientadora). II. Título

361 CDD (22. ed.) UFPE (CSA 2018 – 018)

**MARIA JOSÉ RODRIGUES DE SOUSA**

**DIREITO À CIDADE E À HABITAÇÃO:** Programa Minha Casa Minha Vida  
(PMCMV) no município de Picos-PI

Tese de doutorado apresentado à banca de avaliação como requisito parcial para obtenção de título de doutora pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco (PPG/SS).

APROVADA EM: \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rosa Maria Cortês de Lima (Orientadora e Examinadora Interna)

---

Prof. Dr. Ronald Fernando Albuquerque Vasconcelos (Examinador Externo)

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ana Maria Filgueira Ramalho (Examinadora Externa)

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Valéria N. T. Mendonça (Examinador Externo)

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria dos Remédios Beserra (Examinadora Externa)

**RECIFE-PE  
2017**

Aos Meus Pais (mãe *in memoriam*) fruto de amor incondicional;

Aos Meus Filhos, tudo é um grão de areia ante o amor que me inspiram;

A Minha Família: irmãos, cunhado (as) e noras, constante estímulo ao dar largos passos; os que estão sempre ao meu lado nas horas difíceis e os que me aplaudem nos momentos de glória.

## AGRADECIMENTOS

A DEUS, o limite de tudo.

Aos meus FILHOS ÍCARO, ÉDIPO E ÁLVARO, exemplo de coragem e vigor por me acompanharem nesta travessia, estimulando, acalentando e ultrapassando limites para alcançarmos essa vitória;

À minha FAMÍLIA, que semeou cuidado, carinho e atenção, me guiando na direção correta rumo ao crescimento pessoal e profissional, me propiciando inúmeras oportunidades de estudo e apoio financeiro para a concretização desta meta: MUITO GRATA;

À minha ORIENTADORA PROF<sup>a</sup>. DR<sup>a</sup>. ROSA MARIA CORTÊS DE LIMA, cúmplice dessa trajetória dura e solitária, que me apoiou com seus ricos conhecimentos, intelecto e experiências. Agradeço pela paciência e pela alegria em me receber sempre com confiança e respeito. MUITO OBRIGADA!

À querida PROF<sup>a</sup>. ANITA ALINE A. COSTA, *in memoriam*, que foi base em minha educação em pesquisa, cuidando com zelo e carinho e motivando com suas sábias ideias no decorrer da caminhada.

OBRIGADA ao PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO - DOUTORADO DINTER, representado pela PROF<sup>a</sup>. DR<sup>a</sup>. ANGELA AMARAL, PROF<sup>a</sup>. DR<sup>a</sup>. ANA CRISTINA SOUZA VIEIRA, pelos anseios e realizações com a formação de novos doutores e aos demais DOCENTES DO CURSO, pelas aulas e magníficas experiências que nos proporcionaram; AOS AVALIADORES desta Tese pelas honrosas contribuições, proveitosas discussões, reflexões ricas e sugestões para o aprimoramento desses estudos;

À FACULDADE RAIMUNDO SÁ, especialmente, ROBERTA DE SÁ URTIGA, pela coragem em empreender projeto de tamanha natureza, enaltecendo a educação e a pesquisa, exercitando no município; À COORDENADORA PEDAGÓGICA E AOS

COORDENADORES DE CURSOS, agradeço a compreensão, a confiança e o respeito; e a todos os demais colegas de trabalho e funcionários que fazem a associação desta instituição;

Aos GESTORES das Instituições BANCO DO BRASIL, AABB, PREFEITURA MUNICIPAL E SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO, pelo respeito para com a minha prática docente, por me concederem afastamento das atividades diárias, propiciando incansáveis horas de estudo, colaborando assim para o desenvolvimento da pesquisa no município: GRATIDÃO; Ao PROGRAMA INTEGRAÇÃO AABB COMUNIDADE, amigos de tantas jornadas.

À COORDENADORA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, a SRA. CLÁUDIA MÔNICA, por sua permanente solicitude em todas as fases da pesquisa, cuidado e diligência na busca e verificação dos elementos coletados, contribuindo incansavelmente para o aprimoramento dos estudos; Aos demais COLABORADORES da pesquisa, em especial, a SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO, a SRA. ONEIDE ROCHA, pelo entendimento e sabedoria em colaborar com muitos elementos da pesquisa. A OUTROS que contribuíram no trabalho de campo, com dicas e apoio durante a coleta;

Aos COLEGAS DE DOUTORADO que compartilharam comigo momentos de aprendizado, uns mais outros menos, mas todos com a mesma utopia – o sonho; A TODAS AS PESSOAS que contribuíram para a realização desta Tese de Doutorado, EM ESPECIAL, MARX RODRIGUES E REMÉDIOS BESERRA, colegas que compartilharam comigo experiências, esforço e conhecimento na concretização deste sonho.

*Eu sou a dureza desses morros revestidos, enflorados,  
lascados a machado, lanhados, lacerados.  
Queimados pelo fogo Pastados  
Calcinados e renascidos.*

*Mesmo quando tudo parece desabar,  
cabe a mim decidir entre rir e chorar.  
Ir ou ficar, desistir ou lutar porque descobi  
no caminho incerto da vida que  
o mais importante é o decidir.*

**CORA CORALINA.**



## RESUMO

Esta pesquisa de Doutorado teve como objeto de estudo o direito à cidade e à habitação, destacando os limites e possibilidades entre a Política Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no município de Picos-PI. Como objetivo geral visa analisar os limites e possibilidades do direito à cidade e à habitação na relação existente entre a Política Nacional de Habitação e os conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida, em relação ao acesso à terra, aos bens coletivos, a valorização fundiária e a segregação socioespacial no município de Picos-PI. Para o aporte teórico, utilizaram-se autores como: Engels (2010); Coutinho (2008); Carlos (2001); Maricato (2011); Rolnik (2002); Behring (2011); Yamamoto (2008); Lefebvre (2010), dentre outros. Além da discussão teórica sobre planejamento urbano como instrumento ao enfrentamento das contradições sociais na sociedade capitalista, estudou-se também a questão habitacional a partir das políticas sociais no cumprimento da superação da segregação socioespacial e desigualdades sociais além dos limites e contradições nas unidades habitacionais que garanta o direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, à infraestrutura urbana nos espaços do PMCMV. A metodologia desenvolvida é própria das pesquisas qualitativas. A coleta dos dados foi à etapa da pesquisa em que se iniciou a aplicação dos instrumentos elaborados e das técnicas selecionadas. Os dados coletados no decorrer da pesquisa são oriundos de pesquisa primária e secundária, sendo os dados primários com a finalidade específica de solucionar os problemas em pauta e os dados secundários compreenderam levantamentos bibliográficos, documentais e estatísticos, previamente realizados no meio externo e no meio interno das Unidades Habitacionais do PMCMV. A revisão bibliográfica esteve presente em todas as etapas da investigação, identificando as diversas visões e discursos existentes em torno das categorias tomadas para análise; a pesquisa documental contribuiu na análise dos dados produzidos pela Secretaria de Habitação durante reuniões que trataram do planejamento sobre habitação; atas e resoluções que versaram das decisões sobre programas habitacionais; análise de mapas cartográficos dos conjuntos habitacionais e leis na Política Municipal de Habitação. Para discussão dos resultados da pesquisa utilizou-se a técnica da análise de conteúdo. A partir da análise das mensagens trazidas pelos documentos oriundos do governo municipal, nos possibilitaram entender como vem se materializando a política de Habitação e o direito à cidade nas Unidades do PMCMV. O estudo mostrou como resultado desta pesquisa: a) as desigualdades sociais no município apresentam um quadro significativo de famílias que recebem renda inferior a 1 SM e o acesso aos equipamentos coletivos não chegam a essa população que não dispõe de serviços de infraestrutura e nem de bens públicos; b) a valorização fundiária evidencia a disputa pelo espaço urbano, onde a população vulnerabilizada sofre com o ônus causado pela produção do espaço urbano decorrente de gestões públicas que não asseguraram o cumprimento dos mecanismos legais para garantir a justa distribuição dos recursos da cidade, provocando um quadro de segregação socioespacial; c) o acesso ao direito à habitação e ao direito à cidade é uma luta que perpassa pelo direito à participação, à negociação coletiva, à moradia digna, à cidade; a política municipal oferecida em torno do PMCMV muitas vezes é manipulada por agentes capitalistas que organizam e governam a cidade. Portanto, a pesquisa é relevante por trazer uma reflexão quanto à política urbana de habitação

como um bem de uso às necessidades e interesses do trabalhador, de modo a assegurar o direito a terra.

**Palavras-Chave:** Estado. Planejamento Urbano. Política de Habitação. Direito à Cidade. Direito à Habitação

## ABSTRACT

This study aimed to study the right to the city and housing, highlighting the limits and possibilities between the National Housing Policy and the My House My Life Program (PMCMV) in the municipality of Picos-PI. As a general objective, it aims to analyze the limits and possibilities of the right to the city and to housing in the relationship between the National Housing Policy and the housing complexes of the Minha Casa Minha Vida Program in relation to access to land, collective assets, land valuation and socio-spatial segregation in the municipality of Picos-PI. For the theoretical contribution, authors such as Engels (2010); Coutinho (2008); Carlos (2001); Maricato (2011); Rolnik (2002); Behring (2011); Iamamoto (2008); Lefebvre (2010), among others. In addition to the theoretical discussion on urban planning as an instrument for confronting social contradictions in capitalist society, we also studied the housing issue from social policies in the fulfillment of the socio-spatial segregation and social inequalities beyond the limits and contradictions in housing units that guarantees the right to sustainable cities, understood as the right to urban land, housing, and urban infrastructure in the spaces of the PMCMV. The methodology developed is typical of qualitative research. The data collection was to the stage of the research in which the application of the elaborated instruments and the selected techniques began. The data collected during the research are from primary and secondary research, the primary data for the specific purpose of solving the problems on the agenda and the secondary data comprised bibliographical, documentary and statistical surveys, previously performed in the external environment and internal environment of Housing Units of the PMCMV. The bibliographic review was present in all stages of the research, identifying the different visions and discourses existing around the categories taken for analysis; documentary research contributed to the analysis of the data produced by the Housing Department during meetings that dealt with housing planning; resolutions and resolutions dealing with decisions on housing programs; analysis of cartographic maps of housing developments and laws in the Municipal Housing Policy. For the discussion of the results of the research, the technique of content analysis was used. From the analysis of the messages brought by the documents originating from the municipal government, we were able to understand how the Housing policy and the right to the city in the PMCMV Units has materialized. The study showed as a result of this research: a) the social inequalities in the municipality present a significant picture of families that receive income lower than 1 SM and access to collective equipment do not reach this population that does not have infrastructure services or assets public; b) land valorization evidences the dispute over urban space, where the vulnerable population suffers from the burden caused by the production of urban space resulting from public administrations that have not ensured compliance with legal mechanisms to ensure a fair distribution of the city's resources, provoking a socio-spatial segregation; c) access to the right to housing and the right to the city is a struggle that runs through the right to participation, to collective bargaining, to decent housing, to the city; the municipal policy offered around the PMCMV is often manipulated by capitalist agents who organize and govern the city. Therefore, the research is relevant for bringing a reflection about urban housing policy as a good of use to the needs and interests of the worker, in order to ensure the right to land.

**Keywords:** State. Urban Planning. Housing Policy. Right to the City. Right to Housing

## LISTA DE FIGURAS

<b>FIGURA 1</b> - Organograma da Política Nacional de Habitação.....	64
<b>FIGURA 2</b> - Entroncamento Rodoviário Município de Picos – PI.....	132
<b>FIGURA 3</b> - Mapa dos municípios circunvizinhos a Picos – PI – 2016 .....	133
<b>FIGURA 4</b> - Picos no início do século XX .....	143
<b>FIGURA 5</b> - CASA EM SITUAÇÃO DE RISCO - PICOS-PI.....	154
<b>FIGURA 6</b> - Poesia “Missão Difícil” .....	158
<b>FIGURA 7</b> - Mapa de Localização dos Territórios do Piauí.....	166
<b>FIGURA 8</b> - MAPA DOS ZONEAMENTOS URBANOS DE PICOS(PI) – PMP - 201 .....	170
<b>FIGURA 9</b> - MAPA DOS VAZIOS URBANOS, PMP – PICOS (PI) - 2017 .....	171
<b>FIGURA 10</b> - Unidades Habitacionais do Programa COHAB (PI – Picos – PI), 1980- 1990 .....	191
<b>FIGURA 11</b> - Mapa das Unidades de habitação do PMCMV – Picos – PI.....	1972
<b>FIGURA 12</b> - Condição da infraestrutura no Bairro Parque de Exposição – Picos(PI), 2016. ....	199
<b>FIGURA 13</b> - Construção inacabada do Prédio da Escola – Bairro Morada do Sol, 2015. ....	201
<b>FIGURA 14</b> - Diversidade na composição das casas – Picos(PI), 2016 .....	202
<b>FIGURA 15</b> - Modificações realizadas por moradores – PICOS - PI .....	203
<b>FIGURA 16</b> - Localização em área de difícil acesso – Picos – PI .....	204
<b>FIGURA 17</b> - Atraso na entrega pela falta de Infraestrutura – Picos – PI .....	205
<b>FIGURA 18</b> - As condições de infraestrutura – Picos (PI).....	207
<b>FIGURA 19</b> - Condições e contradições na Unidade Habitacional Antonieta Araújo – Unidade de habitação circulado de vermelho - Bairro Belo Norte - Picos – PI.....	208

## LISTA DE QUADROS

<b>QUADRO 1</b> - Faixas de renda para o PMCMV .....	69
<b>QUADRO 2</b> - Faixas de renda ampliada, 2016 .....	73
<b>QUADRO 3</b> - Crescimento Populacional – 1950-1980.....	148
<b>QUADRO 4</b> - População total por gênero rural/urbana - Picos – PI – 2010.....	149
<b>QUADRO 5</b> - Renda, Pobreza e Desigualdade – 2010 - PICOS – PI.....	151
<b>QUADRO 6</b> - DISTRIBUIÇÃO POPULACIONAL DE PICOS – 1980 – 2010 .....	152
<b>QUADRO 7</b> - SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL - PICOS – PI – 2010 .....	154
<b>QUADRO 8</b> - Dinâmica do crescimento populacional – Picos - PI.....	165
<b>QUADRO 9</b> - Indicadores de Habitação. Picos – PI. 2000/2010.....	174
<b>QUADRO 10</b> - Orçamento e despesas empenhadas e realizadas em para investimentos em equipamentos de uso coletivo na saúde. Picos. 2010-2013.....	175
<b>QUADRO 11</b> - Orçamento e despesas empenhadas e realizadas em investimentos em equipamentos de uso coletivo na Política de Educação. Picos. 2010-2013.....	176
<b>QUADRO 12</b> - Orçamento e despesas empenhadas e realizadas em investimentos com equipamentos de uso coletivo na Política de Assistência Social. Picos. 2010-2013. ....	177
<b>QUADRO 13</b> - Relação de ZEIS, de acordo com o PLHIS - Picos (PI), 2012.....	18080
<b>QUADRO 14</b> - Conjuntos Habitacionais do Programa COHAB (PI – Picos – PI), 1980 – 1990. ....	192
<b>QUADRO 15</b> - Investimentos federais e estaduais para habitação. Picos-PI. 1998-2012 .....	194
<b>QUADRO 16</b> - PROJETO DE MORADIA DESENVOLVIDO VIA ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO BAIRRO PARAIBINHA- AMBAPA-2013.....	195

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADH – Agência de Desenvolvimento Habitacional do Piauí

AGESPISA – Água e Esgotos do Piauí S.A.

ALERP – Academia de Letras da Região de Picos

ANSUR – Articulação Nacional do Solo Urbano

BA – Bahia

BEC – Batalhão de Engenharia e Construção

BNH – Banco Nacional de Habitação

BNH – Companhia Habitacional do Estado

BR – Brasil

CEF – Caixa Econômica Federal

Casa APIS – Central de Cooperativas Apícolas do Semiárido Brasileiro

CE – Ceará

CEPISA – Centrais Elétricas do Piauí S. A.

CF – Constituição Federal do Brasil de 1988

CGFNHIS – Conselho Geral do Fundo Nacional e Habitação de Interesse Social

CNC – Conferência Nacional das Cidades

COCAJUPI – Cooperativas de Cajucultores do Estado do Piauí

COHAB – Companhia Habitacional

CONCIDADES – Conselho das Cidades

CPT – Comissão da Pastoral da Terra

CUT – Central Única dos Trabalhadores

FAMCC – Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários do Piauí

FDS – Fundo de Desenvolvimento Social

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FNMP – Fundo Nacional de Moradia Popular

FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana

IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humana

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IR – Imposto de Renda  
Kg – Kilograma  
MEB – Movimento Eclesial de Base (1983)  
MNLM – Movimento Nacional de Luta por Moradia  
MOPs – Movimento Popular de Saúde  
MPA – Movimento dos Pequenos Agricultores  
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
NE – Nordeste  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OGU – Orçamento Geral da União  
PACS – Programas de Agentes Comunitários de Saúde  
PCH – Programa de Combate e Controle da Hanseníase  
PDLI – Plano de Desenvolvimento Local Integrado  
PI – Piauí  
PIB – Produto Interno Bruto  
PLANHAP – Plano Nacional de Habitação Popular  
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida  
PNH – Política Nacional de Habitação  
PLANHAB – Plano Nacional de Habitação  
PPA – Plano Plurianual  
PIB – Produto Interno Bruto  
PROSINDI – Programa Nacional para o Trabalhador Sindicalizado  
PSF – Programa de Saúde da Família  
PT – Partido dos Trabalhadores  
SALIVAG – Salão de Livros do Vale do Guaribas  
SEPLAN – Secretaria de Planejamento  
SFH – Sistema Financeiro de Habitação  
SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social  
SM – Salário Mínimo  
SEP – Sociedade Esportiva de Picos  
SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste  
UDN – União Democrática Nacional  
UFPE – Universidade Federal do Pernambuco  
UFPI – Universidade Federal do Piauí

UNMP – União Nacional por Moradia Popular

PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	19
<b>1 ESTADO E POLÍTICA SOCIAL NA CIDADE DO CAPITAL</b> .....	38
1.1 ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NO CAPITALISMO .....	39
1.2 OS CAMINHOS DA POLÍTICA SOCIAL DE HABITAÇÃO: entre a mercadoria e o interesse social .....	46
1.3 A QUESTÃO DA HABITAÇÃO E A CONTEXTUALIZAÇÃO DAS CIDADES....	52
1.4 POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO .....	57
<b>2 OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO URBANO NO BRASIL</b> .....	76
2.1 O DIREITO NATURAL: as bases do direito à moradia .....	77
2.2 O DIREITO À HABITAÇÃO E O DIREITO À CIDADE .....	82
2.3 LUTAS SOCIAIS NA CONSTITUIÇÃO DA CIDADE.....	88
2.4 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NAS QUESTÕES DE INTERESSE URBANO .....	93
<b>3 PLANEJAMENTO URBANO E SUAS IMPLICAÇÕES NA CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO URBANO</b> .....	99
3.1 MUNICIPALIDADE E HABITAÇÃO POPULAR.....	100
3.2 QUESTÃO FUNDIÁRIA E O DIREITO DE ACESSO À TERRA.....	108
3.3 SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL NA CONSTRUÇÃO DOS TERRITÓRIOS	113
3.4 A CIDADE COMO CRIAÇÃO DO TRABALHO COLETIVO .....	120
<b>4 PICOS (PI): CIDADE MÉDIA NO SEMIÁRIDO</b> .....	127
4.1 PICOS: implicações econômicas, políticas e sociais. ....	130
4.2 A QUESTÃO DA MORADIA EM PICOS (PI).....	147
4.3 PLANEJAMENTO URBANO E POLÍTICA DE HABITAÇÃO NA CIDADE DE PICOS.....	164
4.3.1 O Conselho Municipal de Habitação .....	181
<b>5 PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV) NO MUNICÍPIO DE PICOS- PI</b> .....	186
5.1 IMPLANTAÇÃO DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS EM PICOS (PI).....	187

5.2 CENÁRIO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV) NO MUNICÍPIO DE PICOS(PI): conjuntos habitacionais .....	198
5.2.1 Conjunto Habitacional Luiza Gomes de Medeiros – Bairro Morada do Sol....	201
5.2.2 Conjunto Habitacional Louzinho Monteiro - Bairro Morada do Sol .....	203
5.2.3 Conjunto Habitacional Antonieta Araújo – Bairro Belo Norte.....	206
5.3 O DIREITO À CIDADE E À HABITAÇÃO NOS CONJUNTOS HABITACIONAIS DO PMCMV EM PICOS-PI: limites e possibilidades.....	209
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>222</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>228</b>
<b>ANEXO A - OFÍCIO ENCAMINHADO AS INSTITUIÇÕES .....</b>	<b>240</b>

# INTRODUÇÃO

## INTRODUÇÃO

A proposta investigativa desta pesquisa recai sobre a questão crítica da habitação, tendo como objeto de estudo o direito à cidade e à habitação, destacando nos limites e possibilidades entre a Política Nacional de Habitação e o Programa.

As transformações ocorridas nas economias mundiais nesses últimos tempos expressa uma severa crise no sistema capitalista, que permanentemente se reinventa para continuar determinando as relações humanas como relações de consumo, “[...] interferem no nível e no ritmo de investimentos das empresas [...], na repartição de suas receitas e na definição das formas de emprego assalariado, na gestão da força de trabalho e no perfil do mercado de trabalho” (IAMAMOTO, 2007, p. 108). Essas mudanças veem impactar diretamente nas dinâmicas, formas e relações sociais presentes nas cidades contemporâneas sob a orientação da lógica do desenvolvimento capitalista, com repercussão nos variados aspectos da vida da população – espaciais, sociais, políticos e econômicos.

A cidade contemporânea representa, portanto, um espaço de produção cultural e do trabalho humano em permanente processo de transformação das relações sociais marcadamente desfavoráveis ao conjunto da classe trabalhadora, que em seu enfrentamento busca acessar os direitos sociais possibilitadores de melhores condições de vida. De acordo com Rochefort (2002, p. 01),

A progressiva globalização das trocas ocorrida no último quarto de século e as modificações profundas nas estruturas de produção constitui objeto de estudo de várias pesquisas. A análise destes mecanismos é freqüentemente acompanhada por um estudo de suas relações com a organização dos territórios e mais precisamente de seus impactos sobre a cidade. O resultante aprofundamento das desigualdades socioespaciais, acompanhado de progressiva tomada de consciência dos excluídos que reclamam o ‘direito à cidade’, implica aumento dos riscos sociais. O sucesso funcional das grandes cidades traduz-se necessariamente em extensão do espaço que elas utilizam. Novas formas de relações aparecem entre a cidade-centro e suas periferias. Alguns vêem uma nova forma de viver na cidade, fundada sobre novas solidariedades espaciais. Outros denunciam nela a formação de guetos e a extensão de zonas de urbanização irregular provocada pelo aumento do número de pobres na população urbana.

A habitação no Brasil se constitui historicamente em uma das dimensões mais dramáticas da questão social, tendo sido ao longo do tempo, objeto de discussões entre o Estado e a sociedade civil. Embora o direito à cidade seja reconhecido internacionalmente como um direito humano, ele não se concretiza como tal. As diversas problemáticas urbanas devem ser pensadas a partir das relações que se

estabelecem entre o espaço da produção e os espaços de circulação, distribuição, troca e consumo. Segundo Maricato (1988) “[...] o crescimento urbano, aparentemente natural, tem por trás de si uma lógica que é dada pelos interesses em jogo e pelo conflito entre eles”. A Constituição Federal de 1988 define a moradia digna como direito e vetor de inclusão social, garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, mobilidade, equipamentos e serviços coletivos, colocando-o como bem de acesso a novos patamares de cidadania e qualidade de vida.

A temática despertou interesse pelas experiências anteriores vivenciada nos movimentos sociais, especialmente no sindicato dos servidores em educação, bem como da prática docente nos estudos relativos às disciplinas no Curso de Serviço Social do Instituto de Educação Superior Raimundo Sá, em Picos - PI, local em que trabalho como docente desde o ano de 2006. Nos momentos de discussão com os discentes sobre as políticas habitacionais vinculadas as classes populares no município de Picos (PI) e da participação nos fóruns de debate sobre a questão da habitação.

Esses primeiros passos foram sendo aprofundado nos estudos do Curso de Pós-Graduação em Serviço Social da UFPE, em nível de Mestrado, momento este que foi materializado com a realização da pesquisa “in loco” sobre 12 Associações de Moradores no município de Picos (PI). Uma dessas associações implementava projeto de moradia via associação, o que impulsionou o interesse em estudar a política de habitação e os elementos nela inseridos.

Interrogações suscitadas impulsionaram a questão a ser desvelada: Quais os limites e possibilidades do direito à cidade e à habitação a partir da relação entre a Política Nacional de Habitação e os conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no município de Picos-PI?

Nos processos de acumulação do capital está a raiz da desigualdade, que se formou a partir da distribuição irregular da propriedade e da renda, nos liames da superexploração do trabalhador, surgindo a desigualdade como implicação da questão fundiária e da disputa pela apropriação da terra, evidenciados nos escritos de Marx (2013) como: “[...] a acumulação da riqueza num pólo é, portanto, ao mesmo tempo, a acumulação de miséria, tormento”.

Portanto, trilhando a lógica de oposição de interesses entre capital e trabalho, a classe trabalhadora, enquanto sujeito coletivo, vai se organizar em torno da luta

por melhores condições de trabalho, ganhos econômicos, etc. As classes dominantes procuram adotar medidas de enfrentamento à questão social urbana, cabendo aí uma redefinição do papel do Estado quanto ao planejamento e gestão das políticas sociais como respostas as demandas postas pela classe trabalhadora. Nesse embate permanente entre Estado e sociedade civil, reafirmam-se os interesses dos que vivem do trabalho, na luta permanente pela ampliação do espaço público da população e do acesso ao direito à cidade, a partir das políticas públicas de habitação onde predominam sempre os interesses de mercado, baseado na lógica do capital. Segundo Beserra (2016, p. 42),

[...] o entendimento sobre a cidade deve expressar não só a discussão sobre o espaço geográfico, mas sobre o lugar de existência das pessoas, resultante das relações sociais de produção que os homens estabelecem com a natureza e entre si, na busca das condições materiais de existência e que são determinantes nas suas visões de mundo, nos seus posicionamentos políticos, culturais e ideológicos.

Com o processo de segregação, reservou-se as melhores ocupações do espaço urbano e os melhores espaços da cidade para os interesses do capital, tendo se originado no seu processo de expansão. Os bairros periféricos, devido à ação coordenada do capital, o acirramento das desigualdades e a segregação socioespacial provocou amplos setores e áreas pouco desenvolvidas, sem investimentos públicos em infraestrutura e serviços, concentrando os grupos de menor renda. Todas essas questões problematizadas sinalizam a relação entre urbanização e segregação socioespacial, cujas mudanças decorrentes impactaram diretamente nas dinâmicas, formas e relações sociais presentes nas cidades.

No âmbito da pesquisa fora definido como objetivo geral: analisar os limites e possibilidades do direito à cidade e à habitação na relação existente entre a Política Nacional de Habitação e os conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em relação ao acesso à terra, aos bens coletivos, a valorização fundiária e a segregação socioespacial no município de Picos-PI.

Foram estabelecidos como objetivos específicos: Analisar a relação entre o Estado e política social de habitação, a cidade como mercadoria versus a cidade de interesse social; examinar a ocupação do território urbano, observando a relação público e privado a partir da participação da sociedade e das lutas sociais pelo direito à cidade; discutir o planejamento urbano na constituição dos espaços urbanos e as implicações na reprodução da desigualdade socioespacial e do acesso à terra

urbana; apreender os limites e possibilidades do direito à cidade e à habitação a partir dos conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida no município de Picos-PI.

Definiu se também como eixos norteadores da pesquisa: A cidade como mercadoria ou interesse social; Planejamento Urbano; Política de Habitação – Programa Minha Casa, Minha Vida.

*A cidade como mercadoria ou interesse social* - O processo de urbanização no Brasil não está desvinculado do processo de industrialização e valorização do capital, tornando-se elemento estratégico para a acumulação a partir da reprodução das relações sociais de produção, relações estas que se dão entre classes antagônicas, onde os interesses da classe hegemônica se sobrepõe e define o espaço urbano, momento em que o solo urbano passa a ser suprimido pelo proprietário, em caráter definitivo. A repartição da terra no Brasil foi sempre marcada pelo processo de exclusão, sendo distribuída a poucos e, inicialmente, sem qualquer limite territorial, o que gerou a formação de latifúndios e a expulsão de muitos trabalhadores da terra. Até hoje a luta pela terra não resolveu o problema da má distribuição e do grande problema social que isso vem acarretar.

Nessa lógica de oposição entre interesses do capital e trabalho, a classe trabalhadora, enquanto sujeito coletivo, vai se organizar em torno da luta pela terra, por melhores condições de vida e equipamentos sociais. Considerando a política de habitação no Brasil, a configuração socioespacial da cidade apresenta-se entre dois caminhos: um com caráter mercadológico em que a cidade é percebida como oportunidade de negócio e de lucro, e o outro de interesse social com a visão da cidade como direito, de forma justa e democrática. Os estudos nesse eixo são orientados por autores como Engels (2010); Coutinho (2008); Gramsci (1978); lamamoto (2008); Pereira (2008).

*O Planejamento Urbano* - A discussão sobre os problemas da cidade e sobre a necessidade de enfrentamento desses problemas remete ao planejamento urbano como instrumento suscetível ao enfrentamento das contradições sociais eminentes na sociedade capitalista, que requer uma operacionalização por parte do Estado quanto a proposição de intervenções financeiras e jurídicas na organização do espaço urbano. Entendido como um mecanismo que facilita o enfrentamento aos problemas evidentes nas cidades contemporâneas, o Estado surge como o principal agente na produção do espaço urbano, tendo a função de mediar os interesses

contraditórios das classes sociais. Considerando suas funções de acumulação e legitimação, utiliza o planejamento urbano como mecanismo de mediação dos conflitos, procurando dirimir as manifestas desigualdades sociais e espaciais, embora prevalecendo na pauta os interesses voltadas para a classe de melhor poder aquisitivo.

Portanto, conhecer a natureza desse Estado e sua intervenção no espaço urbano possibilita à sociedade civil organizada se contrapor a projetos e programas que negam direitos a classe trabalhadora, necessitando de uma relação direta, com a participação e articulação dos segmentos populares nos processos de planejamento e gestão das políticas urbanas, assegurando assim melhores condições de vida à população de menor renda. Com a Constituição de 1988, a questão urbana passa a tomar forma legal definida, assegurando uma maior autonomia aos municípios, criando instrumentos de política urbana favoráveis a matéria urbanística municipal e ao estabelecimento de diretrizes que favoreçam o processo de desenvolvimento urbano mais justo.

Planejar não é uma tarefa neutra, mas uma forma que os homens encontram de tentar prever a evolução de um fenômeno ou de um processo para se precaver contra problemas e dificuldades, enfatizando que o planejamento urbano, para garantir interesses e necessidades de todos precisa de eficácia nos seus processos organizativos e reivindicativos, requerendo medidas que possam melhorar a organização do espaço urbano. Assim, é possível garantir condições mínimas de moradia, saneamento, segurança e transporte, contribuindo para o enfrentamento do crescimento desordenado das cidades. Para o aprofundamento desse eixo contamos com os estudos teóricos dos seguintes autores: Carlos (2001); Carvalho (2001); Lojkin (1981); Maricato (2011); Rolnik (2002).

*A Política de Habitação – O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)* - a questão urbana no Brasil, no fim do século XIX, se constituiu em um grave problema social, com forte impacto na formação das cidades brasileiras. As péssimas condições de vida nas cidades foram se desenvolvendo no ritmo do acelerado desenvolvimento e crescimento urbano. O descontrolado afluxo de migrantes, a ocupação desordenada das cidades, a insuficiência dos equipamentos coletivos, a favelização e outros problemas de natureza social, ambiental e econômico estão entrelaçados no seio da questão social, apontando a questão habitacional como pauta que deve ser discutida a partir de planos diretores municipais participativos e a



necessária mobilização dos movimentos urbanos, no sentido de garantir uma política urbana voltada para a função da terra.

O direito à moradia digna envolve toda uma articulação das políticas sociais no cumprimento da superação da desigualdade gerada na sociedade, além da oferta de unidades habitacionais acompanhadas de um conjunto de fatores como: urbanização, regularização, infraestrutura, qualidade de vida, transporte, etc. Para que ocorra realmente o Plano Diretor Participativo é necessário que o Estado formule políticas públicas dentro dos marcos legais e institucionais do direito à cidade. Nesse sentido, a política urbana pode ser entendida como contratendência gerada pelo modo de produção capitalista para enfrentar os desafios ou efeitos negativos da segregação socioespacial, especialmente no que se refere a uma justa distribuição dos equipamentos urbanos.

A política urbana, produto das contradições urbanas relativas às relações que se estabelecem entre as diferentes forças sociais, que são opostas quanto ao modo de produção e ocupação do espaço urbano, supõe não só um planejamento, mas um conjunto de práticas operacionalizadas pelo Estado com a intenção de intervir financeira e juridicamente na organização do espaço social. A partir da Constituição de 1988, a política de habitação regularizou-se, especificando a política urbana e habitacional, dentro dos liames do Estatuto da Cidade (Lei Nº 10.257/2001), expondo em seu conteúdo o reconhecimento da função social da cidade e da propriedade imobiliária.

A Política Nacional de Habitação, elaborada nos meados de 2004 contou com a contribuição de diversos atores sociais e tem como principal objetivo adotar o processo de planejamento do setor habitacional de forma a garantir novas condições institucionais que promova o acesso à moradia digna e a qualidade de vida. O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), instituído pela Lei Nº 11.977 de 2009, que dispõe sobre o programa e a regularização fundiária dos assentamentos localizados em áreas urbanas, em 2011 sofreu alterações através da Lei Nº 12.424, e tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de unidades habitacionais urbanos ou reforma de habitações rurais, tendo em suas diretrizes a promoção da melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas. O aprofundamento teórico desse eixo está baseado nos seguintes autores: Behring (2011); Boschetti (2011); Iamamoto (2008); Lefebvre (2010); Pereira (2012).

Na operacionalização da pesquisa, parte-se como ideia central das bases reais do acesso à habitação, empiricamente observáveis, articuladas as diretrizes teóricas adotadas, buscando realizar um duplo movimento analítico do concreto ao abstrato e vice-versa. Procura-se compreender a essência dos fenômenos que envolvem o tema proposto, considerando as relações sociais, os determinantes e os modos pelos quais se organiza a sociedade e a explicam. Para tanto, os aprofundamentos teórico-metodológicos procura seguir os fundamentos do materialismo histórico dialético, já que se “[...] busca apreender o fenômeno em seu trajeto histórico e nas suas relações com outros fenômenos, de maneira a perceber seu processo de transformação, suas contradições e potencialidades” (MARX; ENGELS, 2007).

A orientação teórico-metodológica da investigação requer a compreensão dos processos de produção da habitação, das políticas habitacionais e da organização do espaço social urbano. Buscou-se aprofundar o estudo tomando como base de análise os Programas, especificamente as unidades de habitação do Programa Minha Casa, Minha Vida no município de Picos-PI. O município atualmente conta com três Programas Habitacionais Residenciais elaborados dentro do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) como: o Luiza Gomes de Medeiros, localizado no Bairro Morada Nova; o Conjunto Habitacional Lousinho Monteiro, no Bairro Morada do Sol; e o Residencial Antonieta Araújo, no Bairro Belo Norte, considerando estas unidades de estudo desta pesquisadora.

Assim determina o Art. 182 da CF/1988 e o texto aprovado pelo Estatuto da Cidade, Lei Nº 10.257/2001, que define em seu Art. 2º que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: “I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido 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” (ESTATUTO DA CIDADE, 2001, art. 8º, inc. I).

No que diz respeito à urbanização e moradia, o documento que expõe a Política Nacional de Habitação (PNH), descreve a concepção de desenvolvimento urbano integrado: “[...] habitação não se restringe a casa, incorpora o direito a infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamento

e serviços urbanos e sociais, buscando garantir o direito à cidade” (BRASIL, 2004, p. 12).

O direito à habitação digna é um direito que assiste a todos; adquirir e sustentar uma casa e uma comunidade segura onde possam viver em paz e dignidade se constitui em um direito à habitação, reconhecido como direito humano na Declaração Universal dos Direitos do Homem (ONU, 2011). O crescimento populacional, a migração para as áreas urbanas, as necessidades contraditórias pelas terras existentes e os recursos naturais e financeiros insuficientes resultam no aumento dos sem-abrigo e de habitações inadequadas, onde homens, mulheres e crianças dormem debaixo de pontes, em carros, estações de metrô, guetos e barracas ou ocupam edifícios abandonados.

Considerando essas discussões no âmbito mais global e suas repercussões na escala local é que se busca identificar como essas questões se apresentam na realidade de uma cidade de porte médio cujo processo de desenvolvimento se centra no âmbito do grande comércio e da prestação de serviços. A política social de habitação no município procura atender a cidade como mercadoria ou visa atender a cidade como interesse social? Como se dá o planejamento urbano e a participação da sociedade nas questões sobre a desigualdade socioespacial, a ocupação do território urbano e o acesso à cidade? A política de habitação, especificamente o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), garante o acesso ao direito à cidade, aos equipamentos coletivos e a valorização fundiária no município?

A partir dos aspectos teóricos discutidos, apoiados na realidade empírica evidenciada, o presente estudo toma como tese central os limites e contradições quanto ao direito à habitação e direito à cidade nas unidades de habitação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no município de Picos(PI), observando os instrumentos de planejamento urbano e os níveis de investimento em infraestrutura urbana e equipamentos de uso coletivo, distribuindo de forma desigual os bens e serviços econômicos, sociais e culturais no processo de segregação socioespacial na cidade.

Discutir o fenômeno da habitação, enfatizando as políticas públicas requer articular uma dupla dimensão, onde por um lado ressurge a análise das condições macrossocietárias que estabelece o terreno sócio histórico e político em que se movimenta as relações sociais capitalistas, seus determinantes e contradições, e,

por outro, as respostas que o ente público apresenta no enfrentamento dessas condições de desigualdades sociais.

Picos (PI), opção da área de estudo, se constitui em importante entroncamento rodoviário para onde convergem as BR 316, 020 e 407 que dão acesso às regiões Norte, Centro-Oeste e Sudeste do país. Essa característica determinou o desenho da cidade, favorecendo o comércio e o intercâmbio cultural com as demais regiões, contribuindo para ocupar posição de destaque como grande centro comercial e regional de significativa importância no estado do Piauí.

As transformações na dinâmica demográfica do município na década de 1980 evidenciou o acelerado processo de urbanização, passando a representar na atualidade uma população total de 73.414 habitantes (IBGE, 2010). Essas transformações na estrutura populacional acompanham as mudanças na economia do município que assumiu posição de destaque na região/território e no estado, o que contribui para sua dinamicidade econômica e para o desenvolvimento das funções urbanas nos setores de saúde, educação e comércio.

O Censo de 2010, quanto à distribuição de renda, revela uma realidade local manifesta em nível da precariedade das condições de vida que se desdobram nas manifestações de insegurança e violência, na baixa qualidade e difícil acesso aos serviços sociais, na precarização das relações no mundo do trabalho, potencializando áreas de conflitos no espaço urbano. De acordo com o Censo de 2010, relativos à distribuição de renda, numa estimativa populacional de 62.551 pessoas com 10 ou mais anos de idade, 40,23% tinham renda mensal de até 01 salário mínimo e 37,98% não apresentava nenhum tipo de rendimentos. A falta de acesso ao trabalho formal e seguro, gerou trabalho precarizado.

Igual à maioria das cidades médias localizadas na região do semiárido brasileiro, o município de Picos tem problemas de natureza econômica, ambiental, social e política que não são diferentes das demais cidades que atravessam a realidade do nordeste. Considerando o 3º maior Produto Interno Bruto (PIB) do Estado, constitui uma população flutuante que durante todos os dias habita o município em busca de solução para os mais diversos problemas, seja comercial, educacional ou na área da saúde.

As desigualdades sociais no município são evidentes, apresentando um quadro significativo de famílias que recebem renda inferior a um (01) salário mínimo. Contamos com uma parcela da população que não dispõe de serviços de

infraestrutura como saneamento, saúde, moradia, segurança, emprego, etc. tendo como meio de sobrevivência apenas alguns programas oficiais de geração de renda. Grande parte da população é muito pobre, constituindo uma sociedade extremamente desigual, em que 62,7% da população está constituída por pobres, 36,3% formam a classe média e somente 1,0% é de ricos. O alto índice de analfabetismo ainda é crescente, com uma parcela da população fora da escola (DIOCESE DE PICOS, 2010).

Analisando a política de habitação no Brasil, esta tem sido considerada um dos fenômenos sociais contemporâneos mais importantes e talvez um dos mais difíceis, o que requer profundos estudos e análises, vindo daí um dos motivos pelos quais a pesquisadora tenha se interessado pelo tema. Observando o quadro da atual situação habitacional no país, há um déficit de 6,6 milhões de unidades, sendo 5,3 milhões nas cidades. Esse déficit revela maior concentração na zona urbana e recai sobre a camada da população de menor renda, em que as famílias atingidas têm em 84% dos casos, renda de até três salários mínimos. Historicamente, 67% dos recursos para habitação têm sido concedidos a famílias com renda maior do que cinco salários mínimos, o que representa 18,3% dos assalariados do país (IBGE/PNAD, 1999).

A questão habitacional em Picos é um problema social e político. A política de habitação nacional não favorece a todas as famílias e não garante um controle social que promova a justiça com inclusão social. O município apresenta uma população de famílias de baixa renda que não goza do exercício do direito de uma moradia digna. Portanto, “[...] há lutas por parte da sociedade civil, especificamente as associações de moradores, pela construção de políticas de moradia que garanta o acesso à terra, às condições de sobrevivência e à promoção da qualidade de vida para todos”. (COORDENADORIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, 2015).

A proposta investigativa se apoia nos fundamentos teórico-metodológicos do materialismo histórico dialético. O método adotado é o crítico-dialético, já que se busca apreender o fenômeno em seu trajeto histórico e nas suas relações com outros fenômenos, de maneira a perceber seu processo de transformação, suas contradições e potencialidades. Para sua execução, procura-se compreender a essência dos fenômenos que envolvem o tema proposto, considerando as relações sociais no município, bem como os determinantes e os modos pelos quais se organiza e se planeja a cidade e a explicam.

O pensamento de Marx demonstra que existe uma conexão indispensável entre elaboração teórica e formulação metodológica e é nessa conexão que imbricam três categorias: a totalidade, a mediação e o contraditório. Tais categorias são fundamentais para dar sustentação ao processo de reflexão sobre o real e sua reprodução intelectual. Segundo Netto (1990, p. 15-18),

[...] a realidade social, o ser social, é uma totalidade constituída de totalidades. Toda totalidade inserida na totalidade que é a realidade, tem uma dupla articulação estrutural. Todas as totalidades são feixes de força que operam em sentido diferente; [...] Quanto às mediações, são elas que permitem a compreensão das relações diferenciadas entre essas totalidades. Sem as mediações teríamos uma totalidade amorfa, gelatinosa, sem diferenciação; [...] Todas as totalidades sociais, de maior ou menor intensidade, são campos de força que operam em sentidos diferentes. Esse contraditório tem dois sentidos possíveis que sempre são necessários: há feixes que operam no sentido de manter, de conservar a estrutura dada de um determinado fenômeno, e há feixes que operam no sentido de desestruturar, de alterar essa estrutura dada.

Desta forma, a dialética compreende o caráter contraditório, conflitivo e totalizante de qualquer relação social. Abrange a polaridade complementar entre “a razão e a experiência, entre as categorias analíticas e empíricas, entre o mundo natural e o mundo social, entre a multiplicidade e a unidade, entre a análise e a síntese” (MINAYO, 1994, p. 251). Nesse sentido, a pesquisa ora proposta foi de natureza analítica (explicativa) e interpretativa, e com uma abordagem de caráter qualitativa, sem abrir mão do aspecto quantitativo quanto da apropriação de dados estatísticos.

O método de pesquisa qualitativa ocupa lugar central, além de articular conteúdo e pensamento, incluindo técnicas que facilitem a construção da realidade para responder questões particulares não quantificadas. A abordagem qualitativa busca aprofundar-se no mundo das significações e relações humanas, procurando ouvir o que as pessoas têm a nos dizer sobre o assunto relacionado, explorando ideias e preocupações sobre o entendimento do tema. Em resumo, sua principal contribuição é entender sobre o fenômeno que é observado, e esta aproximação traz à tona uma infinidade de dados que precisam ser organizados e analisados para poderem responder às indagações e construir um novo saber. Segundo Selltiz, Wrightsman e Cook (1987, p. 28),

[...] a pesquisa qualitativa recobre um campo transdisciplinar, envolvendo as ciências humanas e sociais, assumindo tradições ou multiparadigmas de análise, derivadas do positivismo, da fenomenologia, da hermenêutica, do marxismo, da teoria crítica e do construtivismo, e adotando multimétodos de

investigação para o estudo de um fenômeno situado no local em que ocorre, e, enfim, procurando encontrar o sentido desse fenômeno quanto interpretar os significados que as pessoas dão a eles.

O qualitativo implica uma partilha densa com pessoas, fatos e locais que constituem objetos de pesquisa para extrair desse convívio os significados visíveis e latentes que somente são perceptíveis a uma visão latente. Portanto, a pesquisa busca uma aproximação com a essência do nosso objeto de estudo, superando sua aparência fenomênica, já que o fenômeno indica a essência e, ao mesmo tempo, a esconde, já que esta essência se manifesta de modo parcial sob certos ângulos e aspectos. Esse caráter interativo da pesquisa exige que a perspectiva particular do/a pesquisador/a seja sistematicamente esclarecida por um máximo de informações pertinentes sobre seu objeto de estudo, permitindo-lhe ajustar constantemente seu plano de pesquisa e seu quadro de análise às suas observações empíricas.

A coleta dos dados foi a etapa da pesquisa em que se iniciou a aplicação dos instrumentos elaborados e das técnicas selecionadas, a fim de efetuar a coleta dos dados previstos. Os dados coletados no decorrer da pesquisa são oriundos de pesquisa primária e secundária. Os dados primários foram gerados pela pesquisadora com a finalidade específica de solucionar os problemas em pauta, e os dados secundários são os dados publicados anteriormente que já estão disponíveis para consultas, como levantamento de dados do IBGE e do IPEA. Os levantamentos em fontes secundárias compreenderam levantamentos bibliográficos, documentais e estatísticos, previamente realizadas no meio externo e no meio interno dos Conjuntos Habitacionais do PMCMV.

Os embates verificados e vivenciados no confronto entre a Política Nacional de Habitação, as demandas e ações do Estado e o Plano Local de Habitação têm sido constituídos numa verdadeira luta contínua, entre a execução dos programas habitacionais e os desafios no sentido de possibilitar o direito à cidade as populações de menor renda. Houve a necessidade de apreender os diferentes elementos aí contidos, ultrapassando o olhar superficial sobre o tema, “[...] olhar este que permeia a sociedade, instituições públicas, órgãos financiadores de políticas e programas habitacionais, agências multilaterais e pesquisas de cunho acadêmico” (LIMA, 2012, p. 21). Essas informações são essenciais à investigação do cenário em questão, auxiliando na tomada de decisão.

A proposta de investigação que sustentou essa pesquisa teve três frentes: a pesquisa exploratória, o levantamento bibliográfico e a análise documental. A revisão bibliográfica esteve presente em todas as etapas da investigação, uma vez que se reconhece que ela propicia a identificação das diversas visões e discursos existentes em torno das categorias tomadas para análise e postula um movimento incansável de apreensão dos objetivos, de observância das etapas, de leitura, de questionamentos e de interlocução crítica com o material bibliográfico, e que isso exige vigilância epistemológica.

Desta forma, a pesquisa exploratória compreendeu “[...] a etapa da escolha do tópico de investigação, de delimitação do problema, de definição do objeto e dos objetivos, de construção do marco teórico conceitual, dos instrumentos de coleta de dados e da exploração do campo” (MINAYO, 1992, p. 89), ou seja, a escolha e delimitação do objeto empírico, interferindo na dinâmica e qualidade das informações a partir das quais foi possível descrever e analisar o objeto estudado.

A primeira tarefa a que a pesquisa se propôs foi o trabalho de pesquisa bibliográfica, realizada a partir de levantamento de referências teóricas já analisadas e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, dissertações e teses, permitindo ao pesquisador o aprofundamento teórico-metodológico do objeto. Segundo Minayo (1992, p. 97), “[...] traçar a moldura dentro da qual o objeto se situa: a busca de vários pontos de vista, dos diferentes ângulos do problema que permitam estabelecer definições, conexões e mediações, demonstrando o estado da arte”, priorizando conceitos e categorias como: Estado e política social de habitação na lógica do capital; ocupação do território urbano e segregação socioespacial; participação e lutas sociais; planejamento urbano e o direito à cidade.

Segundo May (2004, p. 205), os documentos “[...] podem nos dizer muitas coisas sobre a maneira na qual os eventos são construídos, as justificativas empregadas, assim como fornecer materiais sobre os quais basear investigações mais aprofundadas”. A pesquisa documental contribuiu na análise dos dados produzidos pela Secretaria de Habitação durante reuniões que trataram do planejamento sobre habitação; atas e resoluções que versaram das decisões sobre projetos e programas habitacionais; análise de plantas e mapas cartográficos dos conjuntos habitacionais e leis, observando a proposta e procedimento da Política Municipal de Habitação. Baseada nas contribuições de Spink (2000), “a pesquisa



documental conta com planos e programas propostos pelo Poder Público Municipal, através das políticas públicas”.

Também foram realizadas investigações a partir da legislação e dos documentos normativos que orientaram as ações do poder público sobre a dinâmica urbana em Picos-PI (PPA 2008-2009; PPA 2010-2013; Plano Diretor, Relatórios de Execução, outros, etc.). O desígnio da periodicidade deu ênfase ao período entre os anos 2009-2015, contemplando dados qualitativos e quantitativos e fontes primárias e secundárias. Os dados primários foram coletados em documentos da Secretaria Municipal de Habitação, Secretaria de Obras, Caixa Econômica Federal e Conselho Municipal de Habitação; dados de fontes oficiais e de órgãos responsáveis pela política de habitação no município de Picos.

Contemplará ainda visitas as áreas através da observação direta, registros fotográficos, conversas informais, diário de campo, etc. Fotos da cidade e das áreas de estudo, leituras cartográficas para localização das áreas-alvo da pesquisa. Registros do convívio com os informantes e com o contexto pesquisado, analisando situações observadas no próprio espaço pesquisado. Recorreu-se a literatura e à poesia como pano de fundo, no resgatar de imagens e elementos formadores da história da habitação pobre de Picos (PI), deixando assim perpassar a noção de pobreza e desigualdades constituídas na expansão do território no município.

Tomando os dados coletados, analisou-se as informações, visando responder aos objetivos elencados pela pesquisa. Tal análise se deu a partir do referencial teórico e metodológico que tem como base fundamental a Teoria Dialética Crítica. Escolheu-se o método dialético por possibilitar ao pesquisador trabalhar sempre considerando a contradição e o conflito; o 'devir'; o movimento histórico; a totalidade e a unidade dos contrários; além de apreender, em todo o percurso de pesquisa, as dimensões filosófica, material/concreta e política que envolve seu objeto de estudo (MARX; ENGELS, 2007).

À luz de Spink e Lima (2000), a análise e interpretação dos dados produzidos seguiram os seguintes procedimentos: estudo e organização dos documentos que contêm informações sobre a política social de habitação; analisar a proposta e procedimento dessa política, limites e contradições, fragilidades e incoerência nos documentos referentes à Política de Habitação Nacional e o Plano Local de Habitação; a observância quanto ao acesso dos moradores aos conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a valorização

fundiária nos espaços territoriais dos programas de moradia das populações de baixa renda, no município.

Com os dados disponíveis procurou-se agrupá-los, organizá-los, classificá-los e analisá-los no movimento entre base empírica e base teórica, de modo a apreender sua realidade e sua feição mais próxima, examinadas com suporte na análise de conteúdo. Para se chegar à essência das mensagens que foram transmitidas pelos documentos, não ficando apenas na aparência, utilizou-se uma técnica conhecida como análise de conteúdo, ou seja, um conjunto de instrumentos metodológicos que se aplicam a conteúdos diversos e que oscilam entre o rigor da objetividade e a fecundidade da subjetividade (BARDIN, 2011).

Na análise de conteúdo, toda mensagem é veiculada por meio de um significante para chegar a um significado. Para Mendonça (2015, p. 245), “[...] a intenção da análise de conteúdo é chegar aos significados, implícitos nas mensagens, a partir do estudo dessas mensagens, levando em considerações significantes e significados”. A partir da análise das mensagens trazidas pelos documentos oriundos do governo municipal, foi possível entender como vem se materializando a política de Habitação e o direito à cidade. Para realizar a codificação do documento, fez-se várias leituras. Iniciou-se leituras de forma mais rígida e concentrada, facilitando a captura das unidades de registro, como foi o caso dos PPA (2008-2009 e 2010-1013). Em outros foram trabalhadas apenas as partes que diziam respeito a política de habitação nos conjuntos habitacionais do PMCMV, e no caso dos relatórios das reuniões da Secretaria de Habitação. Foram desprezados diagnósticos e detalhamento dos Programas já que o interesse era na política de habitação e no direito à cidade e à habitação.

Pela argumentação já levantada anteriormente, entende-se ser relevante a discussão, crendo ser tal análise especialmente relevante para o entendimento da dinâmica da cidade e para a proposição e mobilização de recursos (materiais e humanos) que viabilizem ações envolvendo amplos segmentos sociais, capazes de garantir o acesso da população às políticas públicas e o acesso ao direito a cidade. Destaca-se, ainda, a relevância da temática para o ensino de Serviço Social, particularmente no que se refere ao estudo das contradições geradas pelas relações sociais capitalistas, particularmente no contexto atual dos direitos sociais, historicamente construídos pelas lutas empenhadas pela classe trabalhadora

Dessa forma, este estudo encontra-se dividido em cinco (05) capítulos como visto a seguir:

No Capítulo I, Estado e Política social na Cidade do Capital, vem tratar dos espaços públicos de participação da sociedade civil na construção das políticas sociais, mostrando o seu desenho como mecanismo de participação da sociedade civil. As políticas sociais não existem fora da relação Estado e sociedade, pois compreendem tudo o que o Estado faz ou deixa de fazer, oportunizando a melhoria da qualidade de vida da população ou o aumentando ainda mais a concentração da renda nas mãos dos capitalistas, provocando a desigualdade social; os caminhos da política social de habitação, entre a mercadoria e o interesse social, encontra-se delineada no processo histórico de concentração dos meios de produção concentrado nas mãos de poucos, gerando pauperização e desigualdade. Nesse cenário as ações públicas aparecem articuladas com as demandas da sociedade, sobrevindas com a ideia da construção de direitos. A questão da habitação e a contextualização das cidades vem mostrar que os novos espaços vão surgindo ao longo do tempo na cidade sem a devida presença do Estado, reproduzindo um modelo socioterritorial totalmente excludente.

O Capítulo II, intitulado de Ocupação do Território Urbano, demonstra que as bases do direito à moradia e o desenvolvimento da apropriação da terra tem suas raízes em processos violentos de expulsão e escravização configurando numa estrutura agrária voltada para a satisfação do mercado e para o enriquecimento da classe latifundiária. As transformações econômicas, políticas e sociais no decorrer dos séculos influenciou a estruturação da propriedade e do acesso à terra, influenciando a elaboração dos institutos jurídicos legais; a luta por políticas públicas urbanas e contra a mercantilização da cidade se faz fundamental, como considerar toda a realidade a partir da análise de conjuntura, dos sujeitos sociais, das correlações de forças e do movimento das frações burguesas locais na condução dessas políticas, pois tenciona o capital e permite despertar uma contra hegemonia contrária a hegemonia burguesa. Os movimentos de luta por moradia na busca pelo acesso à cidade têm adotado formas com características a partir do protagonismo da própria população. A organização das classes populares na construção de uma contra hegemonia sobre o Estado e o capital, possibilitando o avanço de direitos sociais, com direito a habitação e direito a cidade; o protagonismo das lutas sociais, da participação e controle da sociedade nas questões de interesse urbano.


Planejamento Urbano e Suas Implicações na Construção do Espaço Urbano constitui o Capítulo III. As análises as novas formas de planejamento urbano remete a um cenário contraditório que, por um lado, evidencia o processo de democratização e o acirramento das lutas sociais pelas políticas públicas. E por outro, o avanço do neoliberalismo, o Estado burocrático e as formas de gestão centralizadoras, hierárquicas e de relações verticalizadas; a autonomia dos municípios vem favorecer o enfrentamento das desigualdades sociais em um momento em que os municípios experimentam um intenso processo de urbanização nas cidades de porte grande e médio. O acentuado fluxo de pessoas que se deslocavam dos espaços rurais para o espaço urbano permeia o debate a questão fundiária e o direito de acesso à terra; a produção do espaço a urbanização, inseridos no amplo processo de reprodução das relações de produção capitalista e guiados pelos ditames da propriedade privada são regulados pelas necessidades do capital, provocando o grande fenômeno da segregação e desigualdade socioespacial na construção dos territórios; a cidade como criação do trabalho coletivo e a qualidade de vida urbana tornou-se uma mercadoria num mundo onde o consumismo, o turismo e a indústria cultural se tornaram os principais aspectos da economia política urbana.

O Capítulo IV, vem falar sobre Picos(PI) como cidade média que tem em seu centro um grande comércio e a utilização de serviços têm se destacado nas últimas décadas por apresentarem uma alta e competitiva especialização funcional, que se materializa no comando técnico da produção agrícola, na oferta de comércio e serviços cada vez mais diferenciados, no incremento de importantes funções que consolidam o papel de liderança regional dessas cidades, como saúde e educação. Picos, Cidade Média, responsável pela ligação entre as regiões Norte e Nordeste, como condição de centro dinâmico da Região e do Estado do Piauí, traz em seus aspectos positivos a força econômica e a extensiva cobertura de serviços públicos que servem à população. Porém, há inúmeras implicações econômicas, políticas e sociais que provocam discussões quanto à questão da moradia e do planejamento urbano.

O Capítulo V, traz a pesquisa realizada nos Conjuntos Habitacionais do PMCMV no município. A discussão e acesso à terra existente hoje no Brasil, ainda é grave. Os conflitos de posse, tanto em áreas urbanas quanto rurais, têm causado violência física e mortes de famílias envolvidas. Entretanto, existe um grande

número de propriedades em ociosidade, sem qualquer tipo de função social, pertencentes a especuladores do mercado imobiliário implementação do Programa Minha Casa Minha Vida. Após esta análise, o tema principal deste trabalho é abordar sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, instrumento utilizado pelo Estado através do Governo, como forma de intervenção direta na economia, com objetivo de reduzir o déficit habitacional brasileiro, permitindo uma maior facilidade por parte das pessoas no acesso a moradia própria, seja ela cedida permanentemente para famílias pobres, seja ela através de financiamentos bancários facilitados por parte da classe média crescente brasileira. Analisamos o direito à cidade, observando seus limites e possibilidades no município de Picos (PI).

Os problemas enfrentados pelo Programa assumiram maior ou menor dimensão de acordo com as especificidades regionais. Desta forma, a evolução do PMCMV tem variado bastante de acordo com cada estado. Apesar das dificuldades encontradas, algumas conclusões podem ser elaboradas. O PMCMV colocou à habitação, novamente, um papel de destaque na política social governamental, fato ainda não ocorrido após a redemocratização do País. Este retorno da habitação na pauta nacional não garante o direito à cidade que é uma discussão muito mais conflituosa e requer um conjunto de instrumentos legais que possa garantir qualidade de vida aos sujeitos.



I CAPÍTULO  
ESTADO E POLÍTICA  
SOCIAL NA CIDADE DO  
CAPITAL

## 1 ESTADO E POLÍTICA SOCIAL NA CIDADE DO CAPITAL

O presente capítulo irá abordar os estudos sobre o Estado, fazendo uma análise entre o econômico e o político, procurando desvelar como se caracteriza esse Estado e o exercício de poder nas diversas concepções sociais, através do desenho teórico à natureza do modo de produção capitalista a este predominante. Estudar o Estado que, incorporando uma gama heterogênea de interesses, viria a brotar o que se chamou de sociedade civil.

Na obra *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*, escrito por Engels, tendo como base as pesquisas de Karl Marx, ressalta que,

[...] o Estado surge da dissolução da comunidade primitiva e da divisão da sociedade em classes. O Estado é, antes, [...] um produto da sociedade quando esta chega a determinado grau de desenvolvimento; essa sociedade se enredou numa interminável contradição com ela própria e está dividida por antagonismo de classes (ENGELS, s/d, p. 135-136).

Esse Estado visto como um ente organizacional e político, passa a garantir os direitos de propriedade, exercendo poder sobre um território e uma população, considerados objetos sobre os quais se exerce a soberania estatal. Segundo Coutinho (2008, p. 19), “[...] garantindo a propriedade privada, o Estado assegura e reproduz a divisão da sociedade em classes, e desse modo, garante a dominação dos proprietários dos meios de produção sobre os não-proprietários”.

O Estado na lógica do capital procura através de políticas e programas sociais, manter o controle de parcelas da população não inseridas no processo produtivo, atuando como regulador, a serviço da manutenção das relações capitalistas, o que para Wood (2003, p. 16) “[...] a vida material e a reprodução social no capitalismo são universalmente mediadas pelo mercado e todos os indivíduos têm que entrar nas relações de mercado para obter acesso aos meios de subsistência”.

Quando se fala em política social trata-se de “uma estratégia de ação pensada, planejada e avaliada, guiada por uma racionalidade coletiva, na qual, tanto o Estado como a sociedade, desempenham papéis ativos” (PEREIRA, 1994). Devem visar o interesse geral de todos, significando um conjunto de ações que resulta ao mesmo tempo de influência do Estado e da sociedade. Nessa condição, possibilitam à população intervir socialmente no planejamento, elaboração e implementação, favorecendo a direção social das ações em função das necessidades e interesses da coletividade, apontando caminhos para a transformação social.

Os espaços públicos de participação da sociedade civil na construção das políticas sociais se desenham como mecanismo de participação da sociedade civil na esfera pública e na tomada de decisão, contribuindo na construção de uma contra hegemonia gestada e sustentada nos princípios da justiça social e da universalidade dos direitos. As políticas sociais não existem fora da relação Estado e sociedade, pois compreendem tudo o que o Estado faz ou deixa de fazer: o investimento, os segmentos beneficiados ou excluídos pelos serviços.

Essas políticas podem oportunizar a melhoria da qualidade de vida da população, redistribuindo renda ou podem privilegiar setores dominantes da sociedade, aumentando ainda mais a concentração da renda e a desigualdade social. O comando dos capitais privados é substancialmente forte e a participação popular na execução dos planejamentos urbanos é bem menos importante que a participação dos capitais privados. Assim sendo, se faz importante ampliar o envolvimento dos atores sociais nos processos de decisão e implementação das políticas sociais assim como no controle das ações do Estado.

## 1.1 ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NO CAPITALISMO

Na experiência da *polis*, o ser político significava que tudo era decidido mediante palavras e persuasão, e não através da força ou da violência. De fato, em toda a antiguidade ocidental, o poder do chefe de família reinava como poder absoluto e confundia-se com a figura do Estado. Segundo Bonavides (2009, p. 73), “[...] a *polis* dos gregos ou a *civitas* e a *respublica* dos romanos traduziam a idéia de Estado, pelo aspecto de personificação do vínculo comunitário, de aderência imediata à ordem política e de cidadania”. A colocação do nome Estado tem sua base em Maquiavel, quando da publicação de “O Príncipe” com a célebre frase: “Todos os Estados, todos os domínios que têm tido ou têm império sobre os homens são Estados, e são repúblicas ou principados” (BONAVIDES, 2009, p. 66).

As diversas concepções de Estado e sociedade foram escritas sob as condições dos diferentes contextos em que viveram. Afirma Hobbes (1979) que a origem do Estado/sociedade está baseada em um contrato, em um pacto firmado pelos homens para a convivência social. “Os homens naturais vivem da incerteza e para evitar a constante guerra entre eles é legítimo que exista um Estado para controlar [...]” (HOBBS, 1979, p. 194 ). Daí, vem às análises de que os estudos



sobre o Estado moderno tem início no século XVII e XVIII com as reflexões acerca do princípio da legitimação do poder político sobre autoridades e normas, as quais passa a se submeter os homens, renunciando a sua liberdade individual e natural. Na tendência liberal de Estado, segundo Montañó e Duriguetto (2011, p. 23),

A necessidade do Estado respeitar e legitimar os direitos inatos dos indivíduos reduz o exercício do poder estatal a uma função derivada dos direitos individuais. A ordem política é concebida com a finalidade de coibir qualquer violação desses direitos.

As discussão sobre Estado e sociedade civil no pensamento moderno tem suas origens nas teorias contratualistas do direito natural, que apresenta “[...] um estado sem leis e autoridades [...]. Nele os indivíduos são livres e iguais, sendo o local do exercício dos direitos individuais naturais” (HOBBS, 1997, p. 110). Com o surgimento do contrato social, uma espécie de pacto entre os homens, objetiva-se estabelecer normas e autoridades entre os homens e o Estado, o qual seria o produto desse contrato. Assim, “[...] a passagem do estado de natureza à sociedade civil ou política, mediante o contrato social, para assegurar e conservar o direito natural à propriedade. Ou seja, a garantia da propriedade é a finalidade em função do qual os homens instituem o Estado”. (MONTANO; DURIGUETTO, 2011, p. 26). Assim, a necessidade de os homens estabelecerem um contrato entre si, criou regras de convívio social e de subordinação política, sobre as quais seus poderes e direitos são transferidos a um poder soberano.

A sua dinâmica de complexificação requer uma dupla análise entre o econômico e o político. Desvelar como se caracteriza a vida desse Estado, dimensionando o exercício de poder nas diversas concepções sociais, elucidando através de um desenho teórico a natureza do modo de produção capitalista a este ser predominante. A teoria política clássica tratou de dar conta destas diferenciações, buscando os fundamentos do exercício do poder político na contraposição entre interesses individuais ou na subsunção do Estado à dominação institucionalizada de classe.

Nas teorias políticas liberais, as funções do Estado estão essencialmente voltadas para a garantia dos direitos individuais, sem interferência nas esferas da vida pública e, especificamente, na esfera econômica da sociedade. Entre os direitos individuais, destacam-se a propriedade privada como direito natural. Para MARX

(2009), o Estado surge da dissolução da comunidade primitiva e da divisão da sociedade em classes:

O Estado [...] é, antes, um produto da sociedade quando esta chega a determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa interminável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não se consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade em uma luta estéril, faz-se necessário um poder colocado acima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da 'ordem'. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela, e dela se distanciando cada vez mais, é o Estado (MARX, 2009, p. 326-327).

O Estado aqui é visto como um poder organizacional e político com a intenção de garantir os direitos de propriedade, numa progressiva complexificação da sociedade e da sua real divisão em classes. Nesta concepção de Estado o poder se exerce sobre um território e uma população, considerados objetos sobre os quais se exerce a soberania estatal. Portanto, o controle do Estado e a apropriação do excedente pelas classes mais poderosas mantêm entre si uma relação dialética. Segundo Coutinho (2008, p. 19), “[...] garantindo a propriedade privada, o Estado assegura e reproduz a divisão da sociedade em classes, e desse modo, garante a dominação dos proprietários dos meios de produção sobre os não-proprietários”.

Com o advento da propriedade privada da terra, a propriedade livre e plena do solo significou a posse integral da mesma, como ainda, a faculdade de alienação do homem. Esta faculdade passa a existir a partir do momento que o solo passa a ser suprimido pelo proprietário, em caráter definitivo. A terra torna-se mercadoria, podendo ser vendida ou penhorada. “Por sua própria natureza, o relacionamento entre capital e trabalho é a manifestação tangível da hierarquia estrutural insuperável e da desigualdade substantiva” (MESZÁROS, 2002, p. 306).

Tomando por base a estruturação do Estado como exame da formação econômico-social, situa-se o mesmo ao nível das determinações existentes no modo de produção capitalista. Desta feita, no modelo liberal de Estado, não há capitalismo, nem mercado capitalista sem um ente que o regulamente. O Estado nessa perspectiva, serve de aparato organizacional e legal de garantia da propriedade e dos contratos. De acordo com Mézaros (2002, p. 106), “[...] a formação do Estado moderno é uma exigência absoluta para assegurar e proteger permanentemente a produtividade do sistema”. Portanto, surge como uma estrutura política, dotado de uma organização burocrática e de um sistema jurídico legal.

As transformações político econômicas e sociais que demarcam o último terço do século XIX desenha a ampliação do conceito de Estado e suas expressões no capitalismo do século XX. Processo de intensa socialização da política, representada pela conquista do sufrágio universal, pela emergência de partidos políticos de massa, de numerosos sindicatos e movimentos sociais, evidencia que a luta política se dá através de uma “nova esfera pública ampliada, caracterizada pelo protagonismo político de amplas e crescentes organizações de massa” (COUTINHO, 1987, p. 65).

A ampliação da teoria do Estado apresenta-se de forma sistematizada, muito mais complexa e permeado por um intenso processo de socialização da política, com uma nova esfera social portadora de elementos relativamente autônomos ante os aparelhos repressivos desse Estado. Nos estudos de Gramsci (1978), a falar na formação de um Estado que foi se tornando ampliado por incorporar uma gama plural de interesses, que viria a produzir o que ele denominou de sociedade civil, isto é: “uma nova esfera da superestrutura jurídico-político que, juntamente com o Estado-coerção, forma o Estado no sentido ampliado” (COUTINHO, 1989, p 55).

O século XIX testemunhou importantes mudanças na estrutura econômica e no sistema político das sociedades capitalistas centrais, as quais exigiram do Estado sérias intervenções (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). O Estado deixa de ser guardião do quadro político ou sustentador de mecanismos produtivos para ser um centro de regulação do processo de acumulação, configurando-se num ser com crescentes funções sociais. A soberania vem conferi-lo poder autônomo, capaz de instituir, gerir, financiar e até prover políticas de interesse de seus membros.

Na sequência da Segunda Guerra Mundial e no processo da reconstrução econômica e social que então teve curso, o capitalismo experimentou as três décadas de maior crescimento, com uma produção exponencial de ganhos para o capital. A construção do *Welfare State* na Europa bem como o dinamismo da economia norte-americana parecia remeter para o passado a questão social e suas manifestações, elas eram próprias da periferia capitalista, as voltas com seus problemas de subdesenvolvimento.

Com a Grande Depressão que se estendeu na década de 1930, Keynes (1883-1946) inaugura sua doutrina propondo o controle estatal da demanda em uma economia de mercado com vista a assegurar alto nível de atividade econômica e o pleno emprego. Segundo Mishra (1992), “[...] o keynesianismo constituiu o

componente econômico do Estado de Bem-Estar, visto que serviu de suporte às políticas de seguridade social no segundo pós-guerra”. Portanto, propunha saídas democráticas à crise, sugerindo uma mudança na relação do Estado com o sistema produtivo, rompendo parcialmente com os princípios do liberalismo. Na visão do Estado de Bem-Estar, este parte do princípio da proteção social básica, como um direito de todos, independentemente da renda dos cidadãos e da sua capacidade de contribuição para o financiamento do sistema.

A sociedade passa a exigir do Estado o compromisso com a provisão do bem estar e a prestação de serviços e benefícios a um leque mais amplo de demandas e necessidades sociais, como um direito do cidadão. Crescem demandas sociais, advindas da “questão social” e, nesse papel, o Estado passa a regular a economia e a sociedade; empreender ações sociais e prover benefícios e serviços. Assim, o “[...] Estado capitalista tornou-se parte visivelmente interessada nos conflitos entre capital e trabalho, assumindo um forte papel regulador, dando origem ao Estado de Bem-Estar ou Estado Social” (PEREIRA, 2008, p. 30).

As alternativas propostas pelo keynesianismo para recuperação do ciclo expansivo do capital, iniciou mais uma crise cíclica do capital e do Estado intervencionista. A saída da crise pelo capital com a conjunção da globalização e neoliberalismo veio para demonstrar que o capital não tem nenhum compromisso social com a melhoria das condições de vida da classe trabalhadora.

A separação de uma esfera política da esfera econômica vai requerer, na plenitude de seu exercício, o estabelecimento de mediações entre Estado e sociedade. O debate sobre as relações entre Estado-sociedade e suas formas de regulação tem sido um objeto clássico das ciências sociais, mas continua a instigar um vigoroso debate sobre suas possibilidades e limites na busca de compreender os dilemas colocados na contemporaneidade pelas mais diversas sociedades e, por conseguinte, na possível elucidação dos caminhos a seguir, no sentido de contribuir para a diminuição das desigualdades sociais e na construção de sociedades onde seja possível assegurar uma justa distribuição das riquezas socialmente produzidas.

A expressão sociedade civil foi empregada para distinguir o âmbito de competência da Igreja ou do poder religioso, na contraposição sociedade civil/ sociedade religiosa que se agrega à tradicional sociedade doméstica/ sociedade civil (BOBBIO, 1997). No campo teórico, Hegel foi o primeiro a firmar o conceito de sociedade civil como algo distinto e separado do Estado político.

Segundo Weffort (1990, p. 105), sociedade civil para Hegel é:

Um sistema de necessidades em que se desenvolvem as relações e atividades econômicas. A sociedade civil hegeliana representa o primeiro momento de formação do Estado, o Estado jurídico-administrativo. Sociedade civil como momento intermediário posto entre a família e o Estado, permite a construção de um esquema triádico que se contrapõe aos dois modelos diádicos precedentes: o aristotélico, baseado na dicotomia família/Estado; jusnaturalista, baseado na dicotomia estado de natureza/estado civil. O que caracteriza o Estado com respeito à sociedade civil são as relações que apenas o Estado, e não a sociedade civil, estabelece com os outros Estados.

Assim, a concepção de Estado e sociedade civil se configurara a partir do conhecimento construído no bojo do iluminismo, na medida em que a razão foi possibilitando questionar os dogmas fundados na imobilidade social e no poder enquanto algo que decorria da divindade. Estes inauguraram um campo de reflexão que possibilitou transformações drásticas nas relações sociais no mundo moderno e foram asseguradas desde sua origem junto ao conceito de Estado

Diferentes usos da categoria sociedade civil hoje encontra-se presente no debate acadêmico e nos projetos sócio-interventivos: no ideário neoliberal é usada para legitimar a falta de responsabilidade estatal no campo das políticas públicas, mas também é nela e a partir dela que são construídas prospecções, para a construção de um aparato estatal democrático e de direito. Esses diferentes usos criaram um brutal esvaziamento: seja do conceito, seja das práticas que ele devia referir.

A categoria sociedade civil foi utilizada no debate acadêmico para qualificar o campo da ação dos movimentos sociais emergentes no processo de democratização. Atualmente sociedade civil vem sendo definida com diferentes conteúdos, não mais pensado exclusivamente em articulação com os movimentos sociais. A sociedade civil passa a ser caracterizada como esfera de explicitação de lutas, conflitos e contradições; existem para proteger o exercício da liberdade, autonomia, direitos sociais e coletivos. Frente a isso, a reflexão intenciona contribuir para o debate da temática sociedade civil na direção de substantivá-la em conteúdos críticos, políticos e contra-hegemônicos.

Gramsci visualiza uma nova dimensão da vida social, a qual denomina de sociedade civil. Gramsci considera um espaço em que as classes organizam e defendem seus interesses (através de associações e organizações, sindicatos, partidos, etc.). Constitui-se em uma esfera de elaboração e/ou difusão dos valores,

cultura e ideologias que tornam ou não conscientes os conflitos e contradições sociais. Portanto, é nela em que se confrontam projetos societários, em que se desenvolve a luta pela construção de projetos hegemônicos de classe. Portanto, para Gramsci a “[...] Sociedade Civil é o conjunto das associações sindicais, políticas, culturais, geralmente designadas como privadas, enquanto o Estado é o instrumento de uma classe e, ao mesmo tempo lugar de luta pela hegemonia” (SEMERARO, 1999, p.76-77).

Sociedade civil é um termo que vivencia uma compreensão dialético-crítica, que designa a esfera intermediária de organização e de enfrentamento das diferentes classes sociais em luta e de construção de diferentes projetos societários. Sociedade civil passa a ser entendida como a esfera, na qual se desenvolve uma articulação entre os movimentos sociais e as agências estatais por “[...] espaços democráticos de representação e interlocução pública para o reconhecimento, garantia e consolidação de direitos de cidadania” (DAGNINO, 1994).

Nas sociedades contemporâneas, as legislações, passaram a garantir, no plano formal, a participação dos segmentos populares na gestão de assuntos públicos, como, por exemplo, nas políticas sociais. No Brasil, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, as políticas sociais passaram a contar com a participação da sociedade civil no processo de fiscalização e acompanhamento da aplicação e do uso dos recursos públicos. A partir da década de 1990, a descentralização político-administrativa na gestão das políticas públicas adotou canais institucionalizados de participação popular. De acordo com Duriguetto (2007, p. 168), a este respeito,

[...] passa-se a ter, como foco de convergência, a defesa de que uma nova estratégia para a democratização estaria na criação e ocupação, pela sociedade civil, de novos espaços públicos de debate, negociação e deliberação. Nesses espaços, não monopolizados ou controlados pelo Estado, se buscaria reformular a noção de interesse público, bem como o papel e as responsabilidades estatais.

Ampliou os diretos e introduziu novos modelos de gestão e organização nas áreas sociais através da garantia da participação da sociedade civil na formulação das políticas, muito embora promovidas pelo Estado, contemplam os embates em suas deliberações dos encontros entre sociedade política e sociedade civil. Os espaços públicos tornaram-se espaços de debate, de conflito de ideias, que têm a argumentação e produção de consensos possíveis como seus procedimentos

fundamentais, nos quais se reconhece a pluralidade e a legitimidade dos interlocutores.

Ao reconhecer o papel do Estado como instrumento de regulação e intervenção social no enfrentamento dos limites da urbanização capitalista, é preciso ter clareza que no modo de produção capitalista, o desenvolvimento do conjunto das condições gerais da produção revela o seu caráter contraditório: de um lado faz-se necessário desenvolver a socialização das forças produtivas materiais e humanas na sociedade capitalista; de outro, requer a subordinação do crescimento econômico à valorização do capital. Nessa perspectiva, a ação estatal não suprime essa contradição, ao contrário, tende a exacerbá-la (LOJKINE, 1981).

## 1.2 OS CAMINHOS DA POLÍTICA SOCIAL DE HABITAÇÃO: entre a mercadoria e o interesse social

O debate sobre políticas sociais no capitalismo, demanda uma explanação as determinações decorrentes do processo produtivo de acumulação do capital. A crescente intervenção estatal por meio das políticas sociais é, em si mesma, a manifestação da natureza contraditória do capitalismo que exige disputas e embates econômicos e políticos entre as classes sociais.

Segundo Wood (2003, p. 40) o capitalismo como organização de produção das sociedades modernas, é considerado “[...] o resultado de um longo processo em que poderes políticos se transformam gradualmente em poderes econômicos”. Neste modelo de organização, considerando a produção sob a autoridade do capital, pressupõe a organização da produção e da força de trabalho sob a autoridade da propriedade privada. Para Marx (1884, p. 582), a produção capitalista começa quando,

Cada capital individual emprega ao mesmo tempo um grande número comparativamente grande de trabalhadores; quando o processo de trabalho é executado numa escala ampla e rende quantidades relativamente grandes de produtos. Um número maior de trabalhadores trabalhando ao mesmo tempo, num lugar, para produzir o mesmo tipo de mercadoria sob o comando de um capitalista, constitui, do ponto de vista histórico e lógico, o ponto de partida da produção capitalista.

A terra torna-se mercadoria, e por sua própria natureza, o relacionamento entre capital e trabalho é a manifestação da desigualdade substantiva (MESZÁROS,

2002). Com o advento da propriedade privada da terra, a propriedade livre e plena do solo significou a posse integral da mesma, como ainda, à faculdade de alienação do homem. Esta faculdade passa a existir a partir do momento que o solo passa a ser suprimido pelo proprietário.

Considerando o desenvolvimento do processo de acumulação capitalista e a profunda assimetria nas relações entre os proprietários de capital e os proprietários da força de trabalho, o Estado atua como regulador a serviço da manutenção das relações capitalistas em seu conjunto e esta função reguladora se dá através da política social. A sociedade capitalista, tendo o trabalho como uma atividade central e reguladora, produtora da riqueza, inclui forçadamente os agentes do mundo da produção no plano econômico e os excluía da vida política.

O processo histórico de concentração dos meios de produção e subsistência concentrado nas mãos de poucos, produz uma população de desempregados gerando pauperização, desigualdade e crescimento da pobreza. Nesse cenário de desigualdade social, as ações públicas aparecem articuladas com as demandas da sociedade, sobrevividas com a idéia da construção de direitos. Segundo Yamamoto (2003, p. 66), “[...] as lutas sociais vêm romper com o domínio privado nas relações entre capital e trabalho, exigindo a interferência do Estado para o reconhecimento e a legalização de direitos e deveres dos sujeitos sociais envolvidos”.

A partir de 1930, o Estado Social é utilizado como instrumento para sanar a crise no sistema capitalista, procurando solucionar os problemas que a economia capitalista produziu e reproduziu em seu interior. Surge o Estado de Bem Estar Social como regulador e intervencionista a serviço da manutenção das relações capitalistas, que toma como parâmetro um modelo estatal de intervenção na economia de mercado, segundo Pereira (2008, p. 23), “[...] expandindo e fortalecendo o setor público e gerindo sistemas de proteção social”

As políticas sociais e a ascensão da proteção social como direito do cidadão e dever do Estado surge no final do século XX, representando um aperfeiçoamento político-institucional no âmbito da regulação estatal onde a política social se torna um meio possível e legitimado de concretização de direitos sociais de cidadania. A sociedade passa a exigir do Estado o compromisso com a provisão do bem estar e a prestação de serviços e benefícios a um leque mais amplo de demandas e necessidades sociais, como um direito do cidadão.



A ascensão da proteção social como função reguladora, na perspectiva do direito, se dá através da política social. As ações e estratégias voltadas para esse fim incidem essencialmente em políticas compensatórias e em programas focalizados àqueles que não conseguem usufruir do progresso social. A expansão do Estado de Bem Estar surge como tentativa de elaborar estratégias sociopolíticas que concilie a necessidade de integração permanente de mão de obra no mercado de trabalho, imprescindível à continuidade do processo de acumulação e os direitos sociais reivindicados pela classe trabalhadora (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Segundo Pereira-Pereira (2008, p 171) “[...] política social refere-se a política de ação, que visa atender necessidades sociais, cuja resolução requer deliberada decisão coletiva regida por princípios de justiça social que devem ser amparados por leis garantidoras de direitos”.

Pensar as políticas sociais no campo econômico e no campo político é pensar o Estado capitalista como parte visivelmente interessada nos conflitos entre capital e trabalho, assumindo um forte papel regulador, que passa a intervir na economia a fim de garantir políticas de pleno emprego, seguridade econômica e direitos de cidadania e, por outro lado, a histórica participação dos trabalhadores na luta contra o despotismo do capital e o poder concentrador do Estado. Para Pereira (2008, p. 33), “[...] um Estado capitalista regulador que se vê cada vez mais envolvido com a garantia, a administração e o financiamento do seguro social, introduz nas suas agendas as chamadas políticas públicas”.

A ideologia neoliberal, a idéia de privatização e os novos paradigmas do capitalismo contemporâneo trouxe a reestruturação produtiva, o crescimento do desemprego, o aumento do exército industrial de reserva e a crise no movimento sindical, atingindo objetiva e subjetivamente a classe trabalhadora. No âmbito do Estado, incide diretamente no campo dos direitos sociais e das conquistas históricas dos trabalhadores. Analisa Pereira, (2008. p. 16-17),

[...] a política social se transforma num campo minado de conflitos de interesses e de práticas experimentais; os cortes nos gastos sociais, o desmonte dos direitos sociais, a desqualificação das instituições de bem-estar, o questionamento do caráter público da política, o desprezo pelos pobres, dentre outros, atentaram contra um legado de conquistas construído pelos movimentos democráticos.

A proteção social e as políticas sociais na atualidade interligam-se ao incentivo e a responsabilização da sociedade civil na condução de programas,

projetos e serviços precarizados. O estabelecimento de programas sociais com enfoque no combate a “pobreza absoluta”, orientados pelos organismos internacionais, os programas de transferência de renda; a mercantilização das políticas sociais, com a criação de planos na área de previdência, saúde e educação surgem como estratégias de privatização.

A política neoliberal e suas mazelas da desigualdade e da concentração de riqueza incide num conjunto de ideias políticas e econômicas, defendendo a não intervenção do Estado na economia, causando alta inflação, baixos salários, altas taxas de desemprego, desigualdade social que eminentemente se manifestará em questões como a falta de moradia.

Com a Constituição Federal de 1988 surge aí um novo modelo de proteção social, de políticas públicas que assegure a ampliação dos direitos sociais e políticos, constituindo novas bases nas relações trabalhistas, como também maior comprometimento do Estado e da sociedade no planejamento, gestão e financiamento dos gastos sociais. A partir dessa nova direção assiste-se a descentralização dos serviços urbanos e da gestão local que vão se materializar na forma de orçamento participativo, na gestão integrada do sistema único de saúde, na municipalização na área de habitação, saneamento, etc., favorecendo a aplicação de políticas públicas.

Os conflitos que eclodem nas cidades realizam-se como luta pelo espaço. A discussão sobre as cidades no mundo contemporâneo evidencia os imensos desafios associados ao processo de urbanização e as transformações sociais que acompanham esse fenômeno, principalmente no contexto da acumulação flexível do capital e das reformas neoliberais. Nesse sentido escreve Carlos (2014, p. 476),

Hoje as relações que se realizam nos espaços públicos da cidade são marcadas pelos contornos de uma crise urbana cujo conteúdo é a constituição da cidade como espaço de negócios, visando a reprodução econômica em detrimento das necessidades sociais que pontuam e explicitam a realização da vida urbana. Pela presença marcante e autoritária do Estado e de sua força de vigilância. Mas também por pequenas e múltiplas ações que resistem a indicar sua potencialidade como espaço da presença daquilo que difere da norma e se impõe a ela.

São nesses cenários de discussão dos espaços públicos que os planejadores urbanos começavam a discutir os limites que lhes são imposto pela realidade urbana a respostas dadas pelo Estado à crise das cidades. A discussão em torno das políticas públicas ganha relevância, na medida em que elas se colocam como

estratégia de Estado, necessárias ao processo de reprodução e, no âmbito das gestões públicas municipais. Há a viabilização de grandes projetos de renovação e qualificação urbana, calcando o público e o privado no direcionamento dos projetos de habitação e acesso a moradia.

A política social é uma espécie do gênero política pública e vem daí o entendimento que quando se fala de política pública está se falando de uma política, cuja principal marca definidora é o fato de ser pública, isto é, ser de todos. Nessa direção, as políticas públicas passam a comandar os caminhos de superação dos entraves à acumulação, por meio da abertura de novas frentes de investimento que ganham centralidade na produção do espaço urbano; mudanças nas leis de intervenção do planejamento da cidade, normatizando o uso do espaço e orientando os planos diretores (CARLOS, 2014, p. 477).

Desde a década de 1980, discute-se no Brasil a construção de uma política nacional de desenvolvimento urbano, da política de habitação e do reconhecimento dos movimentos de moradia como sujeitos promotores dessa política (FERREIRA, 2012). Publica-se no Brasil, em 1987, a Emenda Popular de Reforma Urbana e, em 1988, um capítulo dedicado a Política Urbana (CF/1988). Em 1991 se dá a primeira iniciativa popular de Projeto de Lei do Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP) e no ano subsequente, a introdução do direito à moradia como um direito social (art. 6º, CF/1988). Em seguida, tivemos a aprovação do Estatuto da Cidade (2001), criação do Ministério das Cidades (2003), Conferências das Cidades (2003) e do Conselho das Cidades (ConCidades - 2004). Entre 2004 e 2009 são construídos e aprovados a Política Nacional de Habitação e o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB, 2009).

Mesmo com todos os mecanismos instituídos pela legislação brasileira vigente para implementar e garantir serviços na política de planejamento urbano, através de inovações de políticas e programas em áreas como habitação social, desemprego e pobreza, a efetividade da política pública não é garantida em sua totalidade, apresentando uma contradição entre os mecanismos instituídos pelas agendas sociais dos governos locais e pela própria política.

Surge aí à necessidade de conhecer como ocorrem os processos de prática dos Estados, o maior responsável pela construção de políticas de moradia que garantam o acesso à terra e a melhoria das condições de moradia para todos. Sistemáticamente, “[...] à luta pela habitação, segue-se a luta pelo acesso aos

serviços urbanos, aos equipamentos comunitários necessários à educação, à saúde e à mobilidade urbana - condições indispensáveis para a integração socioespacial e ao exercício do direito à cidade” (FERREIRA, 2012, p. 2).

Considerando a política de habitação no Brasil, a configuração socioespacial da cidade apresenta-se entre dois caminhos: um com caráter mercadológica, em que a cidade é percebida como oportunidade de negócio e de lucro, beneficiando empreiteiras e empreendedores do ramo da construção civil e outro de interesse social com a visão da cidade direito, de forma justa e democrática, orientada para cumprir sua função social.

A Política Nacional de Habitação (PNH, 2004), apresenta nos seus princípios, o direito à moradia enquanto direito humano, individual e coletivo; moradia digna como direito que garanta habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais, tratando a questão habitacional como uma política de Estado. O Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) define, em seu capítulo sobre a Gestão Democrática (inciso II do artigo 2º), que a política urbana deve ser exercida com “[...] gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”.

Segundo Lojkin (2007, p. 185), “[...] a cidade desempenha fundamental papel econômico no desenvolvimento do capitalismo onde a urbanização é moldada de acordo com as necessidades da acumulação capitalista”. A divisão social do trabalho sob efeito da acumulação capitalista produz fenômenos espaciais contraditórios. Por um lado, a ausência de democratização nos financiamentos imobiliários não favorece o acesso à terra via função social da propriedade, gerando um grande contingente populacional sem acesso a direitos sociais, a moradia. Por outro lado, o acesso das classes média e altas produziu no capitalismo a valorização da propriedade privada e sua centralidade como mercadoria e, a partir da lógica especulativa, associou-se o urbano e a moradia ao processo de industrialização e desenvolvimento.

O Ministério das Cidades instituiu instrumentos e mecanismos de gestão democrática das cidades, como o Conselho das Cidades e as Conferências das Cidades, realizadas na esfera federal, em estados e municípios para que haja participação da sociedade civil nas decisões inerentes a essa política. No entanto, a

questão da moradia no capitalismo, como uma das expressões da questão social, integra as diferentes estratégias de enfrentamento temporal e territorial do próprio capitalismo, em especial nos espaços urbanos.

Assim, “amplia-se a desigualdade social e o impacto social do desemprego, ocorrendo concentração da pobreza urbana, multidões morando em morros alagados, entre outros”. (SANTOS *apud* MARICATO, 2001, p. 30). E a industrialização, torneada por baixos salários, vem determinar o ambiente onde deve ser construída a cidade ilegal e precária. O direito à moradia se assenta como um dos inúmeros direitos fundamentais determinados na Constituição Federal de 1988, o que vem constituir o direito de morar como uma necessidade básica do ser humano e um direito elementar do cidadão.

### 1.3 A QUESTÃO DA HABITAÇÃO E A CONTEXTUALIZAÇÃO DAS CIDADES

A questão habitacional no Brasil, em especial, principalmente a que diz respeito à habitação popular se constitui em grave problema social, econômico e urbano, com forte impacto na formação das cidades brasileiras. As condições de vida das populações de baixa renda foram se deteriorando no ritmo do crescimento acelerado das cidades, revelando o grande e o descontrolado afluxo de migrantes, a degradação ambiental, a formação de bolsões de miséria, a inadequação e a insuficiência dos equipamentos coletivos, entre outros inúmeros problemas.

Segundo Lima (2012, p. 22) *apud* Vaz (2002, p. 17), “a habitação constitui um elemento básico de reprodução dessa força de trabalho [...]. Parte integrante do cotidiano, que interfere nas práticas sociais guardando significados para os diversos segmentos da população”. Embora o direito à cidade seja reconhecido internacionalmente como um direito humano, ele não se concretiza como tal. Considerado um dos principais elementos que compõe o feixe de direitos que se convencionou denominar direito à cidade, é o mais básico e aquele que mais influencia a equação da questão urbana.

O entendimento do processo de produção do espaço urbano: os diferentes sujeitos; os interesses em conflitos; a renda fundiária, que se caracteriza pelos altos preços do solo urbano, com o estudo do seu impacto no meio urbano, nessa atual fase de expansão da economia, o que expressa desigualdades no acesso a esses bens e serviços, essa desigualdade também é socioespacial, pois os mais pobres

(com um salário mínimo ou sem renda) estão concentrados nos bairros mais periféricos e com baixa oferta de serviços,

Evidentemente, os impactos na vida social e econômica logo se tornaram visível: aumento e diversificação na composição da renda; aceleração no processo de urbanização de forma desordenada, sem um planejamento urbano e, conseqüentemente um aumento do pauperismo e da violência urbana. Hoje, destacam-se as transformações na produção do espaço urbano. A Carta Constitucional de 1988 é clara ao conferir juridicamente ao Poder Público Municipal a obrigação de planejar o desenvolvimento da política urbana com o propósito de garantir a qualidade de vida aos habitantes da cidade. Através da Lei Nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, são estabelecidas as diretrizes gerais da política urbana objetivando principalmente o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia ao direito a cidades sustentáveis.

Dessa forma, o planejamento como princípio e dever urbanístico, é imprescindível ao desenvolvimento das cidades em todos os seus setores e aspectos e ao gestor público cabe ser atuante em prol da minimização das distorções existentes na cidade. A permanente gestão do Plano Diretor requer em sua dinâmica as devidas adaptações e atualizações para o equilíbrio destas relações.

As alterações econômicas ocorridas no Brasil no início do século XX tiveram sua base nos princípios do liberalismo que preconizava, em especial, a acumulação e a taxa de lucro, gerando capital industrial e propiciando profundas transformações internas no país. Todas essas transformações provocaram os movimentos migratórios do campo para a cidade, dificultando a vida dos trabalhadores, totalmente desqualificados para um mercado de trabalho industrializado e esse contingente de trabalhadores passa a ocupar os centros urbanos, tendo que se adaptar a novas formas de vida. O crescimento populacional urbano acelera a oferta de consumo de produtos, intensifica a taxa de crescimento industrial, proporcionando o aumento de novos estabelecimentos industriais no país, mudanças decisivas nos rumos da história e nos moldes da política econômica.

O grande fluxo migratório provocou modificações tanto do ponto de vista econômico quanto do ponto de vista social e cultural. Surgem as grandes periferias, uma vez que essa população não dispunha de condições mínimas de infraestrutura urbana e serviços públicos. O crescimento industrial, e conseqüentemente a grande

concentração de renda, ampliou as desigualdades sociais, provocando tensões nas relações de trabalho e o agravamento da questão social, produzindo núcleos de população miseráveis, com o crescente inchaço das cidades. Esta população que começa a se concentrar aos arredores da cidade, em pequenos cortiços, fora surpreendida por inúmeros problemas como a falta de emprego, de moradia, de reforma sanitária e de condições mínimas de saúde. Sem planejamento urbano, amontoam-se em bairros insalubres com casas pequenas e precárias condições de higiene, esgoto, luz e água, totalmente despossuída de bens coletivos.

Na lógica de apropriação dos espaços públicos, a cidade, como produto apropriado de formas diferentes por seus habitantes, mostra-se como é: um espaço contraditório, lugar de conflitos permanentes, renovados, lugar de silêncio e dos gritos. Por trás da aparência caótica do crescimento das grandes cidades no Brasil existe uma ordem de poder. Nesse contexto de necessidades, as lutas urbanas se desenvolvem na luta por uma cidade mais igual, onde todos possam gozar de direitos; lutam por mecanismos que possibilitem a participação de todos nesse novo cenário político e social. A formação das metrópoles brasileiras acompanhou o crescimento industrial, porém, “[...] a rápida urbanização não favoreceu a expansão dos serviços urbanos necessários à sobrevivência da classe trabalhadora” (KOWARICK, 1979).

Concordando com Silva e Silva (2013), entende-se que a análise do planejamento e gestão de políticas e programas sociais ou avaliação desses é condição essencial para se assegurar a democratização e controle social das políticas públicas. O planejamento e implementação dessa política deve considerar não apenas sua dimensão planificadora e operacional, mas, sobretudo, os seus efeitos na organização social do espaço pelas classes trabalhadoras. Entende-se que o planejamento e a gestão participativa se constituem mecanismos de participação e transparência, capazes de apontar ações que impactem na realidade perversa de um planejamento urbano direcionado para os interesses da empresa capitalista.

Outro ponto de destaque atualmente na análise do espaço urbano é o crescente processo de aglutinação da segregação socioespacial decorrente das transformações no modo de organizar o processo produtivo e atualmente com a expansão dos serviços, que se expressa nos níveis muito desiguais de renda, de infraestrutura urbana ou dos equipamentos urbanos que necessita de uma

sociedade civil vigilante, ativa, participativa, para contrabalancear o atendimento de interesses dominantes.

É preciso atentar para o fato de que o planejamento das cidades nas sociedades capitalistas, através de políticas públicas, tende a considerar a gestão pública numa atividade meramente técnica e administrativa, produzindo um ocultamento dos conflitos de interesses presentes na dinâmica societária, mantendo a segregação socioespacial em níveis administráveis. O planejamento urbano nessa perspectiva tende a destruir a cidade e a destruir as formas urbanas de sustentação dos modos de vida. Segundo Carlos (2001, p. 26-27),

Nesse processo se gesta a situação de estranhamento do habitante diante da cidade. No plano do lugar, a contradição entre o processo de produção social do espaço e sua apropriação Privada. Uma sociedade fundada na troca, na apropriação do espaço produzido enquanto mercadoria e conseqüentemente, seu acesso se realiza no mercado imobiliário. Nesta condição, o espaço serve às necessidades da acumulação a partir de estratégias do desenvolvimento do capitalismo, criando novos setores de atividade como extensão das atividades produtivas. O espaço produzido enquanto mercadoria de modo a viabilizar a reprodução associada a uma nova forma de dominação do espaço.

Entende-se a necessidade de discutir a cidade não apenas como centros urbanos que oferecem acessibilidade à terra urbana, mas como centros que, nesse processo, acentuam a segregação socioespacial em seu espaço urbano, fato que agrava diversos outros problemas sociais. Destaca Vieira (2011, p. 19) *apud* Sposito (2004) “[...] nas cidades médias os processos excludentes são mais perversos do que nas metrópoles, acentuando ainda mais as desigualdades sociais”. Observa-se a ausência de projetos políticos elaborados pela sociedade local; a produção do espaço urbano fica praticamente sob o controle dos proprietários de terras urbanas, dos incorporadores imobiliários e do poder público municipal.

Lefebvre (1976) abordou criticamente a questão urbana de ângulos complementares, reunindo escritos sobre a transformação ‘do rural ao urbano’, o ‘direito à cidade’, de mostrar o deslocamento da problemática contemporânea do rural para o urbano; de denunciar a estratégia de classes para exclusão das classes trabalhadoras do espaço do poder, a cidade.

As transformações que as áreas urbanas e os espaços regionais vêm sofrendo com o processo contemporâneo em os processos sociais e a articulação de fragmentos seletivos se impõe, tem gerado uma multiplicidade de discursos sobre as cidades e os espaços regionais a elas articulados. O processo das lutas políticas e



politização do espaço urbano implicam o avanço nas reivindicações do direito à cidade. A compreensão do processo de produção do espaço urbano é um passo importante para a emancipação do cidadão contemporâneo.

A luta de classe acontece nos espaços da cidade que se mobiliza a partir da ativa participação de entidades civis e de movimentos sociais em defesa do direito à cidade e à habitação e de lutas cotidianas por melhores serviços públicos e oportunidades de uma vida digna. Os habitantes buscam uma cidade justa e democrática que possa responder a realização do sonho de se organizar em torno do bem estar comum.

Por outro lado, a problemática do capital na lógica de ocupação do espaço urbano impede diversos trabalhadores de se incluírem no mercado imobiliário privado e, frequentemente, buscam a periferia como forma de moradia. A moradia nas metrópoles tem sido obtida por meio de expedientes de subsistência, tratando-se de uma mercadoria que não é produzida via processo de trabalho das relações capitalistas.

A cidade reflete as contradições típicas das relações entre capital e trabalho que se manifestam através de lutas entre as forças e as relações de produção. As práticas espaciais regulam a vida, não a criam. O espaço não tem poder em si mesmo, nem o espaço enquanto tal determina as contradições espaciais. Estas são contradições da sociedade, contradições entre uma coisa e outra no interior da sociedade e assim engendram as contradições do espaço (LEFEBVRE, 2010).

Tanto a cidade quanto a terra são tratadas como mercadoria para o capitalismo, o que por sua vez, faz com que o seu valor de uso e os processos sociais envolvidos em suas transformações sejam reduzidos ou negados pela generalização do valor de troca. Na visão de Correia (1995, p. 29), “[...] na sociedade capitalista verifica-se diferenças sociais no que se refere ao acesso de bens e serviços produzidos socialmente”.

A convivência com a cidade, no sentido de poder consumir bens e serviços coletivos faz parte do contexto das relações com o urbano, expressando a participação por igual no processo de distribuição e apropriação desses bens e coletivos. A composição de rendimentos dos salários são condições essenciais ao provimento das necessidades. A partir do esforço empregado nesses trabalhos, o teto de rendimentos estipulados, a natureza contratual e a satisfação individual são

condições básicas de que os habitantes da cidade possam gozar de serviços públicos fundamentais que garantem a reprodução da força de trabalho.

O consumo de bens e serviços coletivos, considerado fator de integração social, deve ser esquadrihado através da execução de políticas públicas que sejam capazes de proporcionar um modo de vida integrado à cidade, onde se tenha participação efetiva e crítica no processo de construção do espaço urbano. Para Lefebvre (2001, p. 6 -7) “[...] no contexto urbano, as lutas de grupos reforçam o sentimento de pertencer, o que leva a reflexão sobre a importância do controle social relacionado à necessidade de construção da cidade a partir da participação popular”.

Nas discussões de Sposati (2001, p. 18), “[...] a cidade da escola, do trabalho, da comida, do ônibus, da casa, da doença, da saúde, da educação, do analfabetismo, da produção e reprodução da vida diária, lugares esses são esquecidos pelo poder assentados nos pedaços centrais da cidade”. Como diz Engels (2011, p. 65), “no coração duma grande e florescente cidade, nos milhares de becos e vielas de uma metrópole populosa haverá sempre, necessariamente, muita miséria que fere a vista e muita que nunca aparecerá à luz do dia”. Os novos espaços que vão surgindo ao longo do tempo na cidade, não apresentam a presença do Estado de forma articulada e efetiva, reproduzindo um modelo socioterritorial totalmente excludente.

#### 1.4 POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO

A política habitacional no país tem uma trajetória marcada por mudanças na concepção e no modelo de intervenção do poder público. O problema habitacional no Brasil não é algo recente, a primeira iniciativa de política habitacional no país, data de 1882, quando o Governo Imperial emitiu um Decreto, ao qual eram concedidos incentivos fiscais às empresas que construíssem casas populares (Paconé, 2010 *apud* Bueno, 2002). Essa iniciativa tinha como objetivo assegurar a saúde pública e conseqüentemente as concessões de incentivos fiscais, além disso, queriam uma política habitacional sanitária, pois temiam ao avanço de epidemias nos espaços urbanos.

Seguindo a esse modelo, em 1889 e 1902, o Estado retirava impostos de empresas se eles construíssem moradias para seus operários. Sabe-se ainda, que a partir de 1906, além de incentivar as empresas em construções habitacionais, o

Estado passou a assumir a responsabilidade da construção popular, tornando-se depois de 1920, uma prática intervencionista e institucionalizada.

Conforme Bonduki (1998), para as classes populares, a habitação era basicamente representada por dois tipos de moradia: a) as vilas operárias, com incentivos do poder público, através de isenções fiscais e, b) pelas moradias de aluguel, assemelhados aos cortiços, pela baixa qualidade, eram construídas pela iniciativa popular.

A Fundação Casa Popular, criada em 1946, constitui-se o primeiro arcabouço de uma Política Habitacional no Brasil; Foi o primeiro órgão voltado para a provisão de moradia as famílias com menor poder aquisitivo. Mas, contudo, não conseguiu dar conta da totalidade demandadas. Segundo Gonçalves (2000), a Fundação tinha objetivo coordenar e centralizar as atividades de pesquisa, planejamento, diagnóstico e financiamento no campo da habitação.

Com a instituição do Sistema Financeiro da Habitação, foi criado a partir de 1964, pelo Banco Nacional de Habitação - BNH instituiu o modelo da política habitacional implementado na década, o BNH baseava-se em um anexo de características que deixaram marcas importantes na estrutura institucional e na concepção da política. Tinha como desígnio promover a construção da casa própria para famílias especialmente de baixa renda. Era gestor do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS além das construções de habitação, entre os anos 1970 e 1975, trabalharam com desenvolvimento urbano e saneamento básico.

Com o objetivo de trazer o BNH ao seu propósito original, criaram-se algumas ferramentas, tais como: o Plano Nacional de Habitação Popular - PLANHAP em 1973, o Programa de Lotes Urbanizados em 1975 (reformulado em 1978), o Programa de Financiamento Individual para Construção, aquisição e melhoria de habitação de baixa renda (FICAM), em 1977; o Programa Nacional para o Trabalhador Sindicalizado - PROSINDI, em 1980. Contudo, o BNH não resistiu e foi extinto em 21/11/86, pelo Decreto-Lei nº 2.291, e, assim, a Caixa Econômica Federal (CEF) passa a assumir um protagonismo na execução do sistema financeiro de habitação.

Todavia, o processo de construção de conjuntos habitacionais no país fez parte de um processo estratégico nas ações governamentais para a minimização do déficit habitacional no início dos governos autocráticos (1964-1965). A cidade de São Paulo foi arena das primeiras Companhias de Habitação Popular. A atual Secretaria

da Habitação fundada em 1949 tendo passado por outras nomenclaturas é considerada a maior agente promotora de moradia popular do país.

Em 1968, o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) acabou extinto. Essa crise do Sistema e extinção do Banco criou uma fragmentação com relação à política habitacional no país, com a desarticulação progressiva da instância federal, ocorrendo à fragmentação institucional, perda da capacidade decisória e redução significativa dos recursos disponibilizados para investimento na área. A política habitacional experimentou períodos de alta instabilidade. Quando da mudança nos vários Ministérios, em 1985, a política ganhou novo ânimo.

Com a Constituição de 1988, título VII, Capítulo II, artigo 182º e 183º, a Política Urbana foi reconhecida como tema de interesse nacional a partir de três eixos: a função social da propriedade e da cidade; a gestão democrática da cidade; e o direito à cidade e à cidadania. A partir da Constituição de 1988, essa política teve a regularização específica da política urbana e habitacional, hoje expressa no Estatuto da Cidade — Lei nº 10.257/2001, que traduz no seu conteúdo o reconhecimento à função social da cidade e da propriedade imobiliária, oferecendo oportunidades para que os governos locais possam combater mais expropriados da sociedade.

Considerando o grave quadro que apresenta a política econômica do país e com a inexistência de políticas sociais para atendimento integral à população de baixa renda e a recuperação do quadro socioeconômico apresentado pelas famílias no momento de aquisição da moradia, verifica-se a incerteza quanto aos recursos não onerosos para atender esta demanda, o que dificulta a garantia do princípio da universalização do acesso à moradia pelas famílias de baixa renda.

A Política Nacional de Habitação, elaborada durante o ano de 2004, contou com a contribuição de diversos atores que participaram de vários seminários. Seu principal objetivo é adotar o processo de planejamento do setor habitacional e garantir novas condições institucionais para promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população. É necessário destacar o protagonismo do Conselho das Cidades, em especial seu Comitê de Habitação, que discutiu a proposta e a enviou para aprovação do Conselho em 2004 (BRASIL, 2004). Faz-se necessário apresentar os princípios da Política Nacional de Habitação. Assim, a PNH (2004, p. 30) tem os seguintes princípios:

Direito à moradia, enquanto um direito humano, individual e coletivo; moradia digna como direito e vetor de inclusão social garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais; função social da propriedade urbana buscando implementar instrumentos de reforma urbana; questão habitacional como uma política de Estado; gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade; das ações de habitação à política urbana de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais.

Aprovada pelo Conselho das Cidades (ConCidades), órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva do Ministério das Cidades, constitui-se no principal instrumento de orientação das estratégias e das ações a serem implementadas pelo Governo Federal. O principal objetivo da Política é retomar o processo de planejamento do setor habitacional e garantir as condições para atingir a seguinte meta: promover as condições de acesso à moradia digna, urbanizada e integrada à cidade, a todos os segmentos da população, em especial para a população de baixa renda.

O Sistema Nacional de Habitação se constitui de dois subsistemas como: o Subsistema de Habitação de Interesse Social (SHIS) e o Subsistema de Habitação de Mercado (SHM), objetivando segregar as fontes de recursos para viabilizar o acesso à moradia digna. A implementação da PNH que vem sendo realizada pela União está centrada, principalmente, em normatizações, mecanismos e dispositivos que permitem uma disponibilização de recursos para a produção habitacional. Destacamos a priorização da destinação dos recursos públicos federais para atendimento da população em situação de déficit habitacional com rendimentos mensais de até cinco salários mínimos, por meio de mecanismos como a exigência de aporte de no mínimo 60% dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para Habitação Popular, através da Resolução N. 460/2004 do Conselho Gestor do FGTS; a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), através da Lei 11.124/2005; a vigência do Plano de Aceleração do Crescimento (fases 1 e 2) a instituição do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)(PNH, 2004).

Já a Secretaria Nacional de Habitação - SNH é responsável por acompanhar e avaliar, além de formular e propor, os instrumentos para a implementação da Política de Habitação, em articulação com as demais Políticas Públicas e instituições voltadas para o desenvolvimento urbano, com o objetivo de promover a universalização do acesso a moradia. Cabe a SNH coordenar e apoiar as atividades

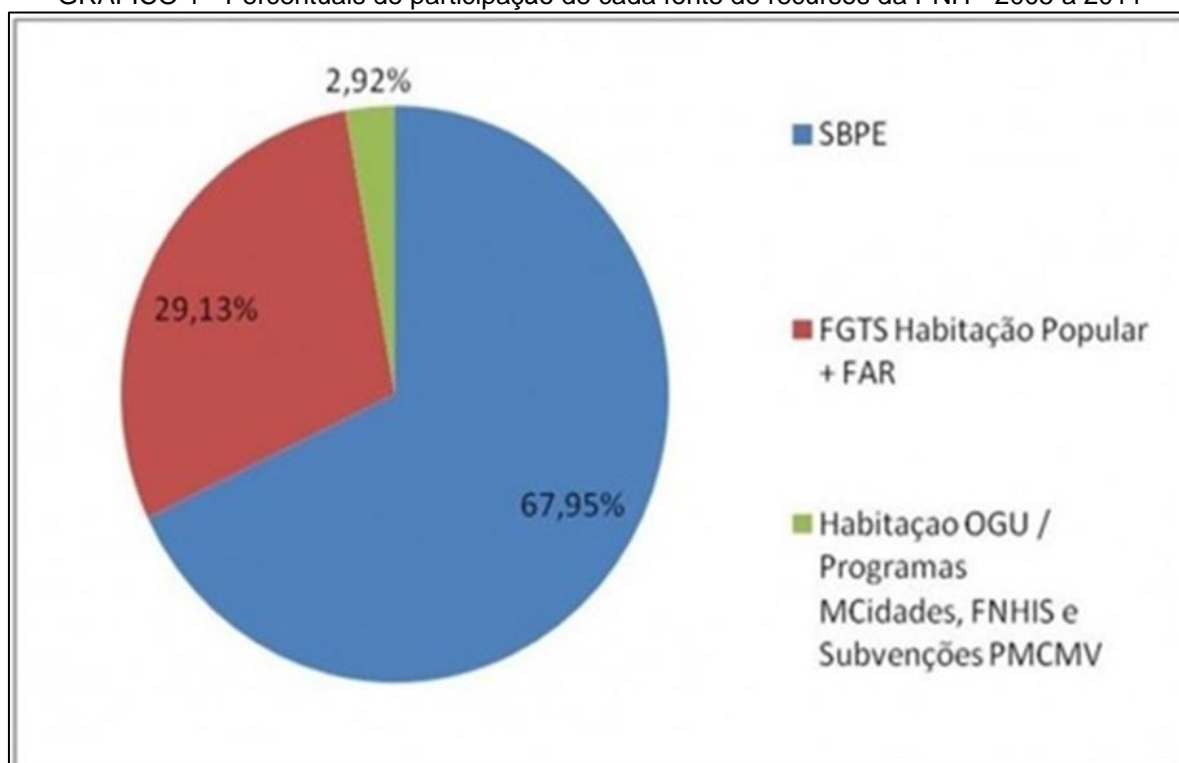
referentes à área de habitação no Conselho das Cidades (BRASIL, 2003). Os Programas e Ações no Âmbito da Secretaria são desenvolvidos por três departamentos: Departamento de Produção Habitacional (DHAB); Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica (DICT) e o Departamento de Urbanização de Assentamento Precário (DUAP).

O Conselho e seu Comitê, entes federados, servem para a implementação do sistema que norteia a questão habitacional no país, para uma configuração correta do que se possam desenvolver como programas, políticas, ações e serviços de qualidade que beneficiem de forma condizente todos os envolvidos sociais, elaborando perfis socioeconômicos, culturais, políticos, ou seja, regularizando os programas envolvidos em cada categoria para um desenvolvimento de acordo com as necessidades requeridas pelo usuário ao qual dele fará parte promovendo o seu acesso à moradia.

Assim, de acordo com PNH (2004) a ausência de condições financeiras e institucionais e também políticas que ampliam a oferta de oportunidades habitacionais, apenas não tornam ineficazes as políticas de urbanização e regularização, como estimulam a oferta de lotes irregulares e a ocupação de terras, fazendo com que irregularidades e precariedades cresçam continuamente. Dessa forma, os custos para essas soluções tendem a serem demasiadamente crescentes.

Analisando o histórico de destinação de recursos da PNH, no período de 2005 até 2011, a concepção dessa política e dos seus programas, constata-se os percentuais abaixo sintetizados:

GRÁFICO 1 - Percentuais de participação de cada fonte de recursos da PNH - 2005 a 2011



**Fonte:** Percentual de participação das fontes de recursos da PNH – Brasil, acumulado 2005 a 2011 - Elaborado por Figueiredo et al (2012).

Considerando os recursos aportados pelas três fontes indicadas, tem-se que os recursos destinados no âmbito da PNH totalizaram R\$ 342.182.638.954,00, sendo R\$ 232.524.813.910,00 de contratos realizados com recursos do SBPE, R\$ 99.675.710.000,00 relativo a contratos de habitação popular com recursos do FGTS e R\$ 9.982.115.044,00 de valores realizados do OGU, relativo a Programas executados pelo MCidades, incluindo as subvenções do PMCMV. Pode-se constatar o domínio dos recursos do SBPE, com a produção habitacional de mercado se constituindo na ação dominante da atual Política Nacional de Habitação (FIGUEIREDO et al, 2012).

A PNH está estruturada em uma situação de desequilíbrio. Suas ações de produção habitacional de interesse social, pública ou privada, possuem pesos muito menos significativos, comparativamente ao da produção habitacional privada de mercado. A linha de financiamento para construção por empresários foi a mais expressiva do total de financiamentos concedidos no SBPE. Isso sinaliza para o fato de que esses recursos ampliam fartamente o poder de despesa das empresas imobiliárias, construtoras e incorporadoras.

Esse cenário aponta para a ampliação do patrimônio privado desses agentes, através da ampliação do controle jurídico da propriedade de novos imóveis, que podem ser adquiridos através dos financiamentos para a produção habitacional. A ativação de processos de formação de renda imobiliária, dada a tendência de concentração de poder de decisão de localização na malha urbanizada das cidades, regiões e metrópoles, delinea uma concepção da PNH “[...] comprometida com intensificação da privatização do espaço urbano, a serviço da racionalidade mercadológica das empresas imobiliárias, vinculadas a processos de urbanização excludentes, marcados por desigualdades socioespaciais e segregação” (SANTOS, 1993).

Geralmente, as ações, planos, projetos e programas habitacionais que se apresentaram para enfrentar essa problemática, em sua maioria são desenvolvidas de forma desarticuladas centralizada e descontínua, apresentando incapacidade de atender a população de baixa renda, sem contar a existência de grande volume de recursos financeiros sem capacidade institucional de gestão por parte do governo federal.

O Plano Nacional de Habitação é apreciado pelo ConCidades, tendo em vista as inúmeras propostas ora apresentadas, que resultarão em uma série de alterações na dinâmica atual da política habitacional e transmitirão seus efeitos na elaboração de novas estratégias a serem viabilizadas pela Secretaria Nacional de Habitação. Cabe ao Conselho das Cidades, como integrante da estrutura do Ministério das Cidades, coordenar a articulação entre os Conselhos das demais esferas governamentais. Estados e a totalidade dos municípios devem cumprir os requisitos de adesão ao SNHIS e ter seus conselhos locais em plena atividade deliberando sobre questões com repercussões nos três âmbitos de governo.

Ao lado dos conselhos gestores ou curadores dos fundos públicos que financiam a produção habitacional, deve estar a sociedade civil nos espaços de debates, interlocução política e deliberação, nos quais ocorra a participação dos diversos sujeitos coletivos presentes nas cidades, tendo a população como protagonista por meio de suas organizações e movimentos sociais

A criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), no âmbito do SNHIS, possibilita aportar recursos subsidiados dos três entes federativos para atendimento habitacional dos grupos sociais mais vulneráveis e sem capacidade de despesa para



habilitação no crédito financeiro. O FNHIS destina investimentos exclusivamente para a produção habitacional estatal, de iniciativa de Estados e Municípios. Além disso, este fundo público permitirá um maior controle social pela exigência da participação em suas definições de grupos da sociedade civil integrantes do Conselho Nacional das Cidades (CONCIDADES) e do Conselho Gestor do FNHIS.

**FIGURA 1** - Organograma da Política Nacional de Habitação



Fonte: Cartilha da PNHIS, 2010.

O Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01) define, em seu capítulo sobre a Gestão Democrática (inciso II do artigo 2º), que a política urbana deve ser exercida com “[...] gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”. A partir dessa definição, o Ministério das Cidades instituiu instrumentos e mecanismos de gestão democrática das cidades, como o Conselho das Cidades e as Conferências das Cidades, realizadas na esfera federal, em estados e municípios.

As Conferências das Cidades devem discutir diversas propostas para o desenvolvimento urbano, seguindo diferentes perspectivas regionais que levem em conta aspectos socioambientais, culturais e socioeconômicos, de modo a incorporar as potencialidades econômicas da produção habitacional, enfrentar o

crescente déficit de moradias e as precárias condições de habitabilidade que geram a exclusão territorial e limitam o desenvolvimento humano nos setores populares das cidades brasileiras.

Os agentes públicos não governamentais que hoje atuam no setor habitacional e de outros que vierem a se habilitar é tarefa também desafiadora, dada a necessidade de que estes agentes assumam a linha de frente na promoção habitacional e na urbanização de assentamentos precários e que possam vir a ser efetivos parceiros do setor governamental. O fortalecimento desses agentes nas áreas de gestão de projetos e empreendimentos, assim como de arquitetura e engenharia, poderá aportar melhores resultados para a escala de atuação reclamada pelas necessidades habitacionais brasileiras.

A Caixa Econômica Federal, agente operador e principal agente financeiro do SNHIS, tem visto ampliadas suas funções nos últimos anos, o que a tem levado a promover alterações em sua estrutura e a diversificar seus quadros, considerando as especificidades setoriais e demandas governamentais. Além de agente operador e financeiro, a Caixa, por delegação do MCidades, atua como agente técnico dos programas financiados com recursos federais, realizando todas as atividades relativas ao acompanhamento técnico na contratação de obras e ações: análise das propostas, verificação de condições e pré-requisitos técnicos, acompanhamento de processos licitatórios, medições, prestações de contas etc.

O Ministério das Cidades é o setor do Governo Federal responsável pela gestão da política habitacional, que tem como objetivo combater as desigualdades sociais, transformando as cidades em espaços mais humanizados, ampliando o acesso da população a moradia, ao saneamento e o transporte (BRASIL, 2003).

As diretrizes do Estatuto da Cidade devem ser utilizadas pelo município de acordo com as características locais. Isto é feito através do plano diretor, que “[...] é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” do município (Estatuto da Cidade, artigo 40). O objetivo é garantir o desenvolvimento das funções econômicas, sociais e ambientais do município, gerando um ambiente de inclusão socioeconômica de todos os cidadãos e de respeito ao meio ambiente.

O plano diretor é a base do planejamento do município, cabendo a ele a tarefa de articular as diversas políticas públicas existentes, fazendo-as convergir para uma única direção. A lei do plano diretor deve ser revista, pelo menos, a cada dez anos e suas diretrizes e prioridades devem ser incorporadas pelas leis orçamentárias (Plano

Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual). Deve integrar as dinâmicas existentes na zona rural com as da zona urbana, uma vez que suas diretrizes devem abranger o território do município numa totalidade. O conteúdo foi estabelecido pelo artigo 42 do Estatuto da Cidade e especificado através da Resolução nº 34 do Conselho Nacional das Cidades (CONCIDADES).

A prática do planejamento nos municípios visa corrigir distorções administrativas, facilitar a gestão municipal, alterar condições indesejáveis para a comunidade local, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de propostas estratégicas, objetivos a serem atingidos e ações a serem trabalhadas. O planejamento é, de fato, uma das funções clássicas da administração científica indispensável ao gestor municipal.

A questão da participação comunitária tem implicado não apenas a imposição de um caráter necessariamente democrático ao planejamento, mas também uma mudança na maneira de se trabalhar. Ampliam-se não apenas os agentes envolvidos no processo de planejamento, mas, igualmente, os temas de interesse.

Planejar a cidade é essencial, é o ponto de partida para uma gestão municipal efetiva, onde a qualidade do planejamento ditará os rumos para uma gestão de qualidade, com reflexos diretos na cidadania dos munícipes. Só que na prática, o que se observa no cenário político dos municípios é que essa realidade não é respeitada. Muitos municípios não assumem com seriedade a política como tal, e o próprio governo cria estratégias que beneficiam muito mais o capital do que a população, o que acende um sério agravamento no cumprimento do direito à cidade.

O Programa Minha Casa, Minha Vida tem nas suas bases diretrizes como: promoção da melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas; provisão habitacional em consonância com os planos diretores municipais; criação de novos postos de trabalho diretos e indiretos; promoção de condições de acessibilidade a todas as áreas públicas e de uso comum; execução de trabalho social, entendido como um conjunto de ações inclusivas, de caráter socioeducativas; no processo de seleção dos beneficiários, reserva de no mínimo de 3% das unidades habitacionais para o atendimento aos idosos. Em geral, acontece em parcerias com estados, municípios, empresas e entidades sem fins lucrativos.

Com o crescimento da mobilização dos movimentos de moradias, ampliou a pressão por uma maior participação dos municípios na questão da habitação, pois a consolidação da democracia tornou o poder local o principal interlocutor das

organizações populares e o responsável pelo equacionamento das demandas sociais, estando em contato direto com os problemas da população pobre.

Instituído pela Lei Nº 11. 977, em 7 de Julho de 2009, essa lei dispõe sobre o programa e a regularização fundiária dos assentamentos localizados em áreas urbanas. Em 2011, sofreu alterações pela Presidência da República através da Lei Nº 12. 424, de 16 de Julho:

Art. 1º: O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) e compreende os seguintes subprogramas.

Dentre vários subprogramas, serão relatados dois principais, o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) que tem como objetivo promover a construção ou aquisição de novas unidades habitacionais, ou a requalificação de imóveis urbanos, para famílias com renda mensal de até R\$ 5.000,00; e o Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR, que tem como objetivo construir ou reformar imóveis de agricultores familiares e trabalhadores rurais cuja renda familiar anual bruta não ultrapasse R\$ 60.000,00.

Com relação ao Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHR), o Ministério das Cidades, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I e II do parágrafo único do art. 87 da Constituição Federal, o inciso III do art. 27 da Lei nº 10.638, de 28 de maio de 2003, e o art. 3º do Anexo I do Decreto nº. 4.665, de 3 de abril de 2003, e considerando o disposto no inciso II do art. 2º da Lei nº. 12.424, de 16 de julho de 2011, e no Decreto nº. 7.499, de 16 de julho de 2011, resolve:

Art. 1º estabelecer as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbano (PNHU), integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). A transferência de recursos ao FAR, no âmbito do PNHU, tem por objetivo a aquisição e requalificação de imóveis destinados à alienação para famílias com renda mensal até mil e seiscentos reais, por meio de operações realizadas por instituições financeiras oficiais federais (Portaria 465, 2013. p. 1-2).

O Programa tem nas suas bases diretrizes como: promoção da melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas; provisão habitacional em consonância com os planos diretores municipais; criação de novos postos de trabalho diretos e indiretos; promoção de condições de acessibilidade a todas as áreas públicas e de

uso comum; atendimento às diretrizes do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade Habitat (PBQP-H); execução de trabalho social, entendido como um conjunto de ações inclusivas, de caráter sócio-educativas; no processo de seleção dos beneficiários, reserva de no mínimo de 3% das unidades habitacionais para o atendimento aos idosos.

Nas atribuições, cabe o Ministério das Cidades (Portaria 465, 2013), estabelecer as regras e condições para implantação dos empreendimentos; definir os parâmetros de priorização de projetos; definir a tipologia e o padrão das moradias e da infraestrutura urbana, com observação na legislação municipal; em conjunto com o Ministério da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Na qualidade de Agente Gestor do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), a Caixa Econômica Federal tem os objetivos (Portaria 465, 2013) de expedir os atos necessários à atuação de instituições financeiras oficiais; expedir e publicar, no Diário Oficial da União, os atos normativos necessários para a operacionalização do Programa; firmar instrumentos com as instituições financeiras oficiais federais; e remunerar as instituições financeiras oficiais federais pelas atividades exercidas no âmbito das operações.

Segundo a Caixa Econômica Federal (CEF), o PMCMV tem como objetivos a redução significativa do déficit habitacional crônico brasileiro; favorecimento da regularização fundiária urbana; criação de fonte de demanda de capital e trabalho como medida anticíclica frente aos impactos sofridos pelo país; e o aumento do investimento na construção civil (ALMEIDALAW, 2012, p. 7).

À Reforma Urbana e a construção de um Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), para atender ao déficit habitacional da população que aufere de renda entre 0 a 3 salários mínimos, foram atropelados pela iniciativa governamental quando do lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida, cujo padrão de política pública situam-se dentro da lógica setorial, fazendo prevalecer a racionalidade de acesso à moradia limitada à aquisição de unidade habitacional.

Para participar do Minha Casa Minha Vida, as famílias deverão estar enquadradas nas faixas de renda previstas. A seleção dos beneficiários é de responsabilidade das prefeituras. Portanto, os interessados devem se cadastrar na sede administrativa do município. Toda família com renda bruta mensal de até R\$ 5 mil pode participar do programa, desde que não possua casa própria ou

financiamento em qualquer unidade da federação, ou tenha recebido anteriormente benefícios de natureza habitacional do Governo Federal.

**QUADRO 1 - Faixas de renda para o PMCMV**

<b>FAIXA</b>	<b>MODALIDADE FAMILIAR</b>
Faixa 1	Famílias com renda mensal bruta de até R\$ 1.600,00.
Faixa 2	Famílias com renda mensal bruta de até R\$ 3.275,00
Faixa 3	Faixa 3 - Famílias com renda mensal bruta acima de R\$ 3.275,00 até R\$ 5 mil.

**Fonte:** Ministério das Cidades, Brasília, 2012.

No ano de 2012, o programa MCMV seguiu influenciando fortemente o crescimento, com um impacto estimado em 0,8 % no Produto Interno Bruto do país. Foi gerado aproximadamente 1,4 milhão de postos de trabalho formais, viabilizados pela superação da marca de dois milhões de unidades contratadas. O programa alcançou a contratação de 2.863.384 unidades habitacionais no país, distribuídas por faixa de renda. O MCMV possui cinco modalidades para a Faixa 1, segundo o Ministério das Cidades, 2012:

Empresas – atende famílias com renda mensal de até R\$ 1.600, por meio da transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Nessa modalidade, a maior parte do subsídio é da União. A parcela paga pelo beneficiário é de 5% da renda mensal, com prestação mínima de R\$ 25.

Entidades – para as famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00 organizadas em cooperativas habitacionais ou mistas, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos. O trabalho é feito por meio da produção, aquisição ou requalificação de imóveis já existentes. A União concede subsídio para a construção da unidade por meio de financiamentos a beneficiários organizados de forma associativa por uma entidade. A parcela paga pelo beneficiário é de 5% da renda mensal, com prestação mínima de R\$ 25.

Municípios com até 50 mil habitantes – atende às famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00 em municípios com população de até 50 mil habitantes, não integrantes de regiões metropolitanas das capitais estaduais. O subsídio é da União, sendo que o valor de contrapartida pode ou não ser cobrado do beneficiário.

FGTS – para atender às famílias com renda mensal até R\$ 5 mil por meio do financiamento com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Rural – modalidade destinada aos agricultores familiares e trabalhadores rurais com renda anual bruta de até R\$ 15 mil, para o Grupo 1, de R\$ 15 mil a R\$ 30 mil para o Grupo 2 e de R\$ 30 mil a R\$ 60 mil para o grupo 3.

A entrada de Luiz Inácio Lula da Silva na Presidência em 2002, abriu novas possibilidades e expectativas para a institucionalização de uma política habitacional que estivesse em diálogo com as concepções que vinham sendo debatidas por

técnicos, acadêmicos e militantes dos movimentos sociais no âmbito do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNUR). As propostas defendidas por Lula para a habitação estavam contidas no Projeto Moradia, documento elaborado sob a coordenação de uma série de intelectuais ligados à questão urbana, que propunham, dentre outras medidas, a criação do Sistema Nacional de Habitação, formado pelos três entes da Federação (União, Estados e Municípios), que atuariam de forma estruturada sob a coordenação de um novo ministério.

A criação do Ministério das Cidades em 2003 veio dar continuidade a essas propostas onde se notabilizou pela realização de uma série de políticas urbanas bem-sucedidas e de medidas inovadoras como o Orçamento Participativo. O Ministério se organizou inicialmente em quatro Secretarias: Habitação, Transportes e Mobilidade, Saneamento e Programas Urbanos, esta última responsável pelas ações na área de planejamento do território e regularização fundiária. Ao longo do ano de 2003, a Secretaria Nacional de Habitação desenvolveu as bases normativas e institucionais da nova política de habitação, propondo a estruturação do Sistema Nacional de Habitação, cuja primeira versão foi discutida e aprovada ainda no mesmo ano, durante a Primeira Conferência das Cidades.

A criação do Ministério das Cidades pelo governo Lula, conforme citamos acima, ampliou-se o mercado e as linhas de acesso ao crédito, houve estímulo para dar mais acesso ao crédito habitacional para pessoas com menor condição de pagamento. O governo também fomentou, através de uma política habitacional em curso, a abertura de capital das incorporadoras na bolsa, o ingresso de capital estrangeiro, compra de ações, concentração e centralização de capital.

A ideia era reorganizar o mercado privado de habitação a ponto de atrair novos agentes e modificar o setor imobiliário, ou seja, minimizar o acesso a segmentos de luxo e ampliar o acesso da classe média que só havia se beneficiado de políticas oriundas da lógica do BNH e do autofinanciamento. Um dos grandes problemas gerados pelo programa do Governo foi a periferização das provisões habitacionais. Segundo Cardoso et al (2012, p.10)

Ao construir grandes empreendimentos em áreas desprovidas de equipamentos e/ou infraestrutura social, criam-se velhos problemas em novas regiões. Conforme normatização do programa, a CEF prioriza a contratação de empreendimentos localizados em áreas urbanizadas, porém, na prática, este é apenas um critério de 'desempate' e a questão do preço da terra ainda é predominante para as incorporadoras.

Em 2005, com grande mobilização do movimento de moradia foi aprovado o projeto de lei de criação de um fundo específico para financiar a produção de moradias, denominado então de Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). O Projeto de Lei n. 2.710/1992, que solicitava a criação do Fundo Nacional de Moradia. Este Projeto tramitou no Congresso até 2005 e deu origem à Lei Federal n. 11.124/2005, regulamentada pelo Decreto Federal n. 5.796/2006, que instituiu o SNHIS e o FNHIS. Essa lei estabeleceu condições para consolidar a política federal de habitação, bem como incentivou os três níveis de Governo a se comprometerem em reunir e ampliar esforços para solucionar o problema habitacional no país, associando investimentos dos estados e municípios aos recursos disponibilizados pela União (BRASIL, 2008; MARICATO, 2005).

A lei que instituiu o FNHIS também estabeleceu os elementos institucionais básicos para a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), baseado em uma distribuição de competências e atribuições entre os três níveis de governo, nos quais se estabelecia um papel fundamental para os municípios na implementação da política de habitação.

O FNHIS, por sua vez, tem como objetivo principal concentrar e gerenciar os recursos provenientes do Orçamento Geral da União (OGU), do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FDS), de doações e de receitas/retornos das operações realizadas com os próprios recursos do FNHIS. Estes recursos serão destinados a subsidiar ações e programas vinculados ao SNHIS. Por conseguinte, compete aos gestores do FNHIS implementarem e gerenciarem uma política de subsídios, bem como fomentarem os estados, Distrito Federal e municípios a constituírem fundos para proverem habitações de interesse social (HIS) (BRASIL, 2004, p. 66-67).

Em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento, um plano destinado a promover o crescimento econômico através de um amplo programa de investimentos em infraestrutura. Em 2009 foi lançado o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) pelo Governo Lula. O PMCMV subsidia a aquisição da casa ou apartamento próprio para famílias com renda até 1,6 mil reais e facilita as condições de acesso ao imóvel para famílias com renda até de 5 mil.

Com muito mais recursos, inclusive parte deles do PAC, várias intervenções foram realizadas no âmbito do Governo Federal, dando continuidade ao PHBB e, de modo articulado com municípios, viabilizou-se projetos de boa qualidade em áreas pobres das principais cidades brasileiras (BONDUKI, 2014, p. 114).



Segundo Cunha (2014, p. 97), houve um realinhamento ao longo das gestões de Lula, dos setores dominantes que estariam compostos por três grandes blocos: os segmentos exportadores de commodities, os segmentos da indústria nacional e o setor bancário-financeiro. O governo Lula ampliou o mercado e as linhas de acesso ao crédito, houve estímulo para dar mais acesso ao crédito habitacional para pessoas com menor condição de pagamento, ao mesmo tempo em que também fomentou o ingresso de capital estrangeiro.

Em 2011, no Governo da Presidenta Dilma Rousseff, foi lançada a segunda fase deste programa, chamado de Minha Casa, Minha Vida II, com a pretensão de construir mais de 2 milhões de moradias, focando a população que contempla a faixa de renda de até R\$ 1.395 reais (BRASIL, 2011). O Governo Dilma anunciou, em maio de 2011, novas regras para o “Programa Minha Casa Minha Vida” 2 (PMCMV 2), que contaria com investimentos, até 2014, de R\$ 71,7 bilhões – R\$ 62,2 bilhões do Orçamento Geral da União (OGU) e R\$ 9,5 bilhões do FGTS.

A segunda fase do programa foi aprovada pelo Senado Federal, na forma de Projeto de Lei de Conversão (PLV 10/2011), originado na Medida Provisória 514/10, que seguiu para a sanção presidencial. A meta era contratar, num período de quatro anos, dois milhões de unidades habitacionais (BRASIL, 2011). A presidente Dilma Rousseff anunciou também, em julho de 2014, que haveria a terceira fase do Programa, o PMCMV 3, cuja meta era entregar três milhões de residências. Dilma Rousseff, no entanto, deparou-se com uma situação política bastante diferente à do presidente Lula em 2003.

Segundo a Caixa Econômica Federal (CEF), em parcerias com estados, municípios, empresas e entidades, o PMCMV tem como objetivos a redução significativa do déficit habitacional crônico brasileiro; favorecimento da regularização fundiária urbana; criação de fonte de demanda de capital e trabalho como medida anticíclica frente aos impactos sofridos pelo país; e o aumento do investimento na construção civil (ALMEIDALAW, 2012, p. 7).

O PMCMV prevê a destinação de recursos públicos para a iniciativa privada, desenvolvendo ações que materializem os objetivos do programa, ou seja, uma espécie de apelo para que o mercado possa gerir as ações financiadas pelo agente público, o Estado. Segundo a análise de autores ligados ao estudo da problemática habitacional suscitam que ao longo dos anos o PMCMV tem sido alvo de críticas e

que o programa tem enfrentado dificuldades para atender a faixa de renda que vai até três salários mínimos, correspondente a 80% do déficit habitacional.

O governo Michel Temer, no ano de 2016, implementa mudanças no PMCMV, em tornar mais flexíveis as regras como resultado imediato a um maior acesso dos brasileiros ao programa habitacional. Com o reajuste das faixas de renda e também do limite de financiamento, um número maior de residências também poderá ser custeado. A meta é chegar a 610 mil unidades em 2017.

**QUADRO 2 - Faixas de renda ampliada, 2016**

<b>FAIXA</b>	<b>VALOR ANTIGO</b>	<b>NOVO VALOR</b>
1,5	2.350	2.600
2,0	3.600	4.000
3,0	6.500	9.000
NOVO TETO POR REGIÕES: foram ampliado os limites de uso do FGTS para compras de unidades do Programa.		
<b>LOCALIDADE</b>	<b>VALOR ANTIGO</b>	<b>VALOR NOVO</b>
Distrito Federal, São Paulo e Rio de Janeiro	225.000	240.000
Capitais do Norte e do Nordeste	170.000	180.000
<b>METAS PARA 2017</b>		
<b>FAIXA</b>	<b>UNIDADE</b>	
1,0	170 mil	
1,5	40 mil	
2,3	400 mil	

**Fonte:** Ministério das Cidades, Brasília, 2017.

O governo federal anuncia que a partir de 2018, novos critérios para o Minha Casa, Minha Vida serão adotados. Os financiamentos terão novos critérios, novas regras para vendas de edificações, serão considerados critérios de urbanização, infraestruturas prévia e a proximidade de locais que ofereçam serviços públicos.

Para que o condomínio também esteja inserido em um critério que ajuda a pessoa que faz a compra do imóvel. A nova política de liberação de espaços para a

construção de condomínios por meio do Minha Casa, Minha Vida vai priorizar as cidades com elevado déficit habitacional e que precisam de propostas de empreendimentos localizados próximo a centros urbano. Isso porque as áreas precisam estar já com todo amparo necessário para receber o espaço.

Avaliar o PMCMV nos permite ampliar a perspectiva de análise sobre as políticas habitacionais, avançando na consolidação desse direito ao definir o que seria considerado uma moradia digna para a população: deve estar localizada em terreno urbanizado e com acesso a todos os serviços públicos que sejam importantes para a população, devendo propiciar também o acesso da população ao emprego e ao sustento.

Contribuindo para que os diferentes sujeitos presentes no processo se apropriarem dos conhecimentos necessários ao entendimento dos instrumentos orçamentários, e possam contribuir para assegurar a eficácia do planejamento na defesa dos interesses e projetos da sociedade. De maneira geral, pretendeu-se ao longo de todo o texto comentar sobre a política habitacional e o acesso ao direito à cidade, trazendo a proposta de uma abordagem crítica sobre as decisões que envolvem as discussões urbanas no tocante as Unidades de Habitação do PMCMV.

O período atual evidencia uma política urbana desarticulada e com o único propósito de combater a crise econômica, pois não se articulam habitação, transporte e saneamento, cujos problemas são tratados isoladamente, ação que gera situações precárias de ocupação da população que não possui condições de acesso à terra urbanizada de qualidade. Com isso, exclui-se uma perspectiva mais ampliada das oportunidades oferecidas à classe trabalhadora, que fica distante dessa cidade.



## II CAPÍTULO OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO URBANO NO BRASIL

## 2 OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO URBANO NO BRASIL

O desenvolvimento da apropriação da terra tem suas raízes em processos violentos de expulsão e escravização configurando numa estrutura agrária voltada para a satisfação do mercado e para o enriquecimento da classe latifundiária. As transformações econômicas, políticas e sociais no decorrer dos séculos influenciou a estruturação da propriedade e do acesso a terra, concomitantemente influenciando a elaboração dos institutos jurídicos legais. A partir do século XX tem início uma nova conceituação do direito de propriedade, passando a dar uma razão do sentido social do direito, com a finalidade do coletivo como fundamento.

Ao término da Segunda Guerra Mundial vê-se a necessidade de discutir um planejamento urbano que buscasse concretizar o ideal da modernidade, momento em que é intensificada a produção da legislação urbana, com vistas às transformações necessárias a estruturação das cidades deterioradas pelas guerras e pelas contradições inerentes ao modo de produção capitalista, que se expressa no agravamento da questão social, devido à produção da riqueza social ser acompanhada pela produção exponencial das desigualdades sociais.

Nas primeiras décadas do século XX, sociedade caracterizada como urbano-industrial, afirma-se o progresso técnico e científico mesmo diante das tantas contradições de um desenvolvimento fundado na priorização da produção de mercadorias e a luta de classe se faz emergir nas preocupações com os problemas da cidade industrial. É nesse contexto que se situam diferentes correntes de urbanismo com a finalidade de explicar os problemas que se apresentam nas cidades, para então proporem soluções a essas diferentes problemáticas e planejar o futuro.

Ao longo da história, a constituição dos territórios sempre foi e ainda são espaços de resistência das populações, sendo estes compreendidos como espaços de lutas políticas e culturais, onde a sociedade civil e grupos comunitários lutam por melhores condições de vida e contra formas de intervenção do mercado imobiliário comercial. Historicamente, a constituição dos territórios se dá a partir da divisão social e territorial do trabalho, como parte do processo de dominação e acumulação capitalista. A urbanização, as ocupações e o uso do solo sempre foram definidos de forma e ritmos diversos, resultando em formações socioespaciais desiguais.

O processo de urbanização se dá em decorrência do desenvolvimento industrial, a partir da segunda metade do século XX, fazendo crescer os assentamentos ilegais por moradia às pessoas de baixa renda. O crescimento desenfreado e desordenado do espaço urbano gerou a exclusão social dos menos favorecidos, despertando os governos para questões habitacionais e questões urbanas, colocando os movimentos sociais em luta por infraestrutura e regularização da terra.

O planejamento urbano passa a vigorar o entendimento da cidade como mercadoria para venda, sendo essa a principal tarefa dos neoplanejadores urbanos, levando os gestores locais a enfatizar sua capacidade alocativa de recursos no mercado ao invés de assumirem sua função política de mediação de interesses em favor da coletividade. A produção do espaço urbano termina sendo articulada por capitais de proprietários de terra, de incorporação imobiliária e mercado financeiro, onde a articulação desses capitais acaba assumindo o comando da cidade. Dentro desta perspectiva é que pretendemos discutir a ocupação do território urbano.

## 2.1 O DIREITO NATURAL: as bases do direito à moradia

Aristóteles desenvolveu uma doutrina sobre o direito natural, não menosprezando as leis particulares observou as culturas locais. Construiu a distinção entre o justo universal e o justo particular, não menosprezando as leis particulares que observam as culturas locais. Mais tarde sua doutrina sobre o direito natural foi transmitida aos romanos depois aperfeiçoada pelos canonistas e teólogos dos séculos XII e XIII. Para a doutrina jus naturalista o indivíduo é preexistente e funda a sociedade através de um acordo, de um contrato. Para o jus naturalista, “[...] existe e pode ser conhecido um ‘direito natural’ (ius naturale), ou seja, um sistema de normas de conduta intersubjetivas, [...] anterior e superior ao Direito Positivo e, em caso de conflito, é ele que deve prevalecer” (BOBBIO, 2004, p. 655).

O Direito Natural é o resultado dos princípios mais gerais sobre a ordem do mundo, usados para que se oponham aos governantes injustos. Em qualquer parte o homem procurou construir seu abrigo, seja numa caverna, na copa de uma árvore, nos buracos das penhas e até mesmo no gelo, protegendo-se das intempéries. Se em seu estado natural o homem encontrou um ponto para se estabelecer, até

mesmo o crescimento da população e a ausência de espaços livres foram comprimidos à potencialidade de exercício da moradia.

Segundo Rousseau (1987, p. 80), “[...] a propriedade privada surge da instituição do Estado. O verdadeiro fundador da sociedade civil foi o primeiro que, tendo cercado um terreno, lembrou-se de dizer 'isto é meu' e encontrou pessoas suficientemente simples para acreditá-lo”. Acreditava que o homem selvagem, entregue pela natureza unicamente ao instinto, ou melhor, compensado daquele que talvez lhe falte, por faculdades capazes primeiro de o substituírem e depois de elevá-lo muito acima do que era, começará, pois pelas funções puramente animais: perceber e sentir serão seu primeiro estado, que lhe será comum com todos os animais. Esses desejos não ultrapassavam as necessidades físicas, já que os únicos bens que o homem conhecia são era a alimentação, uma fêmea e o descanso, “[...] os frutos são de todos e a terra a ninguém pertence” (ROUSSEAU, 1987, p. 175).

Nas definições de Hobbes (2003, p. 112) “[...] uma Lei de Natureza (*lex naturalis*) é uma regra geral, estabelecida pela razão, mediante o qual se proíbe a um homem fazer tudo o que possa para destruir a sua própria vida ou privá-lo dos meios necessários para a preservar [...]”. Os homens nesse período não tinham outra segurança senão a que sua própria força poderia lhes assegurar, assim, viviam em temor e perigo de morte violenta. Afirma que os desejos e as paixões dos homens não são por si só um pecado, nem tampouco as ações movidas por essas paixões, já que até então não havia nenhuma lei que as proibissem, e por sua vez não seriam instituídas leis sem antes determinar quem as determinariam. Segundo Hobbes (2008, p.74), “[...] tais homens, tendo em vista conseguir a paz e garantir sua própria conservação, criaram um homem artificial, ao qual chamamos Estado e criaram as chamadas leis civis, as quais eles chamaram de contrato social”. São as leis positivadas, tornadas leis pela vontade daqueles que tiveram o poder soberano sobre os outros.

Para teóricos críticos do direito, o fenômeno jurídico não se esgota nas leis, mas é produto das relações humanas. O direito como produto espontâneo da sociedade, não se prende a doutrinas, dogmas, norma de decisão ou prescrições estatais, mas provém das relações entre as pessoas. Para Santos (1988, p. 73) o direito é

O conjunto de processos regularizados e de princípios normativos, considerados justiciáveis num dado grupo, que contribuem para a criação e

prevenção de litígios e para a resolução destes através de um discurso argumentativo, de amplitude variável, apoiado ou não pela força organizada.

Surge a necessidade de se pensar o direito, de forma a compreendê-lo não como um conjunto de leis, gerais e abstratas, emanadas exclusivamente pelo Estado, mas sim como produto da vida em sociedade e, por isso, identificado com os mais diversos grupos sociais. No entendimento de Santos (1999) desde sua gênese, o contrato social moderno visa criar um paradigma sociopolítico que produza de maneira normal, constante e consistente quatro bens públicos: legitimidade da governação, bem-estar econômico e social, segurança e identidade coletiva. Com a apropriação do direito pelo Estado, houve uma hiperpolitização deste que, embora considerado “[...] um princípio secundário de pacificação social, uma vez submetido ao Estado capitalista, acabou por se transformar num artefato científico de primeira ordem” (SANTOS, 2001, p. 144).

Engels (2006) considera o Estado à expressão de dominação de uma classe sobre outra, mas percebe-o também como um momento de equilíbrio jurídico e político, um momento de mediação. “O Estado não é somente um poder brutal, é, igualmente, a busca de um equilíbrio jurídico, embora contraditório, provisório, transitório [...]” (ENGELS, 2006); a instituição do Estado, da associação civil ou do contrato é a única forma de se garantir a liberdade dos homens, haja vista que a liberdade individual só existe se houver primeiramente a liberdade coletiva e sem a existência de uma convenção que estabeleça os direitos de cada homem, um poderia dominar o outro.

Para Santos (1999, p. 33), “[...] as lutas de classes exprimem a divergência fundamental dos interesses gerados pelas relações sociais de produção capitalista”. Essas divergências, inerentes ao contrato social, entre autonomia individual e justiça social foram se cristalizando em contratualizações parcelares, incidindo sobre os menores denominadores comuns acordados. A luta empreendida pela classe trabalhadora, enquanto processo de democratização do poder político, foi gradualmente afirmada pelo Estado que se obriga a reconhecer que a “[...] economia capitalista, constituída por capital, fatores de produção e mercado, também se constitui por pessoas com necessidades básicas, interesses próprios e legítimos e com direitos de cidadania” (SANTOS, 1999).

Portanto, o poder dos indivíduos fora transferido para o Estado, para que o mesmo pudesse proteger os seus direitos naturais através das leis. A concretude do



direito impõe deveres positivos ao Estado, segundo o qual deva haver uma regulamentação do uso e parcelamento do solo para fins habitacionais. Doutrinadores consideraram como direito natural básico o direito de propriedade, que implica também o direito do proprietário aos bens produzidos pelo trabalhador assalariado que terminou por recriar uma nova forma de desigualdade entre os homens.

O habitat é antes de tudo um direito natural assegurado a todo ser vivente. A moradia digna deve abarcar os elementos essenciais para o desenvolvimento humano, social e econômico das pessoas, condições efetivas de acesso aos bens produzidos na cidade que assegurem uma vida adequada, atendendo às necessidades humanas, ou seja, além da moradia, manter as condições básicas para a própria reprodução do ser social. Assim, a moradia é também o lugar de condições objetivas e subjetivas de vida, onde se estabelecem as relações sociais.

Neste quadro dos direitos, naturais e positivados, surgem os direitos individuais a partir da elaboração das Constituições escritas e formais, configurando-se com o desabrochar das lutas operárias e populares dos séculos XIX e XX. Os direitos que antes foram conquistados pela burguesia, tomaram novos contornos e iniciaram um percurso em função dos interesses das classes trabalhadoras. O primeiro resultado dessa longa jornada pela ampliação dos direitos humanos foi a Constituição Mexicana de 1917 com a Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado e a Declaração Russa de 1918 que reconhecia direitos civis, políticos e sociais dos trabalhadores e trabalhadoras, como tornava esses trabalhadores donos do país.

Várias outras declarações apareceram em seguida, como a Declaração de Weimar, na Alemanha, em 1919, numa tentativa de equilibrar os conflitos sociais, inspirou textos constitucionais por todo o mundo, inclusive no Brasil, com a Constituição Brasileira de 1934. A concretude desses direitos impõe deveres positivos ao Estado, qual fora firmado na Constituição de Weimar que, em seu art. 155, responsabilizava o Estado pela regulamentação do uso e parcelamento do solo para fins sociais. Em seguida, a Assembleia Geral da ONU, de 1948, previa o direito à moradia como inerente à dignidade humana, que requer e impõe à toda pessoa a faculdade de assegurar a si e a sua família, dentre outros, o direito à habitação (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DO HOMEM, art. XXV).

As políticas sociais brasileiras se desenvolveram mais tardiamente, a partir do século XX, passando por um período de cerca de 80 anos configurando-se num tipo de proteção social só alterado com a Constituição Federal de 1988. Somente após a promulgação da Constituição, passou-se a ter efetivamente um direito social, devendo ser assegurado o acesso universal e igualitário às ações e serviços a todos os cidadãos, independente de sua condição social. O § 1º do art. 5º da Carta de 1988, registra o “direito à moradia”, antes inscrito em tratados internacionais, subscritos pelo Brasil e agora elevada à dignidade de direito social constitucional.

Na Constituição Federal de 1988, nos artigos 182 e 183 que tratam sobre a política urbana, a propriedade urbana e a cidade, o município exerce um papel central na elaboração e execução de políticas de desenvolvimento urbano em parceria com outros entes governamentais e o setor privado. O Estatuto da Cidade normatiza as diretrizes gerais da política urbana e disciplina, diversos instrumentos de intervenção na propriedade. Apresentam diretrizes para a gestão das cidades de formas mais justas e igualitárias, dentre elas, a função social da cidade e da propriedade urbana.

Em seu artigo 2º, inciso XIV, o Estatuto da Cidade trata da regularização fundiária e urbanização das áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, edificação e uso e ocupação do solo, considerando a situação socioeconômica da população e as normas ambientais. O processo de regularização fundiária prevê a execução de obras de infraestrutura básica que assegurem o fornecimento de água potável e luz elétrica, abertura de ruas e via de acesso, como forma de assegurar às condições adequadas de sobrevivência a população.

É importante frisar a valor de se construir um novo paradigma, de se pensar o direito fora do Estado. Pensar nas práticas sociais de novos sujeitos de direito que articulem a sua luta em torno de um projeto que promova a satisfação das necessidades humanas fundamentais dos segmentos sociais excluídos, dentro da perspectiva da construção política e jurídica participativa e descentralizada. Santos (1988, p. 80) segue a mesma linha de raciocínio:

[...] um novo paradigma jurídico, comprometido com a emancipação social e originária dos valores e práticas dos movimentos sociais que deriva, pois, das práticas sociais insurgentes, motivadas para a satisfação de necessidades essenciais, definido como pluralismo jurídico.

Nos pressupostos do pluralismo jurídico pode-se identificar os sujeitos coletivos de direito, o sistema de necessidades humanas, a descentralização e participação política, a consolidação de uma ética de alteridade e a construção de uma racionalidade emancipatória. Sujeitos de direito que se articulam em torno de exigências de dignidade e satisfação mais igualitária das necessidades humanas. As lutas em si traduzem práticas organizativas que presidiram as lutas pela cidadania, assentadas nos movimentos sociais, e que os limites entre sociedade civil e Estado não se confundem, mas podem interagir gerando vínculos mais estreitos. Assim, o direito a terra será elucidado, quando os movimentos sociais e os sujeitos ali inseridos se colocarem com autonomia e os novos sujeitos sociais desencadearem o processo de democratização da sociedade.

## 2.2 O DIREITO À HABITAÇÃO E O DIREITO À CIDADE

Num esforço dos movimentos populares em conjunto com diversos intelectuais e militantes pela reforma urbana, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano surgira com intuito de, dentre outros elementos, regular a propriedade da terra, ressaltando sua função social. No final da década de 80 agregaram-se movimentos na defesa de princípios e direitos fundamentais como educação, saúde, reforma agrária, ambiente saudável, água potável, energia elétrica, reforma urbana entre outros. A aplicação da função social da cidade e da propriedade passa a ser obrigatória com a promulgação da Lei Nº 10.257/2001 do Estatuto da Cidade que segue as normas constitucionais e reafirma a aplicabilidade de seus instrumentos no Plano Diretor. De acordo com os escritos de Caldeira (2000, p. 12), essa nova cartografia social da cidade,

[...] expressa a emergência de um novo padrão de organização das diferenças no espaço urbano [...] promove acessos diferenciados à informação, à diversidade de oportunidades e aos equipamentos e bens públicos, transformando as concepções de público e os parâmetros de convivência pública, ideais de heterogeneidade, acessibilidade e igualdade que ajudam a organizar tanto o espaço público moderno quanto as modernas democracias.

Deve-se compreender que a política urbana é uma política social, e que o núcleo da política urbana está relacionado ao consumo de bens e serviços coletivos, necessários tanto ao processo produtivo como à reprodução da força de trabalho e da sociedade de classes. A luta por políticas públicas urbanas e contra a

mercantilização da cidade se faz fundamental, como considerar toda a realidade a partir da análise de conjuntura, dos sujeitos sociais, das correlações de forças e do movimento das frações burguesas locais na condução dessas políticas, pois tenciona o capital e permite despertar uma contra hegemonia contrária a hegemonia burguesa. Conforme Marx (2009, p. 122), “[...] tudo o que existe, tudo o que vive sobre a terra e sob a água, existe e vive graças a um movimento qualquer. Assim, o movimento da história produz as relações sociais”.

A partir da história que precede e em que se insere o objeto, denota-se a possibilidade de compreender sua particularidade em determinados momentos históricos. Para tal tarefa, é imprescindível romper com a fragmentação da ciência burguesa que busca adequar os sujeitos à ordem capitalista – procurando a essência dos fatos que se apresentam na totalidade da vida social. A ideia de cidade como construção humana, produto histórico-social, contexto no qual a cidade aparece como trabalho materializado, no que se refere ao processo de produção e reprodução das relações sociais se realiza enquanto relação espaço-temporal, a partir da relação da sociedade com a natureza.

O sentido e a finalidade da cidade (enquanto construção histórica) diz respeito à produção do homem e à realização da vida humana, de modo que, se a construção da problemática urbana se realiza no plano teórico e a produção da cidade e do urbano se coloca no plano da prática sócio-espacial, evidenciando a vida na cidade (CARLOS, 2007, p. 21).

A cidade constitui a forma do encontro e da conexão de todos os elementos da vida social, desde os frutos da terra até os símbolos e as obras denominadas culturais. O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. “O direito à obra e o direito à apropriação estão implicados no direito à cidade” (LEFEVBRE, 1991, p. 135).

A função social da cidade e da propriedade é um elemento constitutivo para a construção coletiva do direito à cidade. Afirma Maricato (2011, p. 189) que “[...] entre a retórica e a prática vai um abismo. É comum que a aplicação da lei ocorra de forma inversa ao motivo que a inspirou. Na prática, afirma-se a concentração da propriedade e a exclusão ou despejo dos pobres”. O espaço urbano, entendido como produto social e histórico, constitui-se a partir dos conteúdos de uma relação indissociável entre homem e espaço. O desenvolvimento urbano, entendido como afirmação do direito à cidade para todos, “[...] não será viável enquanto a

propriedade fundiária e imobiliária continuar capturando um mercado especulativo” (MARINI, 2012).

O surgimento da questão urbana, como expressão da questão social, é congruente ao desenvolvimento das cidades capitalistas e ao acirramento de suas contradições. Neste contexto, se inserem as políticas sociais urbanas, como possibilidades de concretização dos direitos sociais referentes ao acesso à cidade. Maricato (2011, p. 185) ressalta a questão quando afirma que “[...] no campo ou na cidade, a propriedade da terra continua a ser um nó na sociedade brasileira”. Para esta autora, a terra alimenta a desigualdade e a relação entre propriedade, poder político e poder econômico.

As cidades integradas, campo e cidade, são importantes para estabelecer uma relação entre as políticas sociais que propiciem uma efetiva descentralização e democratização da gestão, efetivando-se em uma verdadeira reforma urbana no país. Nesse sentido, o direito à cidade deve ser o eixo articulador fundamental de qualquer política na área de habitação. Sendo assim, Silva (2008, p. 19) considera A cidade,

[...] um conjunto de subsistemas administrativos, comerciais, industriais e sócio-culturais no sistema nacional geral. Enfim, do ponto de vista urbanístico, um centro populacional assume de cidade quando possui dois elementos essenciais: (a) as unidades edilícias – ou seja, o conjunto de edificações em que os membros da coletividade moram ou desenvolvem suas atividades produtivas, comerciais, industriais ou intelectuais; (b) os equipamentos públicos, criados para servir às unidades edilícias e destinados à satisfação das necessidades de que os habitantes não podem prover-se diretamente e por sua própria conta.

A luta pelo direito à cidade diz respeito à sociedade urbanizada e não aos limites das cidades, o que demonstra a compreensão de que há uma diversidade mundial, mas que em todas as cidades, vilas, povoados se encontra as deficiências. O conceito de cidade aqui possui duas acepções. Por seu caráter físico, a cidade é toda metrópole, urbe, vila ou povoado que esteja organizado institucionalmente como unidade local de governo de caráter municipal ou metropolitano. Inclui tanto o espaço urbano como o entorno rural. Como espaço político, a cidade é o conjunto de instituições e atores que intervêm na sua gestão, como as autoridades governamentais, legislativas e judiciárias, as instâncias de participação social institucionalizadas, os movimentos e organizações sociais e a comunidade em geral. (CARTA PELO DIREITO À CIDADE, 2007). De acordo com Lago (2010), as cidades

só existem na base do excedente produzido pelo trabalho da terra. Elas são o centro de uma complexidade social determinada pelo processo de apropriação e de reinvestimento do produto do trabalho.

As transformações no espaço urbano seguem de perto, no capitalismo, a produção de novas exigências dos ciclos reprodutivos do capital. No espaço urbano a localização é o elemento fundamental para entender como a terra se ajusta ao processo de produção e reprodução das classes sociais. Isso se dá porque, nas cidades, não se escolhe um local de moradia em função da fertilidade do solo, mas sim por proporcionar as condições de reprodução das classes sociais enquanto tais. O direito do ser social a habitação digna é um direito que assiste a homens e mulheres, criança e jovens a adquirir e sustentar uma casa e uma comunidade seguras onde possam viver em paz e com dignidade.

O direito à habitação é reconhecido como um direito humano na Declaração Universal dos Direitos do Homem (ONU):

Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade (ONU, Art. 25º, nº 1).

O direito à moradia é um direito humano, assim como o direito à cidade, é um direito coletivo, legitimado internacionalmente por intermédio da Declaração dos Direitos Humanos (ONU, 1948) e da Conferência Internacional do Habitat II, realizada em Istambul, no ano de 1996. No âmbito nacional, sua legitimidade é verificada pela Constituição Federal, no Estatuto da Cidade (Lei Federal Nº 10.257/01), na medida provisória 2.220, na Carta Nacional do Direito às Cidades – 2001 (BRASIL, 2003). O Direito à moradia, art. 6º da Constituição de 1988, reflete uma das mais básicas necessidades do ser humano, o indivíduo. Para que viva dignamente e mantenha-se numa ótima qualidade de vida faz necessário o seu habitat, não apenas um pedaço de terra, mas, toda a infraestrutura para manter o sujeito com as necessidades básicas atendidas.

Segundo Lefebvre (2009, p. 116-117), “[...] a cidade é para viver, é um espaço de vida, de moradia, de trabalho, de transporte, de escola para os filhos, de convivência, de lazer”. O espaço da cidade é para ser usufruto de toda a população, proporcionando qualidade de vida e cidadania, propiciando o acesso e o exercício

dos direitos fundamentais. O espaço da cidade pertence a todos os cidadãos, independente de classe, gênero, cor, credo, etc., trata-se do espaço público, no qual, o morador deve viver com dignidade.

A moradia é um direito básico de cidadania e de qualidade de vida. Portanto, a qualidade da moradia é uma das variáveis significativas no processo de desenvolvimento dos indivíduos. Além disso, e como característica que a diferencia de outras necessidades básicas, a moradia quase sempre tem como pressuposto o acesso à terra. Todos esses elementos estabelecem que além da saúde, da renda e da educação, a moradia é também um membro básico que constitui um “mínimo social” que habilita os indivíduos e os grupos sociais a fazerem outras escolhas e desenvolverem suas capacidades.

O conceito de moradia nos últimos anos vem passando por importantes transformações, não somente considerando a habitação, como uma edificação por si só, mas implantando a habitação numa conjuntura mais ampla, o de *“habitat”*, garantindo à moradia, condições de habitação e de salubridade, garantindo condições ambientais apropriadas, privacidade, segurança, durabilidade, iluminação, ventilação, abastecimento de água, esgotamento sanitário, disposição de resíduos sólidos e adequada localização em relação ao emprego e aos equipamentos sociais e serviços urbanos.

Sendo assim, a casa não é separada da cidade, ela faz parte do espaço urbano não apenas num cenário para as relações sociais, mas um espaço ativo para a dominação econômica ou ideológica. O espaço urbano foi produzido com investimentos de capital e aplicação de trabalho. Estes investimentos na maioria das vezes orientados por políticas públicas orientam também a valorização imobiliária e particularmente, a valorização fundiária. Os interesses políticos envolvidos na produção da moradia e do espaço urbano são muitos e poderosos, portanto, não é em qualquer localização que as ocupações de terras urbanas são toleradas.

Isso se confirma nas descrições de Maricato (1988) onde nas áreas valorizadas pelo mercado a lei se aplica. O crescimento urbano, aparentemente se apresenta como natural, mas tem por trás de si uma lógica que é dada pelos interesses em jogo e pelo conflito entre eles. O conhecimento da história centenária de nossas cidades possibilita entender que suas péssimas condições urbanísticas têm uma lógica e que, diversamente do senso comum, não se devem simplesmente à falta de planejamento, mas sim a um pacto territorial que comanda o

desenvolvimento da cidade e que a impede de crescer “com graça, justiça e beleza” (ROLNIK, 2003, p. 14).

A maioria das nossas cidades, onde vive a maior parte da população, são cidades da falta, da carência, da irregularidade, da informalidade. A questão da habitação não se dá pela “[...] falta de planejamento, mas sim pela presença de um planejamento excludente praticado durante décadas, desarticulado da realidade da maioria da população que vive nas grandes cidades” (MARICATO, 2000).

Perante a imensa desigualdade de renda e desta política, na sociedade brasileira, a questão urbana se instala ante as novas necessidades impostas à reprodução da força de trabalho e a política urbana de produção e consumo, dando prioridade às metas da expansão produtiva em detrimento dos serviços de atendimento às necessidades da população. Para Engels (2010, p. 23), “[...] a questão da habitação perpassa pela base do modo de produção capitalista. Querer resolver a questão da habitação e, ao mesmo tempo, manter as grandes cidades modernas significa para um contra-senso”.

O Ministério das Cidades, como grande interlocutor da formulação de uma política urbana habitacional, procura através dos mecanismos de participação da sociedade como os Conselhos, sugerir uma proposta que seja construída pela própria população. As Conferências Municipais e Conferências Estaduais junto com as Conferências Nacionais das Cidades têm trabalhado no sentido da construção de uma proposta política urbana integrada, com um plano plurianual de investimento e de orçamento que implemente uma política urbana menos discriminatória.

As desigualdades no acesso aos serviços de mobilidade, os preços das moradias passam a ser reconfigurados de acordo com as posições em relação às classes sociais. É comum observar a segregação social localizada espacialmente nas periferias, morros ou em cortiços e/ou ocupações nos centros das cidades. Estas desigualdades urbanas são geradas no próprio processo de produção do espaço capitalista. A população pobre trabalhadora ou marginalizada do processo de trabalho passa a viver em locais afastados, sem infraestrutura adequada e sem o direito de apropriar-se de fato da cidade. A importância da localização da terra na sociedade atual, e explicitamente o processo de segregação, exclui o direito à cidade aos moradores sem condições financeiras para viver em um local bem situado.



Diante o exposto, o direito à cidade constitui-se numa utopia em construção, precisando uma articulação da sociedade quanto à compreensão da desigualdade socioespacial e a importância de participar do processo de organização dos movimentos populares urbanos. O acirramento da luta pelo solo urbano também pode ser visto no que se refere aos projetos destinados à dita revitalização do centro da cidade.

Afirma Dagnino (2002, p. 279-301) que “[...] a construção da democracia passa por uma mudança das relações sociais e insiste do surgimento do direito de participar efetivamente no próprio sistema político”. Chama a atenção para que se coloque a importância política da sociedade civil nos seus devidos limites, abordando a possibilidade da sociedade civil realizar a guerra de posições para ocupar espaços.

No Brasil, as lutas pelo acesso ao uso do solo e o direito à cidade se situam numa correlação de forças entre movimentos de luta pela terra contra os detentores do capital imobiliário e das classes médias e altas. Para alguns, a cidade reflete a dinâmica da acumulação e da concentração do capital produzindo a aglomeração urbana ao demandar cada vez mais espaço de alto padrão. Para outros, as cidades são lugares para viver, trabalhar, ser feliz.

Há um embate permanente entre o Estado e a sociedade civil no sentido de reafirmar os interesses dos que vivem do trabalho, de modo a assegurar a luta permanente pela ampliação do espaço público da população sobre a política de habitação e o acesso ao direito a cidade, fazendo prevalecer os interesses do mercado baseado na lógica do capital. A luta pelo direito à cidade é um agente de transformação, procurando evoluir da utopia para a conquista do reconhecimento de que os que produzem a cidade querem dela também usufruir, despertando a atenção para o direito à cidade ou a cidade como direito.

### 2.3 LUTAS SOCIAIS NA CONSTITUIÇÃO DA CIDADE.

Entender o movimento da realidade e das classes sociais na condução da história permite confirmar desdobramentos das relações sociais nos mais diversos âmbitos da vida social. Engels (2011, p. 22) nos faz entender que “[...] a lei segundo a qual todas as lutas históricas são de fato apenas a expressão mais ou menos nítida de lutas entre classes sociais”.

Dentro desta compreensão, a ciência burguesa separa e fragmenta pobreza e riqueza, desenvolvimento e subdesenvolvimento, enquanto o materialismo histórico dialético busca a perspectiva da totalidade social, compreendendo ambos como uma relação unitária, necessários à manutenção da acumulação do capital em escala mundial. A luta de classes nos países dependentes tem peculiaridades, posto que a luta por reformas tenciona o capital de maneira mais acirrada que nos centros capitalistas, tornando-a, muitas vezes, revolucionária nas condições em que se estabelece.

À centralidade na apropriação privada da riqueza, produzida como base de sustentação da sociedade capitalista acaba por estabelecer a divisão da sociedade em classes sociais, com diferentes níveis de acesso ao que é produzido coletivamente. Portanto, “[...] a acumulação de riqueza num polo é, ao mesmo tempo, acumulação de miséria, tormento de trabalho, escravidão, ignorância, brutalização e degradação moral no polo oposto, isto é, do lado da classe que produz seu próprio produto como capital” (MARX, 1984, p. 210). Nesse contexto de imensa desigualdade e exclusão, os movimentos sociais urbanos se excitam a lutar pela reversão deste quadro, tentando se inserir na gestão das políticas públicas com o anseio de que este planejamento contemple a realidade da população de baixa renda historicamente excluída.

A leitura da cidade que enxerga os conflitos, os potenciais, as oportunidades, as vulnerabilidades, tem que ser participativa. A leitura comunitária enxerga coisas diferentes da leitura técnica, e estas duas coisas são muito importantes para a leitura da cidade, olhando onde estão as fragilidades, os conflitos, as vulnerabilidades, as oportunidades. É essa leitura que permite uma discussão estratégica de cidade. Nesse cenário urbano, os sujeitos se colocam com aparente autonomia e os sujeitos sociais aparecem como protagonistas.

Para Semeraro (1999, p. 85), “[...] o grupo que se propõe a ser hegemônico deve demonstrar as suas capacidades de persuasão e de direção, através da permanente movimentação de iniciativas que elevam a capacidade subjetiva e a participação dos indivíduos”. Portanto, deve estar direcionado a uma organização das classes subalternas para a desmistificação da ideologia dominante e construção de uma nova hegemonia que possibilite direitos sociais a partir da pressão sobre o Estado e o capital. Isso é que constitui a luta de classe. Segundo Rolnik (2003, p. 224),

[...] a idéia de construir um país de todos não é uma idéia de construir um governo em que todos se sintam representados. É uma coisa muito diferente, é construir um governo, um espaço público que não seja ocupado única e exclusivamente pela esfera governamental, mas sim diretamente pelos cidadãos, pelas suas representações, suas organizações.

Os trabalhadores começam a sentir que constituem uma classe na sua totalidade, tomam consciência de que todos juntos representam uma força. “A separação da burguesia, a elaboração de concepções, de idéias são atributos para a classe trabalhadora adquirir importância social e política” (ENGELS, 2011, p. 164). A cidade é o centro dos movimentos em que os trabalhadores começam a refletir sua situação e a lutar, saindo daí os movimentos sociais.

Na Europa do século XIX, o termo movimentos sociais adquire caráter científico, e ao longo dos séculos representa objeto de grande significância no campo social. Gohn (2004) define Movimentos Sociais como aquelas organizações que possuem uma identidade, tem um opositor e articulam ou se fundamentam num projeto de vida e de sociedade. Os movimentos sociais são elementos importantes na transformação da cidade e nas esferas da vida social em que a população trabalhadora está diretamente implicada: nas fábricas, nos sindicatos, nos serviços públicos e nas administrações dos bairros. Os movimentos sociais segundo Sader (1995, p. 313)

[...] apoiam-se nos valores da justiça contra as desigualdades imperantes na sociedade; da solidariedade entre os dominados, os trabalhadores, os pobres; da dignidade constituída na própria luta em que fazem reconhecer seu valor; fazem da afirmação da própria identidade um valor que antecede cálculos racionais para a obtenção de objetivos concretos.

As relações sociais se criam e se desenvolvem historicamente determinando a configuração do espaço e por ele determinadas, num processo recíproco. O espaço se produz a partir da contradição entre sua produção socializada e apropriação individual. Portanto, para Carlos (1994, p. 22) “[...] esse espaço é produzido pelo capital fundamentado na apropriação privada, que aliena do produtor o produto”. Nessa direção, a compreensão deste processo é importante para que não se desvincule a produção do espaço da própria produção social e econômica da sociedade, base material para o desenvolvimento das relações sociais em todos os campos da vida humana.

A luta pelo solo urbano acontece em todas as regiões das grandes cidades. É exatamente na região central da metrópole que há uma forte organização dos

movimentos com suas ocupações constantes aos prédios vazios. E, nesta mesma região se encontram os principais interesses dos grandes capitalistas imobiliários. Desta feita, a forma que os movimentos encontraram para incidir sobre a questão habitacional passa primeiramente pela questão da distribuição da terra urbana, que denota o processo de exclusão social, pois como aponta Maricato (2010, p. 13), “[...] a desigualdade no Brasil passa essencialmente pela questão fundiária”. As políticas propostas pelos governos, na sua grande maioria, atendem muito mais aos interesses dos grandes capitais imobiliários, supervalorizando os seus terrenos, construindo grandes centros comerciais e culturais.

A partir da década de 1980, os dois principais movimentos de moradia organizados nacionalmente no Brasil: a União Nacional por Moradia Popular (UNMP) e o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) iniciou sua articulação com o projeto de lei de iniciativa popular que criou o Sistema, o Fundo e o Conselho Gestor de Habitação e Interesse Social no Brasil, a Lei Nº 11.124/2005. Sua luta está centrada tanto no direito à moradia, como na reforma urbana e autogestão, desenvolvendo processos de construção por ajuda mútua como estratégia para o fortalecimento do coletivo.

Posteriormente, realizando o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), houve a implementação de marcos legal como: a instituição de conselhos de políticas públicas; a discussão do orçamento municipal com a sociedade, ou seja, o Orçamento Participativo; a elaboração de forma participativa dos planos diretores; bem como os programas voltados para a autogestão na produção social da moradia. Os movimentos de moradia e reforma urbana centraram suas lutas em torno da regulamentação da política urbana a partir do texto da Constituição Federal, através de lei federal. Em 2001 o Estatuto da Cidade é aprovado, surgindo aí à proposta de uma lei para um Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP), um Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) que garantisse investimentos para a moradia popular e recursos permanentes para a autogestão na habitação social.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade e do Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei Nº 11.124/2005); foi aprovada, em 2007, a lei que estabelece a Política Nacional de Saneamento Ambiental (Lei Nº 11.445/2007); em 2010, a lei que estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos e a elaboração de planos diretores municipais para as cidades (Lei Nº 12.305/2010); e, mais

recentemente, em 2012, a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Nº 12.587/2012). As ações dos movimentos de moradia e de reforma urbana combinaram com ações de mobilização social (caravanas, marchas, jornadas, atos em espaço público, ocupações, encontros e cursos de formação) e com ações no campo institucional (participação em Conferências Legislativas, audiências públicas e atuação nas esferas públicas de gestão, como nos conselhos de políticas públicas).

O estabelecimento do Estatuto da Cidade pode mudar completamente a lógica e o sentido do planejamento, da regulação urbana e da gestão da cidade. É um instrumento que contém ferramentas, porém, os cidadãos devem se apoderar destas ferramentas. O Estatuto é um mecanismo que garante aos cidadãos se apropriarem destes instrumentos e as cidades se traduzirem concretamente nos seus processos de planejamento participativo.

Os movimentos de luta por moradia na busca de alternativas para o acesso à cidade têm adotado novas formas com características a partir do protagonismo da própria população, para a produção de sua moradia e do espaço urbano. Numa sociedade conduzida sob a hegemonia do capital, é fundamental a organização das classes subalternas para a desmistificação da ideologia dominante e para a construção de uma nova hegemonia que possibilite o avanço de direitos sociais com protagonismo popular na pressão sobre o Estado e o capital. Sob esta direção, cabe às áreas de conhecimento que discutem o direito à cidade, pensar e intervir sobre a realidade urbana e as políticas sociais urbanas, estabelecendo um vínculo orgânico com as lutas sociais das classes trabalhadoras.

A luta pelo direito à moradia tem buscado ir além da produção de habitações populares, busca-se pelo direito à cidade, que implica na articulação do acesso a casa, a distribuição justa do acesso à terra, ao saneamento ambiental, ao transporte, à mobilidade e mais recentemente, a fundos permanentes para habitação como já foi conquistado para saúde e educação. O direito a cidade é muito mais amplo.

A afirmação do direito à cidade significa dizer: não queremos mais cidades partidas, não queremos mais cidades onde a maioria vive em uma não-cidade, não queremos mais cidades cuja função mais importante é funcionar, a terra, o solo urbano, a vista, os recursos territoriais da cidade como mercadoria, como fonte de lucro (ROLNIK, 2003, p. 225).

O papel exercido pelos movimentos sociais no processo de construção da política nacional de desenvolvimento urbano surge como principal expressão dos

movimentos sociais em torno da mobilização para implementar leis, programas e projetos que promovam a reforma urbana, a gestão democrática e a promoção do direito à cidade. A luta por políticas públicas urbanas que busquem ampliar o direito à cidade em contraposição aos interesses do capital pode ser considerada um dos pontos de partida para a superação da lógica mercantil capitalista, rumo à perspectiva de socialização da riqueza e também do espaço socialmente produzidos. Conforme Lefebvre (1991), a cidade deve ser compreendida como obra dos homens em suas condições históricas, e por isso é espaço para atividade humana criativa e criadora de novas relações de produção e reprodução sociais.

#### 2.4 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NAS QUESTÕES DE INTERESSE URBANO

A partir da Constituição de 1988 o Estado brasileiro rompe com o modelo centralizador imposto pelas elites políticas, avançando na construção de um pacto federativo que qualifica as relações políticas no país a partir de novo marco jurídico, que é a descentralização do poder do Estado. Ampliou os direitos sociais e políticos, constituindo novas relações e maior comprometimento do Estado e sociedade no financiamento dos gastos sociais. Segundo Paoli (1995, p. 44) “[...] nesta Constituição foram assegurados mecanismos de participação populares jamais ouvidos na sociedade brasileira, mecanismos daquilo que foi chamado de uma ‘democracia direta’”.

A partir da década de 1990, com a abertura de novos canais de participação pelo Estado, a relação com a sociedade se alterou profundamente. Os movimentos sociais passam de uma atitude de reivindicativa a uma postura mais propositiva, na busca pela conquista de espaços, alargando o leque de interlocutores e ampliando sua legitimidade. A participação entendida como confronto dá lugar à participação como disputa e negociação. “A reivindicação de participação popular, formulada pelos movimentos sociais, torna-se a reivindicação de participar da gestão da sociedade” (CARVALHO, 1998, p. 2).

É necessário entender o lugar atribuído às novas formas de participação institucionalizadas nos marcos da relação governo/sociedade civil, portanto, a participação social entendida como aspecto democrático dos cidadãos no processo

de formulação e controle das políticas públicas tem sido enfatizada por muitos teóricos que sustentam uma visão conflituosa da sociedade. No contexto de democratização, defende-se a participação como elemento de controle social no sistema de proteção social.

A participação é tema frequente nas discussões, nos estudos e análises dos diversos contextos societários quando se trata da construção de espaços democráticos. Para Sales (2006, p. 124) “[...] participar é ter poder de definir os fins e os meios de uma prática social, poder que pode ser exercido diretamente ou através de mandato, delegações ou representações”. Cabe ressaltar que o exercício do poder se refere ao que Gramsci chama de “[...] direção intelectual e moral, e que se exerce pelo consenso, pelo esforço em expressar os interesses, reivindicações e direitos das bases sociais” (SALES, 2006, p. 125).

Os mecanismos de participação democrática dentro do Estado de Direito direcionam suas propostas para a sistematização de políticas urbanas com participação e gestão democrática da Sociedade Civil. É a partir da participação que se coloca a discussão da representatividade das entidades da sociedade civil reconhecendo serem canais de expressão de interesses coletivos. Diante dessa perspectiva Sales (2006, p. 176) aponta:

[...] um caminho que as classes subalternas poderiam trilhar seria o de assegurar a sintonia dos dirigentes das organizações da sociedade civil com as suas bases e também assegurar a sua participação na definição, execução, acompanhamento e avaliação de tudo que esteja sendo proposta como solução para os seus problemas e os problemas da sociedade.

Com base nessas premissas, considera-se que os mecanismos de controle social podem se constituir como força política capaz de influenciar o processo democrático e os instrumentos de controle social no papel estratégico para a democratização da gestão pública das cidades e a definição de suas orientações em relação às condições de vida.

A vida nas cidades contemporâneas e o modo de vida urbana vêm permanentemente sofrendo transformações e ocupando novos espaços. Nessa dinâmica, uma das questões mais importantes é perceber as mudanças nos seus diversos aspectos – sociais, econômicos, ambientais – buscando entender seus efeitos sobre a qualidade de vida da população. Para Veras (2000, p. 53),

[...] é na cidade que irão se manifestar a aglomeração dos trabalhadores, dos instrumentos de produção, do capital, dos prazeres e das necessidades.

Em suma, a cidade é componente essencial para o capital aumentar a produtividade do trabalho pela socialização das condições gerais da produção (VERAS, 2000, p. 53).

A regulamentação dos Arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade (Lei Nº 10.257/2001), estabelece diretrizes gerais da política urbana e, orientada para o desenvolvimento urbano, destaca a garantia do direito à cidade sustentável, a gestão democrática por meio da participação da população, a cooperação entre os governos em atendimento ao interesse social, elegendo o planejamento como um dos instrumentos dessa política.

Cria-se o Ministério das Cidades, que passa a responder pela Política de Desenvolvimento Urbano, na qual se inscreve a Política Nacional de Habitação. Em conformidade com o modelo participativo e democrático que reconhece a participação da população como direito do cidadão, o Ministério das Cidades articula a realização das Conferências Municipais e Estaduais visando à elaboração das políticas a serem adotadas. Com a introdução dessas medidas é recolocado na agenda do governo o tema do planejamento urbano, com destaque para sua dimensão política em detrimento da dimensão tecnicista que orientava o padrão tradicional. Artigo 2º do Estatuto da Cidade

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001, p. 1).

Apesar da instituição e ampliação dos canais de participação social para assegurar uma gestão compartilhada, os resultados das experiências de planejamento participativo nas políticas urbanas tem sido ambíguos, misturando práticas assistencialistas, reivindicatórias e participativas (RICCI, 2002). Nos termos do Estatuto da Cidade os instrumentos de participação popular (órgãos Colegiados, Conferências, Audiências Públicas, entre outros) são obrigatórios (Art. 45) e cabe aos gestores públicos municipais o cumprimento de tarefas para promover a democratização do planejamento e da gestão.

O que se verifica, no entanto, é que a formalização das instâncias de controle e participação decorre mais do cumprimento das exigências das outras instâncias governamentais do que da iniciativa própria dos governos locais e da sociedade civil. Em consequência, aqueles instrumentos respondem mais a exigências formais para acessar recursos, e por outro lado, favorecem a cooptação das instâncias de



controle social pelo Estado. “A experiência de gestão da coisa pública com a participação da sociedade representa um avanço no sentido de sua democratização, entretanto, acabam servindo à confirmação de direitos e absorvidas pela proximidade do poder” (GOHN, 2011).

Importa salientar os princípios norteadores que devem orientar as novas relações entre Estado-sociedade civil: o desenvolvimento das ações públicas como resposta às necessidades sociais originadas na sociedade, que são incorporadas e processadas pelo Estado; a primazia do Estado na condução dessas ações; e a participação da sociedade civil nos processos de formulação e controle social da execução das ações públicas (RAICHELIS, 2007).

O controle social, entendido como a participação do cidadão na gestão pública, ou ainda, complemento indispensável ao controle institucional, com a orientação e redirecionamento das atividades com efetiva participação dos cidadãos e organizações da sociedade civil, é uma forma de compartilhamento de poder de decisão entre Estado e sociedade sobre as políticas, um instrumento e uma expressão da democracia e da cidadania. Ressalta Carvalho (2001) que, só recentemente o senso comum se apropriou do termo “controle social”, que pode ser entendido como um conjunto de processos e mecanismos de controle por parte da sociedade civil sobre as estruturas político institucionais do Estado. Esse controle só é possível quando ocorre a pressão, o constrangimento e a cooperação por parte dos atores sociais envolvidos no processo político.

De acordo com o exposto, o exercício do controle social pela sociedade civil no âmbito das políticas públicas é apreendido como uma forma de relação reguladora, apontando a conformação dos interesses da própria sociedade civil e do Estado à garantia dos direitos sociais de cidadania. Esta função de controle social e dos canais de participação da sociedade civil organizada em segmentos é protagonizada no SNHIS pelo Conselho das Cidades, pelos conselhos que respondem pelas principais fontes de recursos nacionais (Conselho Curador do FGTS e Conselho Gestor do FNHIS) e pelos conselhos gestores dos fundos locais.


Nesta perspectiva, o fio condutor do exercício do controle social é a defesa de políticas capazes de gerar a construção da cidade. A conquista de direitos que ampliem o acesso à cidade, através das políticas setoriais de habitação, mobilidade, saneamento, uso do solo e dos espaços públicos. Portanto, é necessário entender como e com que peculiaridades se realiza a relação concreta entre Estado e

sociedade civil no Brasil contemporâneo; e como são formuladas as políticas públicas num contexto que exige disputas e embates econômicos e políticos entre as classes sociais e suas frações.

É na trilha da lógica de oposição de interesses entre capital e trabalho que a classe trabalhadora, enquanto sujeito coletivo, vai se organizar em torno da luta por melhores condições de trabalho, ganhos econômicos, etc., levando as classes dominantes a adotarem medidas de enfrentamento à questão social urbana, cabendo uma redefinição do papel do Estado quanto ao planejamento e gestão das políticas sociais como respostas as demandas postas pela classe trabalhadora.

O Estatuto da Cidade, aprovado como lei federal, vem assegurar os mecanismos de participação popular na discussão do espaço urbano. Entretanto, a capacidade do capital, associado ao Estado, torna-se nebulosa, pois “[...] é muito mais fácil para o Estado manter a aparência de árbitro neutro entre todos os interesses” (HARVEY, 2006, p. 86), procurando apropriar-se de demandas da classe trabalhadora e fragmentá-las em discursos ideológicos.

O desenho de novos canais institucionais de participação social referentes à formulação das políticas nacionais para as cidades evidencia análises contraditórias no que refere à definição da política urbana. A condução das cidades sob a influência da hegemonia do capital termina interferindo na realidade urbana e nas políticas sociais urbanas, estabelecendo um forte vínculo com a figura do Estado.



### III CAPÍTULO PLANEJAMENTO URBANO E SUAS IMPLICAÇÕES NA CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO URBANO

### **3 PLANEJAMENTO URBANO E SUAS IMPLICAÇÕES NA CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO URBANO**

As políticas desenvolvimentistas adotadas no Brasil entre os anos 1950 - 1970 provocaram o processo industrial e a migração da população rural para a zona urbana, proporcionando o crescimento das cidades e a conseqüente demanda por moradia. Antes da Constituição Cidadã de 1988 a articulação sobre planejamento urbano consistia em programas aos quais somente os estados e municípios que tivessem condições de obter financiamentos para projetos específicos poderiam participar.

As diversas teorias que tentam explicar a transformação, o crescimento, o sentido e a função da cidade para informar seus melhoramentos e planejamento, tiveram grande importância nas intervenções feitas em várias manifestações. Essas teorias, pensadas nos países do centro capitalista, justificam que foi na cidade que se construiu as forças socioculturais, econômicas e políticas que formaram o Brasil e produziram seu espaço urbano-regional. Esses referenciais teóricos foram sendo redefinidos, adaptados e recriados para explicar processos socioespaciais. Confirmar projetos políticos de classes e grupos de interesse, realimentando os modos de ver a produção do espaço urbano e o planejamento urbano, na relação dialética entre o capitalismo avançado e sua releitura entre os modos de vida na cidade.

A urbanização como um modo de vida nas cidades, informou as percepções dessa cidade e os processos de modernização da sociedade por várias décadas, passando a ser vista cada vez mais como uma necessidade da transformação das sociedades em busca de uma vida moderna e melhor, com o aprofundamento da divisão do trabalho, libertação das amarras da vida rural, sua complexificação e integração à vida cidadina. Assim, o planejamento urbano e local que se consolidou com no processo industrial capitalista, buscou construir nas cidades e áreas urbanas a organização espacial que melhor atendesse às demandas crescentes da indústria, que acaudilhava o crescimento econômico.

Diversos estudiosos levantaram posicionamentos críticos sobre a cidade, motivados pela economia política e, mais particularmente, pelos estudiosos da questão urbana e regional como Manuel Castells (1977c), David Harvey (1975) e Henri Lefebvre ( 1968, 1971, 1976, 1999a, 1999b), que foi autor de importância vital

nessa área, abordando criticamente a questão urbana, denunciando a estratégia de classes para exclusão das classes trabalhadoras do espaço de poder, a cidade; e mostrar o caráter repressivo da sociedade burocrática de consumo que se forjara no capitalismo industrial. No Brasil, a revolução ligada as questões de discussão do direito a cidade vem refletir à reprodução e à lógica imposta pelo espaço social, produzido, dirigido e apropriado como valor de uso coletivo; e a industrialização, que privilegia as questões da produção e a lógica imposta pelo espaço econômico, sob o domínio da acumulação e do valor de troca urbana que começou a ser apreendida em sua compreensão maior.

As análises das novas formas de planejamento urbano remete, necessariamente, a um cenário contraditório. De um lado, o processo de democratização na década de 1980, quando se registra o acirramento das lutas sociais e o aumento das reivindicações pelas políticas públicas. Nesse período, ao mesmo tempo em que se assiste à mobilização da sociedade pela democratização do país, se processa o ocaso do projeto desenvolvimentista, com o rebatimento da crise econômica e do ajuste fiscal, que contribuem decisivamente para uma inflexão do modelo de gestão pública e, também, para inovações nesse setor. De outro lado, o avanço do neoliberalismo, as críticas ao Estado burocrático e as formas de gestão centralizadoras, hierárquicas e de relações verticais, levaram a defesa da descentralização no sentido de repartir responsabilidades entre os entes governamentais e sociedade civil. É no bojo dessas discussões que apresenta-se este próximo capítulo.

### 3.1 MUNICIPALIDADE E HABITAÇÃO POPULAR

A forma da urbanização que se desenvolve na natureza de uma determinada sociedade não pode estar separados do modelo de cidade. O que há é uma fragilidade da urbanização em alguns pontos do território que, por um lado expressa exagerada concentração de renda; e por outro precisa ser enfrentados pelo gestor público quanto ao enfrentamento na observação das condições econômicas e sociopolíticas de cada realidade regional. As cidades estão associadas à geração de excedentes em que a distribuição geográfica do fenômeno urbano é desigual, por força da própria natureza desigual da produção de valor. Segundo Harvey (1973, p. 216), “[...] cidades são concentrações geográficas de excedente social; e são

concentrações geográficas porque o investimento ganha eficiência ao ser implementado de forma concentrada, em função da operação de economias de escala e aglomeração”.

As desigualdades presentes são pré-requisitos fundamentais para o crescimento e eficiência econômica, em que a geração de lucro é o sinal vital da economia, onde os investimentos se concentram em alguns pontos do território nas áreas mais lucrativas, de modo a maximizar o lucro e o crescimento, estabelecendo uma organização sociopolítica relacionada às características dos grupos de elite política e poder econômico da localidade. Desta forma, o sistema urbano atua de forma restrita, constituindo precárias condições de emprego, renda, habitação e a estrutura urbana das cidades, não integradas a processos dinâmicos.

O intenso fluxo migratório para as periferias vem produzir pobreza, exclusão social e riscos ambientais acentuando a natureza da questão urbana. Não basta existir capital para investir, é preciso que haja a concorrência de outros fatores como infraestrutura e atividades como comércio, transportes, habitação, saúde, educação, etc. Segundo Lefebvre (1969, p. 11), “[...] o direito à cidade está ligado não só ao direito a um melhor acesso a serviços básicos, mas à possibilidade da apropriação autônoma do espaço da cidade por seus moradores”. Assim, o tipo de cidade que emerge na sociedade industrial é marcada por uma organização do espaço urbano segundo as necessidades da produção e do consumo capitalista. Um tipo de organização espacial que faz com que a cidade se afaste do que ele acredita ser o ideal de espaço urbano. Portanto, há a necessidade de se discutir novos modelos de organização que produza efeitos sobre a urbanização assim como as condições necessárias para o desencadeamento de processos de dinamismo econômico nas cidades.

A política urbana deve envolver esforços de articulação no sentido de alterar a infraestrutura social e econômica dentro do processo de urbanização de modo a propiciar mecanismos de incorporação produtiva de pessoas e, portanto, a expansão de ações governamentais articuladas com os diversos setores de desenvolvimento de toda uma região dada a importância do trabalho. À vida e o modelo que construímos de produção e consumo, a imagem desses ir e vir associada ao deslocamento casa-trabalho que ocorrem em grande parte dos centros urbanos não condiz com os responsáveis pelo planejamento das cidades. Ao buscar soluções para questões de mobilidade procura-se modos, do ponto de vista custo-benefício,

para que os moradores de uma cidade façam seus deslocamentos para produzir e para consumir algo. Conforme Cardoso (2009, p. 3),

[...] podemos caracterizar o espaço urbano como uma arena onde se defrontam interesses diferenciados em luta pela apropriação de benefícios em termos de geração de rendas e obtenção de lucros, por um lado, e em termos de melhores condições materiais e simbólicas de vida, por outro. Nesta luta pelo espaço, podemos identificar os interesses dos grupos econômicos acima descritos, ligados aos processos de acumulação urbana, as camadas médias e, defrontando-se com estes agentes, as camadas populares, que guardam na sua origem uma desigualdade oriunda da sua inserção no processo de produção e distribuição da riqueza social.

As estratégias de sobrevivência no espaço urbano têm se materializado nos processos onde prevalecem a irregularidade e a ilegalidade do acesso à terra pela ausência dos equipamentos, serviços urbanos e acesso ao sistema de transportes, impedindo assim a mobilidade plena no espaço da cidade. A política habitacional no Brasil procurou, por décadas, priorizar os empréstimos habitacionais para o mercado médio, estabelecendo uma redistribuição às avessas, em que os recursos dos trabalhadores financiavam as camadas de melhor renda. Os mecanismos de apropriação no exercício deste direito básico não se preocupou com a universalização de infraestrutura e serviços urbanos, controle dos processos de especulação imobiliária e controle e correção dos processos de poluição, reduzindo o impacto das desigualdades urbanas e ambientais sobre as condições de vida da população.

Os processos de urbanização no Brasil vem acompanhado de um processo de industrialização que privilegia o consumo, sem o fortalecimento das atividades produtivas, gerando uma população urbana sem oportunidades de emprego, sem serviços sociais e equipamentos urbanos adequados. A baixa renda da população interfere no padrão de gestão municipal cujas características aponta Carvalho (2000, p. 5)

[...] gestão municipal não planejada; falta de racionalidade técnica; falta de racionalidade participativa; falta de políticas locais de desenvolvimento; carência de instrumentos de caráter institucional, financeiro e técnico-administrativo capazes de acompanhar o seu crescimento; problemas financeiros relacionados à geração de rendas; dificuldade na prestação dos serviços de interesse local; predomínio dos interesses das lideranças políticas locais e inexpressivo poder de reivindicação da população.

A descentralização das políticas públicas viria como proposta quanto a transferência de autoridade no planejamento e na tomada de decisões a partir da

municipalização dessas políticas, expressa no texto constitucional, da transferência para o nível municipal de responsabilidades na prestação de serviços de interesse local e execução de políticas sociais como saúde, educação, saneamento básico, habitação, etc. Segundo Carvalho (2000), “[...] a municipalização de serviços públicos no Brasil tem dado origem a uma nova forma de proposição, elaboração e execução de políticas públicas que adotem uma nova lógica organizacional, baseada no planejamento de suas ações e na organização institucional das prefeituras”.

A Constituição Federal de 1988, assevera Lima (2010, p. 21), “[...] trouxe reformas na estrutura estatal, experimentando mudanças no âmbito das relações intergovernamentais, apontando para a solução de problemas históricos relativos à desigualdade regional e tributária, consolidando a Federação com a descentralização de poder”. Assim, torna-se um dos pontos principais do modelo proposto para as políticas públicas, definindo na gestão programas sociais como os de habitação e outros, a partir da adoção de um modelo institucional que privilegia a iniciativa e a autonomia dos Estados e Municípios. Conforme Lima (2010, p. 23),

Os municípios assumiram a condição de novos entes federados. Passaram a dispor, então, no plano legal, de capacidade de auto-organização, de gerir mais recursos e de contar com maior autonomia para produzir a própria constituição, criar leis locais em complementação às estaduais e federais e outros dispositivos relativos às novas responsabilidades dessa esfera governamental.

Essa autonomia dos municípios vem favorecer o enfrentamento das desigualdades sociais em um momento em que os municípios experimentam um intenso processo de urbanização nas cidades de porte grande e médio. O acentuado fluxo de pessoas que se deslocavam dos espaços rurais para a cidade a partir da década de 1980 provocou o acelerado crescimento dos centros urbanos de forma desconectada de um planejamento urbano. Conforme Cardoso (2009, p. 2),

[...] o histórico déficit na oferta de serviços públicos urbanos marca nossas cidades [...] onde apenas um pequeno grupo social, formado pelas camadas de renda alta ou média-alta se apropriam de melhores condições de acessibilidade às áreas centrais e melhores ofertas de infraestrutura.

A desigualdade de condições urbanas de vida se expressa também como desigualdade ambiental, considerando que as populações de menor renda tendem a localizar-se em áreas de maior exposição a situações insalubres como contaminação da água, do solo e do ar e áreas com maior riscos de acidentes. Segundo Rolnik (1997, p. 13),



Ao definir formas de apropriação e utilização do espaço permitida ou proibida no contexto de uma economia de mercado extremamente hierarquizada e marcada por profundas desigualdades de renda, a legislação urbana brasileira termina por separar a 'cidade legal' – ocupada pelas classes médias, grupos de alta renda e apenas por parte dos setores populares – da 'cidade ilegal' destinada à maior parte das classes de baixa renda. Assim, a legislação acaba por definir territórios dentro e fora da lei, ou seja, configura regiões de plena cidadania e regiões de cidadania limitada.

Mediante tal cenário, não é por acaso que se deu a luta das populações brasileiras por um programa de regularização fundiária que conduzisse as melhorias urbanas e os instrumentos da política habitacional extremamente importante na luta por uma cidade igual. O estabelecimento de uma política pública de redistribuição de recursos e competências entre os diversos níveis de governo, de forma a que a política habitacional se desenvolva de forma descentralizada, garantindo aos municípios mais pobres orçamentos e competência técnica para que possam exercer adequadamente suas funções.

O planejamento e a gestão urbana juntamente com os governos municipais ganharam destaque nos debates acadêmicos e políticos no Brasil a partir de 1990. Afirma Cardoso (2003), “as parcerias com os estados federados e com os municípios, envolvendo a participação de setores organizados da sociedade surge como forma de democratizar o processo de acesso à casa própria”. Assim, a Habitação passa a receber uma visão de totalidade, levando em conta a regularização fundiária, o saneamento, a infraestrutura, o transporte público e outros.

A Constituição Federal de 1988, Capítulo II, §§ 182 e 183, que trata da questão urbana, Lei nº 10.257/2001, além de disponibilizar instrumentos jurídicos para a promoção da função social da propriedade urbana, reconhece a gestão democrática através da participação da população como garantia dos direitos fundamentais, em especial o direito à cidade. Cria-se o Ministério das Cidades, em 2003, com o objetivo de construir a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Conforme Maricato (2011, p. 25), um canal “[...] que convergisse a articulação de todos os que lidavam com os problemas urbanos, permitindo ampliar e fortalecer o debate sobre como encaminhá-los e influir na correlação de forças de modo a encaminhar novas soluções”.

A criação do Ministério das Cidades, foi concordado por conferências, como a Conferência Nacional das Cidades, e os conselhos, como o Conselho Nacional das

Cidades e o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Em 2005 é sancionada a Lei 11.124, que regulamenta o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e institui, como partes do mesmo, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e seu Conselho Gestor – CGFNHIS. Em 2009 é lançado o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, tendo como foco a dinamização da construção civil, abrangendo também outras modalidades, incluindo o atendimento às cooperativas autogestionárias (PMCMV-Entidades), o programa de habitação rural e a modalidade voltada aos pequenos municípios.

O Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) define, em seu capítulo sobre a Gestão Democrática (inciso II do artigo 2º), que a política urbana deve ser exercida com “[...] gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”. A partir dessa definição, o Ministério das Cidades instituiu instrumentos e mecanismos de gestão democrática das cidades, como o Conselho das Cidades e as Conferências das Cidades, realizadas nas esferas federal, estadual e municipais.

No entanto, ao longo da história, a ocupação do território urbano no Brasil e a organização das atividades econômicas foram respaldadas por políticas governamentais que não contemplavam um modelo de desenvolvimento sustentável. A partir dos anos 1970, surge uma série de problemas graves como conflitos quanto ao acesso à terra, exploração insustentável dos recursos naturais e crescimento desordenado da cidade. Houve um desdobramento do número de municípios, gerando, a partir daí, o déficit habitacional em decorrência da evolução do êxodo rural.

A histórica concentração de terras e renda, associado à falta de políticas públicas continuadas que possibilitassem o acesso aos direitos sociais, produziram reflexos devastadores nas cidades brasileiras, especialmente no Nordeste. As desigualdades materializadas na ocupação do solo construíram relações que vêm destruindo o ambiente natural e submetendo as pessoas ao caos da imobilidade urbana, da falta de saneamento básico, dos alagamentos e dos incêndios. Nas principais cidades do Nordeste as desigualdades socioeconômicas, de raça e de gênero, estão refletidas nas condições precárias de moradia da população mais

vulnerável, trazendo consequências para a saúde, educação e o desenvolvimento integral de crianças, jovens, adultos e idosos.

A insuficiência de investimentos públicos e privados nessas regiões, causaram problemas complexos, associados a carências de várias ordens que exigem ações integrais e integradas para a população como o fortalecimento dos indivíduos no campo socioeconômico, acesso a uma alimentação adequada, a serviços de saúde, a elevação do nível de escolaridade e inserção no mercado de trabalho, elementos fundamentais a garantia da sustentabilidade e da diminuição das desigualdades nas suas diversas faces.

Estima-se que em meados de 2006-2010, o Estado do Piauí, localizado na região do Nordeste Brasileiro, segundo dados do IBGE (2010), aparecia com um perfil de 665 mil 732 pessoas que viviam na extrema linha de pobreza. Um número que representava 21,35% da população total do Estado, contabilizada em 3 milhões 119 mil e 360 no ano de 2009. Desse total, 665 mil 732, 163 mil viviam em domicílios pobres; 241 mil 280 na zona rural; 53% não tinham banheiros; 74% não tinham abastecimento de água; 75% não tinham coleta de lixo; 83% dispunham de energia elétrica.

Atualmente, baseado em dados da Agência de Desenvolvimento Habitacional do Piauí (ADH, 2015), o estado promoveu grandes avanços na área da habitação, atingindo a retomada de obras em 55 municípios beneficiados com o Programa Minha Casa Minha Vida. Em 2007, esse déficit habitacional era de 133.436 moradias e em 2012, esse número passou a ser de 96.352, uma queda de 27,8%, que segundo o IPEA (2012), a taxa reduziu de 16,9% para 10,3%, representando uma queda de 36,2%. Atualmente, esse déficit habitacional gira em torno de 260 mil imóveis, sinalizando uma média de 88 municípios que deverão ser atendidos. Deste modo, a população de baixa renda, busca por alternativas de moradia em curto prazo, caracterizadas usualmente pela ausência de infraestrutura de saneamento, abastecimento de água e energia, além da precariedade na própria estrutura física das habitações.

Os Programas Habitacionais encontram-se associados a convênios oriundos de repasses Federais, com destaque atualmente para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em diferentes modalidades, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) com seus programas e ações, Orçamento Geral da União (OGU); Fundo de Garantia do

Tempo de Serviço (FGTS) e do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) (PLHIS, 2012, p. 5).

Merece destaque no Estado, a capital Teresina, localizada à margem do Rio Parnaíba, contornada pelo Rio Poti, possuindo uma área territorial de 1.391,974 Km<sup>2</sup> e uma população total de 814.230 habitantes, destes 767.557 pertencentes à zona urbana e 46.673 à zona rural. Segundo dados da Fundação João Pinheiro (2012, p. 9), revelou uma redução do déficit habitacional em 24,63% desde 2004, o equivalente à construção de 45.521 unidades habitacionais até 2007. Em 2010, o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social detectou um déficit de 51 mil unidades habitacional na capital e recentemente dados do IBGE aponta que este déficit caiu para 32 mil unidades habitacionais, o que representa uma redução de 37% desse déficit.

Segundo Vieira e Façanha (2016, p. 4), “[...] o desenvolvimento territorial e urbano de Teresina por meio de habitação popular se deu entre 1960 e 1980, período onde foram construídos os grandes conjuntos habitacionais [...]”, em que a população urbana passou de 98.329 habitantes para 339.042 habitantes, representando um incremento de 244.80%, grau de importância e complexidade que adquiriram os conjuntos habitacionais na produção do espaço urbano, provocando a expansão da cidade em todas as direções. Caracterizando a habitação no município, de acordo com Façanha (2003, p. 2), em Teresina esta política começa a se concretizar a partir de 1966.

[...] em 1964, dentre as iniciativas do governo federal, predomina a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), tendo como prioridade uma política de habitação a partir da construção de conjuntos habitacionais. A política começa a se concretizar a partir de 1966, com destaque para a construção do Parque Piauí, apresentando o maior número de unidades (2.294) de um total de 2.950 unidades distribuídas entre os cinco conjuntos habitacionais construídos nesta década. Destes, quatro localizam-se na zona Sul (Tabuleta, São Raimundo, Monte Castelo e Parque Piauí), com exceção do Primavera que se localiza na zona Norte da capital.

Distribuída pela diferenciação residencial implantada em termos de reprodução espacial e social, provocando vazios habitacionais dentro do espaço urbano, valorizou o valor econômico das áreas que circundam os conjuntos populares, fazendo com que nessas áreas ocorra uma grande especulação imobiliária. Segundo Lima (2010a, p. 35-36) em virtude deste distanciamento, esta construção possibilitou a existência de grandes “espaços vazios” entre o conjunto e a área central de Teresina “[...] cujo desenho foi-se compondo de áreas densamente

habitadas [...] e de vastas propriedades ociosas, beneficiadas com a extensão de redes de serviços até o Conjunto”.

Esse crescimento natural da cidade implicou em uma expansão desordenada da cidade, com amplos problemas estruturais, principalmente quando se observa os limites territoriais desses conglomerados. O debate da expansão urbana de Teresina mostra a fragilidade que envolve os programas habitacionais, e que há a necessidade de muitas melhorias na qualidade dos serviços oferecidos, pelos órgãos governamentais.

Destaca Crisanto (2002) diante da conjuntura em que a cidade se encontrava, houve a necessidade da elaboração de estudos e planos de ordenação da cidade, sendo elaborado o Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI). A partir da década de 1970 foram construídos inúmeros conjuntos habitacionais distribuídos em três zonas da cidade (Norte, Sul e Leste), totalizando 7.043 unidades, intensificando o processo de descentralização espacial da cidade.

As contradições sociais adquirem outras proporções e os governantes municipais passam a intervir de maneira mais incisiva no cenário urbano, culminando com a elaboração do I Plano Estrutural de Teresina (IPET), objetivando o uso e ocupação do solo urbano. Assegura Lima (2010a, p. 50), que o “[...] déficit habitacional, em 1987, nos segmentos da população de baixa renda, estava estimado em 27.000 unidades”, observando-se que a oferta de moradia não supriu a demanda da população, o que contribuiu para o aumento de conflitos relacionados à moradia popular e a organização de movimentos sociais pela moradia.

A utilização de instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, em sintonia com a política habitacional local visa o exercício da função social da propriedade através da recuperação da valorização imobiliária e dos instrumentos que viabilizam o acesso a terra. Cabe, assim, aliar a utilização destes instrumentos com procedimentos de monitoramento e avaliação de suas consequências para a correção futura de algumas distorções presentes na formulação de instrumentos que busquem seu aperfeiçoamento.

### 3.2 QUESTÃO FUNDIÁRIA E O DIREITO DE ACESSO A TERRA

As transformações econômicas ocorridas no Brasil no início do século XX, tiveram sua base nos princípios do liberalismo que preconizava, em especial, a

acumulação e a taxa de lucro. A industrialização no Brasil aconteceu de forma tardia, impulsionada pela burguesia cafeeira através de investimentos em importações e exportações. O acúmulo de capital por parte dessa classe gerou capital industrial, propiciando as condições necessárias às transformações internas no país.

Com o enfraquecimento da economia cafeeira em 1930, houve necessidade da interferência do governo na economia, abrindo caminho à organização da burguesia com o empresariado, eliminando do poder estatal oligarquias tradicionais que representavam interesses agrário-comerciais. O afastamento dos fazendeiros do café do poder provocou diversas mudanças na economia, proporcionando o surgimento de uma política orientada para um forte investimento na infraestrutura industrial, privilegiando a indústria de base e de energia que torna o setor mais prestigiado da economia, contribuindo para importantes mudanças nas estruturas sociais do país.

O entrelaçamento de investimentos externos com os internos e a importação da mão-de-obra assalariada deixou um grande contingente de trabalhadores à disposição dos industriais brasileiros, contribuindo com o aumento da circulação de capital, o lucro industrial, e a capacidade produtiva. Exigiu-se do Estado a garantia e proteção contra importações concorrentes e a realização de investimentos em infraestrutura.

De acordo com os estudos de Furtado (1968), a crise mundial atinge o setor cafeeiro no Brasil no momento em que já se definia uma situação de superprodução estrutural. Como resultado, há substancial declínio do preço do café no mercado internacional e a formação de excedente de produção. Após a Revolução de 1930, o Governo Vargas decide retomar a defesa do café, tendo em vista não só a pressão dos cafeicultores, mas também os “interesses nacionais” por meio de novos instrumentos. A nova política de defesa do café, que se fazia via compra dos estoques excedentes do produto e da queima da parte invendável desses estoques, utilizava recursos provenientes da expansão do crédito (FURTADO, 1968).

As mudanças econômicas advindas com a expansão capitalista provocaram os movimentos migratórios do campo para a cidade, dificultando a vida dos trabalhadores rurais, que se viam totalmente desqualificados para atuarem no mercado de trabalho industrializado. Esse contingente de trabalhadores que fora expurgado do campo acabou ocupando os centros urbanos e tendo que se adaptar a uma nova forma de vida. Por outro lado, esse crescimento no fluxo migratório para

os centros urbanos mais industrializados, acelerou a oferta de mão-de-obra e o consumo de produtos, intensificando a taxa de crescimento industrial e proporcionando o aumento de novos estabelecimentos industriais no país o que vem provocar mudanças decisivas nos rumos da história brasileira, preparando o caminho para uma significativa reorientação nos moldes da política econômica.

A revolução vigente no Brasil, na primeira metade do século XX, dividiu em dois momentos esse período da história econômica na sociedade brasileira: a época de vigência do sistema agrário-comercial, amplamente vinculado ao capitalismo internacional e a do sistema urbano-industrial, voltado para o mercado interno. Antes de 1930, um parque industrial ainda incipiente não permitira a concentração do proletariado, pois as condições de trabalho eram incertas e insalubres devido à falta de garantia de direitos trabalhistas. A partir desse período, apresenta-se um desenvolvimento econômico voltado para o aumento da renda per capita, dos salários e do consumo, conseqüentemente, o aumento da taxa de crescimento da população e de urbanização. Analisando o ponto de vista de Ianni (1986, p. 33-34), observa-se que

[...] pouco a pouco as classes sociais de mentalidade e interesses caracteristicamente urbanos impuseram-se sobre a mentalidade e os interesses enraizados na economia primária exportadora. Para os partidos e movimentos políticos que haviam lutado por instituições democráticas, a vitória sobre as oligarquias havia sido um malogro. Passava-se do regime oligárquico à ditadura do tipo burguês, depois de um entreato de grande fermentação política e econômica.

O crescente mercado de trabalho estimulou a migração interna, onde um grande fluxo migratório de trabalhadores nordestinos se concentrou nos centros urbanos, provocando transformações tanto do ponto de vista econômico quanto do ponto de vista social e cultural. Uma forte expansão urbana cria as grandes periferias, uma vez que essa população não dispunha de condições mínimas de infra-estrutura urbana e serviços públicos como assistência, educação, habitação, saneamento, saúde e tantos outros.

O crescimento industrial, e conseqüentemente a grande concentração de renda, ampliou as desigualdades sociais, provocando tensões nas relações de trabalho e o agravamento da questão social, produzindo núcleos de população miseráveis, apresentando paradoxo sobre o crescimento acelerado do capital e o crescimento da desigualdade social, onde as relações estabelecidas entre o capital e o trabalho provocaram a exploração e a alienação do trabalhador.

A primeira da República no Brasil não apresentava qualquer entendimento quanto ao interesse social. O direito de propriedade era visto sob ênfase do direito individual, ocorrendo uma verdadeira ampliação do liberalismo trazendo uma diminuição da limitação desse direito. Somente a partir da Constituição de 1934, tem início o processo de uma nova conceituação do direito de propriedade, passando a dar uma razão do sentido social do direito, com a finalidade do coletivo como fundamento.

Transformações econômicas, políticas e sociais influenciaram a estruturação da propriedade e do acesso a terra. Segundo Rousseau (2008), “[...] a propriedade é a base sobre as quais se firma o processo causador da desigualdade social entre os homens”. Assim, a noção de propriedade criou a ideia de acumulação de bens, trazendo a superioridade de uns sobre os outros, o que convergiu em conflitos entre cidades e nações. Com o advento da propriedade privada da terra, a propriedade livre do solo significou a posse integral da mesma, que garantir a propriedade privada significa a dominação dos proprietários dos meios de produção sobre os não-proprietários e a reprodução da divisão da sociedade em classes.

O advento da Constituição de 1988 trouxe a todos os brasileiros e aos estrangeiros residentes no território nacional a garantia da inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (art. 5º, caput, CF/1988). Ao assegurar a propriedade como direito fundamental, o texto de 1988, estabelece uma garantia, entendida não como meio de defesa dos direitos, mas como barreira à ação dos Poderes Políticos, inclusive o Legislativo, a fim de manter íntegro o direito reconhecido. O Capítulo I que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos condiciona o direito de propriedade a uma função social (CF /1988, art. 5º, incisos XXII e XXIII).

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social [...].

A Constituição de 1988 elevou o direito de propriedade rompendo com o antigo pensamento individualista e privado que recaía sobre a propriedade. Com a supremacia do interesse público, a propriedade passou a atender sua função social, procurando trazer benefícios tanto para o proprietário quanto para a coletividade. Nessa nova Carta opera uma transformação da propriedade em razão da



interpretação da propriedade à luz da totalidade dos valores constitucionais, em especial na atenção dada ao meio ambiente, aos índios, ao objetivo fundamental de redução das desigualdades sociais, etc. Nessa mesma linha, Silva (1997) discorre a respeito:

[...] o princípio da função social não autoriza a suprimir, por via legislativa, a instituição da propriedade privada. Contudo, parece-nos que pode fundamentar até mesmo a socialização de algum tipo de propriedade, onde precisamente isso se torne necessário à realização do princípio, que se põe acima do interesse individual. Por isso é que se conclui que o direito de propriedade não pode mais ser tido como um direito individual.

As transformações compelidas pela Constituição de 1988 sobre os novos contornos da função social da propriedade traz ao ordenamento brasileiro os efeitos sobre ações reivindicatórias e possessórias. No processo histórico brasileiro, os direitos fundamentais foram criados nos textos constitucionais e nas legislações brasileiras sem a efetiva participação da população. As lutas e os movimentos sociais deram significado e efetividade aos poucos direitos fundamentais que sustentam a frágil cidadania no Brasil.

A década de 1970 no Brasil traz a interação de movimentos camponeses da Igreja Católica progressista e da rede de direitos humanos pela luta da posse da terra no Brasil. Durante o regime militar, as oportunidades de articulação e de reivindicação dos direitos de trabalhadores rurais, posseiros, arrendatários e outras modalidades, eram mínimas. Segundo Martins (1982) “[...] a despolitização da questão fundiária e a exclusão política do campesinato das decisões sobre seus próprios interesses, que redundam basicamente em restrições severas à cidadania dos trabalhadores do campo”.

A Lei nº 4.504 de 1964, marco legal da política fundiária do Estatuto da Terra reconhece o direito de propriedade daqueles que demonstrassem a posse da terra, os direitos daqueles que a arrendavam e também daqueles que trabalhavam em terra alheia. Além de que, sancionava a ideia de função social da propriedade, que serviria de critério para desapropriações de terras visando à reforma agrária. Entre as principais bandeiras de luta desse movimento estão à reforma agrária, a melhoria nas condições de trabalho e o combate ao processo de substituição do homem pela máquina no meio agropecuário. Constituiu-se, historicamente, a partir das Ligas Camponesas (1940-1960), e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

(MST), o reconhecimento de violações em importantes setores como o combate ao trabalho escravo.

### 3.3 SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL NA CONSTRUÇÃO DOS TERRITÓRIOS

O processo de industrialização e urbanização desencadeou a partir dos anos de 1950 a explosão das cidades, abrindo a classe trabalhadora em imensas periferias sem as condições necessárias para a garantia de sua subsistência, gerando um aprofundamento da desigualdade social. O modelo de industrialização dependente, com altas taxas de exploração do trabalho e grande número de desempregados, revela os conteúdos dos processos constitutivos das cidades. É a partir dessa configuração que o crescimento das cidades se dá de forma acelerada e desordenada, representando um dos processos de urbanização mais intensos ocorridos no mundo.

A produção do espaço e a urbanização, estão inseridos no amplo processo de reprodução das relações de produção capitalistas, na medida em que são guiados pelos ditames da propriedade privada e são regulados pelas necessidades do capital. O sucesso do modo de produção de mercadorias, com a precarização das relações de emprego no mundo do trabalho, com o avanço da tecnologia vem acirrar o processo da desigualdade socioespacial. Segundo Rodrigues (2007, p. 78),

[...] a desigualdade socioespacial e a precariedade para a reprodução da vida são produtos do modo de produção e, ao mesmo tempo, são condição de permanência nas mesmas condições precárias. O processo de expansão capitalista produzindo 'cidade', incorporando o espaço produzido pelos trabalhadores faz prevalecer o valor de troca sobre o valor de uso.

Nesse ditame, observa-se que o processo de industrialização se utiliza de diversos mecanismos que favorecem a iniciativa privada, com vistas a assegurar o processo de desenvolvimento. Esses moldes do capitalismo levam a uma permanente exclusão da classe trabalhadora e do usufruto da riqueza produzida, em vista da crescente desigualdade social que permeia as relações sociais entre as classes sociais, gerando o fenômeno da segregação socioespacial. Considera Mota (2008, p. 21) que “[...] as condições de vida e de trabalho dos trabalhadores que vivem à margem da produção e usufruto da riqueza são reveladoras de que a desigualdade social é inerente ao desenvolvimento do capitalismo e das suas forças produtivas”.

Engels (2010), já no início dos seus estudos sobre a situação da classe operária inglesa, em meados do século XIX, deixou evidentes as condições de exploração e expropriação a que a classe trabalhadora estava submetida ao afirmar que “[...] a situação da classe operária é a base real e o ponto de partida de todos os movimentos sociais do nosso tempo porque ela é, simultaneamente, a expressão máxima e a mais visível manifestação de nossa miséria social” (ENGELS, 2010, p. 41).

Para Rousseau (1753), a origem da desigualdade se deu em decorrência da grande propriedade privada, separando a sociedade em possuídos e despossuídos, nascendo daí a primeira grande desigualdade. Portanto, a desigualdade é a origem de alienação entre os grupos e os problemas sociais resultante desses sentimentos que representam uma das contradições mais fundamentais do capitalismo contemporâneo. Aponta Paulo Netto (2012, p. 424) que

[...] o modo de produção capitalista experimentou transformações de monta, que se refrataram distintamente nas diversas formações econômico-sociais em que se concretiza e que exigem instrumentos analíticos e heurísticos mais refinados. Ainda que se registrem polêmicas acerca da natureza e das complexas implicações dessas transformações, bem como do ritmo em que levam o modo de produção capitalista a aproximar-se dos seus limites estruturais, duas inferências parecem-me inquestionáveis: 1ª) nenhuma dessas transformações modificou a essência exploradora da relação capital/trabalho; pelo contrário, tal essência, conclusivamente planetarizada e universalizada, exponencia-se a cada dia; 2ª) a ordem do capital esgotou completamente as suas potencialidades progressistas, constituindo-se, contemporaneamente, em vetor de travagem e reversão de todas as conquistas civilizatórias.

Os impactos das transformações na ordem do capital com vistas a recuperar sua capacidade de acumulação rebate negativamente nas condições de vida da classe trabalhadora, desconstruindo as conquistas advindas das lutas por direitos. Os impactos dessas transformações e do desmonte das conquistas, também estão desigualmente distribuídos. Portanto, o crescimento da desigualdade social e da pobreza urbana tem agravado o fenômeno da segregação socioespacial na atualidade, fazendo emergir um novo padrão desse fenômeno, o que para Yazbek (2012), “[...] a pobreza decorre de um quadro de extrema desigualdade, marcado por profunda concentração de renda”.

Nesse sentido, a complexidade das relações sociais presentes na sociedade contemporânea decorre, sobretudo, da forma como o trabalho se organiza sob os imperativos dos interesses do capital/trabalho e, enquanto atividade humana vital,

alimenta em si uma contradição: por um lado é capaz de modelar a própria sociabilidade humana por meio da criação de bens materiais e simbólicos vitais e necessários; mas, por outro lado, traz a marca do sofrimento, da servidão e da sujeição.

Caldeira (2000), ao tratar das contradições do espaço urbano, afirma que é preciso entender que o mesmo é permeado por “[...] desigualdades sociais e segregação espacial, e seus espaços são apropriados de maneiras bastante diferentes por diversos grupos, dependendo de sua posição social e poder [...]” (CALDEIRA, 2000, p. 303). Ressalta, ainda, que nas cidades contemporâneas os processos de mudança social têm gerando novas formas de segregação socioespacial que requerem novos modos de enfrentamento pelo Estado e sociedade.

Ao longo do processo de constituição dos territórios, a urbanização traz consigo características marcadas pela concentração de terra, renda e poder, pelo exercício do coronelismo e pela aplicação arbitrária da lei. Para Lojkine (1981, p. 153), “[...] o modo de produção capitalista promovia a modernização das condições de vida e a formação das cidades, porém, enfrentava limites quanto à organização racional do espaço urbano”. Esses limites dizem respeito à propriedade privada do solo urbano, que passa a assumir importância fundamental nos circuitos de valorização do capital, tornando elemento estratégico para a acumulação a partir da reprodução das relações sociais de produção, onde os interesses da classe hegemônica se sobrepõem aos interesses da população em geral.

Desde a sua origem, a cidade teve seus espaços incorporados à dinâmica espacial da acumulação decorrente das relações sociais entre as classes sociais e, portanto, se constituindo como circuito central para a reprodução do capital e do trabalho. O acentuado crescimento das cidades reflete o retrato das desigualdades sociais que tem sua origem na dificuldade de acesso a terra e da ocupação formal do solo urbano e essa dificuldade à terra legal e urbanizada alimenta muitas vezes o círculo vicioso da pobreza. Neste processo, a classe que vive do trabalho não dispõe das condições necessárias para se apropriar da riqueza que ajudara a construir.

A cidade pode ser entendida como o produto das relações sociais que marcam o capitalismo, onde a atuação dos diferentes sujeitos (públicos e privados) se inter cruzam e se polarizam gerando o fenômeno da segregação socioespacial, que hoje se reconfigura e se expressa na violência urbana, no surgimento dos

lugares autosegregados, como ressalta Caldeira (2000), no isolamento social dos pobres, dentre outros. Essas questões repõem a questão do seu enfrentamento pelo Estado no que se refere às políticas urbanas.

O planejamento das políticas urbanas, embora estruturado com vistas ao enfrentamento das desigualdades sociais na perspectiva da garantia dos direitos de cidadania, não tem conseguido dar respostas ao processo de segregação socioespacial que se evidencia na cidade, decorrente, sobretudo, da desigual apropriação dos bens e serviços econômicos/sociais/culturais produzidos pelas diferentes classes sociais.

Portanto, segregação urbana se constitui assim, em uma das faces mais importantes da desigualdade social e parte promotora da mesma. O processo de segregação socioespacial tem sido objeto de diferentes abordagens, registrando o uso de metodologias qualitativas e quantitativas para apreensão do objeto de estudo. Parece consensual a relação da segregação socioespacial às condições sociais e políticas, trazendo à discussão da relação entre intervenção estatal e a variação do fenômeno. As dificuldades de acesso da classe trabalhadora, especificamente ao trabalho formal, gerou problemas de acesso aos serviços e infraestrutura urbanos, somando-se menos oportunidades de profissionalização e maior exposição à violência, o que para Netto (2015, p. 6), “[...] no modo de produção capitalista, a produção da riqueza social implica, necessariamente, a reprodução contínua da pobreza, relativa ou absoluta [...]”.

Segundo Corrêa (2005, p. 145), “[...] a segregação é um processo que origina a tendência a uma organização espacial em áreas de forte homogeneidade social interna e de forte disparidade social entre elas”. Já Villaça (1998, p. 142), define a segregação como “[...] um processo segundo o qual, diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões gerais ou conjuntos de bairros da metrópole [...] e é fruto das relações sociais”. A segregação socioespacial é característica elementar da cidade e evidencia os padrões de diferenciação social e de separação que organizam o espaço urbano, onde esses padrões revelam os princípios que norteiam a organização da vida pública, indicando a forma como os diferentes grupos sociais se relacionam no espaço da cidade.

No dizer de Lojkin (1981, p. 167) a segregação pode ser distinguida como “[...] uma separação crescente entre as zonas e moradia reservadas às camadas sociais mais privilegiadas e as zonas de moradia popular”. Assim, a segregação

socioespacial pode ser visualizada pelo preço do solo urbano, diferenciado conforme sua localização; desigualdades no acesso aos equipamentos públicos de lazer ou administrativos (parques ou áreas verdes, praças, hospitais, escolas, creches, etc) e aos serviços públicos e privados e de uma forma geral na distribuição desigual dos equipamentos urbanos.

Para Caldeira (2000) a segregação socioespacial é uma característica elementar da cidade e evidencia os padrões de diferenciação social e de separação que organizam o espaço urbano. Esses padrões variam cultural e historicamente, revelando os princípios que norteiam a organização da vida pública, indicando a forma como os diferentes grupos sociais se relacionam no espaço da cidade. Cristaliza-se no campo urbano as contradições presentes nas relações sociais capitalistas que se expressa na modernização excludente das cidades, que tem como base a concentração e mercantilização dos produtos socialmente produzidos pelas classes sociais.

As transformações no modo de produção capitalista nas suas formas contemporâneas, com os rebatimentos que provocam na vida social da classe trabalhadora, tanto no que se refere ao acesso à terra urbana quanto aos bens e serviços coletivos necessários a garantia de condições dignas de vida, problematiza a questão urbana na perspectiva do direito à cidade. A configuração de áreas próprias aos ricos, com alto padrão de luxo e segurança, e de áreas destinadas aos pobres, com baixíssimos investimentos públicos em saneamento básico são expressões claras da questão social.

Os processos de valorização do espaço passam, necessariamente, pela mercantilização do próprio espaço, mais concretamente pela mercantilização dos lugares. Os bens de produção concentrados induz um grande número de famílias a viver em condições de vulnerabilidade social, e à medida que a cidade se torna um grande negócio para o capital, as leis de mercado passam a ditar as regras do ordenamento da configuração socioespacial urbana, com efeitos devastadores para a boa parte de sua população.

Os grandes empreendimentos urbanos, voltados para as camadas de rendimentos mais altos da população, acentuam o caráter de fragmentação e hierarquização do espaço urbano, ao concentrarem seus investimentos em áreas já valorizadas da metrópole, aumentando à distância socioeconômica que separa essas áreas do restante da cidade. Geralmente, são áreas que contam com o melhor nível

de infraestrutura e de equipamentos urbanos disponíveis, e que são alvo privilegiado das atenções de investimento do setor público.

A constituição de um mercado imobiliário unido ao capital financeiro atua no sentido de aprofundar as distâncias existentes entre as distintas classes e frações de classe sociais. A distância socioeconômica impede o convívio entre ricos e pobres, excluindo dos shoppings centers, condomínios fechados e fortificados, áreas de lazer exclusivas para um determinado grupo social. Tal distanciamento é acentuado pela atual política habitacional que se destina a população mais pobre às áreas menos valorizadas e mais distantes, precarizando as áreas próprias de lazer e equipamentos de consumo coletivo. Assim, os conjuntos construídos para a classe trabalhadora, num mercado financiado com recursos públicos, mas que acentua a desigualdade social e espacial.

O direito à cidade tem como principal pressuposto lutar contra todas as causas e manifestações de exclusão sejam elas econômicas, sociais, territoriais, culturais e etc. A luta pelo direito à cidade é uma demonstração de que para alterar a desigualdade socioespacial é preciso utilizar instrumentais de análises que permitam compreender as contradições e conflitos da produção e reprodução ampliada do capital no espaço urbano. É entender a cidade como um espaço coletivo culturalmente rico e diversificado que pertence a todos os seus habitantes, partindo da vida cotidiana marcada pela segregação e polarização da ocupação territorial para pensar formas de ultrapassar as barreiras e as formas de opressão e de desigualdade.

Todas as questões acima problematizadas sinalizam a relação entre processo de urbanização e segregação socioespacial, cujas mudanças decorrentes vão impactar diretamente nas dinâmicas, formas e relações sociais presentes nas cidades contemporâneas sob a orientação da lógica do desenvolvimento capitalista, com repercussão nos variados aspectos da vida da população – espaciais, sociais, políticos, econômicos.

Enfim, se manifesta em nível da precariedade das condições de habitação, de acesso aos equipamentos coletivos e, ainda, dos meios de transporte e, especialmente, das condições de trabalho e de moradia nas periferias. Essas condições se desdobram nas manifestações de insegurança e violência, na baixa qualidade e difícil acesso aos equipamentos e serviços de consumo coletivos, na

precarização das relações no mundo do trabalho, potencializando áreas de conflitos no espaço urbano e, conseqüentemente, o agravamento das desigualdades sociais.

O Estado, embora subordinado ao capital, se obriga a fazer concessões às diferentes frações de classe através das políticas sociais. No entanto, mesmo realizando concessões, esse Estado atua condicionado as relações que se estabelecem entre as classes. É relevante a discussão sobre desigualdades sociais e segregação socioespacial, entendendo que tal análise permite o desvelamento da dinâmica das cidades, favorecendo a viabilização de ações capazes de garantir o acesso da população às políticas públicas.

A segregação socioespacial, portanto, expressa a valorização de certos espaços, apropriados pelos empreendedores capitalistas, em detrimento de outros, que ainda sem valorização, são ocupados pelas frações da classe trabalhadora, tornando a cidade o grande centro articulador da acumulação do capital. O espaço urbano passa a ser dividido de acordo com o nível de renda, onde a segregação desse espaço fica diretamente ligada ao capital e ao mesmo tempo à exclusão social.

Considerando a segregação socioespacial em Picos (PI), configurando a sua formação urbana, podemos considerar o seu elevado crescimento em consequência de sua localização estratégica como entroncamento rodoviário e grande polo comercial, transformando-se em um “[...] entroncamento rodoviário e em pólo comercial [...]” (DUARTE, 2002, p. 22), sendo ponto de entrecruzamento de rodovias e pelo acentuado contingente de pessoas que todos os dias trafegam dos municípios circunvizinhos até o centro comercial, em busca de produtos comerciais, educação e centros de saúde. Segundo Beserra (2016, p. 65),

[...] considerar-se-á: 1) as metamorfoses urbanas provocadas pelo processo de urbanização e pela transformação da cidade em um grande polo comercial na região e no Estado; 2) particularmente, discutir-se-á as determinações e contradições que levaram o município. A partir daí, 3) busca-se o entendimento do processo de produção do espaço urbano: os diferentes sujeitos; os interesses em conflitos; a renda fundiária, que se caracteriza pelos altos preços do solo urbano, dentre outros, nessa atual fase de crise sistêmica da sociedade capitalista.

O processo de segregação socioespacial nas cidades contemporâneas, especificamente as de porte médio como Picos, requer uma redefinição das relações entre Estado-sociedade civil tomando por base o cotidiano concreto vivenciado pela classe trabalhadora, que busca permanentemente reproduzir sua vida sob novas



condições. O planejamento urbano dessas cidades implica não apenas a discussão do desenvolvimento econômica, mas uma reflexão sobre as problemáticas urbanas e as oportunidades que a cidade oferece.

É preciso atentar para o fato de que a gestão das cidades nas sociedades capitalistas tende a considerar o planejamento urbano com vistas a minimizar os conflitos presentes na dinâmica dessa sociedade. Assevera Beserra (2016, p. 70) que o processo de segregação socioespacial existente em Picos no que se refere “[...] à ocupação dos melhores espaços para os interesses do capital, tende se originado no início do seu processo de expansão e que, no momento atual, o bom do mercado imobiliário encontra-se em consolidação”.

Os impactos de dimensão social que os novos projetos de crescimento econômico e urbanização tem provocado nas condições de vida de seus habitantes, vem afetando sua qualidade de vida, especialmente no que se refere ao espaço urbano, criando espaços de segregação social, o que vem provocar impactos socioeconômicos e ambientais como: adensamento urbano, aumento da periferização, concentração das ações públicas e privadas no centro da cidade e em áreas onde os grupos de melhor renda estão situados, dificultando a vida das populações de menor poder aquisitivo. São características que veem provocar o crescimento das desigualdades, evidentemente a socioespacial, o que para Beserra (2016, p. 63), “[...] as precárias condições de vida da maioria da população, o crescimento do setor informal da economia, o desemprego, a crescente pauperização vem provocar o aumento da violência” na maioria desses setores.

### 3.4 A CIDADE COMO CRIAÇÃO DO TRABALHO COLETIVO

O debate sobre as cidades sugere considerar os limites que alguns teóricos colocam para essa nomenclatura, afirmando que as particularidades e singularidades das cidades médias e pequenas estão diretamente vinculadas às transformações e impactos da modernização tecnológica no mundo, impactando também sobre o trabalho, a cultura e a política, e, conseqüentemente, sobre as relações sociais entre os homens. De acordo com texto base da 6ª Conferência Nacional das Cidades (CNC - 2016),

De acordo com o último Censo, o Brasil tinha mais de 190 milhões de habitantes em 2010, 84 de cada 100 habitantes moravam em área urbana e,

de acordo com os estudos da ONU, este percentual deve subir para 90% em 2020. Por isso, discutir a qualidade de vida nas cidades é tão importante. Quando pensamos nas nossas cidades, no entanto, é preciso lembrar que, num país continental como o Brasil, com 5.570 municípios, muito diferentes entre si, variando sob diversos aspectos. De cidades com pouca população (a menor tem 822 habitantes), à cidade de São Paulo, 6ª cidade mais populosa do mundo, com 11.895.893 habitantes, passando por cidades médias, que funcionam como polos regionais e atraem população em busca de oportunidades e de qualidade de vida.

Maricato (2013, p. 44), situa a “cidade” como valor de uso e valor de troca. “Como locus da reprodução ampliada da força de trabalho-consumo coletivo crescentemente socializado e dependente do Estado”. Os serviços públicos devem garantir a reprodução da força de trabalho, já que corresponde a um conjunto de atividades prestadas à cidade, como trabalho, saúde, educação, esporte, lazer, cultura, e que contribuem para a qualidade de vida da população.

A cidade deve ser compreendida pelos seus habitantes e por aqueles que dela usufruem, como um sistema complexo, como o ambiente urbano que reúne todos os aspectos ambientais: o natural, o artificial, o cultural e o do trabalho, de modo que as suas relações se desenvolvam de forma equilibrada ou desordenada, conforme haja ou não o devido planejamento e a participação popular em busca da melhor direção (CRUZ, 2013).

Embora o direito a cidade seja reconhecido internacionalmente como um direito humano, ele não se concretiza como tal. Vivemos uma realidade de desigualdades na distribuição de renda, no uso e ocupação do solo e do espaço urbano, de segregação espacial, e crescente precariedade das condições de vida da população. Segundo Rolnik (2002), vivemos hoje nas cidades “[...] um expoente de privilégios e desigualdades”.

São manifestos os conflitos que o capitalismo produz para impedir a classe trabalhadora de ter garantido o direito à cidade, conforme determinam as legislações pertinentes como a Constituição e o próprio Estatuto das Cidades. A produção do espaço urbano termina sendo articulada por capitais de proprietários de terra, de incorporação imobiliária e mercado financeiro, onde a articulação desses capitais acaba assumindo o comando da cidade.

As normas urbanísticas aplicadas nos bairros e terrenos onde atuam os promotores do mercado formal são produzidas de modo a atender os seus interesses. Assim, a maior parte da cidade não atende nem as regras, nem ao bom senso, mas a necessidade de aproveitar os terrenos. O setor imobiliário procura

flexibilizar regras para rentabilizar seus investimentos e essa flexibilização desligada de uma proposta mais adequada ao uso e ocupação do espaço da cidade, deixa de baseando essa valorização imobiliária muito mais no interesse coletivo.

O Estado, por sua vez, tem a obrigação de proteger a vida e o bem-estar de toda a população, sem restrição de classe ou posição social, garantindo o direito à habitação e à proteção; a política pública urbana tem emitido garantias que reescrevem esta exigência constitucional. O processo urbano deve ser o principal canal de utilização do excedente, estabelecendo uma administração democrática sobre sua organização, no sentido de constituir o direito à cidade.

Portanto, raros são os municípios que reservam, nos seus planos diretores, um percentual de terra para habitação de interesse social ou de mercado popular equivalente à participação das famílias de baixa renda no conjunto da população. Em geral, os percentuais são mínimos, o que explica a pequena importância dada ao tema. Desta feita, as cidades terminam se constituindo em importantes mecanismos de reprodução e acumulação do capital.

Na maior parte dos municípios, as leis de uso e ocupação do solo, zoneamento e demais regulações urbanísticas destinam um grande percentual do território urbano para as tipologias habitacionais correspondentes aos produtos imobiliários de alta e média renda e, em relação às tipologias praticadas pelos mercados de baixa renda, a regulação urbanística destina parcelas muito inferiores à dimensão das necessidades deste segmento nas cidades.

Segundo Vieira (2004, p. 107), “[...] a cidade que deveria ser por excelência o lugar de materialização de direitos coletivos vê esses direitos transformarem-se em mercadorias, a que uma parcela considerável da população não tem acesso”. A transformação dos serviços sociais que eram direitos sociais que representavam e asseguravam as mínimas condições de vida para as pessoas, transformaram-se em mercadorias, em serviços vendidos no mercado.

Essa lógica impede a maioria da população de dispor dos meios necessários para garantir sua sobrevivência em sociedade, que destituído da possibilidade de viver a cidade, em um lugar seguro e que disponha de equipamentos públicos que garanta o direito a cidade, gera massas de sobrantes, com trabalho informal e precarizado, contribuindo assim com os processos de concentração e centralização da riqueza no centros urbanos. Considerando o planejamento estatal segundo Beserra (2016, p. 182), entende-se que

[...] esse recurso, conforme proposto na atualidade, enfrenta limites para se contrapor às contradições econômicas e sociais no modelo capitalista, pois na medida em que se mostra submetido à lógica da acumulação capitalista, atende menos à função de garantia do direito à cidade, servindo, portanto, muito mais para dar maior visibilidade aos interesses capitalistas.

É preciso atentar para o fato de que o planejamento das cidades nas sociedades capitalistas via políticas públicas, tende a considerar a gestão pública numa atividade meramente técnica e administrativa, “[...] produzindo um ocultamento dos conflitos de interesses presentes na dinâmica societária” (VILLAÇA, 2005). O que se apresenta na práxis é que uma grande parcela da população não dispõe de serviços de infraestrutura como saneamento, educação, moradia, saúde, segurança, transporte, emprego, etc. tendo como vias de trabalho apenas programas oficiais de geração de renda, que é o quadro real da desigualdade e da segregação constantemente reproduzida pela concentração dos serviços e equipamentos de uso coletivo nos espaços da cidade mais favoráveis as famílias com maior renda.

A cidade contemporânea, cada vez mais espalhada no âmbito da região, constitui-se em lugar privilegiado para a produção de mercadorias, tornando-se também uma mercadoria especial. Na composição atual das cidades manifesta-se o interesse na escolha de localizações que privilegie as atividades e setores produtivos, relacionados a vantagens econômicas e ao maior consumo. Segundo Schvarsbergp (1999, p. 328),

[...] o conceito de Direito à Cidade remonta a bem mais do que a construção de moradias e ampliação generalizada do acesso a esse e outros bens materiais; ou mesmo ao direito de ir e vir, para toda população urbana; [...] a produção social do espaço e o direito à cidade na sua luta pelo direito de criação e plena fruição do espaço social. Com isso, avança em concepções de cidadania que vão para além de direitos básicos, como o de voto e expressão verbal; está tratando de formas de democracia direta, de controle direto das pessoas sobre a forma de habitar e de transformar a cidade, produzida como obra humana coletiva em que cada indivíduo e comunidade têm preservados espaços para manifestar sua diferença.

Para Lefebvre (2010, p. 52), “[...] a cidade tem uma história. Ela é a obra de uma história, isto é, de pessoas e grupos bem determinado que realizam essa obra nas condições históricas”. A cidade é fruto do trabalho coletivo de uma sociedade e nela está materializada a história de um povo, suas relações sociais, políticas, econômicas e religiosas; sua existência ao longo do tempo é determinada pela necessidade humana de se agregar, de se interrelacionar. Segundo Harvey (2012, p. 74) “[...] o direito à cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a

recursos urbanos; é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade”. A liberdade da cidade é o direito de mudar a cidade de acordo com os nossos desejos, de fazer e refazer a nós mesmos e às nossas cidades como um dos mais preciosos bens do cidadão.

O centro da cidade sempre se apresenta como resultado de uma disputa entre classes com diferentes condições de acessibilidade quanto ao controle, uso do tempo e a energia gasta nos deslocamentos. Em uma sociedade desigual do ponto de vista socioeconômico como o Brasil, alguns habitantes têm melhores condições de deslocamento e melhor acessibilidade a determinados lugares do que outros. A cidade, nas palavras de Robert Park (1967, p. 3 *apud* Harvey, 2012, p. 74).

[...] é a tentativa mais bem-sucedida do homem de reconstruir o mundo em que vive o mais próximo do seu desejo. Mas, se a cidade é o mundo que o homem criou, doravante ela é o mundo onde ele está condenado a viver. Assim, indiretamente, e sem qualquer percepção clara da natureza da sua tarefa, ao construir a cidade o homem reconstruiu a si mesmo.

O processo de urbanização sempre foi um fenômeno de classe, onde o excedente extraído desse controle capitalista sempre esteve em poucas mãos. Esta situação de distribuição que persiste sobre esse tipo de capitalismo emerge numa conexão estreita entre o desenvolvimento industrial a urbanização. Assevera Harvey (2012, p. 73) que “[...] vivemos num mundo onde os direitos de propriedade privada e a taxa de lucro se sobrepõem a todas as outras noções de direito”. A qualidade de vida urbana tornou-se uma mercadoria, assim como a própria cidade, num mundo onde o consumismo, o turismo e a indústria da cultura e do conhecimento se tornaram os principais aspectos da economia política urbana.

A cidade deve funcionar como um corpo político coletivo, um lugar no interior do qual e a partir os habitantes devem procurar superar o isolamento e remodelar a cidade segundo uma imagem diferente da que apresentam os empreendedores, que são apoiados pelas finanças e pelo capital corporativo. A questão de que tipo de cidade queremos não pode ser divorciada do tipo de laços sociais, relação com a natureza, estilos de vida, tecnologias e valores estéticos desejados, já que antes de um direito individual é um direito comum e que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização.


A moradia, como uma necessidade básica e fundamental para produção e reprodução da força de trabalho significa também o direito à moradia digna que

envolva, além da oferta de unidades habitacionais, um conjunto de fatores como: urbanização, regularização, infra-estrutura, qualidade de vida, transporte e toda uma articulação das políticas sociais no cumprimento da superação da desigualdade gerada na sociedade.

O direito à cidade é, portanto, um direito coletivo existente, como o direito dos habitantes presentes e das futuras gerações de ocupar, usar e produzir cidades justas, inclusivas e sustentáveis como um bem comum, por meio de uma interpretação extensiva e analógica da proteção da cidade como bens culturais de acordo com as convenções internacionais. A cidade como um bem comum contém componentes que, segundo Saule Júnior (2016, p. 75) será a “[...] cidade livre de qualquer forma de discriminação, uma cidade com maior participação política, com espaços públicos de qualidade, com igualdade de gênero, com economias inclusivas, ou seja, uma cidade que cumpra as suas funções sociais”.

A convivência com a cidade, no sentido de poder consumir bens e serviços coletivos faz parte do contexto das relações com o urbano, expressando a participação por igual no processo de distribuição e apropriação desses bens e coletivos. A composição de rendimentos dos salários são condições essenciais ao provimento das necessidades. A partir do esforço empregado nesses trabalhos, o teto de rendimentos estipulados, a natureza contratual e a satisfação individual são condições básicas de que os habitantes da cidade possam gozar de serviços públicos fundamentais que garantirem a reprodução da força de trabalho.

O consumo de bens e serviços coletivos, considerado fator de integração social, deve ser esquadrihado através da execução de políticas públicas que sejam capazes de proporcionar um modo de vida integrado à cidade, onde se tenha participação efetiva e crítica no processo de construção do espaço urbano. No entanto, Engels (2010, p. 65) assinala que “[...] no coração duma grande e florescente cidade; nos milhares de becos e vielas de uma metrópole populosa haverá sempre necessariamente muita miséria que fere a vista, e muita que nunca aparecerá a luz do dia”.



IV CAPÍTULO  
PICOS (PI): CIDADE  
MÉDIA NO SEMIÁRIDO

#### **4 PICOS (PI): CIDADE MÉDIA NO SEMIÁRIDO**

As cidades médias ocupam posição de destaque no mundo globalizado, onde são definidas não só pelo lugar que ocupam na rede urbana, mas dentro do sistema econômico global vigente, observando a inserção dessas cidades em sua rede urbana, verificando as interações regionais e extra regionais através dos fluxos materiais e imateriais estabelecidos e a área de influência nos setores político, comercial e econômico.

Castello Branco (2007, p. 250) classifica as cidades médias pelo “[...] tamanho demográfico; pelo tamanho econômico; pelo grau de urbanização; pela qualidade de vida expressa; pela infraestrutura urbana e pela centralidade”. O tamanho demográfico é um dado significativo da dimensão e da importância das cidades, tanto no contexto regional quanto nacional. Uma cidade de 70 mil habitantes no Brasil é diferente, a depender de onde esteja localizada, se no Norte, no Nordeste ou no Sudeste.

Um indicador importante divulgado pelo IBGE (2014) mostra que no Brasil as cidades médias foram as que mais cresceram, com mais de 1%. São regiões que têm 66% dos municípios e que concentram 94% da população brasileira. No Nordeste, são consideradas cidades médias aqueles que concentram de 50 a 100 mil habitantes. O crescimento de cidades médias no país entre 100.000 e 500.000 habitantes, entre 1970 e 2010, deu um salto de 55 para 214, o que demonstra um crescimento bastante significativo.

O Decreto Lei Estadual de nº 11.222/2004, reconhece como área de domínio do semiárido piauiense uma extensão territorial de 156.241,25 Km<sup>2</sup> com um total de 151 municípios correspondendo 62,1% em relação ao total de 223 municípios do Estado. O solo do Piauí é, em geral, de média a baixa fertilidade natural, mas apresenta grande potencialidade agrícola, devido às condições físicas e topográficas.

A Caatinga piauiense abriga algumas das mais importantes áreas de preservação deste bioma: o Parque Nacional da Serra da Capivara e a Serra das Confusões localizadas na região Sul do Estado. Os cactos são os vegetais típicos da



região e se apresentam como um dos principais representantes da flora da Caatinga do Piauí como xiquexique, mandacaru, unha-de-gato, e outros.

A divisão territorial do Estado apresenta as necessidades e potencialidades de cada aglomerado, identificando as oportunidades e ameaças para o seu desenvolvimento. Sobre a regionalização do Piauí, os territórios se desenvolveram a partir das particularidades entre os aspectos físicos e econômicos de cada território e suas especificidades. Os eventos regionais do Estado foram divididos em 04 macrorregiões: Cerrado, Semiárido, Meio-norte e Litoral, que demonstram um semiárido piauiense de grandes potencialidades econômicas e sociais.

As transformações na dinâmica demográfica da cidade de Picos a partir das décadas de 1980-1990 evidenciam o acelerado processo de urbanização, quando “[...] a população urbana ultrapassa a rural, representando 79,42% da população total de 73.414 habitantes” (IBGE, 2010). Localizada na região Centro-Sul do Estado do Piauí, distando 320 km da capital Teresina, a uma latitude 7°04’37” Sul e a uma longitude 41°28’01” Oeste, situada entre picos montanhosos e no cruzamento de várias rodovias, é cortada pelo trecho inicial da Rodovia Transamazônica – principal entroncamento rodoviário do Nordeste – ligando o Piauí ao Maranhão, Ceará, Pernambuco e Bahia.

Localizado no semiárido nordestino, o município de Picos se caracteriza na condição climática de um cenário seco; quando o cenário de chuvas muda para regular ou chuvoso, assinala-se como área de domínio climático sub - úmido seco. Considerado principal centro de atração demográfica, a dinâmica populacional observada nos censos demográficos evidencia uma inversão da localização, apontando de um lado, o decréscimo da população rural em todos os municípios, e de outro, o crescimento.

Os principais setores que movimentam a economia do município são o comércio varejista, a indústria, a agricultura e a pecuária. Na agricultura, destaca-se na produção de castanha de caju e mel, através de projetos de apicultura, uma viabilidade econômica e dinâmica ao buscar dentro das próprias comunidades a promoção apícola de Picos em mercados globalizados e competitivos, favorecendo a competitividade das empresas instaladas, habilitando-as a comercializar o mel em diversos estados brasileiros e no mercado internacional.

Apesar de estar localizada numa área do semiárido piauiense, exerce destaque por sua importante reserva de água subterrânea ocorrente na bacia

sedimentar do Rio Parnaíba. Projetos nessa modalidade vem desenvolvido estudos com a finalidade de levantar, caracterizar e propor soluções reais visando à exploração sustentável de aquífero na região, apresentando características de qualidade de águas elevadas e alta capacidade de armazenamento. São registrados no município enormes lençóis freáticos, constituindo ainda fontes naturais de água mineral, qualificando-o como um bem natural de elevada riqueza para o município.

Cortado por várias rodovias que favorece o acesso às demais regiões, tem sido nomeada de eixo convergente do Território do Vale do Guaribas, incluindo trinta e nove (39) municípios, tendo nas suas proximidades inúmeros povoados, cidades e vilas que se utilizam da estrutura, na aquisição de bens e serviços de toda natureza, sendo fator decisivo para sua dinamicidade econômica.

As cidades médias no Brasil tem uma predominância de até 100 mil habitantes, caracterizando os termos em nível de complexidade da divisão do trabalho ou diversificação de bens e serviços ofertados localmente. Sua dinâmica de desenvolvimento é acentuada pelo comércio, pela prestação de serviços e pela infraestrutura que tem adquirido devido a grandes investimentos no âmbito do desenvolvimento.

Como instrumento de intervenção das políticas de planejamento urbano e regional, reforçam a intenção de atenuar a redução das disparidades regionais, justificando-as como “[...] pontos mais estratégicos à localização dos equipamentos de distribuição comercial para as regiões em que se situam, sem apresentar os problemas de congestionamento de trânsito e comunicação encontrados nos grandes centros urbanos” (AMORIM FILHO, 1984, p. 13).

No contexto das cidades piauienses, Picos exerce destaque como um município que vem crescendo significativamente e esse crescimento vem impulsionado pelo comércio e serviços na área de saúde, rede bancária, redes e filiais de vendas de diversos produtos, construtoras e educação de ensino superior, destacando a construção de shoppings, hotéis, etc. O fenômeno da urbanização contribuiu para o crescimento exagerado dessas aglomerações, trazendo a necessidade de se discutir a planificação urbana da cidade, ampliando o domínio do planejamento urbano regional.

#### 4.1 PICOS: implicações econômicas, políticas e sociais.

A colonização do Piauí se deu do interior para o litoral, ainda na segunda metade do século XVII, com a chegada do português Domingos Afonso Mafrense, que ocupou a terra pela concessão de sesmarias, dando origem aos núcleos de povoamento, às vilas e às fazendas de gado. O primeiro núcleo populacional de Picos originou-se de uma fazenda de gado da família Félix Borges Leal, português vindo da Bahia, que instalou a fazenda Curralinho, às margens do rio Guaribas, sendo elevada à categoria de cidade em 12 de dezembro de 1890.

O município no seu princípio era eminentemente rural, sem estradas, sem contato com regiões mais desenvolvidas, sem energia elétrica, água encanada e telefone. Antes da ocupação das terras da região por portugueses, as áreas eram ocupadas pelos índios Acoroás e Jaicós (ALBANO; ALBANO, 2011). O povoamento dessa região somente se dará por volta dos anos de 1700, pela passagem de fazendeiros que levavam gado e escravos para o Ceará e Pernambuco, se instalando às margens do Rio Guaribas, pela abundância em água, pela dimensão dos picos e morros que lhe protegiam de possíveis aventureiros.

Tornaram-se possuidores e proprietários de grandes áreas de terras, tendo o Sr. Antônio Borges Leal Marinho e seu descendente, Sr. Félix Borges Leal, através da Fazenda Curralinho, para a criação de gado e agricultura. Os primeiros currais de propriedade de Miguel Borges Leal, local onde hoje fica a Rua Velha, em Picos. Em 1832, Roberto Borges Leal e seus irmãos, filhos e herdeiros de Miguel Borges Leal trouxeram os primeiros franciscanos para pregar missões na Fazenda “[...] na década de 1830 Roberto Borges Leal e seus irmãos, [...] construíram a capela, hoje Igrejinha do Sagrado Coração de Jesus [...]. Ao redor da capela foram se agrupando casas que deram origem ao povoado, vila e, mais tarde, cidade de Picos” (ALBANO; ALBANO, 2011, p. 30).

Em 1854, Picos registrava 6.982 habitantes, dos quais 5.982 eram homens livres, 991 eram escravos e 19 estrangeiros (ALBANO; ALBANO, 2011, p. 35). Em meados de 1880, a Vila recebe uma leva de famílias de italianos refugiados das lutas pela unificação da Itália, que aqui constituíram famílias, contribuindo para o enriquecimento econômico, político e cultural local (ALBANO; ALBANO, 2011, p. 36).

Assim, o processo de formação do território foi influenciado pelos aspectos econômicos que se formaram, envolvendo diversos fatores e múltiplas

determinações, tendo destaque a sua posição geográfica as margens de um rio onde hoje está localizada a cidade. O Rio Guaribas como rio perene que era, influenciou a formação de fazendas de gado na região motivadas pela água abundante, os grandes pastos e a situação geográfica de sua localização entre morros, protegendo os primeiros habitantes de possíveis invasores.

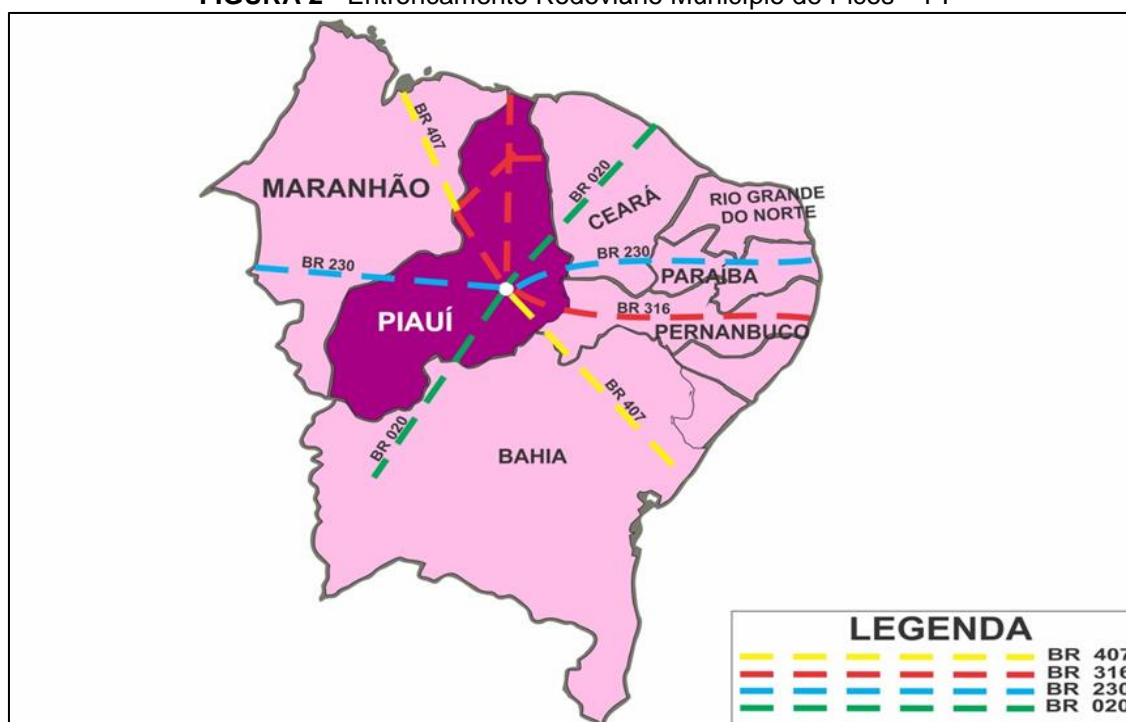
As famílias que ocuparam a bacia do Rio Guaribas, região em que está localizado o município de Picos, procuraram desenvolver uma agricultura de subsistência ou atividades agropecuárias em virtude da estrutura fundiária da região assinalada por minifúndios. Segundo Marques (2015, p. 57), o minifúndio caracteriza-se como “[...] uma pequena gleba que, não obstante trabalhada por uma família, mesmo absorvendo-lhe toda a força de trabalho, mostra-se insuficiente para propiciar a subsistência e o progresso econômico e social do grupo familiar”.

Nos anos de 1940 a cidade de Picos (PI) registrava uma população de 40.647 habitantes. Foi um período promissor para o município com a construção do mercado público, a instalação da luz elétrica e a fundação do primeiro Grupo Escolar. Na década de 1950, as atividades responsáveis pela participação no produto bruto municipal eram,

[...] unidades processadoras de matérias-primas como usinas de beneficiamento de algodão, arroz, cera de carnaúba e maniçoba; curtumes, padarias, casas-de-farinha e engenhos-de-cana. [...] Em decorrência da dificuldade de concorrência com unidades industriais paulistas, mais modernas e capazes de produzir em maiores escalas, as indústrias de processamento e transformação de Picos foram desaparecendo (DUARTE, 2002, p. 21).

A construção de algumas rodovias (Figura 2), veio favorecer o intercâmbio entre as regiões Sudeste e o Nordeste - a BR 116, ligando o Rio de Janeiro (RJ) a Salvador (BA), Fortaleza (CE) a Picos (PI). Quando da década de 1970, com a instalação do terceiro BEC (Batalhão de Engenharia e Construção), em virtude da construção da BR 407 que liga o município de Picos (PI) a Petrolina (PE), várias obras foram construídas, principalmente de infraestrutura, o que favoreceu o desenvolvimento da economia.

**FIGURA 2 -** Entroncamento Rodoviário Município de Picos – PI



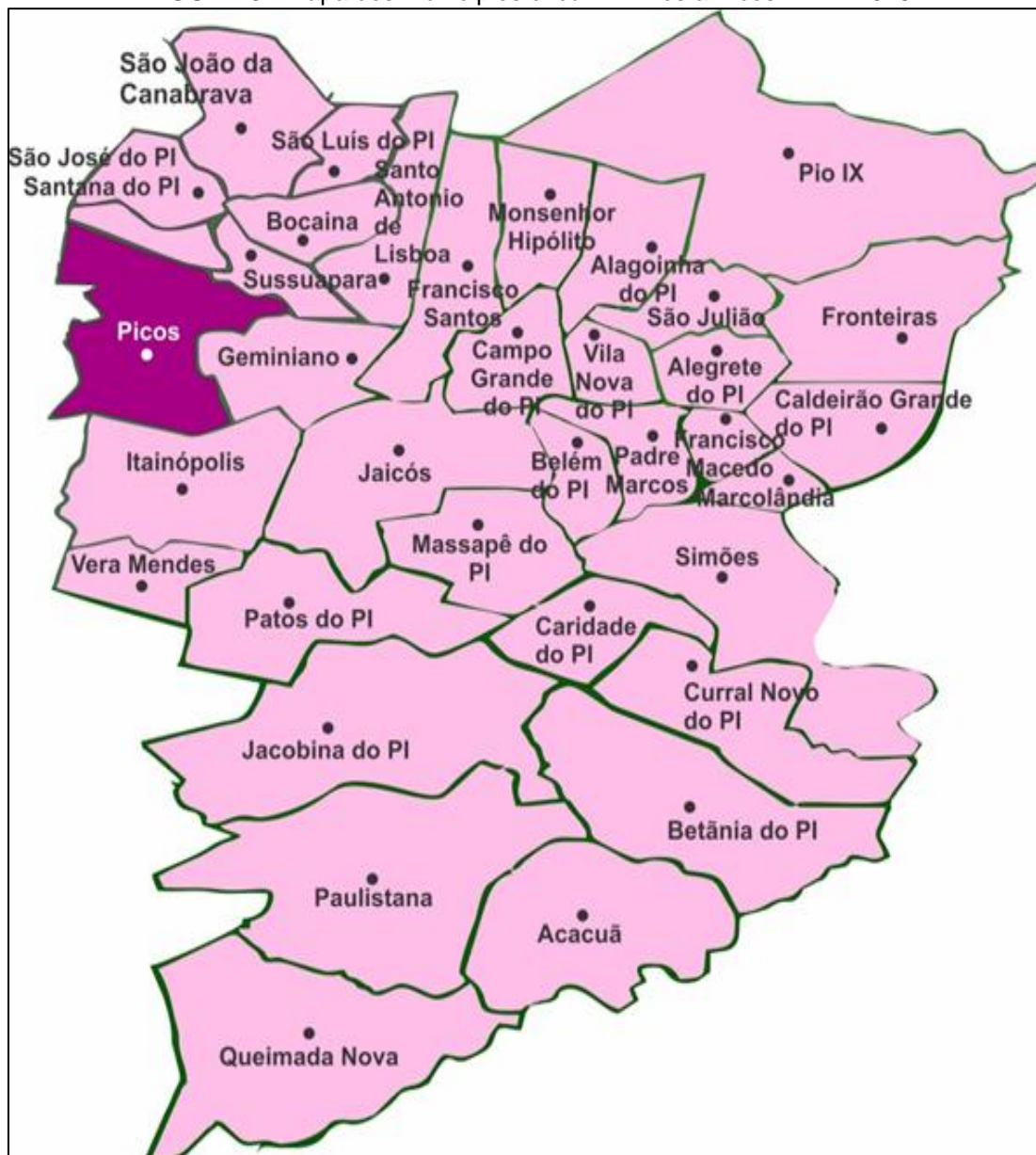
Fonte: Fundação CEPRO (2010).

Uma população que em 1950 era de 8,35%, passou para 76,18%, em 2000, indicando a grande migração das populações rurais para a cidade e o crescimento gigantesco da taxa de urbanização populacional no município. No ano de 2010 essa população passou a representar 79,42% de um total de 73.414 habitantes (IBGE, 2010). Essas transformações na estrutura populacional acompanham as mudanças na economia do município e sua localização privilegiada como encruzilhada de caminhos e estradas, contribuindo para um fenômeno que a singulariza no interior nordestino, sendo visto como um centro de convergência estadual.

Afirma Duarte (1995), situada entre diversas cidades piauienses, encontra-se comprimida no corredor formado pelo morro e pelos picos, sendo parada obrigatória para outras cidades e outros Estados da Federação brasileira. A cidade de Picos sempre constituiu ponto de passagem, de transporte e comercialização, sendo hoje um importante entroncamento rodoviário para onde convergem as BR 316, 020 e 407, que dão acesso às regiões Norte, Centro-Oeste e Sudeste do país. Essa característica determinou o desenho da cidade, favoreceu o comércio e o

intercâmbio cultural com as demais regiões, contribuindo para ocupar posição de centro comercial e regional de significativa importância no estado do Piauí.

**FIGURA 3** - Mapa dos municípios circunvizinhos a Picos – PI – 2016



**Fonte:** Secretaria Municipal de Transportes – Picos – PI, 2016.

Picos caracteriza-se por uma cidade eminentemente urbana, ocupando uma área de 535. 000 km<sup>2</sup>, com uma população de 73.421 habitantes, sendo que destes, 54.627, ou seja aproximadamente 74% estão localizados na zona urbana e apenas 18.794, o que equivale a cerca de 26% estão na zona rural (IBGE, 2010). Conta também com um fluxo constante da população dos municípios circunvizinhos (Figura 3), o que contribui decisivamente para sua dinâmica econômica e,

consequentemente, para o desenvolvimento das funções urbanas nos setores de saúde, educação, serviços bancários e comércio, assumindo posição de destaque na região/território e no estado.

Nomeada de eixo convergente do Território do Vale do Guaribas, tem nas suas proximidades inúmeras vilas, cidades e povoados que se utilizam da estrutura, na aquisição de bens e serviços de toda natureza, facilitando o acesso a centenas de municípios que estão localizados aos arredores, formando uma espécie de rede e uma população flutuante que se utiliza desse comércio diariamente, conferindo-lhe a condição de pólo comercial e impulsionando a arrecadação tributária, segundo dados da Fundação CEPRO (2010), Picos é o “3º PIB do Estado, o equivalente a R\$ 747 milhões.

Atualmente, desenvolve uma economia baseada na atividade comercial. O setor de serviços é o de maior expressão, gerando o equivalente a 53% da receita do município. A agropecuária e a indústria respondem por 28,3% e 18,7%, respectivamente (IBGE, 2010). O município apresenta um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,703 considerado médio (PNUD, 2010) e o Fundo de Participação dos Municípios, que é uma transferência constitucional originada da arrecadação total de Imposto de renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), constou R\$14.941.980,18, em 2010.

Segundo Duarte (2002), das condições ambientais especiais – água subterrânea, baixios e brejos, manancial de água acumulada na Barragem de Bocaina – permitem a diversificação da agricultura, sem prejuízo das lavouras tradicionalmente cultivadas no município e na microrregião. As transformações na dinâmica demográfica do município de Picos, a partir da década de 1980 evidenciou o acelerado processo de urbanização e o acentuado crescimento comercial.

A tradicional Feira de Picos, considerada a maior do Nordeste Ocidental, concorre com a de Caruaru (PE) e Feira de Santana (BA). Criada ainda no século XIX, sempre atendendo uma grande população que vem de todos os municípios circunvizinhos, durante todos os dias da semana, se esparrama pelas ruas centrais com suas bancas de temperos, verduras, artesanato entre outras coisas. Situada ao redor do Mercado Público Municipal, na feira são vendidos produtos das mais variadas naturezas, desde frutas, verduras, cereais, ervas medicinais, carnes, bem como produtos manufaturados como roupas, calçados, bolsas, panelas e outros

utensílios como artigos eletrônicos e importados, sendo considerada uma das maiores feiras ao ar livre do país.

Ocupando todo o centro da cidade, concentra um número elevado de feirantes e barracas pelas ruas, apresentando-se como fonte de riqueza para o município, pois várias pessoas através do trabalho informal conseguem manter suas famílias desenvolvendo tamanha presteza; uma atividade desenvolvida pelos antepassados, que plantavam para consumir em seus lares e depois de algum tempo, começaram a plantar para ser vendido nos espaços da feira.

Fundamentada nos princípios do Cooperativismo, do desenvolvimento sustentável e da Economia Solidária, a grande parte de produtos agrícolas está vinculada às duas Centrais de Cooperativas Instaladas em Picos, que são a Central de Cooperativas de Cajucultores do Estado do Piauí (COCAJUPI), que resultou na aquisição da castanha de caju direto dos produtores por meio do financiamento da Companhia Nacional de Abastecimento que ultrapassou um milhão de reais, se constituindo em um empreendimento baseado na economia solidária, coletiva e cooperativa, exportando no mercado interno para a capital do Estado e para mais onze Estados e exportando para a Itália.

A Casa APIS (Central de Cooperativas Apícolas do Semiárido Brasileiro), cooperativa que conquistou a quarta posição na pauta de exportação do mel brasileiro e o primeiro lugar nas exportações de mel do Piauí, exportando internacionalmente para os Estados Unidos, a Alemanha e o Reino Unido. O mel é um diferencial na balança comercial do município, gerando um acentuado faturamento tanto no mercado externo quanto no mercado interno. A Casa APIS estimula a formação de parcerias estratégicas ao desenvolvimento do pequeno negócio, o empoderamento da classe produtora e as políticas públicas de inclusão do agronegócio familiar como o programa de incentivo fiscal no Estado e o acesso ao crédito de fundos sociais.

O mercado imobiliário em Picos se revela como rico empreendimento no âmbito habitacional, tendo como destaque condomínios de alto padrão de qualidade, empreendimentos elencados também em dois grandes Shopping Center - Piauí Shopping e Picos Plaza Shopping Empreendimentos, servindo de motivação ao comércio na região. Uma das atividades de maior crescimento no campo empresarial no município tem sido o investimento em empreendimentos na



construção civil, o que vem afirmar o potencial do capital privado sobre o fenômeno da habitação.

Quanto ao IDH e à renda per capita, os números refletem certo equilíbrio com a média dos parâmetros nacionais. Entretanto, há que se colocar oportunamente que a soma das riquezas produzidas, dividida pela quantidade de habitantes não expõe a realidade de expropriação dos bens em que vive grande parcela da população. Considerando que seu bom desempenho corrobora para sua condição de centro dinâmico da região e do estado do Piauí, seu contingente populacional, a elevada taxa de urbanização e seu dinamismo econômico confirmam uma cobertura positiva nos serviços, permitindo que seus habitantes usufruam de uma melhor qualidade de vida.

Analisando o município de Picos sobre o ponto de vista político, percebemos que na sua formação histórico-política, o acesso aos recursos de poder estiveram concentrados nas mãos de poucos, que passaram a exercer a prerrogativa de definir quem deveria ascender às posições de comando da política local. A atuação política das elites piauienses nas primeiras décadas do século XIX teve por base o processo de organização das forças políticas locais como o poder dos coronéis e a participação dos senhores de terra quanto aos seus apadrinhados no aparelho político administrativo. Segundo Dias (2014, p. 8),

Como as grandes famílias já eram bastante influentes, com parentes lotados em altos cargos federais, e possuidores de formação intelectual elevada, conseguida em boas universidades país afora, foi uma consequência política a manutenção do poder na cidade e a conquista da fidelidade dos eleitores que recebiam os pequenos favores e presentes como atitudes de grande benevolência. [...] Sempre as famílias que tinham influência política aqui são as mesmas de hoje, da ARENA: Helvídio Nunes de Barros e sua família, os Baldoínos. Do lado do MDB: João de Moura Santos, Waldemar de Moura Santos, Severo Maria Eulálio, Urbano Maria Eulálio, Celso Eulálio.

Esses burocratas pertenciam a famílias sólidas, constituídos com laços familiares e patrimoniais, adquirindo pré-requisitos para formarem a elite local: o poder político. Utilizavam-se da máquina administrativa para garantir os interesses do seu grupo. Por outro lado, o prestígio do coronel era imenso na estrutura de poder local, representando, muitas vezes, o bem e o mal na política local. Os coronéis intermediavam os favores pessoais daqueles que, de algum modo, dependiam das autoridades, se confirmando com a nomeação do coronel Francisco Santos, político que assumiu o governo de Picos em dois momentos: 1918 e 1946.

Uma vez tornadas autoridades, essas pessoas passavam a ter acesso e controle sobre os mecanismos de dominação. Conforme Albano (2011, p. 63), a “[...] comunidade picoense era formada por fazendeiros/coronéis, agricultores, comerciantes, comerciários, funcionários públicos, professores, estudantes, operários, pequenos industriais e profissionais liberais”. No entanto, nas relações de poder, o que vigorava era a supremacia dos coronéis que “[...] possuíam um poder imenso, representando muitas vezes o bem e o mal na política local; [...] exerciam a intermediação dos favores pessoais para aqueles que, de algum modo, dependiam das autoridades estaduais” (SOUSA, 2009, p. 97).

A tomada de poder a nível nacional pelo golpe do então Getúlio Vargas, não possuiu grande repercussão na cidade, “[...] reinando o silêncio e a aceitação, embora isso não queira dizer que o picoense fosse apolítico” (DIAS, 2014, p. 2). A Era Vargas na Presidência apresentou três fases: a primeira fase do Governo Provisório (1930-1934), Getúlio governou na condição de líder de um movimento revolucionário vitorioso; Na segunda fase manteve-se no poder apoiado na Constituição promulgada em 1934. E na terceira fase, Governo Ditatorial/Estado Novo (1937-1945), após um golpe de Estado, perpetuou no poder e implantou um regime autoritário, que imobilizou a democracia no país (JORNAL A LIGA, 1933).

Entre os anos de 1938 a 1945, Adalberto de Moura Santos, fazendeiro e pecuarista, vereador, deputado estadual e prefeito em Picos, governando por quase dez anos. Realizou inovações no município com a construção de algumas obras, porém seu governo apresentou-se autoritário e conservador, tratando os seus adversários políticos com ferocidade. Quando da sua queda em 1945, a população picoense comemorou como se tivesse vencido uma guerra.

Com a redemocratização do país em 1946 os partidos que tomaram conta do cenário nacional político foram o PSD (Partido Social Democrático), ligado aos coronéis da política e a UDN (União Democrática Nacional) atrelada à burguesia comercial, classe média e populares urbanos. Em todos os estados, os interventores foram substituídos, demitindo todos os prefeitos municipais, substituindo-os por pessoas da UDN (União Democrática Nacional). Segundo Albano (2011), os prefeitos que se elegeram pela UDN foram: Celso Eulálio (1948-1951), Justino Rodrigues da Luz (1951-1955), logo em seguida, Helvídio Nunes de Barros (1955-1959), novamente Justino Rodrigues da Luz (1959-1962) e João de Deus Filho (1963-1967).

O Ato Institucional promulgado pelo marechal Castelo Branco (1964-1967), que inviabilizou os direitos dos partidos políticos de prosseguirem com ideologias diferentes, decretando o bipartidarismo, restando apenas dois partidos oficiais, ARENA e MDB, com o objetivo de inibir fluxos de ideologias contrárias ao regime, dentre elas, o comunismo. Segundo Castelo Branco (2008, p. 121-155), no final do século XIX e início do século XX, as mudanças advindas com a implantação do regime republicano apontavam para novos padrões de comportamentos sociais, nos quais os valores vinculados ao mundo tradicional e rural eram questionados, e novas formas de sociabilidades criadas pela racionalidade burguesa e veiculadas por uma cultura escrita procuravam se impor como norma à sociedade.

Esse fechamento no sistema político, no sentido de que o acesso aos recursos de poder estiveram concentrados nas mãos de alguns poucos, que, a partir do controle à entrada, definindo quem deveria ascender às posições de comando da política caracterizou uma oligarquia, baseada em critérios de adstrição, impedindo aqueles àqueles que desejavam participar da vida pública. Em função dessa oligarquia, detentora do poder, perdurou nas relações entre o caboclo e os coronéis. Essa prática política provocou uma vida lenta as cidades, sem estradas, sem energia elétrica, água encanada, telefone e outros bens públicos. Segundo Bomfim (2003, p), concentração de riqueza e carência de dinamismo econômico geram atraso e baixo desenvolvimento.

O município, desde a sua origem, tem marcado na sua formação social e política a contradição de grupos dominantes e dominados, constitutivo de uma relação de dominação e subordinação. As autoridades político-administrativas reproduzem desde os seus primórdios as normas de submissão, quando políticos a nível municipal, estadual e federal eram indicados pelo presidente da República. A partir da década de 1970, ocorre a última eleição norteada pelo bipartidarismo, perdendo a vigência no início da década de 1980, com a extensão do processo de abertura política, resultando dessa eleição personalidades que de algum modo haviam construído trabalhos no campo interno e externo da política partidária.

Os anos subsequentes seguem o curso do tempo com características bem diversificadas. Cada líder político pautou suas ações em um determinado tipo de atividade. Em 1982 tivemos no Poder Executivo em Picos os partidos PDS e o PMDB, com o Prefeito Dr. Abel de Barros Araújo (PDS) e o Vice-Prefeito José Neri de Sousa (PDS), que governou de 1983 a 1988. Entre 1989 a 1993, elegeu-se o

Prefeito José Neri de Souza e Vice-prefeito Osvaldo Alves Costa, eleitos pelo PFL coligado ao PDS.

Um período de dificuldades devido à crise que se alastrava por todo o país, bem como a seca que se agravava no Nordeste, agravando a situação do agricultor na região. No seu governo o executivo tentou implantar novas ações no plano de governo, com efeito duradouro que priorizassem atender o coletivo, o povo. O interesse em priorizar o desenvolvimento das ações políticas em benefício da implantação de ações com efeitos duradouros no desenvolvimento da cidade e, por conseguinte, da população picoense,

Conhecido como o “Romeiro do Nordeste”, assumia uma política com um viés protecionista, já que desde o ano de 1975 organizava caravanas de romeiros rumo às cidades de Juazeiro do Norte e Canindé no estado do Ceará e implementação do programa social “Sopão”, fornecendo alimentação gratuita a cinco mil pessoas entre os anos de 1997 e 1998. Foi eleito vice-prefeito do município em 1982 na chapa do médico Abel de Barros Araújo, a quem sucedeu em 1988 ao ser eleito prefeito de Picos quando já estava filiado ao PFL. Com o passar dos anos tornou-se adversário político de seus até então aliados e deixou a legenda pefelista sendo eleito deputado estadual pelo extinto PPR em 1994 e com a criação do PPB cerrou fileiras no partido sendo eleito prefeito de Picos em 1996 e reeleito no ano 2000.

Seu governo foi marcado por diversos acontecimentos em Picos, onde merece destaque o primeiro concurso público para professores da educação municipal, reestruturando as escolas com professores de qualidade, onde na oportunidade qualificou os profissionais da educação com cursos de licenciatura, em uma parceria entre a Prefeitura Municipal e a UFPI, melhoria no ensino público com a criação de dezoito escolas municipais com ensino fundamental de 5ª a 8ª séries, implantação do Curso de Alfabetização de Jovens e Adultos, manutenção e funcionamento de creches municipais.

Construiu o Hospital O Dia, responsável pelo tratamento de pacientes que sofrem de distúrbios mentais e implantou equipes do Programa Médicos da Família, implantou programas de inclusão como o PETI, Bolsa Escola, Bolsa Renda e Bolsa Saúde, beneficiando treze mil pessoas em Picos. Mesmo mediante esse cenário, ao término do seu governo, José Néri foi preso no ano de 2007 acusado de corrupção, sendo condenado há quatro anos e seis meses por desvio de verbas públicas em

licitações, improbidade administrativa, dentre outros, respondendo a vários processos na Justiça Federal.

Em 2005-2008 (PMDB) 2009-2012 (PP) foi candidato a prefeito no município de Picos - PI , Gil Marques de Medeiros ou “Gil Paraibano” como ficou conhecido, onde saiu vencedor na primeira vitória oposicionista em eleições, sendo candidato à reeleição em 2008, seguindo seu mandato como prefeito até 2012. Sua administração se voltou para os setores de infraestrutura e educação, realizando concursos públicos para todas as áreas. Construções de sala de aula e o crescimento da rede pública municipal de educação, principalmente a ampliação de creches.

Ampliou os espaços da cidade, construindo obras públicas em bairros mais afastados, favorecendo o crescimento e desenvolvimento urbano. Ampliou obras em infraestrutura e saneamento como a lagoa de tratamento de esgoto e a rede de esgoto da cidade. Combateu o desemprego com programas de geração de renda e incentivou o programa de agricultura familiar. Apoiou a implantação de projetos em Parceria com a Fundação Banco do Brasil como as cooperativas da Casa APIS E COCAJUPI e apoiou a implantação do Programa Habitacional, Residencial Luiza Gomes de Medeiros, Bairro Morada do Sol como grandes projetos no setor imobiliário privado, privilegiando grandes empresas. Por ser empresário, trabalhou muito na perspectiva de crescimento do desenvolvimento econômico e do capital privado.

A gestão 2012-2016 mudou os rumos da história política em Picos-PI, considerando-se uma transformação na gestão municipal. Após tentativas do Partido dos Trabalhadores (PT) de chegar a Prefeitura de Picos, finalmente o sonho se realizou. Em 1996 e 2000 o partido empolgou a população com a candidatura de militantes do partido, mas que só veio a se concretizar em 2012, com a chapa Kléber Eulálio para Prefeito (PMDB) e Pe. Walmir Lima para Vice-Prefeito (PT). Em 2015, Kleber Eulálio renuncia o mandato para assumir a função de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, portanto, assume o vice-prefeito Padre Walmir, 2015-2016.

Padre de formação, coordenador diocesano de Pastoral, passou quatros anos a frente do Seminário na formação de seminaristas. Coordenou a Caminhada da Paz e assumiu a Paróquia de São José Operário, Bairro São José por três anos, período em que conheceu de perto a realidade social do município. Em 2011 foi convidado

para concorrer a Prefeitura de Picos como vice, sendo eleito e assumindo por 13 meses o cargo de Secretário de Educação. Após a renúncia do Prefeito, assume a Prefeitura por 15 meses, sendo tempo suficiente para ganhar a confiança das pessoas e mostrar um jeito diferente de administrar.

A candidatura do Padre Walmir de Lima à reeleição foi recebida por um expressivo número de militantes e simpatizantes do Partido dos Trabalhadores (PT) juntamente a coligação formada pelos partidos PTB, PSD, PDT, PSL, PEN, PMN, PTC, PSB, PMDB, PC do B, PSB, PPL e PTC. A chapa para o pleito 2017–2020 elegeu para Prefeito Pe José Walmir de Lima (PT) e para Vice-Prefeito o empresário Edilson Alves de Carvalho (PTB), que pelo trabalho realizado no pleito anterior conquistou a população picoense.

A frente da Educação aprovou o Plano Municipal de Educação para o período 2015/2024. Enquanto prefeito cuidou de pavimentação asfáltica em todas as abas de morros em Picos e na zona urbana, calçamento, academias de saúde, construção de pontes / avenidas, inaugurou o Residencial Antonieta Araújo, no Bairro Belo Norte e realizou concurso público para profissionais de todas as áreas.

As inovações trazidas pela nova administração se configuram por uma gestão democrática, privilegiando a participação da sociedade civil no processo de tomada de decisões políticas, buscando a construção coletiva entre governo e sociedade civil, procurando romper as práticas clientelistas que historicamente caracterizaram a política brasileira. O governo do PT busca em sua gestão atender a políticas como promoção da igualdade e inclusão social. Os dois mandatos de Walmir revelam a participação através de conferências e conselhos, com um objetivo político e social de aperfeiçoar e aprofundar a democracia no município.

Na década de 1980 em Picos havia grande dependência política, o povo desorganizado, descrente de sua própria capacidade, desconhecia sua força transformadora. Segundo o MEB – Movimento Eclesial de Base (1983), “[...] a grande maioria de homens, mulheres e até crianças para sobreviver eram obrigadas a se submeterem ao trabalho nas frentes de serviço na construção da barragem e nas outras áreas do bolsão da seca”.

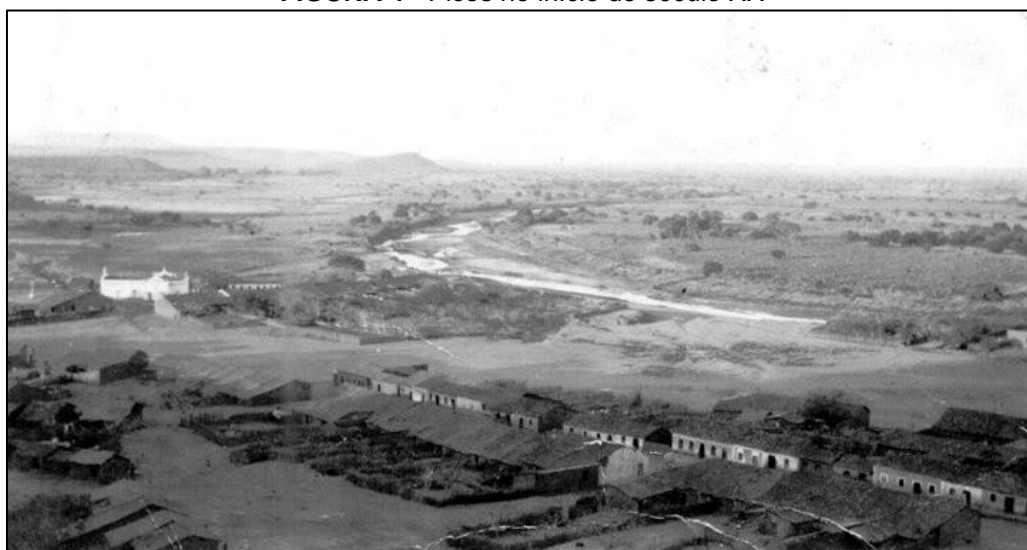
Segundo Medeiros (1996) desde meados da década de 1970, sobretudo, através da Igreja Católica, e pela ação de grupos de esquerda, formais ou informais, todo um “trabalho de base” começou a ser feito no Piauí, principalmente na periferia de Teresina. Os movimentos sociais em Picos, na fase inicial, de acordo com Rocha

(2011) realizavam ações imediatas, que compreendiam as lutas empreendidas junto ao poder público municipal pela conquista de direitos fundamentais, como água, iluminação, terra, que demonstravam a ausência de políticas públicas que garantissem o direito de viver com dignidade e cidadania

Segundo Rocha (2011), embora houvesse um planejamento prévio, levava em consideração o contexto e as ações que iam sendo reconstruídas no processo de inserção de acordo com as exigências da realidade. Geograficamente os movimentos sociais em Picos revelaram que na década de 1980, principalmente a partir de 1985, surgiram as organizações sociais na região com a participação de várias entidades como a CPT, o MEB, a FAMCC, os Sindicatos, as associações, etc. organizados pela Igreja Católica e pelo MEB - Movimento Eclesial de Base.

Essas lutas se estenderam a outros campos da sociedade e foram fundamentais para criar uma correlação de força no sistema político municipal que fizesse oposição a alguns governos que trabalharam suas práticas políticas de forma autoritária e conservadora, em sistemas políticos fechados que predominava as práticas clientelistas e paternalistas. Partidos da esquerda brasileira como o PT e o PC do B foram forças fundamentais para avançarmos em novos modelos de administração, de tantos rostos anônimos que durante muitos anos veem lutando por essa forma de ação política em Picos.

Considerando os aspectos sociais em Picos, até o século XX, o município era um aglomerado de residências de características rurais, onde alguns trechos as margens do Rio Guaribas eram dedicados a cultura de vazante em que predominava o alho, produto sobre o município passou por vários anos como grande produtor nacional. As lavadeiras eram mulheres que se apropriam da lavagem de roupas como um tipo de trabalho que gerava renda para sua subsistência e os garotos jogavam bola à tardinha. Usava-se o rio como atividade de lazer para tomar banho, já que naquela época sua água era cristalina.

**FIGURA 4 - Picos no início do século XX**

**Fonte:** Prefeitura Municipal de Picos, 2016.

À medida que os anos iam passando, o primeiro censo do IBGE (1950) aponta uma população urbana no município de 50.145 (91,65%) habitantes, aprimoramento no abastecimento de energia e no sistema de abastecimento d'água, registrou-se um acelerado crescimento na economia, na indústria e no comércio, aumentando a demanda de produtos e consumidores. Na década de 60 o cinema ou Cine Spark como era chamado tornou-se um espaço onde os jovens assistiam a filmes e seriados, compravam a famosa pipoca e também um espaço usado para shows, tanto de profissionais de renome regional e nacional como também de calouros e para o conhecimento de notícias ou outras brincadeiras.

A Praça Félix Pacheco era cartão postal da cidade onde as moças e rapazes se encontravam. Aos domingos, após a missa, ficava um frenesi de pessoas para lá e para cá, passeando na praça. Ao centro havia um abrigo em que as pessoas subiam uma escadaria como se fosse uma espécie de bar “[...] era um local de agrupamento de pessoas porque possuía o único jardim público da cidade, o coreto, poço artesiano, tanques, arborização, canteiros, gramados, bancos, além da área comercial” (DUARTE, 1991).

O crescimento urbano e a concentração imobiliária contribuíram para que os espaços de lazer se tornassem cada vez menos visível dando lugar às construções de centros de comércio e casas, com novos espaços de lazer que foram criados para atender as demandas em virtude do crescimento da cidade. Destacamos



alguns centros comerciais como o Picos Hotel, a Sorveteria Apolo Onze e o Bar do Pipoca, que era frequentado pelos boêmios da época.

A Chegada do 3º BEC (Batalhão de Engenharia e Construção) trouxe um elevado contingente de pessoas que vinham para trabalhar na construção da rodovia. Foi um momento de incentivo e crescimento aquela área da cidade, Bairro Paraibinha, que precisava alojar todas essas pessoas vindas dos mais diversos lugares do Brasil. O 3º BEC realizou várias obras como as rodovias federais BR 020 e BR 316, a construção de inúmeras barragens como a de Bocaina, a duplicação da BR 101 e a transposição do Rio São Francisco no sertão nordestino.

No final da década de 60, inicia-se a construção, em padrões técnicos, de um sistema integrado de produção, transmissão e distribuição de energia, possibilitando o surgimento de uma mentalidade empresarial para os serviços elétricos. A instalação da Cepisa (Centrais Elétricas do Piauí S. A.) proporcionou a população picoense uma distribuição de eletricidade em centenas de residências, além de serem responsáveis pela distribuição de energia, construção de instalações elétricas, recuperações de emergência, realização de reparos etc. A instalação elétrica de energia contribui para o crescimento da indústria na região de Picos.

A fundação da Escola Normal Oficial de Picos século XX em Picos ganha força sendo reconhecida pelo poder público. Começa a despontar no cenário da educação piauiense movida pela procura do saber ou pelo interesse de administradores mais sensíveis à causa; o ensino funcionava como oportunidade de libertação feminina ou a vocação pelo magistério. A qualidade do ensino melhorou e a escola ganhou o prestígio merecido pela excelente formação das normalistas que elevaram a educação elementar do Piauí ao seu melhor conceito. Contribuiu significativamente com o desenvolvimento do município recebendo alunas de toda a microrregião picoense, favorecendo o crescimento populacional, educacional e econômico.

Podemos registrar como bem social adquirido na década de 1970, o Museu Ozildo Albano que através de uma iniciativa de José Albano de Macedo (Ozildo Albano) em preservar a memória histórica da cidade conta com um arquivo, biblioteca, fonoteca e fototeca, armas, mobílias, documentos referentes à compra e venda de escravos, à batalha do Genipapo, à Guerra dos Balaios, às eleições do município de Picos e outros, recebendo diariamente uml fluxo de pessoas,

historiadores e estudantes que utilizam das informações disponíveis na instituição para realizar pesquisas e trabalhos escolares.

Em 1979, a implantação do sistema de rádio com a Rádio Difusora de Picos trouxe um projeto inovador e necessariamente ambicioso para a população picoense. O acesso a comunicação através da emissora sonora estimulou o conhecimento e a cultura a milhares de ouvintes que usam a emissora como entretenimento e transmissão de notícias nacionais e regionais. Foi fundada a Academia de Letras da Região de Picos (ALERP), com sede na cidade de Picos, como as demais academias de letras, tendo um quadro de 40 cadeiras, estimulando a leitura e a produção de conhecimento tanto da cultura popular quanto da cultura erudita.

A da primeira indústria têxtil em Picos, na década de 1970, empreendimento Indústrias Coelho S/A. Picos, gerando renda no setor secundário, favorecendo de alguma forma o crescimento econômico da região. A oferta do produto base da indústria têxtil, aliada à facilidade de se conseguir mão de obra barata, foram alguns dos fatores que estimularam a vinda de filial para Picos, investimento empresarial de cunho industrial entendido pelos picoenses com uma possibilidade de desenvolver economicamente a região fazendo com que a cidade de Picos entrasse nas vias do progresso. A empresa serviu como fonte de renda para muitos trabalhadores de Picos e da microrregião.

Nos anos de 1980 e 1990, o município se destaca no setor educacional, constituindo uma grande rede de ensino, tanto pública, quanto privada. Hoje, a rede municipal dispõe de 78 escolas, a rede estadual 17 e rede particular com 15 escolas, atendendo nos níveis de ensino infantil, fundamental e médio. Contamos com 08 (oito) instituições de Ensino Superior, com cursos os mais diversos; Na área de saúde contamos com 07 (sete) hospitais e clínicas populares credenciados pelo SUS e vários programas como PACS (Programas de Agentes Comunitários de Saúde), PSF (Programa de Saúde da Família), PCH (Programa de combate e Controle da Hanseníase) entre outros. Contamos ainda com uma rede de clínicas privadas em todas as especialidades.

Há cinco anos realizamos no mês de setembro o Salão de Livros do Vale do Guaribas (SALIVAG), um evento literário e cultural promovido pela Prefeitura Municipal e Secretaria de Educação, com o objetivo de incentivar o gosto pela leitura e pela escrita, destacando a importância do hábito da leitura como meio de adquirir

conhecimento. Há um público que acompanha as conferências e exposições, a presença de escolas no evento, através vários ônibus da microrregião vindo visitar o salão, desde crianças da pré-escola até o ensino médio, as universidades. Há um convívio saudável entre os estudantes e escritores nos bate-papos literários e contamos também com diversas palestras, shows, exposições e publicação de diversas obras.

A cidade de Picos conta com um fluxo constante da população dos municípios circunvizinhos, o que contribui decisivamente para sua dinamicidade econômica e, conseqüentemente, para o desenvolvimento das funções urbanas nos setores de saúde, educação, serviços bancários e comércio, dentre outros. Assume, assim, as características de uma cidade média, considerando a escala estadual, apresentando também muitas expressões típicas da nova lógica capitalista, com crescimento da área de serviços, da circulação de mercadorias, de serviços bancários, de outros serviços públicos e privados, a exemplo da educação com faculdades e universidades públicas atraindo jovens de outros municípios da região.

Picos dispõe de vários clubes, restaurantes e bares que oferecem a população múltiplos tipos de lazer. Conta com um grande centro comercial que oferece produtos dos mais variados tipos, fazendo girar o capital, atraindo diversos consumidores do município e dos arredores. Desenvolve diversas modalidades esportivas como a Sociedade Esportiva de Picos (SEP) e outras, atraindo equipes de outros municípios para a realização de campeonatos. Por ser um município com elevado número de cristãos, comemora dezenas de festas religiosas, possui um acentuado número de igrejas e denominações.

A concentração de renda nos grupos de comerciantes de renda alta, empresários das áreas de serviços que expressa desigualdades no acesso a esses bens e serviços contribui para a concentração de uma população de baixa renda em bairros sem serviços de infraestrutura estimulando o crescimento da violência urbano, dentre outras problemáticas sociais, sem nenhuma condição digna de vida.

Nesta perspectiva, para compreender as transformações na produção do espaço urbano picoinense faz-se necessária à realização de estudos capazes de identificar suas particularidades e determinações com o intuito de contribuir para uma análise crítica dos seus reais efeitos quanto ao planejamento e desenvolvimento, possibilitando uma maior articulação entre as políticas públicas, a formação de parceria que viabilize o alcance desses.

## 4.2 A QUESTÃO DA MORADIA EM PICOS (PI)

Nos países de economia avançada observa-se que as demandas materiais básicas de habitação, abrangendo edificação própria e infraestrutura urbana adequada, foram contempladas para a maioria da população. Ao analisar a questão da moradia no Brasil percebe-se que o problema da segregação espacial, persiste e aprofunda com a violência urbana. Persistem situações críticas de habitação deficientes em áreas centras das grandes cidades, envolvendo determinados grupos excluídos, quer por etnia, quer por renda, sendo agravado pelas sucessivas crises econômicas e desemprego, desmantelando a política estatal de habitação social. Há diferenças estruturais e históricas que acompanham esses contextos, afirma Maricato (1996, p. 75-77),

[...] a exclusão social acompanha o processo de industrialização e urbanização brasileiras. Exclusão e concentração são paradigmas constantes do capitalismo brasileiro[...]. Não é uma característica que chegou a sociedade brasileira com a chamada 'globalização'. Anovidade trazida pelo aprofundamento da pobreza nos anos foi a explosão da violência urbana, que apresenta números e dimensões até então inéditos.

A partir da década de 1950, o Brasil sofreu um processo de urbanização acelerado e excludente, incapazes de atender às crescentes demandas sociais. As grandes e médias cidades transformaram-se em cenários de segregação urbana e de desigualdade social, sendo a problemática da moradia uma das manifestações mais expressivas. Desde sua origem este processo tem sido marcado pelo difícil acesso a moradia, sobretudo, pela população de baixa renda e a rapidez com que as cidades passaram a crescer. O grande contingente de pessoas que continuamente tem se deslocado para a cidade não encontra condições adequadas para moradia, isso porque, a demanda tem superado os investimentos em infraestrutura, habitação e outros, fato que tem contribuído para o aumento de conflitos relacionados à moradia no espaço urbano.

O processo de urbanização se acelera na década de 1970, revela a complexidade dos problemas que passam a constituir o cenário das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Um indicativo da velocidade desse processo e da dinâmica socioespacial dele resultante se revela no fato de que, em

1950, a população urbana totalizava cerca de 54.713 mil habitantes ao passo que em 1980 esse índice eleva-se para 62.000 mil habitantes (Quadro 3).

**QUADRO 3** - Crescimento Populacional – 1950-1980

ANO	POPULAÇÃO			
	BRASIL	NORDESTE	PIAUI	PICOS
1950	51 941 767	17 992 094	1.045.696	54 713
1980	70 070 457	34 812 356	2.188.150	62 000

Fonte: Censo Demográfico - 2010.

As inúmeras demandas urbanas vieram alterar o perfil socioeconômico dos municípios com o crescente índice de desemprego, a queda de renda do trabalhador e a ausência de uma política nacional de habitação que superasse as ações localizadas e imediatas, desencadeando uma série de implicações para a sociedade. As desigualdades socioterritoriais e as formas de acesso à terra urbana trouxe como consequência a implantação de moradias em locais com melhores ou piores condições de acesso a serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, definindo o maior ou menor grau de apropriação das riquezas coletivas.

As transformações na dinâmica demográfica do município de Picos a partir das décadas de 1980-1990 evidenciam o acelerado processo de urbanização, quando a população urbana suplanta a rural, sendo que no Censo/ 2010 já passa a representar 79,42% da população total, sendo 47,76% formada por homens e 52,24% formada por mulheres, como mostra o (Quadro 4). Essas transformações na estrutura populacional acompanham as mudanças na economia do município, que gradativamente foi assumindo posição de destaque na região/território e no Estado. Essas características serviram para determinar o desenho da cidade, favorecendo o comércio e o intercambio cultural com as demais regiões, contribuindo para ocupar posição de centro comercial e regional de significativa importância para o Estado.

**QUADRO 4** - População total por gênero rural/urbana - Picos – PI – 2010

POPULAÇÃO	POPULAÇÃO (2010)	% DO TOTAL
POPULAÇÃO TOTAL	73 414	100
HOMENS	35. 061	47,76
MULHERES	38.553	52,24
URBANA	58.307	79,42
RURAL	15.107	20,58

Fonte: PNUD - IPEA - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2010.

No Piauí, a partir de 1960 há algumas tentativas de implantar uma política de habitação, porém, o Estado passava por fenômenos os quais ocasionavam grande pobreza e desigualdade na população, principalmente no interior. Localizado no semiárido Nordeste, o piauiense sofre essa façanha como um dos maiores problemas enfrentado pelo povo nordestino, que foi a seca do NE. Atingiu a região numa área conhecida como Polígono das Secas e envolveu os estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe e parte do norte de Minas Gerais, apontado como causas naturais, em virtude da região estar localizada numa área em que as chuvas ocorriam poucas vezes durante o ano, permanecendo o sertão por muito tempo com uma massa de ar quente e seca, não gerando precipitações pluviométricas ou chuvas.

A seca no Nordeste do Brasil remonta o século XV, sendo uma constante na literatura a abordagem sobre esse fenômeno histórico e a convivência de grande parte do povo nordestino com ele. Uma das mais catastróficas secas foi a de 1877-79, ceifando cerca de 500 mil vidas. Ao final da década de 1950, a questão ganhou destaque no Brasil e o desigual desenvolvimento do capitalismo aprofundou as distâncias econômicas e sociais entre o Sudeste e o Nordeste, com sua economia estagnada, figurando entre as áreas de maiores índices de pobreza do mundo e tendo a seca como um de seus agravantes.

Cria-se a SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), com o objetivo de conquistar êxito na economia industrial da região. Chega a ter conseguido êxito na economia industrial nos últimos anos, chegando a ter crescimento relativo acima da média nacional e ter conquistado avanços técnicos em

seu parque industrial, no entanto sua economia continuou profundamente dependente das regiões mais dinâmicas do país.

Diante de tal contexto, esse modelo produtivo como elemento dinâmico de industrialização terminou por ser um projeto legitimador de desigualdades, na medida em que os beneficiários do crescimento industrial impulsionados por essa política foram as grandes empresas. A industrialização implementada pela SUDENE criou a falsa expectativa de absorver a mão-de-obra da região, quando na verdade atraiu muito mais para a periferia das grandes e médias cidades um contingente populacional, oriundo das áreas rurais da própria região. Queiroz (2004, p. 14-15), em sua obra o “O Quinze”, escrito em 1930, vem dialogar com escritores e leitores do centro dinâmico da economia nacional sobre o fenômeno da seca, analisando que,

A partir da realidade de proprietários de terras, que apesar de terem sofrido as consequências do fenômeno climático, não foram afetados tão drasticamente quanto foram os trabalhadores destas propriedades. Rachel de Queiroz utilizou-se da temática para explorar a condição humana diante da impotência do homem frente aos acontecimentos naturais intensificados pela realidade social e econômica do sertanejo. A pobreza, a miséria e a exclusão da grande maioria não ocorrem em função de problemas naturais [...] A água acaba se tornando fonte de poder, de riqueza e de disputa, sendo que o sertanejo pobre está sempre em desvantagem em não receber nenhum benefício, como se o direito de usufruir da água fosse um favor cedido pelos latifundiários ou pelo Estado. [...] Enquanto ser humano, que possui exatamente as mesmas necessidades de sobrevivência que um grande proprietário de terra ou que um representante da população no governo, o homem simples do campo deveria ter seus direitos respeitados, e o acesso à água é um desses direitos que parece ter sido esquecido em regiões como o Nordeste do país.

Esse fenômeno provocou uma desregulação das cidades, que não gozava de infraestrutura satisfatória para receber tal quantidade de pessoas, se traduzindo nas favelas e no déficit de serviços públicos demandados, contribuindo para a ampliação dos riscos a desastres de naturezas variadas, como deslizamentos de barreiras e desmoronamentos de moradias, decorrentes da ocupação de áreas de encostas; alta vulnerabilidade socioeconômica, baixo nível de escolaridade menor, doenças, dentre outras questões.

**QUADRO 5** - Renda, Pobreza e Desigualdade – 2010 - PICOS – PI

	563,88
Extremamente pobres	6,92%
Pobres	17,93%
<b>TRABALHO E RENDA</b>	
Vulneráveis à pobreza	41, 11
Pessoas de 18 anos ou mais sem fundamental completo e em ocupação informal	43,28

**Fonte:** PNUD - IPEA - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2010.

De acordo com a Quadro 5 (Censo, 2010), 6,92% são extremamente pobres, enquanto 17,93% se apresentam em situação de pobreza. Relativo à distribuição de renda (Censo, 2010), numa estimativa populacional de 62.551 pessoas com 10 ou mais anos de idade, 40,23% tinham renda mensal de até 01 salário mínimo e 37,98% não apresentavam nenhum tipo de rendimentos. De acordo com a tabela, no item “Trabalho e Renda”, 41,11% estão vulneráveis a pobreza; 43,28% são pessoas com 18 anos ou mais sem fundamental completo e em ocupação informal. Isso demonstra que a dinâmica de acumulação e concentração do capital produz a aglomeração urbana ao demandar cada vez mais espaço de qualidade e espaços periféricos, diferenciados no acesso aos serviços e políticas públicas urbanas.

A falta de acesso ao trabalho formal e seguro, gera trabalho precarizado, se consolidando a raiz da lógica do capital que produz a desigualdade social, no embate com a concentração de riqueza das forças produtivas igual a maioria das cidades que cercam esse País, o município de Picos tem problemas econômicos, ambientais, sociais e políticos que não são diferentes das demais cidades que atravessam a realidade do nordeste.

A partir da década de 1970, as ações direcionadas ao desenvolvimento e planejamento urbano patrocinaram obras de infraestrutura básica, como estradas, água, esgoto, energia e habitação popular, que foram implementadas e direcionadas para essa área. A urbanização acelerada das metrópoles teve entre seus principais



componentes a necessidade de enfrentar a problemática da pobreza urbana e os crescentes conflitos por ocupação e uso do solo urbano, aprofundando a questão da moradia e às reivindicações dos movimentos de luta por habitação popular. Essas discussões contribuíram para adentrar na questão urbana, reservando a moradia como o centro de conflitos na cidade a partir da década a década de 1990.

Picos, situada a sudeste do Estado do Piauí, na microrregião dos Baixões Agrícolas Piauienses. Em 1982 era uma região essencialmente rural, localizada no sertão do semiárido nordestino, na área considerada polígono das secas. A partir de 2007, a região de Picos recebe uma nova classificação passando a pertencer ao Território do Vale do Guaribas localizado na Macrorregião Semiárido, onde a base econômica do território é constituída por atividades agropecuárias, tais como: mandiocultura, cajucultura, apicultura, ovino caprinocultura, bovinocultura e agroindústria de sucos e doces (ANUÁRIO DO PIAUÍ, 2007).

Uma cidade polo regional que diariamente concentra uma numerosa população flutuante de toda a microrregião e também de estados vizinhos Ceará e Pernambuco e Maranhão, pelas possibilidades de atendimento que a cidade oferece nas áreas da saúde, educação, comércio e outros serviços. Contando também com uma feira livre de grande porte e em virtude das BRs 316, 020 e 407, que se interligam entre si, o título do segundo maior entroncamento rodoviário do Nordeste, o que possibilita a ligação rodoviária com todas as regiões do Brasil.

**QUADRO 6 - DISTRIBUIÇÃO POPULACIONAL DE PICOS – 1980 – 2010**

ANO	POPULAÇÃO	ÁREA URBANA	ÁREA URBANA
1980	70.519 hab	33.066	37.952
1990	78.409 hab	45.571	32.838
2010	73.417 hab.	58 295	15 122

Fonte: IBGE, 2010.

Esses dados mostram o crescimento da população urbana em relação a rural, acelerando o processo migratório no município de Picos, o que contribui para aumentar o risco da desigualdade pela falta de infraestrutura da cidade. No década de 1980, numa pesquisa socioeconômica realizada pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) junto a Diocese de Picos traz o real retrato

da realidade de Picos naquele período. A coleta de dados sobre a pesquisa considerou aspectos sobre a realidade da região como: onde e como vivem, escolarização, saúde, relações de trabalho, agropecuária, sindicalização e relações comunitárias.

A pesquisa revelou, no que diz respeito à escolarização da população entre 7 a 14 anos, que 66% não sabiam ler e escrever, apresentou um alto índice de analfabetismo entre jovens e adultos, demonstrando que da população entre 25-29, 37%; 30 -39, 50% e acima de 40 anos, 75% eram analfabetos; a desnutrição infantil gerou em torno de 543 criança com até 3 anos de idade das quais 54% foram classificadas como desnutridas (IBASE, 1984, p. 15). No período de 1979 a 1983, Por cerca de cinco anos, a seca afligiu a região, causando dependência política e muitas carências, onde a população se tornou descrente de sua própria capacidade. A grande maioria entre homens, mulheres e crianças, que para sobreviver foram obrigadas a trabalhar nas frentes de serviço em áreas do “bolsão da seca” (MEB, 1983).

Atualmente, mesmo diante do potencial econômico apresentado, as desigualdades sociais no município são evidentes, apresentando um quadro significativo de famílias que recebem renda inferior a um salário mínimo. Grande parte da população é muito pobre, constituindo uma sociedade extremamente desigual. Enquanto 62,7% da população são constituídas por pobres, 36,3% formam a classe média e somente 1,0% é dos ricos. Crianças de 11 a 13 anos freqüentando os anos finais do ensino fundamental soma 76,31%. Apenas 58,57% dos jovens têm o ensino fundamental completo e 43,21%, com idade entre 18 a 20 anos contam com o ensino médio completo.

O alto índice de analfabetismo ainda é crescente, com uma parcela da população fora da escola. Contamos com uma grande parcela da população que não dispõe de serviços de infraestrutura como saneamento, saúde, moradia, segurança, emprego, etc. tendo como meio de sobrevivência apenas alguns programas oficiais de geração de renda.

**FIGURA 5 - CASA EM SITUAÇÃO DE RISCO - PICOS-PI**

**Fonte:** Redação Editorial: Cidades Destaques/ 2008.

A falta de moradia decente é um problema que não atinge apenas as grandes cidades do centro sul do país. Em Picos, mais de duas mil famílias moram em área de risco, (Figura 5) principalmente nas encostas dos morros e, convivem diariamente com os perigos de desabamentos e desmoronamentos (Cidades Destaque, 2012). Segundo a Defesa Civil, há necessidade do gestor público fazer um mapeamento das áreas de risco.

**QUADRO 7 - SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL - PICOS – PI – 2010**

mortalidade infantil	24,07%
peças de 15 a 24 anos que não estudam, não trabalham e são vulneráveis	12,04%
taxa de atividade de 10 a 14 anos	9,26%
mães chefes de família sem fundamental e com filho menor, no total de mães chefes de família	11,88%
vulneráveis e dependentes de idosos	2,72%
crianças com até 14 anos de idade que têm renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 70,00 mensais	10,67%

**Fonte:** PNUD - IPEA - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2010.

De acordo com a (Quadro 7), quanto a taxa de vulnerabilidade social no município, há um índice de 24,07% de mortalidade infantil; pessoas de 15 a 24 anos não trabalham, não estudam e vivem em situação de vulnerabilidade, somando 12,04%; mães chefes de família sem ensino fundamental somam 11,88%; pessoas vulneráveis e dependentes de idosos são 2,72%, e crianças com até 14 anos de idade que têm renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 70,00 mensais somam 10,67%. Diante do empírico ora apresentado, no município de Picosense, a questão habitacional é um fenômeno social muito sério. A política de habitação ainda não favorece a todas as famílias e não garante um controle social que promova a justiça com inclusão social, que propicie o direito de uma moradia digna

A Fundação João Pinheiro (2010), estima um déficit que mais de 70% do déficit habitacional no Brasil são compostos pela coabitação familiar (43,1%) e pelo ônus excessivo com aluguel (30,6%). Esses dois componentes representam 5,1 milhões de unidades de déficit. Domicílios precários, com 19,4%, e adensamento excessivo de domicílios alugados (6,9%) são os componentes menos expressivos do déficit e que, juntos, correspondem a cerca de 1,8 milhão de unidades. No Município de Picos, o índice de pobreza publicado pelo Mapa de Pobrezas e desigualdades, é de 50,34% e o IDH - Índice de Desenvolvimento Humano do município é de 0,698 (IBGE, 2010) e quanto ao déficit habitacional do município, de segundo o Plano Local de Habitação de Interesse Social é de 6008, com uma população estimada em 76.544 (IBGE, 2010).

A intensificação do processo de urbanização provocou mudanças no perfil do município de Picos e provocaram problemas decorrentes desse porte de cidade Segundo Veloso (1992, p. 41) “[...] foi na década de 70 que a cidade de Picos sofreu sensíveis transformações, as quais repercutiram de forma decisiva para a emergência de inúmeros problemas urbanos, em especial o da favelização”. Picos cresceu e urbanizou-se rapidamente, tanto em termos de população como de mudanças em sua estrutura socioeconômica e urbana; o desemprego, as atividades informais geradoras de baixa renda, a violência urbana e a crescente pauperização da população ocupou os espaços periféricos da cidade, longe dos serviços públicos e privados.

No censo de 1980 havia em Picos 2.146 domicílios rústicos, cerca de 16% de total de domicílio do município, onde morava 15,2% de sua população. O Bairro

Paroquial estava entre um dos mais antigos de Picos, juntamente com a Vila Malvinas e os dois apresentavam precárias condições de moradia em que 71,1% dos domicílios do Bairro Paroquial eram de alvenaria e apenas 24,4% era taipa enquanto que na Vila Papelão 40 % eram de alvenaria e 53 % de taipa, caracterizados como situação de favela. Segundo Veloso (1992, p. 26) “[...] a favela é comumente a irregularidade da situação fundiária, a precariedade dos materiais de construção e a ausência quase completa de equipamento e serviços básicos de infraestrutura urbana”. São caracterizados pela precariedade das condições de vida e moradia de seus habitantes as categorias básicas para defini-las são a renda, as condições de habitação e os serviços. Estas variáveis determinam os aspectos mais concretos e visíveis

De acordo com o IBGE, são considerados favelas todos os aglomerados urbanos que possuem as seguintes características: 1- Proporções mínimas de 50 unidades residenciais; 2- Tipo de habitação predominante: casebre ou barracos de aspecto rústico, construídos principalmente de folas de flandre, chapas de zinco, tábuas de madeira e outros materiais precários (VELOSO, 1992). As habitações precárias no município estavam localizadas no Bairro Paroquial, Bairro Pedrinhas, Bairro Paraibinha, nas encostas do Morro da Mariana e nas margens do Rio Guaribas, não oferecendo condições mínimas de habitabilidade.

Por volta dos anos de 1969-1970, a Igreja Católica comprou parte de uma área próxima confinada entre morros para doar para 300 famílias que viviam nas áreas ribeirinhas do Bairro Trizidela uma população que ficava desabrigada nos períodos de chuva. Dessa maneira se deu a ocupação legal do Bairro Paroquial, que depois viria a se constituir no maior e mais populoso assentamento de população de baixa renda da cidade (VELOSO, 1992). Em 29 de janeiro de 1995, é fundada a Associação de Moradores do Bairro Paroquial, empenhada em pressionar o Poder Público para o atendimento de inúmeras demandas das famílias: creche, paredões para sustentação dos morros, calçamento, posto de saúde, dentre outros.

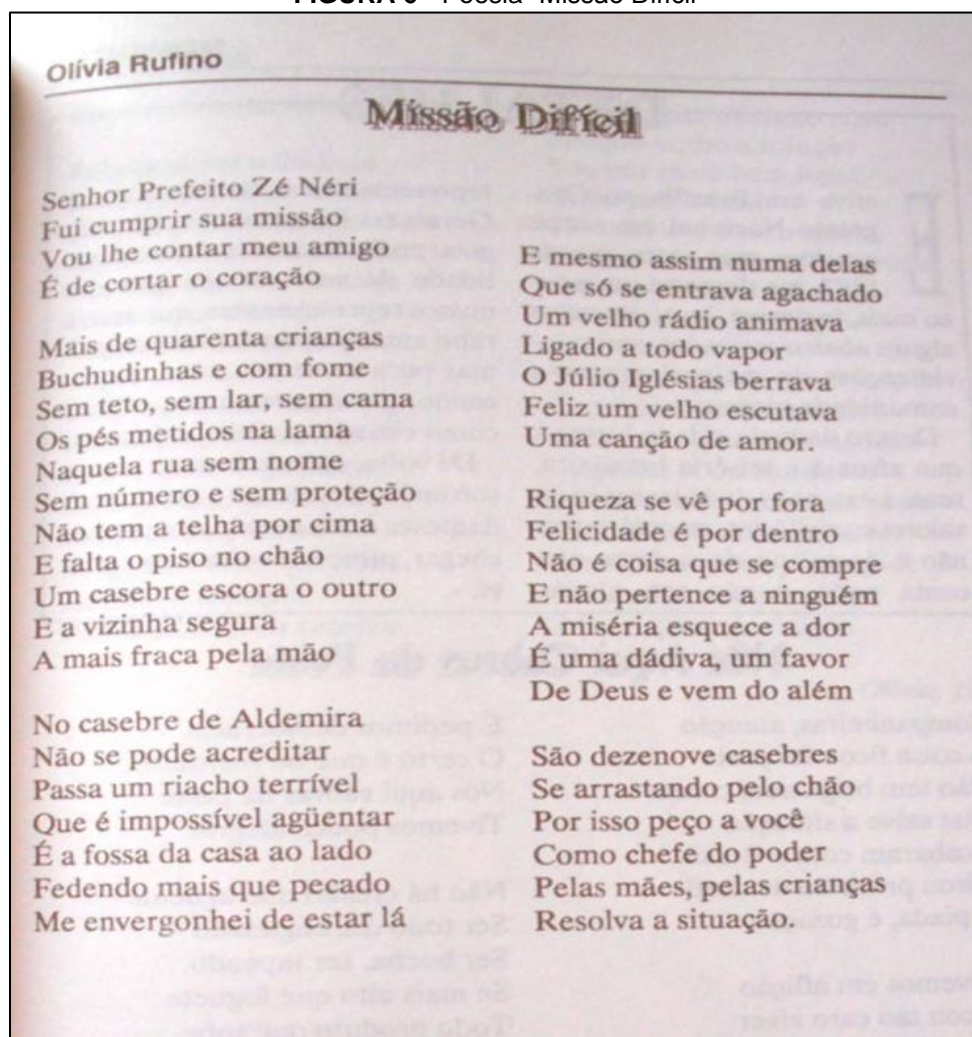
A Vila Malvinas, na década de 80, dentro das estratégias clientelistas da política local, a Prefeitura concedeu uma série de lotes em área de domínio público para assentamento de famílias mais vulneráveis. O Bairro apresentava situação de pobreza e desigualdade, sendo uma região com elevado índice de violência urbana, o que motivou o poder público a conceder a escritura a cada família ali localizada,

legalizando a moradia dessa população. Atualmente recebe o nome de Bairro São Sebastião.

No ano de 1994, o Morro do Urubu ou Vila da Grotta, uma das áreas de risco em Picos, se configurou como uma luta ampla considerada por muitos como uma luta histórica. Uma concentração de 25 famílias que residiam nas proximidades do Morro do Urubu tiveram suas moradias atingidas pelos deslizamentos do morro, decorrente da ação da chuva. Essas famílias ficaram conhecidas como os moradores da grotta (nome da rua que ficava no pé do morro) que recebeu esse nome por ser um desvio que passava a grotta de águas e esgotos por lá. Sem ter onde morar, essas famílias se organizaram para reivindicar por moradias enquanto por outro lado havia uma luta dos proprietários dos terrenos vizinhos, contra estes moradores.

Nessa luta da Vila da Grotta, que se estendeu ao longo dos anos 80/90, as ações sócio-políticas realizadas nos seus diversos aspectos se caracterizaram em ações amplas, ações diretas como também se fez presente as estratégias e as conquistas. Nesse contexto de miséria e indignação, fora retratado através da literatura local na poesia “Missão Difícil”, da autora Olívia Rufino (Figura 6), o ambiente desumano no qual viviam “[...] os primeiros moradores da rua conhecida como o grotão” (SOUSA, 2009). Os primeiros moradores da rua conhecida como o grotão da Rua Dom Severino clamavam por providências em infraestrutura e serviços de utilidade pública no aglomerado núcleo desse cenário descrito, apresentando uma zona periférica de Picos, no final da década de 1980 e início da década de 1990.

FIGURA 6 - Poesia "Missão Difícil"



**Fonte:** Acervo de Olívia Rufino.

A Prefeitura, para atender aos interesses dos proprietários optou por despejar os moradores. Assim, no percurso da luta, destacamos uma ocupação de três dias no pátio da Prefeitura de Picos, inúmeras audiências com Secretários Municipais e com a Câmara de Vereadores, entre outros. Toda essa luta tinha ressonância num processo de formação que [...] teve a participação de várias entidades como a CPT, o MEB, a FAMCC[...] CUT [...] EPUP [...], Sindicatos [...] e outros movimentos sociais.

O governador do Estado, em parceria com o prefeito (dono da maioria dos terrenos), entrou em consenso, sendo decidido que parte dos terrenos seria doada pelo prefeito e que o governo do Estado viabilizaria a construção das casas. A prefeitura construiu as 35 casas, colocou água/luz e quando da inauguração houve um jantar

coletivo com os moradores e parceiros; o restante do morro foi dividido em 750 lotes os quais foram doados a moradores de rua e pessoas, onde atualmente construiu-se o Bairro Morada do Sol.

Até a década de 1990, não havia nenhum planejamento urbano para o município e as questões eram tratadas meio que de forma aleatória, sem haver nenhuma proposta ou ação na via da política pública. Os governantes não estavam preocupados com o conjunto da cidade ou uma política de democratização ou ordenamento da cidade. “A cidade foi nascendo aleatoriamente, sem saneamento básico, sem iluminação [...] cheia de lixo, tinha muito urubu, o matadouro que era muito sujo, não tinha higiene, carregava a carne de todo jeito” (ROCHA, 2011, p. 114). Uma realidade de dominação e descaso do poder público no que diz respeito à implementação de políticas públicas que garantissem os direitos fundamentais do cidadão.

A dura realidade em que vivia o povo, o impulsionou a enfrentar um processo de luta que traçava o surgimento das organizações populares. Processo esse iniciado pelas necessidades do cotidiano, pela conjuntura e também pela própria dinâmica do processo organizativo. Era a luta pela terra, pelo transporte coletivo, pela moradia, pela emancipação da mulher, por políticas públicas. O processo de luta dos movimentos sociais em Picos passou de ações imediatas para ações mais amplas. A luta pela moradia urbana de Picos aparece como controversia as áreas de risco que viviam alguns bairros de Picos. Segundo Rocha (2011, p. 117-120),

[...] na zona urbana, principalmente na cidade de Picos, acontecia a luta pela moradia. Essa luta também se articulava com as lutas nacionais pelo direito de morar e pela construção da cidadania. [...] na década de 90, em Picos de acordo com o Projeto de Habitação preparado pela FAMCC para ser apresentado na Câmara Municipal, a carência de habitação era de seis mil casas [...] Nessa luta pela moradia, em 1994, discutia-se com as comunidades a questão habitacional a partir do Projeto de Habitação de Interesse Social, artigos da Constituição 182,183. Fizemos o levantamento das áreas de risco em Picos. [...] Levantamos as seguintes áreas de risco: 1. São Vicente [...] 2. Vila da Grota. 3. Morro da Mariana, 4. Vila do Papelão, na beira do Rio Guaribas [...] as lutas por moradia e também pela conquista da terra na região de Picos, afloram as ações diretas dos movimentos sociais.

Essa luta se configurou como uma luta ampla, tanto por se articular com as diversas organizações existentes, como em sintonia com o Projeto de Habitação de Interesse Social em nível nacional. As contradições e os conflitos existentes no processo de luta foram acirrados e haviam diferenças entre os envolvidas no



processo. Alguns não queriam confronto com o poder público enquanto outros apostavam na força do povo organizado, na resistência, no enfrentamento, na luta para conquistar os seus direitos.

Esses movimentos enfrentaram limites ao replicar às contradições econômicas e sociais do modelo capitalista. A medida que se mostravam submetido à lógica da acumulação capitalista, atendia menos à função de garantia do direito à cidade. É preciso atentar para o fato de que o planejamento das cidades nas sociedades capitalistas, via políticas públicas, tende a considerar a gestão pública uma atividade meramente técnica e administrativa, produzindo um ocultamento dos conflitos de interesses presentes na dinâmica societária (VILLAÇA, 2005). Desde as pressões aos movimentos por parte do poder público e vice-versa, as estratégias de resistência, os problemas de articulação em todos os níveis, a relação fragmentada entre a direção do movimento social e a base são as inúmeras dificuldades encontradas na ação sócio-política desses movimentos sociais.

Picos se destacou na luta por terra e moradia e a questão da luta desde 1983, tem sido uma das bandeiras dos movimentos sociais. Não é um município de grandes latifúndios, mas é um município que tem muita gente sem terra. Naquela época havia uma realidade de minifúndio com problemas na ausência de políticas públicas rurais e por outro lado grandes latifúndios e trabalhadores que lutavam pela posse da terra para viver e trabalhar. A região contou com a atuação do Movimento Sem-Terra e em 10 de junho de 1989, os trabalhadores rurais ligados ao MST realizaram a primeira ocupação de terra do Piauí. Esses trabalhadores pertenciam às Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) no acampamento dos Sem-Terra, na fazenda Marrecas, município de São João do Piauí e depois tivemos ocupação de terra na região de Picos, constituindo alguns assentamentos que permanecem até o momento.

Na região, esses movimentos se iniciaram com o Movimento de Educação de Base (MEB), numa forte articulação entre as organizações populares, entidades civis, associações de moradores e entidades da classe trabalhadora. O MEB, instalado em 1982, tinha entre seus principais sujeitos, religiosos e leigos preocupados com a ação formativa na zona rural e nos bairros populares em parceria com diversas entidades envolvidas com as lutas populares: Sindicato de Trabalhadores Rurais; Sindicato dos Operários das Indústrias Coelho S.A; União das Mulheres Piauienses/Núcleo de Picos; Associações de Moradores/FAMCC/Núcleo

de Picos; Movimento Popular de Saúde (MOPs); Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA); dentre outros. Todas essas entidades se constituíram sujeitos políticos que ocuparam espaços na sociedade local, medindo força com o Poder Público Municipal.

A Fundação João Pinheiro (2010), estima um déficit que mais de 70% do déficit habitacional no Brasil são compostos pela coabitação familiar (43,1%) e pelo ônus excessivo com aluguel (30,6%). Esses dois componentes representam 5,1 milhões de unidades de déficit. Domicílios precários, com 19,4%, e adensamento excessivo de domicílios alugados (6,9%) são os componentes menos expressivos do déficit e que, juntos, correspondem a cerca de 1,8 milhão de unidades. No Município de Picos, o índice de pobreza publicado pelo Mapa de Pobrezas e desigualdades é de 50,34%, e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município é de 0,698 (IBGE, 2010) e quanto ao déficit habitacional do município, de segundo o Plano Local de Habitação de Interesse Social é de 6008, com uma população estimada em 76.544 (IBGE, 2010).

No ano 2000, o déficit urbano absoluto total era de 2.563 unidades, diminuindo apenas em 272 unidades no ano de 2010, constituindo esse déficit habitacional num dos principais problemas no município. Entre o período 2000-2010 foi possível observar que houve redução significativa do déficit absoluto e relativo nas áreas urbanas e rurais, evidenciando os efeitos dos investimentos federais na construção de unidades habitacionais. No entanto, esses investimentos não resolveram o problema, conforme já chamava atenção o diagnóstico do PLHIS, no ano de 2011.

A avaliação do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) em 2011, que os investimentos em habitação acima descritos representaram apenas 14,45% dos investimentos necessários para suprir o déficit habitacional da área urbana do município, estimado em 3.460 na zona urbana e 2.548 na zona rural, representando um déficit total de 6.008 unidades habitacionais (PMP, 2011). A partir desse contexto, o “[...] Poder Público Municipal vem empenhando esforços na Política de Habitação no sentido de atender a demanda por moradias, sendo necessário aumentar os investimentos para resolver o grave problema do déficit habitacional no município” (BESERRA, 2016, p. 123).

No que diz respeito à garantia efetiva em termos de acesso aos serviços e equipamentos urbanos nas áreas de transporte, saúde, lazer, proteção ambiental,

dentre outros, Picos enfrenta problemas sérios em relação à infraestrutura urbana, área de pavimentação e demandas de urbanização como calçamento, asfaltamento, abertura de avenidas, sinalização, resolvendo assim o caótico trânsito no centro da cidade, um dos mais sérios problemas urbanos no município.

A Política Nacional de Habitação, o protagonismo do Conselho das Cidades, em especial, seu Comitê de Habitação, discute a proposta e apresenta os princípios da Política Nacional de Habitação da seguinte forma: direito à moradia, enquanto um direito humano, individual e coletivo; moradia digna como direito que garanta habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais, tratando a questão habitacional como uma política de Estado.

O Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01) define, em seu capítulo sobre a Gestão Democrática (inciso II do artigo 2º), que a política urbana deve ser exercida com “[...] gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”. A partir dessa definição, o Ministério das Cidades instituiu instrumentos e mecanismos de gestão democrática das cidades, como o Conselho das Cidades e as Conferências das Cidades, realizadas na esfera federal, em estados e municípios.

Considerando a questão habitacional no Brasil, em especial ligada à população de menor renda, esta constitui há séculos grave problema social, econômico e urbano, com forte impacto na formação das cidades brasileiras a partir do fim do século XIX, seguido de graves crises econômicas. As condições de vida nas cidades brasileiras foram se deteriorando no ritmo de seu crescimento acelerado, revelando o grande e o descontrolado afluxo de migrantes, a degradação ambiental, a formação de bolsões de miséria, as ocupações desordenadas e irregulares, a inadequação e a insuficiência dos equipamentos coletivos, entre outros fenômenos urbanos, como a produção de espaços ilegais, favelização, verticalização, vazios urbanos e outros inúmeros problemas.

A partir de 2008, através de uma Ação Pública movida pelo núcleo da Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários do Piauí (FAMCC) – Núcleo de Picos, vez que o ano de 2008 era o ano-limite estipulado pelo Estatuto da Cidade para os municípios com mais de 50.000 habitantes elaborarem

sua política de desenvolvimento territorial do município, definindo as leis de uso, ocupação e parcelamento do solo como instrumentos complementares necessários ao ordenamento territorial, tendo o primeiro Plano Diretor de Picos só elaborado no ano de 2008.

Em 2008, o Ministério das Cidades elaborou o Plano Nacional de Habitação com o objetivo de planejar as ações públicas e privadas para o setor da habitação e assim equacionar o problema do déficit habitacional no país. Em 2011, o governo local elabora o seu Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS para a elaboração de estratégias em âmbito local. Quanto à participação da sociedade civil no planejamento e fiscalização para a Política da Habitação somente no ano de 2014 é que foi regulamentado e empossado os membros do Conselho Municipal de Habitação.

Desta feita, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), instituído pela Lei Nº 11.977/2009, vem dispor sobre o programa e a regularização fundiária dos assentamentos localizados em áreas urbana, tendo por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais).

O município de Picos recebeu recursos do PMCMV entre os anos de 2009/2012, com vistas a assegurar a construção de 500 unidades habitacionais, o que correspondeu ao valor total de R\$ 18.500.000,00 para a população com faixa de rendimento entre 0 a 3 salários mínimos. Esse valor repassado representou apenas 0,27% dos empreendimentos realizados no Estado.

Cabe salientar que das 500 unidades habitacionais contratadas foram entregues 444 unidades, sendo localizadas em áreas distantes do centro, fator agravado pelo deficitário sistema de transportes. Contudo há esforços do município no sentido de atender a proposta da Política de Habitação no esforço de atender a demanda por moradias, evidenciado um aumento nos investimentos que consiga resolver o problema do déficit habitacional e na garantia efetiva de prover o acesso aos serviços e equipamentos urbanos.

### 4.3 PLANEJAMENTO URBANO E POLÍTICA DE HABITAÇÃO NA CIDADE DE PICOS

A configuração espacial assume diferentes dinâmicas e resultados conforme as condições socioeconômicas e políticas dos territórios alcançados pelas novas formas de produção. A Alemanha foi berço do zoneamento do uso do solo urbano com vistas a controlar a propriedade fundiária e direcionar os investimentos para a acumulação do capitalismo. Logo depois do grande evento da Segunda Guerra, a instituição do Estado de Bem-Estar Social e a implementação das políticas sociais, a cidade redimensionado seu papel na produção material e ideológica do espaço urbano com novo padrão de consumo.

A discussão sobre os problemas da cidade e sobre a necessidade de enfrentamento desses problemas remete ao planejamento urbano como alternativa para a resolução das diversas problemáticas que se apresentam no espaço urbano. Segundo Souza e Rodrigues (2004, p. 15), “[...] Planejamento urbano, como qualquer tipo de planejamento, é uma atividade que remete sempre para o futuro. É uma forma que os homens têm de tentar prever a evolução de um fenômeno ou de um processo[...]”.

O planejamento urbano é consequência das profundas transformações ocorridas nas cidades com os desdobramentos da Revolução Industrial e o crescente processo de urbanização, provocados pelo contingente de pessoas que saiam do campo para os centros urbanos. Esse crescimento desordenado vai requerer medidas para melhor organização do espaço urbano, a fim de garantir as condições mínimas de moradia, saneamento, segurança e transporte.

As primeiras formas de planejamento urbano foram feitas sem a participação da sociedade civil. Segundo Beserra (2016) “[...] essa concepção de planejamento se distancia dos interesses da população, a quem de fato deveria caber o poder de discutir e decidir sobre seus interesses, cabendo aos técnicos atuarem apenas na condição de consultores populares”.

A política urbana explícita no Artigo 182 da CF/1988 constitui-se como instrumento de planejamento, execução e monitoramento das finanças públicas e orçamentárias de um município, sendo essencial que estejam em consonância com

as necessidades da população. O PPA apresenta uma visão de futuro para o país, estado e município definindo as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para os programas de ação continuada, todos propostos na CF/1988 e no Estatuto da Cidade.

A dinâmica populacional se constituiu em um dos principais fatores de crescimento do município. É possível observar uma mudança significativa da população urbana em relação à rural. Assim, em 2000, a população urbana e rural passa para 76,2% e 23,8%, respectivamente, e no ano 2010, a população urbana já vai representar 79,4% e a rural apenas 20,6%, conforme quadro 8.

O crescimento do município, vinculado às condições ambientais e as características geográficas onde se situou o primeiro aglomerado humano, as margens direita do Rio Guaribas e o morro da Romana, destacou-se como entreposto para alimentação e comercialização do gado vindo dos estados de Pernambuco, Bahia e Ceará, sendo ponto de passagem para outros Estados e municípios, servindo de fator para o crescimento populacional no município.

**QUADRO 8 - Dinâmica do crescimento populacional – Picos - PI**

Período	População Total	População Urbana		População Rural	
		Quantidade	%	Quantidade	%
Ano 1970	52.757	18.107	34,3	34.650	65,7
Ano 1980	71.018	33.066	46,6	37.962	53,5
Ano 1991	78.409	45.571	58,1	32.838	41,9
Ano 2000	68.974	52.547	76,2	16.427	23,8
Ano 2010	73.414	58.295	79,4	15.122	20,6
Ano 2012 *	75.481	-	-	-	-

Fonte: IBGE – Censos Demográficos Nota (\*) Projeção

Objetivando dar um novo direcionamento ao planejamento das ações do Estado, numa perspectiva de considerar o melhor aproveitamento do potencial das diversidades regionais, a Secretaria de Planejamento do Estado do Piauí (SEPLAN) adota uma nova divisão administrativa para os espaços físico-geográficos, considerados agora a partir do mapeamento do estado em 11 territórios de desenvolvimento e 27 aglomerados de municípios (Figura 7). Para a definição dos territórios foram considerados: as características ambientais; vocações produtivas e dinamismo das regiões; dinâmica das relações socioeconômicas e culturais

estabelecidas entre as cidades; regionalização político administrativa e malha viária existente (ANUÁRIO DO PIAUÍ, 2007).

**FIGURA 7 -** Mapa de Localização dos Territórios do Piauí



Fonte: SEPLAN/PI, 2007.

O Território de Desenvolvimento do Vale do Guaribas localizado na Macrorregião Semiárida, apresenta as necessidades e potencialidades de cada aglomerado, identificando as oportunidades e ameaças para o seu desenvolvimento. Os territórios passam a se desenvolver a partir das particularidades entre os aspectos físicos e econômicos de cada território e suas especificidades, objetivando dar um novo direcionamento ao Estado e municípios, elaborando estratégias de intervenção considerando os aspectos físico-urbanísticos, ambientais, socioculturais, econômicos e administrativos com o intuito de nortear os rumos do município com políticas delineadas pela criação de Planos ou Programa municipais.

No ano de 2008, o Ministério das Cidades, numa parceria com Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), mediada pelo Observatório das Metrópoles, criou a Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores, com vistas à avaliação dos Planos Diretores no país. No Piauí, os trabalhos foram desenvolvidos a partir de março/2009 com a formação de uma equipe para analisar os Planos Diretores elaborados em quatro municípios: Corrente, Parnaíba, Picos e Teresina.

Para a pesquisa documental da legislação e dos documentos normativos que orientam as ações do planejamento urbano em Picos, foram elencados a CF/1988 e o Estatuto das Cidades, o Plano Diretor (2008), o PPA 2010-2013 e o Plano Local de Habitação e Interesse Social (PLHIS, 2012), dentre outros documentos da Secretaria de Habitação. Nesses documentos foram observadas as decisões e ações dirigidas às diferentes áreas da cidade relacionadas ao saneamento básico, infraestrutura urbana no que se refere à instalação e localização dos equipamentos e serviços de uso coletivos, considerando a capacidade de atender as demandas sociais da classe trabalhadora e garantir o direito à cidade com qualidade de vida.

O Plano Diretor é o instrumento central da política de desenvolvimento territorial do município, sendo as leis de uso, ocupação e parcelamento do solo definidas como instrumentos complementares necessários ao ordenamento territorial. Tal documento passa, a partir de 1988, a se constituir instrumento básico do planejamento urbano nacional, com vistas a assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade. Todavia, a real capacidade desse instrumento “[...] pode influir ou reverter os interesses do capital em aumentar sua capacidade de apropriação dos recursos disponíveis no município no que se refere ao uso do solo e dos bens urbanos” (BESERRA, 2016).

Analisando as políticas urbanas no município, faremos um passeio pela política de habitação desenvolvida no período de 2008-2016. O primeiro Plano Diretor foi elaborado apenas no ano de 2008 e isso só foi viabilizado em decorrência de uma Ação Pública movida pelo núcleo da Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários do Piauí (FAMCC) – Núcleo de Picos, vez que o ano de 2008 era o ano-limite estipulado pelo Estatuto da Cidade para os municípios com mais de 50.000 habitantes elaborarem seu Plano Diretor.

Embora as leis já procurassem exercer controle da sociedade sobre o Estado desde a Constituição de 1988, no município esbarrava na cultura dominante que se



encontrava profundamente arraigada na sociedade brasileira. As propostas elaboradas dependiam, em última instância, da vontade política dos atores institucionais. A falta de diálogo com a sociedade e a produção de cenários participativos manipulados tornou-se marcante nas gestões públicas picoense, sendo necessário haver uma mudança no comportamento tanto da esfera pública quanto da população.

Para regulamentar o disposto no Plano Diretor de 2008, foram aprovadas as Leis Complementares:

a) Lei Municipal Nº 2273/2008, de 08/01/2008: que define as diretrizes relativas ao uso do solo urbano. No Capítulo II, Art. 8º, especifica a divisão territorial do uso do solo na área urbana em seis zonas: residencial; comércio e prestação de serviços; industrial; de preservação; especiais e especiais de interesse social; b) Lei Municipal Nº 2274/2008, de 08/01/2008: que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano definindo as normas e procedimentos para o parcelamento urbano caracterizado por arruamentos, loteamentos, desmembramentos e remembramentos de terrenos; c) Lei Municipal Nº 2275, de 08/01/2008: que dispõe sobre as diretrizes para ocupação do solo urbano; d) Lei Municipal Nº 2276, de 08/01/2008: que dispõe sobre o Estudo do Impacto de Vizinhança que no seu Art. 1º torna obrigatório a apresentação a autoridade pública, pelo empreendedor, do Estudo Prévio do Impacto de Vizinhança (EPIV) e o Relatório Prévio do Impacto de Vizinhança (RPIV).

A partir de 1988 o Plano Diretor passa a se constituir instrumento básico do planejamento urbano, com vistas a assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade. Nos Artigos 17, 19, 20 e 21 as diretrizes gerais para orientar a ação do Poder Público nas áreas de saneamento básico, educação, saúde e assistência social. Para o saneamento básico essas diretrizes estão no Artigo 17 que define as diretrizes relativas à infraestrutura. Art. 17- São diretrizes do Plano Diretor de Picos, relativas à infraestrutura:

XII - ampliação da rede de abastecimento de água, conforme evolução urbana;  
 XIII - atendimento gradual dos povoados, com abastecimento de água, priorizando os mais populosos;  
 XIV- substituição da antiga rede de distribuição de água;  
 XV- melhoria do sistema de manobra de registro;  
 XVI- construção de reservatórios no Grande Junco e no Belo Norte  
 XVII- conclusão da instalação de hidrômetros;  
 XVIII- manutenção de campanhas educativas contínuas sobre o uso racional da água tratada;  
 XIX-continuação da implantação gradual da rede de esgotos sanitários, na zona urbana; [...] (PMP, 2008, p. 7).

No entanto, esses programas são tratados genericamente, sem nenhuma especificação de metas e sem definição das áreas a serem beneficiadas, o que

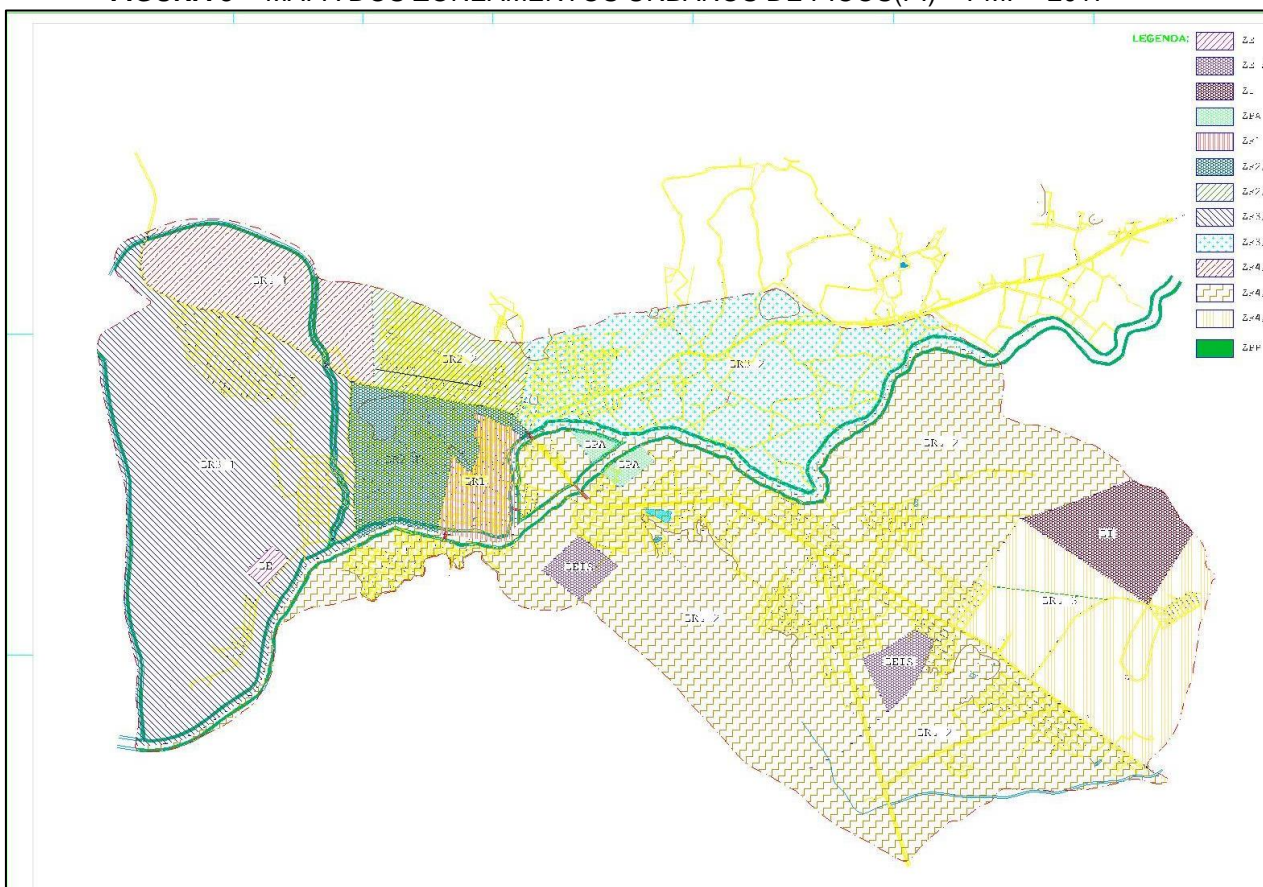
dariam mais concretude às referidas propostas, bem como possibilidade de maior controle social democrático por parte dos segmentos organizados da população. Todavia, a questão que se coloca é sobre a real capacidade desse instrumento influir ou reverter os interesses do capital em aumentar sua capacidade de apropriação dos recursos disponíveis no município no que se refere ao uso do solo e dos bens urbanos.

O Capítulo II trata da Divisão Territorial, em seu art. 5º e define o uso do solo nas áreas urbanas de Picos (PI), baseado em seis zonas:

- I-zonas residenciais - ZR;
- II-zonas de comércio e prestação de serviços - ZC;
- III-zonas industriais - ZI;
- IV-zonas de preservação - ZP;
- V-zonas especiais; - ZE e
- VI-zonas especiais de interesse social - ZEIS.

O Plano Diretor estipula um prazo para a elaboração da legislação vinculada a elas, como as leis de Uso e Ocupação do Solo e de Parcelamento do Solo, os códigos de Obras e Edificações, de Licenciamento e Fiscalização de Obras Públicas e Privadas, de Posturas e Ambiental. Cuidar da preservação da paisagem através do controle do uso do solo para combater irregularidades e prevenir situações de risco. O poder público é responsável por incentivar a ocupação e o aumento das atividades econômicas na região.

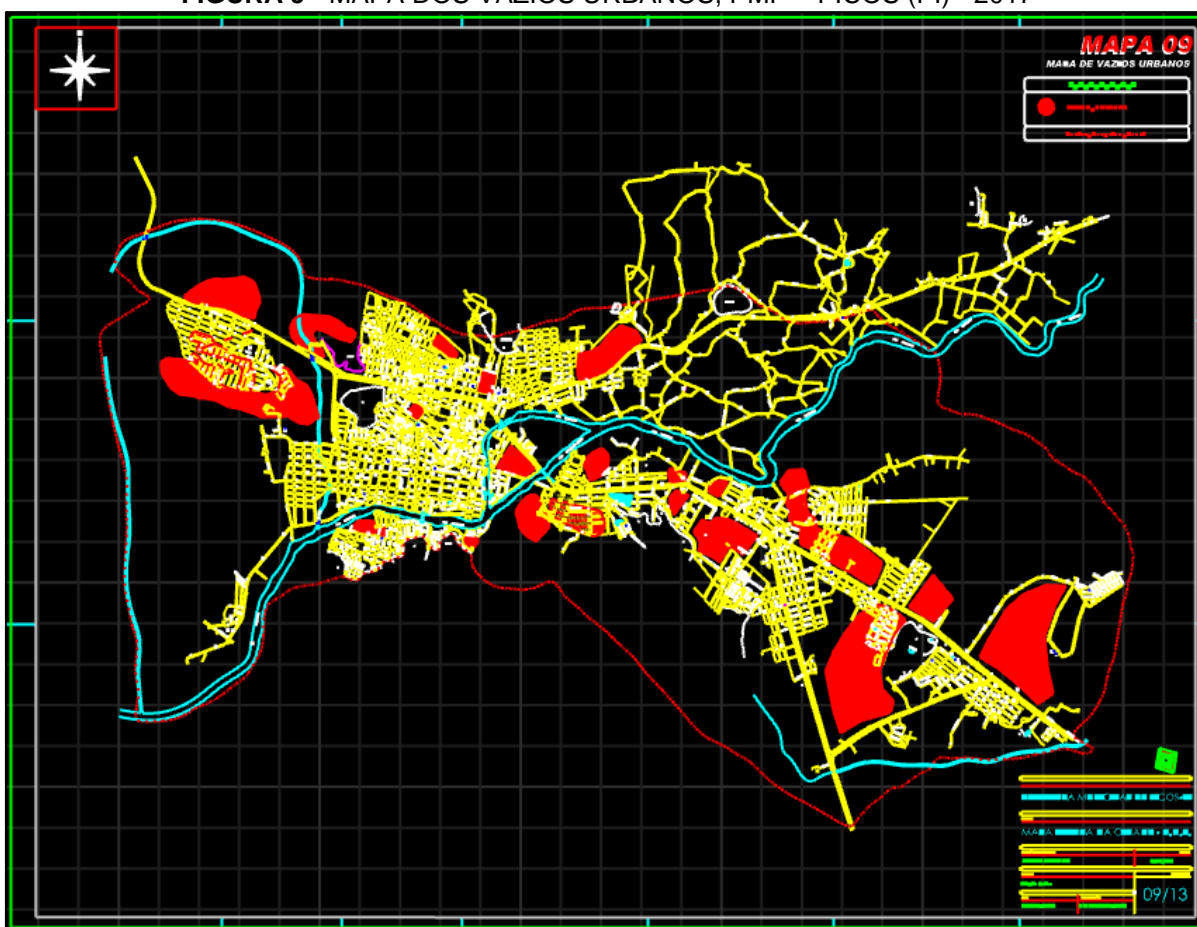
Uma diferença nesse plano é a incorporação de instrumentos previstos no Estatuto das Cidades (Lei Nº 10.257 de 2001), ampliando as ferramentas com que o poder público pode planejar a cidade. Uma das características das zonas no plano é de ouvir a ideia da população, para compartilhar com ela o curso da cidade e ir acabando com esse planejamento de gabinete. Como demonstra o mapa da Figura 8, as zonas em Picos(PI) estão assim divididas:

**FIGURA 8 - MAPA DOS ZONEAMENTOS URBANOS DE PICOS(PI) – PMP - 2017**

Fonte: SECRETARIA DE OBRAS E URBANISMO DE PICOS (PI)- PMP – 2017.

A cidade de Picos(PI) possui características peculiares, banhada pelo Rio Guaribas, fica localizada em áreas acidentadas que definiram sua expansão. Os aspectos topográficos de sítio e o sistema viário desarticulado, aliados a ocupação desordenada fazem de Picos uma cidade pouco integrada. O uso intenso da área central e a presença de grandes vazios urbanos favorecendo a baixa densidade, como demonstra o mapa da Figura 9.

FIGURA 9 - MAPA DOS VAZIOS URBANOS, PMP – PICOS (PI) - 2017



Fonte: SECRETARIA DE OBRAS E URBANISMO DE PICOS (PI)- PMP – 2017.

As áreas de maior densidade e melhor padrão construtivo localizam-se próximas a área central e às vias estruturais, enquanto as áreas de menor densidade e padrão econômico que também apresentam algum conflito, localizam-se em regiões mais afastadas. Observa-se problemas de favelização e violência principalmente nos bairros Parque de Exposição e Morada do Sol. Alguns locais com deficiência de infraestrutura estão dispersos na malha urbana, geralmente em áreas periféricas e ocupações de terrenos de propriedade, na maioria de particulares, dificultando a ação e controle do poder público.

Contamos também no Plano Diretor(2008) com as ZEIS, que em seu art. 11, garante:

[...] são zonas especiais de interesse social como áreas de terrenos não utilizados, subutilizados ou não edificados, considerados necessários a implementação de programas habitacionais para a população de baixa renda, ou ainda regiões de ocupações e loteamentos irregulares de baixa

renda, que devem ser objeto de programas específicos de regularização fundiária e urbanização.

Os elevados níveis de desigualdade social, concentração de renda e pobreza urbana levam a terra urbana infra estruturada a atingir preços altos para o poder de compra de grande parte da população. As camadas mais pobres se veem obrigadas a ocupar terras à margem da legislação, originando loteamentos e ocupações clandestinas, que embora sejam áreas protegidas por legislação de preservação ambiental, sua urbanização muitas vezes é mais densa pela ausência de regulamentação.

O Plano Diretor é afirmado como instrumento central no planejamento público municipal, devendo os demais instrumentos tomá-lo como norteador para a definição das suas prioridades. Deve estabelecer diretrizes gerais com o devido detalhamento das ações prioritárias para garantir à população o direito à cidade (PMP, 2008, p. 17). Define em seu art. 31 que “[...] esta Lei deve ser revisada no prazo de cinco anos [...]”, o que não foi efetivado no município, pois nem a sociedade civil, nem o Poder Público Municipal se mobilizaram para propor uma revisão do referido Plano, e, assim, dotá-lo de estratégias que possam dar concretude ao planejamento urbano (BESERRA, 2016).

Em torno do planejamento urbano, outros documentos foram analisados como o Plano Plurianual (PPA), previsto no Art. 165 da CF/1988, um valioso instrumento de planejamento de médio prazo que estabelece metas e objetivos da ação governamental para um período de 04 anos. O Artigo 167 da Carta Constitucional veta o início de investimento cuja execução ultrapasse o exercício financeiro e que não esteja previsto no PPA ou em Lei específica. O Plano Plurianual define as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de ação continuada.

Em Picos, o PPA para o período 2010-2013 apresenta uma visão de futuro para o município definindo os desafios e valores que guiarão a administração pública. Define no seu art. 3º que as diretrizes estratégicas de governo estão estruturadas em seis eixos, assim definidos:

- I– Picos: Cidade de Direitos: promover a universalização dos serviços públicos e melhorar continuamente sua qualidade;
- II– Picos: Cidade Sustentável: compatibilizar a busca por melhor qualidade de vida para as gerações presentes e futuras com a necessária redução dos impactos ambientais gerados pelas atividades urbanas;

III– Picos: Cidade Criativa: aproveitar as oportunidades criativas da cidade para promover o desenvolvimento econômico e social;  
IV– Picos: Cidade de Oportunidades: criar ambiente propício à geração de empregos e de negócios, ampliar a qualificação profissional da mão-de-obra e promover a descentralização das atividades produtivas;  
V– Picos: Cidade Eficiente: assegurar qualidade, agilidade, transparência, responsabilidade social e justiça fiscal às políticas municipais (PMP, 2009, p. 4).

No entanto, o planejamento urbano na sociedade capitalista se constitui em instrumento de Estado para a implementação de interesses do capital do ponto de vista de que esse planejamento atende aos interesses econômicos, contribuindo com a geração de emprego nos projetos da construção civil. Essa dicotomia de por um lado atender aos interesses do capital e por outro, o interesse social, essa contradição vem ampliar decisivamente os problemas decorrentes dessa contradição. E a consequência disso é a formação de uma sociedade que privilegia a acumulação da riqueza social na mão de poucos, em detrimento da garantia da justa distribuição, de forma a assegurar o direito à cidade para todos.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) propõe metas e prioridades do governo municipal para o exercício financeiro, sendo a base que serve de orientação para a Lei Orçamentária Anual. As análises das LDO no período em estudo, 2010-2013, demonstra que a Secretaria Municipal de Obras, Habitação e Urbanismo teve como objetivo a Continuação de Obras e Infraestrutura Urbana. Entre os projetos consta a Implantação de Rede de Abastecimento D'água, com meta financeira num total de R\$ 2.542.277,00, a Ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário, com uma meta financeira do período na ordem de R\$ 6.561.924,00.

A análise do PPA 2010-2013 no que tange aos investimentos em infraestrutura urbana evidencia que tais investimentos quanto a obras de calçamento e pavimentação, eletrificação urbana e rural, construção de fossas sépticas e coleta seletiva de lixo e implantação de rede de abastecimento e de esgotamento sanitário, foram insignificantes, sendo que dos valores totais de investimentos no valor de R\$ 12.255.029,00, R\$ 2.542.277,00 e R\$ 6.561.924,00, estavam previstos, respectivamente, para os investimentos na implantação da rede de abastecimento d'água e de esgotamento sanitário, o que representava um total de 74,28% do total previstos no setor.

**QUADRO 9 - Indicadores de Habitação. Picos – PI. 2000/2010**

INDICADORES DE HABITAÇÃO	ANO	
	2000	2010
% da população em domicílios com água encanada	75,97	89,39
% da população em domicílios com banheiro e água encanada	67,35	86,83
% da população em domicílios com coleta de lixo (1)	75,95	95,29
% da população em domicílios com energia elétrica	95,36	99,28
% da população em domicílios com densidade > 2	40,13	29,32
% de pessoas em domicílios sem energia elétrica	4,64	0,72
% de pessoas em domicílios com paredes inadequadas	0,00	1,71
% de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitários inadequados	4,78	2,90

Fonte: PNUD, 2013.

Uma análise da LOA do período 2010-2013, considerando o proposto na Unidade Orçamentária Secretaria Municipal de Obras, Habitação e Urbanismo, evidencia um aumento gradativo dos recursos total orçados para a Unidade Orçamentária. No entanto, dos 29,21% dos recursos orçados para o período 2010-2013 para rede de abastecimento d'água e esgotamento sanitário, apenas 53,13% desse total corresponderam às despesas realizadas.

Segundo Beserra (2016, p.143), observa-se que há uma diferença significativa entre o valor orçado e o valor da despesa realizada para cada ano do período. Embora os maiores investimentos orçados tenham sido para ampliação do sistema de esgotamento sanitário, esses investimentos não foram concretizados plenamente, pois as despesas realizadas no período representam apenas 53,13%.

Apesar de tantos investimentos na área de infraestrutura, os principais problemas enfrentados pelos bairros como Parque de Exposição, Belo Norte, Morada do Sol, Pedrinhas e Cidade de Deus são os poucos investimentos em infraestrutura. Bairros que no período chuvoso sofrem com a água que desce morro abaixo, se acumulando em forma de esgotos, dificultando o acesso dos moradores. Poucas são as ruas calçadas e asfaltadas, e as calçadas, têm obras de saneamento já estragados.

O Bairro Belo, com mais de quinze anos de existência, não dispõe de calçamento em pelo menos 10% de suas ruas. A área de pavimentação é uma área muito problemática na zona urbana. Muitas demandas em urbanização, calçamento, asfaltamento, pavimentação em vários bairros e no centro da cidade.

No ano de 2011, dos seis programas elencados no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentária e na Lei Orçamentária Anual, os únicos que apresentaram recursos empenhados e realizados foram: obras de calçamento e pavimentação no valor de R\$ 6.209,00 de R\$ 350.000,00 totais; Recuperação do Calçamento no valor de R\$ 185.133,97 de R\$ 200.000,00 e do Sistema de Esgotamento Sanitário no valor de R\$ 325.351,09 de R\$ 1.500.000,00 de recursos totais. Portanto, a Secretaria Municipal de Obras, Habitação e Urbanismo apresentou contradição quanto à utilização desses recursos.

Quanto aos investimentos referentes ao PPA 2010-2013 na área de Saúde, em relação a investimentos em estruturação dos equipamentos de uso coletivo, foram previstos investimentos para a construção, ampliação, reformas e aparelhamento com um orçamento no valor de R\$ 1.881.085,00. Os recursos previstos nas Leis Orçamentárias Anuais nos anos 2010-2013 evidenciam que em todos os anos do período foram propostos recursos para a construção, ampliação e reforma de equipamentos de uso coletivo correspondendo um valor total de R\$ 2.394.000,00, do valor total proposto para a Unidade Orçamentária Secretaria Municipal de Saúde.

**QUADRO 10** - Orçamento e despesas empenhadas e realizadas em para investimentos em equipamentos de uso coletivo na saúde. Picos. 2010-2013

Ano	Especificação	Valor total anual orçado para a saúde R\$	Valor orçado para equipamentos de uso coletivo R\$	Despesa empenhada para equip. uso coletivo R\$	Despesa realizada com equip. uso coletivo R\$
2010	Obras e Equipamentos material Permanente	36.881.000,00	500.000,00	260.998,32	259.944,92
2011	Obras e Equipamentos material Permanente	42.363.000,00	490.000,00	539.049,47	457.419,67
2012	Obras e Equipamentos material Permanente	46.379.800,00	650.000,00	477.468,21	477.468,21
2013	Obras e Equipamentos material Permanente	53.800.600,00	754.000,00	3.863.892,52	499.782,88
	<b>Total</b>	<b>79.424.400,00</b>	<b>2.394.000,00</b>	<b>5.141.408,52</b>	<b>1.694.615,68</b>

Fonte: Picos. Secretaria Municipal de Finanças/ LOA 2010-2013.



Desta feita, a Secretaria Municipal de Saúde apresentou divergências quanto à utilização dos recursos apresentados no Demonstrativo da Execução da Despesa em Construção, Reforma Ampliação e Aparelhamento na Área da Saúde, onde a despesa empenhada foi de 290.000,00, sendo que a despesa paga foi de 203.011,93. Divergência também nas Despesas de Capitais com Equipamentos e Material Permanente onde a despesa empenhada foi de 58.000,00 e a despesa paga foi de apenas R\$ 12.192,00.

Nos serviços de educação, o orçamento e despesas empenhadas e realizadas na política de educação no período 2010-2013 mostra que o orçamento proposto para investimentos em equipamentos e serviços coletivos de educação correspondeu a apenas 6,80% do orçamento total e as despesas realizadas corresponderam a apenas 26,74% do orçamento proposto para equipamentos e serviços de uso coletivo.

**QUADRO 11** - Orçamento e despesas empenhadas e realizadas em investimentos em equipamentos de uso coletivo na Política de Educação. Picos. 2010-2013

Ano	Especificação	Valor total anual orçado para a educação R\$	Valor orçado para equipamentos de uso coletivo R\$	Despesa empenhada para equip. uso coletivo R\$	Despesa realizada com equip. uso coletivo R\$
2011	SEMEC/FUNDEC	18.238.000,00	1.777.000,00	238.218,00	238.218,20
2011	SEMEC/FUNDEC	22.491.000,00	1.635.000,00	59.601,62	59.601,62
2012	SEMEC/FUNDEC	27.069.000,00	1.495.000,00	1.777.317,24	1.229.592,24
2013	SEMEC/FUNDEC	32.200.300,00	1.890.200,00	293.014,04	290.456,04
	<b>TOTAL</b>	<b>99.998.300,00</b>	<b>6.797.200,00</b>	<b>2.368.151,10</b>	<b>1.817.868,10</b>

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças/LOA 2010-2013.

De acordo com o PPA, a Secretaria Municipal de Educação não apresentou metas físicas para Obras de Expansão da rede física escolar. Não houve empenho e realização de despesa nas propostas de investimentos as prioridades e metas do Exercício de 2010.

No ano de 2011 o PPA não estipulou metas físicas e da previsão orçamentária não utilizou os recursos totais disponíveis que era de R\$ 315.000,00, sendo empenhado R\$ 52.225,24. No programa de Construção, Ampliação e Reforma de Escolas e Centros de Ensino Infantil não houve investimento; o Fundo Nacional da Educação Básica(FUNDEB) apresentou programas para Construção de Escolas Municipais, Reforma e Ampliação de Escolas Municipais.

No entanto, a LDO não estipulou metas físicas e os recursos totais disponíveis não foram utilizados. Apenas o Programa de Manutenção de Desenvolvimento da Educação Básica do Ensino Fundamental teve investimento de R\$ 123.967,44, usado para equipamentos e material permanente.

Em 2012, o PPA, a LDO e LOA para os Programas e Projetos propostos como Programa, Obras e Expansão da Rede Física Escolar não houve execução; para o Programa Construção Ampliação e Reforma de Escolas e Centros de Ensino Infantil foi previsto para Obras e Instalações R\$ 350.000,00, tendo um crédito disponível R\$ 490.000,00 e mais uma suplementação de R\$ 67.000,00 e executando até o final do exercício o valor de R\$ 556.075,59.

Assim, no que concerne aos recursos orçados na LOA para a política de educação para o período 2010-2013, “[...] supõe-se que a maior parte dos recursos se destina às atividades de manutenção. Os equipamentos e serviços coletivos de educação públicos ainda padecem de poucos investimentos nas condições da infraestrutura física e de equipamentos e novas tecnologias” (BESERRA, 2016, p. 162).

Os investimentos do PPA para equipamentos na área da Assistência Social para o período 2010-2013, estão assim expostos no Quadro 12.

**QUADRO 12** - Orçamento e despesas empenhadas e realizadas em investimentos com equipamentos de uso coletivo na Política de Assistência Social. Picos. 2010-2013.

Ano	Especificação	Valor total anual orçado para a assistência social R\$	Valor orçado para equipamentos de uso coletivo R\$	Despesa empenhada para equip. uso coletivo R\$	Despesa realizada com equip. uso coletivo R\$
2010	Obras e Equip. material Permanente	1.951.000,00	97.000,00	0,0	0,0
2011	Obras e Equip. material Permanente	1.974.000,00	101.000,00	41.185,78	41.185,78
2012	Obras e Equip. material Permanente	2.244.000,00	172.000,00	16.367,10	16.367,10
2013	Obras e Equip. material Permanente	2.703.000,00	209.700,00	63.007,78	36.505,18
	<b>TOTAL</b>	<b>8.872.000,00</b>	<b>579.700,00</b>	<b>120.560,66</b>	<b>94.058,06</b>

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças/ LOA 2010-2013.

No exercício de 2010, ao programa de Assistência Integrada a Família (PAIF) havia crédito no valor de R\$ 6.000,00 para investimentos em equipamentos e material permanente, porém só foram empenhadas e realizadas despesas no valor de R\$ 679,00. No programa de Manutenção do programa Índice de Gestão Descentralizada (IGD) – Bolsa Família havia créditos disponíveis de R\$ 35.000,00 para equipamentos e material permanente, foi realizada despesa apenas de R\$ 15.914,96.

No exercício de 2011, nenhuma obra foi executada no programa de Funcionamento da Secretaria Municipal do Trabalho e Ação Comunitária. Dos recursos totais disponíveis que eram de R\$ 7.000,00 para serem investidos em equipamentos e material permanente fora empenhado apenas R\$ 79,60. No programa de Manutenção do Programa IGD – Bolsa Família houve um investimento nos equipamentos e material permanente de R\$ 38.995,26. E no programa de Manutenção e Funcionamento do Conselho Tutelar foi investido R\$ 2.110,92 para equipamentos e material permanente.

No exercício de 2012, na Manutenção do Programa IGD – Bolsa Família só foi executado R\$ 15.268,10 em Equipamentos e Material Permanente de R\$ 45.000,00 de Crédito Disponível com Anulação de R\$ 29.000,00. Ademais, o valor previsto para Obras e Instalações foi totalmente anulado, não sendo nada empenhado.

Quanto às condições materiais necessárias ao desenvolvimento das ações quanto aos recursos financeiros e físicos, a assistência social enfrenta fortes resistências para sua consolidação enquanto direito social, impossibilitando a ampliação do alcance das propostas que tem sido desenvolvidas, destacando-se predominantemente ações pontuais e emergenciais.

No ano de 2011, o município elabora o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) para a elaboração de estratégias em âmbito local. Especificamente no que se refere à situação habitacional no município, os três principais problemas em evidência são: o déficit habitacional, a questão fundiária e o saneamento ambiental.

O déficit habitacional em Picos segundo o Plano de Habitação e Interesse Social (PLIS) gira em torno de seis mil habitantes. De acordo com o Instituto de Políticas Econômicas Aplicadas (Ipea), o déficit habitacional é evidenciado quando há pelo menos uma de quatro situações: domicílios precários (rústicos ou improvisados); situação de coabitação (famílias conviventes com intenção de se

mudar ou residentes em cômodos); domicílios cujo valor do aluguel é superior a 30% da renda domiciliar total (excedente de aluguel); e domicílios alugados com mais de três habitantes utilizando o mesmo cômodo (adensamento excessivo).

O PLHIS traz como proposta de distribuição dos investimentos, considerando as necessidades burocráticas, o tempo de execução de obras e o fluxo de caixa necessário. Apontamos como proposta o investimento contínuo em habitação de interesse social pelo período de 08(oito) anos, considerando-se a totalidade de 8.716 ações (construção de novas moradias ou melhoria habitacional) e média anual de investimento de R\$ 25.662.500,00.

A Política Local de Habitação e Interesse Social conta com indicadores que proporcionam acompanhamento e avaliação das metas físicas e financeiras, apresentando resultados esperados e alcançados, onde sua base de análise são os dados apresentados anualmente e no fim de cada gestão pelos administradores públicos, revelando o volume de recursos aplicados e o número de famílias atendidas. A classificação dos indicadores segundo o PLHIS (2012, p. 14):

**a)Indicadores de eficiência:** grau de melhoria das condições habitacionais das famílias/domicílios atendidos;grau de satisfação das famílias com as mudanças ocorridas;evolução da destinação e do uso de terras para habitação de interesse social; custos médios de urbanização /regularização fundiária oferta de novas oportunidades habitacionais/aquisição e disponibilização de terras, etc.; grau de participação da população na elaboração e implementação da política habitacional e na definição e acompanhamento das intervenções em assentamentos, etc.

**b)Indicadores de eficácia:** famílias atendidas com provisão habitacional nos padrões de habitação de interesse social;evolução da destinação e do uso de terra pra habitação de interesse social;oferta de novas oportunidades habitacionais, melhorias habitacionais, aquisição e disponibilização de terras,etc.; grau de participação da população na elaboração e implementação da política habitacional no município e na definição e acompanhamento das intervenções pontuais; grau de participação do Conselho de Habitação.

Os indicadores são excelente instrumento de avaliação de políticas públicas. É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma. Os indicadores sociais se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitando o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público.

A tentativa de regular a ocupação do território estabelecendo mecanismos de controle social que possam normatizar a forma de ocupação do território e mediar

conflitos existentes geram conflitos entre os interesses coletivos e os interesses individuais, contudo, observa-se a imposição do mercado imobiliário sobre a gestão do território, elevando o valor da terra urbana infraestruturada e reproduzindo modelos sem identidade nas áreas periféricas das cidades.

Portanto, a terra urbana é componente fundamental para as políticas de provisão da moradia. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), definidas pelo Plano Diretor, bem como a totalidade do zoneamento municipal tem os valores de mercado praticado nessas ZEIS que variam de R\$ 10.000,00 a R\$ 40.000,00 por um lote de 10 por 20.

Reconhecer a diversidade de ocupações existente na cidade permite integrar áreas tradicionalmente marginalizadas e melhorar a qualidade de vida da população. A legislação urbanística no município de Picos (PI) destaca a relação de ZEIS, de acordo com o PLHIS (2012) definido como:

**QUADRO 13** - Relação de ZEIS, de acordo com o PLHIS - Picos (PI), 2012

BAIRRO MORADA DO SOL	Área correspondente ocupada pela população de baixa renda.
BAIRRO CATAVENTO	Área desocupada ao norte da projetada Via 04, distante cerca de 400 metros da Av. Helvídio Nunes e da braça do Rio Guaribas, área aproximada de 25 há.
BAIRRO CONDURU	Área desocupada, a oeste da Rua Projetada,180, distante cerca de 400 metros da Av. elvídio Nunes, com área aproximada de 40 há.

**Fonte:** Plano Local de Habitação e Interesse Social – 2008- 2013.

As ZEIS ou Zonas Especiais de Interesse Social surgem com a concepção básica de instrumento de inclusão no zoneamento da cidade mediante um plano específico de urbanização, estabelecendo padrões urbanísticos próprios para determinados assentamentos. A possibilidade legal de se estabelecer um plano próprio, adequado às especificidades locais, reforça a ideia de que as ZEIS compõem um universo diversificado de assentamentos urbanos, passíveis de tratamentos diferenciados. Significa reconhecer a diversidade de ocupações existente nas cidades, além da possibilidade de construir uma legalidade que corresponde a esses assentamentos e, portanto, de extensão do direito de cidadania a seus moradores

Avançar no conhecimento da ocupação territorial é uma proposta que favorece identificar onde moram e como moram as populações de menores rendimentos, aqueles que não têm acesso a habitação pelos mecanismos formais do mercado. A política de habitação no município se volta para o Programa Minha Casa Minha Vida, que, por sua vez, estabelece regras para a aprovação dos empreendimentos no que se refere a implantação de infraestrutura urbana, acessibilidade e propriedade da terra. Compreender o dinamismo e o processo político de construção das cidades é uma forma significativa de nos desvencilharmos da figura da cidade segregada.

#### 4.3.1 O Conselho Municipal de Habitação

A Constituição de 1988 congregou a participação direta dos cidadãos no exercício do poder apontando ações como o controle da sociedade sobre as políticas públicas, reflexo de uma longa história de lutas e conquistas contra uma cultura autoritária e inibidora da participação popular. Marco regulatório importante para o processo de gestão das cidades, durante a discussão da Carta de 88, encaminhou-se ao Congresso Constituinte, uma emenda popular sobre a reforma urbana, com 130.000 assinaturas. A emenda, após ter sido bastante reduzida no seu escopo, deu origem ao Capítulo II – Da Política Urbana composta pelo artigos 182.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Na visão de Gohn, é necessário entender o lugar atribuído às novas formas de participação institucionalizadas nos marcos da relação governo/sociedade civil. Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade, porque ele viabiliza a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços nos quais se tomam as decisões políticas (GOHN, 2007).

Embora os mecanismos de participação democrática dentro do Estado Democrático de Direito direcione suas propostas para a sistematização de políticas urbanas com participação e gestão democrática da Sociedade Civil, as práticas com

base num planejamento coletivo mostram interferência político partidária, desentendimentos entre lideranças, práticas antidemocráticas e autoritárias por parte do poder público, enfraquecendo os movimentos comunitários.

Através de Decreto nº 5.790/2006, cria-se o ConCidades, órgão da política urbana em âmbito nacional, cabendo a ele propor as diretrizes gerais para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em consonância com as resoluções aprovadas pela Conferência Nacional das Cidades. Trata-se de órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades e, além de estudar e propor as diretrizes para a PNDU busca acompanhar e avaliar a sua execução, conforme dispõe o Estatuto da Cidade (LEI 10.257/2001).

Os Programas do Fundo Nacional de Habitação e Interesse Social exigem a formação e comprovação de atuação dos Conselhos de Habitação ligados aos fundos de habitação, que devem ser instituídos por Estados e Municípios como condição para o acesso aos recursos; Além do Conselho Gestor existem diversas outras instâncias de controle social que possuem relação com o desenvolvimento urbano, buscando uma ação integrada como: o Conselho da Cidade, o Conselho de Desenvolvimento Regional Sustentável, o Conselho dos Territórios de Cidadania, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e o Conselho de Planejamento Territorial Participativo.

A Lei Federal 11.124/2005 criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, na elaboração e acompanhamento das políticas urbanas no âmbito do Governo Federal e por outro lado, o Conselho Gestor do FNHIS, com atuação efetiva na regulamentação e operacionalização dos programas do Fundo. O Conselho Gestor é um importante espaço de controle social, que fiscaliza a agenda orçamentária para ações e atividades do ente público, regulamentação de programas habitacionais, inclusive com papel significativo para a instituição. Os conselhos são conceituados por Gohn (2002) como:

[...] são parte de um novo modo de gestão dos negócios públicos que foi reivindicado pelos movimentos sociais nos anos 1980. Eles fazem parte de um novo modelo de desenvolvimento que está sendo implementado em todo o mundo da gestão pública estatal, via parcerias com a sociedade civil organizada; eles representam a possibilidade da institucionalização da participação e abrem a possibilidade de a sociedade civil intervir na gestão pública via parcerias com o Estado, que objetivem a formulação e o controle de políticas sociais, logo são arenas que permitem debates e pactuação entre os diversos atores envolvidos sobre a política (GOHN, 2002, p. 29).

Especificamente, no que se refere à dimensão da participação da sociedade no planejamento e fiscalização para a Política da Habitação, somente no ano de 2013 é que foi regulamentado e empossado os membros do Conselho Municipal de Habitação, conforme consta no item XVIII do artigo 22, através do Projeto Lei N. 2544/13, cria-se o Conselho Municipal de Habitação de Picos. A função do Conselho é fiscalizar a política de habitação no município e deliberar a locação de recursos advindos do Fundo Nacional de Habitação.

De acordo com as anotações do Diário de Campo (2016), “o objetivo é que o Conselho funcione e seja atuante, promovendo um bom diálogo entre a sociedade civil e o poder público, que haja esclarecimento e fiscalização das casas distribuídas pelo programa PMCMV e que sejam contemplados as pessoas que realmente se enquadram nos quesitos”. Compõem o Conselho representantes do Poder Público e da sociedade civil organizada conforme o PLHIS (2014):

Secretaria Municipal de Obras, Habitação e Urbanismo através da Coordenadoria Municipal de Habitação e Urbanismo; Procuradoria Geral do Município; Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social; Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários do Piauí – FAMCC; Associação Picoense de Comunidades – APICOS; Movimento de Pequenos Agricultores – MPA; Grupo Guaribas de Livre Orientação Sexual – GGLOS; Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Picos – SINDSERM; Cooperativa Social dos Deficientes Físicos, Sensoriais e Outros Grande Picos- COOSDEISIS; Associação Profissional dos Engenheiros de Picos – ASPENP; Representante da Igreja Católica de Picos; Representante da Igreja Evangélica Assembleia de Deus.

Quanto à atuação do Conselho em Picos, destacamos algumas ações: como os critérios para a seleção dos usuários no Conjunto Luiza Gomes de Medeiros foi marcado por desvios e corrupção, já o processo de seleção, no Conjunto Habitacional Antonieta Araújo (Picos-PI) realizou-se com seriedade, seguindo a portaria 595/2013 e os critérios locais estabelecidos pelo conselho (GGFMHIS), com autonomia da coordenação e orientações do Conselho de Habitação. O sorteio foi realizado em urnas e cédulas, sendo que cinco proponentes foram convidados a realizarem o sorteio, com a presença de representantes da Superintendência da Caixa Econômica Federal, autoridades locais, conselheiros, etc.

Segundo a proposta do PMCMV (2009), “[...] o processo de escolha das famílias deve ser transparente, sendo obrigatória a publicização dos critérios de seleção nos meios de comunicação”. Nos critérios estabelecidos pelo programa, as



mulheres chefes de família percentual tiveram um percentual de 11,88%, por ser um fenômeno acentuado no município.

O Conselho esteve presente quando das denúncias de imóveis invadidos e ocupado por pessoas que não tinham qualquer relação com o programa. Por meio de decisão proferida em 05/11/2013, pelo juiz federal substituto da Vara Única da Subseção Judiciária de Picos, Dr. Clécio Alves de Araújo, foi determinado “[...] a imediata reintegração de posse em um imóvel localizado no Loteamento Luiza Gomes de Medeiros, Bairro Morada do Sol, município de Picos-PI” (JUSTIÇA FEDERAL, 2013).

Entretanto, se deter sobre a questão do controle social e implementação da política, identificou-se algumas fragilidades. Um ponto a ser destacado refere-se ao pouco espaço dado às instâncias de participação, quanto à deliberação e acompanhamento da implementação dos recursos e a ausência da discussão de relevantes projetos de desenvolvimento urbano. A elaboração dos Planos e Projetos não valorizavam as discussões junto aos conselheiros. A falta de articulação dos conselheiros pelo pouco conhecimento sobre as atribuições do Conselho, influenciando as definições de estratégias.

Enfim, muitos municípios elaboram seus Planos em consonância com as prerrogativas do Ministério das Cidades. Porém a execução das ações da área Habitacional não seguem as propostas contidas no documento. No que se refere ao Conselho e ao Fundo, estes são instituídos a partir da Lei Municipal, e embora presente nos municípios (Plano, Fundo e Conselho) como requisito para habilitação ao SNHIS, muitas vezes não figuram como instrumentos efetivos de planejamento e gestão.

Diante do exposto, confirma-se o desafio de superar os limites da participação apenas instrumental ou formal, buscando meios para conseguir amadurecer a gestão participativa nas políticas públicas e alcançar efetivamente a participação cidadã. Do ponto de vista dos diálogos abordados nesse texto, é preciso ter em conta que a política habitacional abrange múltiplas facetas, pois se trata de produto e direito social, compreendendo diversos atores e agente do mercado, do poder público e da população. As articulações para o funcionamento dessa política envolve arranjos, legislações e pactos nas esferas públicas, tanto executivas como legislativas, e nos órgãos de controle social como os conselhos.

V CAPÍTULO  
PROGRAMA MINHA  
CASA MINHA VIDA  
(PMCMV) NO MUNICÍPIO  
DE PICOS-PI

## **5 PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV) NO MUNICÍPIO DE PICOS-PI**

As dificuldades históricas fundadas no caráter contraditório do direito à moradia urbana sempre se situa nos limites do que funda a acumulação capitalista: questão habitacional no modo de produção capitalista não pode ser debatida sem refletirmos sobre a racionalidade burguesa de organização do território a partir da industrialização e acumulação.

As cidades burguesas modernas em conformação passam a enfrentar dilemas profundos a partir das expressões da questão social fundante do capitalismo. A forma de resposta a essas tensões materializava-se em preocupações sobre como organizar o território e as dinâmicas contraditórias que desenham o urbano em cada lugar. A partir de políticas públicas, de ações do Estado capitalista, fundada na circulação e no território da classe trabalhadora, com um planejamento territorial pautado na segregação

A moradia, na sua dimensão e na sua relação com a propriedade fundiária, expressava diretamente a classe social de quem a habitava, associado à natureza do trabalho que seus moradores desempenham no contexto de contradição é fundamental para compreender como os centros urbanos se conformam nacionalmente a partir de então, dentro de nova racionalidade jurídico-administrativa e de estruturação de Estado capitalista, centralidade da propriedade da terra na sua origem e nas formas contemporâneas de acesso.

Tanto no campo como na cidade, os conflitos em diferentes lugares do mundo denunciam historicamente essas contradições, centrada na propriedade da terra e nas formas contemporâneas de acesso. A noção de direito como privilégio, os conflitos em diferentes lugares denunciam historicamente essas contradições.

O presente capítulo vem trazer uma abordagem sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no município, desenhando a perspectiva de planejamento para a sustentabilidade a ser alcançados pelo setor habitacional.

Assim, se propõe a mostrar a participação ativa dos setores públicos estaduais e municipais, do setor privado e dos agentes e movimentos sociais, na

tarefa de garantir o direito à cidade e à habitação a partir do PMCMV no município, analisando limites e possibilidades

### 5.1 IMPLANTAÇÃO DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS EM PICOS (PI)

De acordo com a Política Nacional de Habitação, os programas e recursos federais que respondem ao déficit habitacional são considerados aqueles que têm como objetivo, em uma ou mais modalidades: a construção de unidades habitacionais; a aquisição de unidades habitacionais novas ou usadas; a produção de lotes urbanizados e, a aquisição de material de construção vinculado a construção plena da moradia.

Os programas que buscam responder ao déficit, a inadequação habitacional e a assistência técnica são: Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), Programa Habitacional Popular Entidades (PHP-E), Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), Habitar Brasil BID (OGU), Carta de Crédito Associativo (FGTS), Programa de Arrendamento Residencial – PAR (FAR) E Programa Crédito Solidário (FDS).

Os primeiros programas habitacionais no Piauí iniciaram-se pela capital, “[...] principiando a política de habitação com a COHAB-PI em 1966, alterando o espaço urbano na capital com a construção dos grandes conjuntos habitacionais” (LIMA, 2010, p. 91). Com a Constituição de 1988 e a chegada das eleições diretas em todo o país, mudou-se a política administrativa criando secretarias na área social como a Secretaria Municipal de Habitação e Urbanização, instituindo os conselhos populares e a criação de programas de regularização e urbanização de assentamentos precários.

Na década de 1990, apresenta-se um perfil confuso quanto a política habitacional em todo o país, contando com a conclusão de projetos que já tinham sido planejados pelo Projeto COHAB. Entre 1997 e 2000, sem anunciar ainda uma proposta de uma política habitacional, cria-se no Estado do Piauí um Programa com a proposta de regularização fundiária, melhoria habitacional, acompanhamento e fiscalização da aplicação da legislação urbana.

Este projeto designado de Projeto Vila-Bairro, foi implantado no ano de 1997 em Teresina-PI, sob a coordenação e execução da Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAN), onde os conjuntos implantados tinham a finalidade de

abrigar famílias removidas de pequenas favelas. Foram construídos 13 conjuntos habitacionais, 540 domicílios, “[...] se constituindo numa iniciativa de fundamental importância na área da habitação social, voltada para a regularização e urbanização das favelas” (LIMA, 2010, p. 193).

Entre 2001-2002, traçava-se planos municipais com a perspectiva de uma agenda sustentável para a cidade, transformada depois no Plano Diretor. O Plano Municipal de Habitação traçara-se como escopo da Política Municipal de Habitação trazendo como diretrizes “[...] a construção de moradia popular, a aquisição de terras para uso social, a melhoria habitacional através de ações que sinalizassem avanços no tratamento da questão fundiária e de regularização de posse da terra urbana” (TERESINA, 1997c).

Em Picos (PI), o período entre 1985-1995 foi marcado pela presença de alguns movimentos sociais que reivindicavam do Poder Público Municipal o compromisso com a melhoria das condições de vida da população através da garantia de políticas sociais redistributivas. O acentuado fluxo de pessoas que vinham dos municípios vizinhos para fixar residência, girava em torno de trabalho e serviços educacionais, especialmente, no ensino superior, provocando uma pressão permanente da população por moradia e qualidade de vida, ocasionando conseqüentemente a criação de alguns bairros.

Entre o período de 1991 a 2000, a desigualdade social na região cresceu conforme o Índice Geni, que mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita, passando de 0,570% para 0,620%. No ano 2000, o déficit urbano absoluto total era de 2.563 unidades diminuindo apenas em 272 unidades no ano de 2010. Entre 2001 e 2005, o IDH – M cresceu 26,30%, passando de 0,597 (2001) para 0,754 (2005), enquanto que no Estado cresceu em torno de 24,20%.

A expansão urbana no município sem planejamento prévio, ou seja, de forma desarranjada, exigiu das administrações públicas um olhar diferenciado para as grandes áreas periféricas, havendo a necessidade de um planejamento e uma legislação que definisse os novos usos e ocupações. O crescimento desordenado da cidade provocou a abertura de novos bairros e áreas de conflito como reflexo desse acentuado crescimento populacional (PMP, 2013).

A falta de diálogo com a sociedade e a produção de cenários participativos manipuladores tornou-se marcante nas gestões públicas picoense. A defesa da

participação da sociedade nem sempre ultrapassou a forma das leis e planos formais que eram construídos sem a participação efetiva da população cidadina o que, em geral, produzia documentos distantes do necessário enfrentamento da questão urbana.

O desenvolvimento territorial e urbano de Picos e a habitação popular se dá apenas entre 1980 e 1990, período onde foram construídos conjuntos habitacionais na modalidade COHAB. A primeira política de habitação se dá via COHAB-PI, e tinha como objetivo promover a construção e a aquisição da casa própria, especialmente, pelas classes de menor renda, bem como ampliar as oportunidades de emprego e dinamizar o setor da construção civil.

As funções do Banco Nacional de Habitação (BNH) e as políticas habitacionais se deram por pontos como a inserção regional e características do território em desenvolvimento, necessidades habitacionais, oferta habitacional, marcos regulatório e legal, condições institucionais e administrativas, recursos para financiamento e programas e ações de acordo com o PEHIS-PI. Segundo o mesmo, a Caixa Econômica Federal se enquadra na oferta habitacional pública, sendo importante verificar o histórico da habitação no Estado, quantidade e qualidade de moradia no Estado, solo urbanizado ofertado, forma de acesso, valor e custo de produção, público alvo ou faixa de atendimento.

Retratando o Sistema Financeiro da Habitação, criado a partir de 1964, pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), constituiu-se um modelo da política habitacional implementado na década de 1970 e tinha como desígnio promover a construção da casa própria para famílias, especialmente, de baixa renda. Era gestor do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) além das construções de habitação, entre os anos 1970 e 1975, trabalhando com desenvolvimento urbano e saneamento básico. O Conjunto habitacional do BNH era um processo estratégico nas ações governamentais para a minimização do déficit habitacional no início dos governos autocráticos (1964-1965).

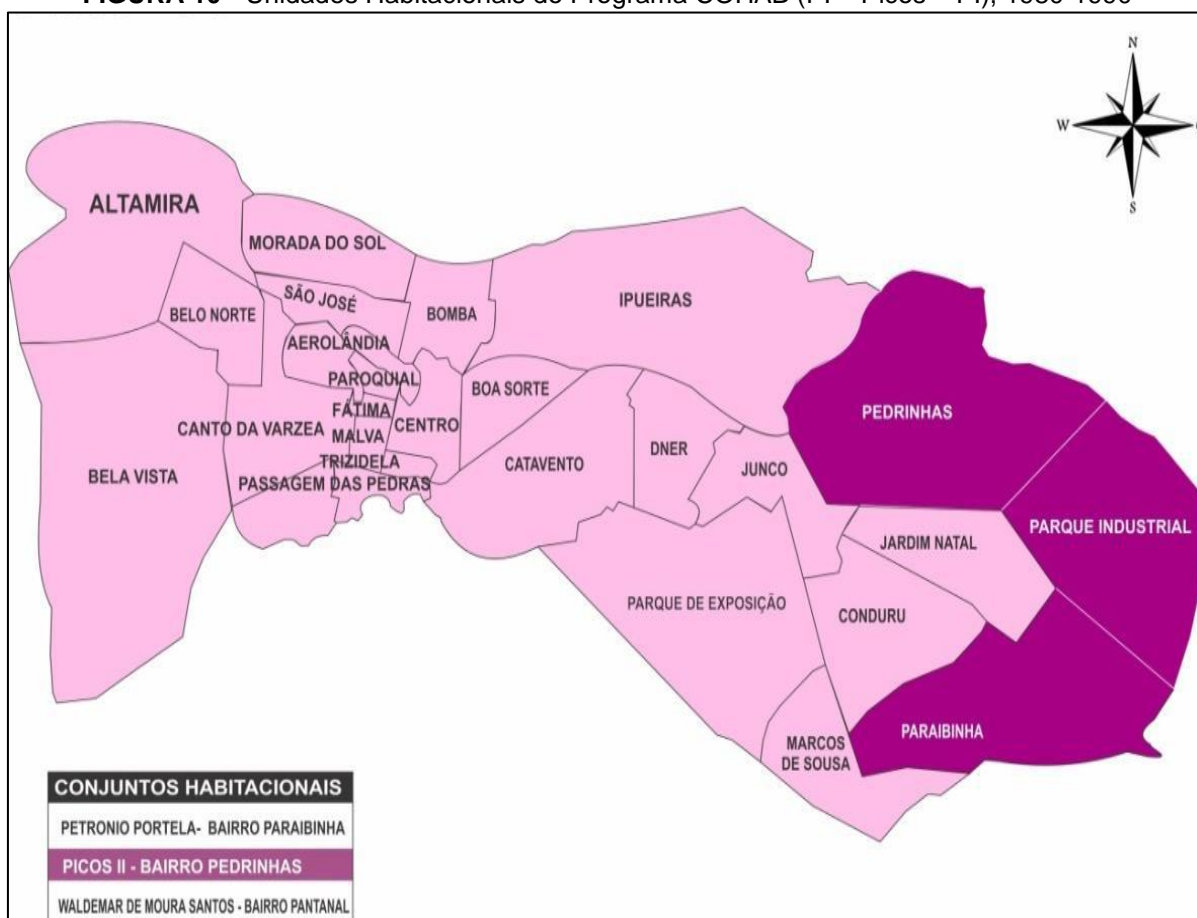
Com o objetivo de trazer o BNH ao seu propósito original, criaram-se algumas ferramentas, tais como: o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP) em 1973, o Programa Nacional para o Trabalhador Sindicalizado (PROSINDI) em 1980 e outros. A motivação principal para a criação do Banco Nacional da Habitação foi de ordem política. Segundo os mentores do BNH, o desempenho marcante na produção de casas populares deveria permitir ao regime militar emergente obter a

simpatia de largos setores das massas que constituíram o principal apoio social do governo populista. Nesse projeto, igualmente encontrava-se implícita a ideia de que a casa própria poderia desempenhar um papel ideológico importante, transformando o trabalhador de contestador em aliado à ordem vigente.

A expansão deste aparelho institucional teve como consequência a transformação progressiva do BNH em um verdadeiro banco de desenvolvimento urbano, através da agregação das atividades de saneamento básico, financiamento de materiais de construção, transporte, pesquisa etc. O custo desta transformação foi a exportação de concepção e modos de ação empresariais para estes novos serviços. Contudo, o BNH não resistiu e foi extinto em 21 de novembro de 1986, pelo Decreto-Lei nº 2.291, e, assim, a Caixa Econômica Federal (CEF) passa a ser protagonista na execução do Sistema Financeiro de Habitação.

A inadimplência, um dos principais problemas das COHAB se materializou através das respostas dadas às crises enfrentadas pelo BNH. Para diminuir drasticamente os índices de inadimplência, surge como opção das COHAB privilegiar as famílias com renda mensal acima de três salários mínimos. A especulação imobiliária atingiu, sobretudo, as cidades médias e as metrópoles, e a política adotada foi a de reduzir consideravelmente os investimentos para as famílias de baixa renda e aumentar substancialmente as aplicações no chamado mercado médio (classe média e alta), assim como em certas atividades recorrentes (material de construção, infraestrutura, saneamentos, etc.).

Em Picos (PI), as primeiras construções de conjuntos de habitação do período BNH/COHAB beneficiaram as famílias de classe média. O Conjunto Habitacional Petrônio Portela com uma quantidade de 356 unidades de habitação surgiu pela demanda gerada em torno da implantação da Indústria Coelho S.A., empresa originária de Petrolina-PE, do ramo de algodão, que veio se instalar em Picos com o objetivo de explorar economicamente esse produto (campo fértil no município) e com o propósito de gerar emprego para a população. Assim, a indústria se instalou no Bairro Paraibinha, absorvendo uma expressiva população advinda dos municípios circunvizinhos que reclamavam a necessidade de moradia, uma característica evidente no Conjunto Habitacional Petrônio Portela (primeiro bairro formado pela COHAB), com 90% de seus habitantes compostos por moradores advindos dos mais diversos municípios localizados aos arredores de Picos-PI.

**FIGURA 10** - Unidades Habitacionais do Programa COHAB (PI – Picos – PI), 1980-1990

**Fonte:** EMERGI- Empresa de Gestão de Recursos do Piauí, Picos – PI, 2017.

Quanto ao seu formato, as unidades se apresentam de diferentes tamanhos e os candidatos foram agrupados conforme sua composição familiar. Nas unidades com um dormitório eram selecionados candidatos com até três dependentes, nas unidades com dois dormitórios, candidatos com até quatro dependentes. Para unidades com três dormitórios, eram selecionados candidatos com quatro ou mais dependentes. Essas iniciativas políticas foram implementadas sem base em uma política de desenvolvimento urbano, pouco atendendo a populações urbanas de baixa renda, só no ano de 1981, com a implantação do Conjunto Habitacional Pedrinhas e Conjunto Habitacional Cidade de Deus, o Projeto veio acoplar com o real objetivo de atender a famílias de classe mais baixa.



**QUADRO 14** - Conjuntos Habitacionais do Programa COHAB (PI – Picos – PI), 1980 – 1990.

CONJUNTO HABITACIONAL	BAIRRO	ANO	UNIDADES
Petrônio Portela	Paraibinha	1980	356
Picos II	Pedrinhas	1981	196
Waldemar de Moura Santos	Pantanal	1990	293
<b>Total de Unidades</b>			<b>848</b>

Fonte: EMERGI- Empresa de Gestão de Recursos do Piauí, Picos – PI, 2017.

Quanto ao Bairro Pedrinhas, durante as décadas de 1970 e 1980, o território referente a tal bairro apresentava elevado índice de violência sendo ponto de passagem de moradores advindos de diversas localidades, caracterizando alguns alvos do Bairro como pontos de venda de droga. A falta de infraestrutura e saneamento provocou inúmeros buracos nas ruas, comprometendo a paisagem local, dificultando o trânsito de veículos, a locomoção de pedestres, colocando em risco a vida dos moradores. A construção do Conjunto Picos II, com um total de 196 unidades habitacional (Quadro 14) melhorou a qualidade de vida dos moradores da área, o qual passou a atender a demanda de Picos e da microrregião, destinando-se a famílias de menor renda.

O Bairro Pantanal nasceu em 1990, com a construção do Conjunto Habitacional Waldemar de Moura Santos, atendendo uma demanda de 293 unidades habitacional. Dentro do território municipal, ressalta-se a localização do Bairro Pantanal como a unidade habitacional mais distante do centro da cidade, o que provocou por vários anos, o abandono de suas casas por grande parte das famílias, ocasionando o isolamento da localidade. Ressalta Lima (2010a, p. 35-36) que em virtude deste distanciamento esta construção possibilitou a existência de grandes “[...] espaços vazios entre o conjunto e a área central [...] cujo desenho foi-se compondo de áreas densamente habitadas [...] e de vastas ociosas”.

Em meados de 2005, a partir da implementação de algumas instituições no Bairro Pantanal como a Casa APIS, o Instituto Federal do Piauí (IFPI) e o 4º Batalhão de Polícia Militar, favoreceu o povoamento e o crescimento populacional, econômico e social do bairro, proporcionando a valorização fundiária do mesmo. Para Maricato (1998) “[...] a valorização da terra é maior dependendo de sua situação em relação ao contexto urbano e dos benefícios que ela pode incorporar”.

Todavia, algumas das soluções adotadas se mostraram perversas. Pode-se citar a instalação de grandes conjuntos habitacionais nas periferias, distantes do centro da cidade, criando assim vazios urbanos que serviram para onerarem os moradores da própria cidade, como é o caso do Conjunto Cidade de Deus – Bairro Boa Vista e Conjunto Habitacional Waldemar de Moura Santos – Bairro Pantanal, que devido ao isolamento e a distância do centro da cidade impulsionou que muitas famílias abandonassem suas casas.

Apesar do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social ter sido publicado em 11 de junho de 2008, criado pela Lei Nº 2.994, não há registros de dotação orçamentarias para o fundo municipal em Picos desde sua criação, embora tenha acontecido investimentos isolados nesse período. Não se tem registro de políticas delineadas neste setor, com previsão de criação de Planos ou Programa municipais.

Tomando por base a questão do Planejamento Urbano, o primeiro Plano Diretor de Picos-PI foi elaborado apenas no ano de 2008, sendo que anterior a esse períodos a gestão pública em outros municípios nacionais já eram respaldadas pelos instrumentos gerais de política urbana com plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual; além de planos, programas e projetos setoriais com base em modelos das políticas estaduais e federais.

O Plano Diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 1º - Considera-se processo de planejamento a definição de objetivos determinados em função da realidade local, a preparação dos meios para atingi-los, o controle de sua alocação e avaliação dos resultados obtidos.

§ 2º - O processo de planejamento, conduzido pelo setor público, deverá garantir a necessária transparência e a participação dos cidadãos e de entidades representativas nas diversas esferas de discussão e deliberação. (PMP, 2013, art. 28, p. 16).

No período de 1996 a 2012 foram destinados investimentos habitacionais com recursos do Governo Federal e Estadual, através de diversas Associações de Moradores rurais e urbanas, com vistas ao enfrentamento do déficit habitacional. O Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades, tem como objetivo atender às necessidades de habitação da população de baixa renda nas áreas urbanas, garantindo o acesso à moradia digna com padrões mínimos de sustentabilidade, segurança e habitabilidade.

Utilizando recursos provenientes do Orçamento Geral da União, depositados no Fundo de Desenvolvimento Social, conforme Decreto nº 103/1991, o FDS é destinado ao financiamento de projetos de investimentos de interesse social nas áreas de habitação popular, saneamento básico, infraestrutura urbana e equipamentos comunitários.

**QUADRO 15 - Investimentos federais e estaduais para habitação. Picos-PI. 1998-2012**

ANO	CONCEDENTE	OBJETO	QUANT. UNIDADES HABITACIONAIS	INVESTIMENTOS R\$
2001	Fundação Nacional de Saúde-FUNASA	Melhorias sanitárias domiciliares	55	128.000,00
2005	Fundação Nacional de Saúde-FUNASA	Melhorias sanitárias domiciliares	115	250.000,00
2006	Fundação Nacional de Saúde-FUNASA	Melhorias sanitárias domiciliares	46	100.000,00
2008	Ministério das cidades	Construção de unidades habitacionais	39	493.100,00
2009	Resolução 460	Construção de unidades habitacionais	200	1.600.000,00
2009	Agência de Desenvolvimento Habitacional	Construção de unidades habitacionais	74	592.000,00
2010	Fundação Nacional de Saúde-FUNASA	Melhoria habitacional p/ controle da Doença de Chagas	45	750.000,00
2011/ 2012	Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)	Construção de unidades habitacionais	500	18.500.000,00

Fonte: PMP, 2011.

Essa lei direciona ao poder executivo a regulamentação do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNU), criado para atender às famílias com renda bruta mensal de até R\$ 1.800,00, admitindo-se até R\$ 2.350,00 para até 10% das famílias atendidas em cada empreendimento. A Entidade Organizadora pode ser uma cooperativa habitacional ou mista, uma associação ou uma entidade privada sem fins lucrativos.

No ano de 2013 em Picos, a Associação de Moradores do Bairro Paraibinha, assinou convênio para implantação de projetos de moradia via Federação das

Associações de Moradores Comunitárias (FAMCC). São num total seis projetos, inseridos no Projeto Habitacional “Minha Casa, Minha Vida”, distribuída em vários bairros da cidade, atendendo a diversos tipos de beneficiários, totalizando 806 moradias.

**QUADRO 16 - PROJETO DE MORADIA DESENVOLVIDO VIA ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO BAIRRO PARAIBINHA- AMBAPA-2013**

PROJETO	FAIXA SALARIAL	QTD. DE HABIT.	BENEFICIADOS	PARCERIAS
PSH pulverizado	0 a 3 salários mínimos	68 casas Construídas	Associados que dispõem de terrenos	FAMCC \ ASSOCIAÇÃO ADH – FNH
Minha Casa, Minha Vida	3 a 6 salários mínimos	500 casas	Sociedade – Picos	FAMCC ASSOCIAÇÃO ADH – CEF
Projeto emergencial	Sem renda	100 casas construídas	Alagados	FAMCC – ADH
FNHIS pulverização	0 a 3 salários mínimos	75 casas	Associações que dispõem de terrenos	FAMCC PREFEITURA MOVIMENTOS SOCIAIS
Minha Casa, Minha Vida Urbano	0 a 3 salários mínimos	13 casas	Associados da AMBAPA	FAMCC ASSOCIAÇÃO ADH
Semeando Moradia	1 a 3 salários mínimos	50 casas	Associados que dispõem de terrenos	FAMCC ASSOCIAÇÃO ADH O

Fonte: FAMCC (2010-2011).

De acordo com os critérios, os usuários tinham que ganhar de 0 a 3 salários mínimos, de 1 a 3 salários mínimos, de 3 a 6 salários mínimos e ainda para usuários sem renda como é o caso das moradias para alagados provenientes de enchentes, o que era comum na região (PLHIS, 2012, p. 1). Dentre eles elencamos o Programa Habitacional Popular - Entidade (PHP-E); Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) e o Programa Minha Casa Minha Vida, considerado o mais importante programa do país.

A criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) possibilitou aportar recursos subsidiados dos três entes federativos para atendimento habitacional dos grupos sociais mais vulneráveis e sem capacidade de despesa para habilitação no crédito financeiro. O FNHIS destina investimentos exclusivamente para a produção habitacional estatal, de iniciativa de Estados e Municípios, além de permitir um maior controle social pela exigência da participação em suas definições de grupos da

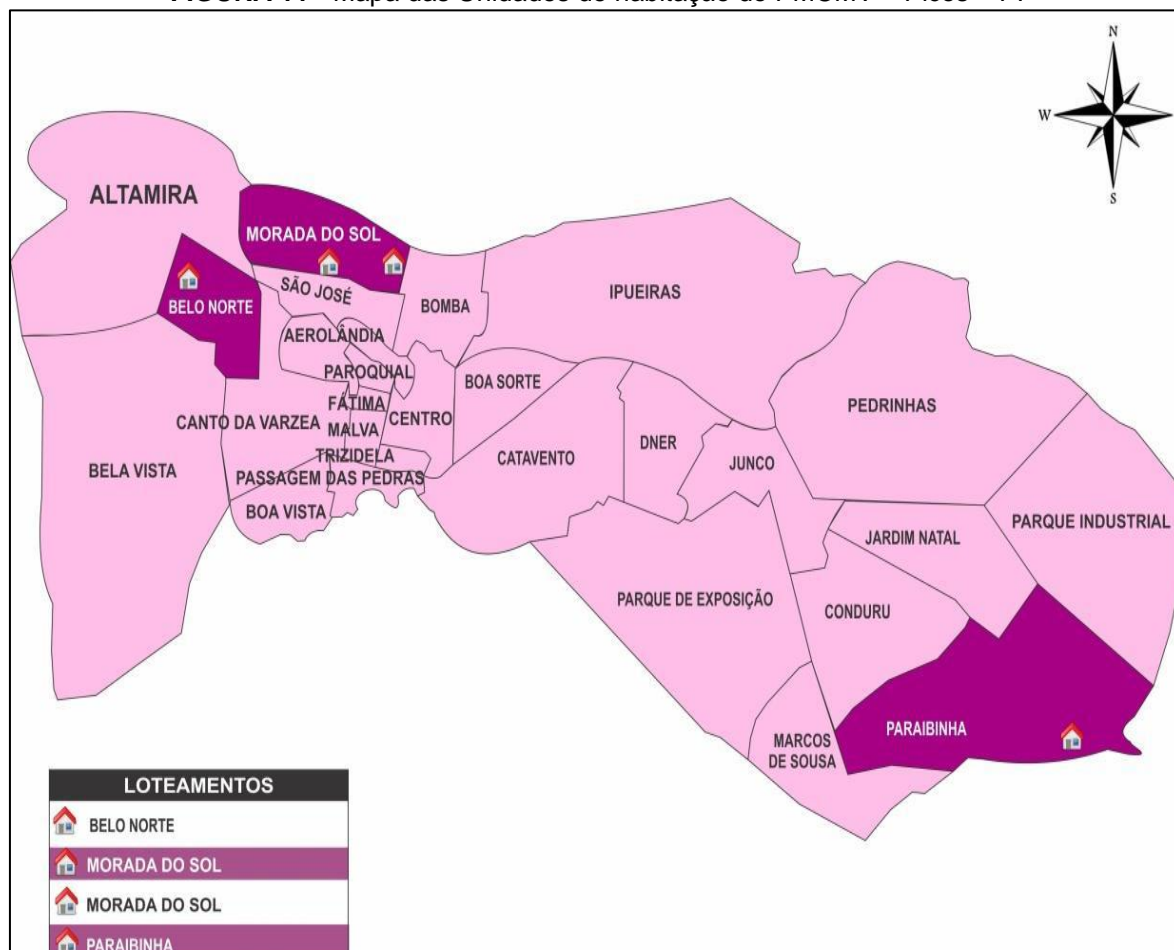
sociedade civil integrantes do Conselho Nacional das Cidades (CONCIDADES) e do Conselho Gestor do FNHIS.

O Plano Local de Habitação e Interesse Social é um instrumento formal que identifica e detalha as necessidades habitacionais, com a finalidade de construção e melhoria de moradias por meio de financiamento público prioritariamente as famílias de baixa renda que ganham de 0 a 3 salários mínimos.

O PLHIS em Picos (PI) foi aprovado e instituído pela Câmara Municipal através de Lei nº 1.859 de 07 de maio de 2012, e tem como proposta estabelecer estratégias e definir metas, recursos necessários, fontes de subsídios, programas, projetos, proposta de política pública municipal de habitação, proposta de política urbana integrada à habitação para minimizar o déficit habitacional no município.

Em seu art. 2º, inciso II, o Plano Local diz sobre a “[...] compatibilidade e integração das políticas habitacionais federal, estadual e municipal, particularmente com as políticas de desenvolvimento urbano, ambientais, de mobilidade urbana e de inclusão social”; o inciso IV aponta a “[...] questão habitacional como uma política de Estado , uma vez que o poder público é agente indispensável na regulação urbana e do mercado imobiliário na provisão de moradia e na regularização de assentamentos precários”; o inciso VI pontua “[...] articulação das ações de habitação à política urbana considerado de modo integrado às demais políticas setoriais e ambientais”. Tal documento deixa explícito a responsabilidade do município para com a política de habitação e atendimento as necessidades da questão da moradia.

**FIGURA 11 - Mapa das Unidades de habitação do PMCMV – Picos – PI**



**Fonte:** Plano Local de Habitação e Interesse Social - 2008 – 2013.

No ano de 2012, o município contou com habitações do PMCMV, primeiramente implementando o Conjunto Habitacional Luiza Gomes de Medeiros, no Bairro Morada do Sol. Em seguida, os demais como Conjunto Habitacional Louzinho Monteiro – Bairro Morada do Sol e Conjunto Habitacional Antonieta Araújo – Bairro Belo Norte.

## 5.2 CENÁRIO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV) NO MUNICÍPIO DE PICOS(PI): conjuntos habitacionais

O planejamento territorial e urbano no município de Picos(PI) se deu entre as décadas de 1980 a 2008, período em que foram construídos conjuntos habitacionais e a população urbana mostrou uma curva ascendente passando de 46,6% em 1980 para 79,4% em 2010, apontando decréscimo na população rural e crescimento na população urbana, configurando Picos(PI) como principal centro de atração demográfica do Estado, devido sua caracterização como cidade média. Com uma população que oscila entre 50 e 100 mil habitantes, proporciona rodovias de acesso à região norte, centro-oeste e sudeste, apresentando elevadas taxas de urbanização em decorrência dessas vias de acesso.

De acordo com o Censo Demográfico (2010), no município, 6,92% dos habitantes são extremamente pobres, enquanto 17,93% se apresentam em situação de pobreza; 41,11% estão vulneráveis a pobreza e 43,28% são pessoas com 18 anos ou mais anos sem ensino fundamental completo, trabalhando em ocupação informal. Diante do exposto, supõe-se que a dinâmica de acumulação e concentração do capital produz a aglomeração urbana ao demandar cada vez mais espaços de qualidade como também espaços periféricos. Essa diferenciação no acesso aos serviços urbanos dificulta a política de habitação quanto ao controle social que promova justiça, inclusão social e o direito a uma moradia digna.

Quanto a questão da moradia no município, os bairros mais afastados do centro apresentam condições mais arriscadas, predominando os domicílios rústicos ou improvisados, outros com coabitação familiar e com cômodos alugados ou cedidos (PICOS, 2011). A rede de equipamentos de uso coletivo na periferia, além de insuficiente, apresenta deficiências fundamentais em relação à qualidade e eficácia das ações desenvolvidas. Um trecho do Bairro Parque de Exposição e Morada do Sol apresentam precárias condições de vida e a maioria da população recebe entre 1 a 2 salários mínimos (SM).

**FIGURA 12** - Condição da infraestrutura no Bairro Parque de Exposição – Picos(PI), 2016.



Fonte: RIACHÃO NET – PICOS (PI), 2014.

Caracterizando a política de habitação em Picos(PI), as primeiras ações surgiram na década de 1980, com a implantação de conjuntos habitacionais na modalidade BNH/COHAB. A escolha da COHAB surge oportunamente, em função dos serviços prestados ao fortalecimento de projetos que viessem a reduzir o déficit habitacional. A Companhia Habitacional do Estado (COHAB), criada com a finalidade de ser um agente promotor das ações do Banco Nacional de Habitação (BNH), objetivava promover a inscrição, seleção e classificação de pretendentes a casas populares que fossem implementadas no município. Podemos citar: Conjunto Habitacional Petrônio Portela – Bairro Paraibinha, Conjunto Habitacional Waldemar de Moura Santos – Bairro Pantanal, Conjunto Picos II – Bairro Pedrinhas e Conjunto Cidade de Deus – Bairro Boa Vista.

Em 2008, via Associação de Moradores do Bairro Paraibinha, implantou-se projetos através da Federação das Associações de Moradores Comunitários (FAMCC), na modalidade Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, programa habitacional criado a partir do incentivo do governo federal para atendimento à população de baixa renda nas áreas urbanas, garantindo acesso à moradia digna. Segundo a coordenação da FAMCC, “[...] o Programa procurou atender projetos distribuídos em vários bairros da cidade, atendendo a diversos tipos de beneficiários” (FAMCC, 2011).



Em dezembro de 2012, foi implantado o primeiro conjunto habitacional do PMCMV, com recursos provenientes do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), o Conjunto Habitacional Luiza Gomes de Medeiros, no Bairro Morada do Sol. Em anos posteriores, foram implantados os Conjuntos Habitacionais Louzinho Monteiro, no Bairro Morada do Sol e o Conjunto Habitacional Antonieta Araújo, no Bairro Belo Norte.

Os requisitos obrigatórios para inscrever-se no PMCMV são: (a) possuir renda bruta familiar mensal de até R\$ 1.600,00; (b) não ser proprietário ou possuidor de imóvel em programas habitacionais, nacionais, estaduais ou municipais; (c) estar ciente de que a prestação mensal a ser paga poderá variar entre o valor máximo de 5% da renda familiar, o que corresponde a R\$ 80,00 e o valor mínimo de R\$ 25,00; (d) ter idade de 1 anos ou ser emancipado, e ser responsável pela manutenção da família; (e) residir comprovadamente no município de Picos (PI) há pelo menos 03 (três) anos.

A política de habitação na atualidade em Picos, conta com habitação respaldada no Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), tendo por finalidade diminuir o déficit habitacional e oferecer condições de habitação para a população de baixa renda. Um dos mais importantes programas habitacionais do Brasil pelo volume de recursos, o PMCMV buscou ampliar o olhar num esforço de construir uma crítica mais abrangente sobre a problemática do déficit habitacional relacionando-o a famílias de baixa renda, à pessoas idosas, portadores de deficiência, a mulheres chefes de família, a populações decorrentes de chuvas/enchentes e outros.

A moradia é de fundamental importância na vida das famílias, além de abrigo ela é refúgio no desemprego e na velhice. Os excluídos do sistema habitacional não são apenas os “[...] sem trabalho ou com trabalho informal, mas a grande maioria dos trabalhadores da indústria” (MARICATO, 1977). Além das diferenças estruturais determinadas pelos aspectos econômicos e sociais, o quadro habitacional também está determinado pelas condições de emprego, salário e seguridade social. O trabalho que a produz não é na terra ou sobre ela, mas fora dela e isso provoca efeitos perversos na aquisição da terra para uso social. Geralmente, a tentativa de resolver os problemas é encarada como medida emergencial e gera uma série de conflitos na estrutura da organização e expansão urbana.

Assim, em Picos conta-se com três conjuntos de habitação do PMCMV com financiamentos do FAR, sendo eles: o Residencial Luiza Gomes de Medeiros, Bairro Morada do Sol; o Residencial Lousinho Monteiro, Bairro Morada do Sol e o Residencial Antonieta Araújo, Bairro Belo Norte.

### 5.2.1 Conjunto Habitacional Luiza Gomes de Medeiros – Bairro Morada do Sol

Implantado no ano de 2012, o Residencial Luiza Gomes de Medeiros, localizado no Bairro Morado do Sol, se insere no PMCMV – FAR (Fundo de Arrendamento Residencial) - FAIXA 1 - famílias com renda de até R\$ 2.600,00: gerenciado pela Caixa Econômica Federal, se caracteriza do tipo “casa”, atendendo 500 famílias, sendo dividido em: dois quartos, uma sala, um banheiro e uma cozinha. Os critérios para entrada no programa são: mulher chefe de família que mora em área de risco, doenças graves como renal e AIDS, além do critério de desempate, que favorece a família que tiver o maior número de filhos.

Quanto a infraestrutura é composta de rede de água, rede elétrica, esgotamento sanitário, iluminação pública e pavimentação de ruas. No entorno do empreendimento não há cobertura de uma Equipe de Saúde da Família (ESF); não existe escola de Ensino fundamental e médio, existe apenas uma creche.

**FIGURA 13** - Construção inacabada do Prédio da Escola – Bairro Morada do Sol, 2015.



Fonte: RIACHÃO NET – PICOS (PI), 2015.

A constituição da renda do chefe de família se caracteriza como: formal com carteira assinada, 27,3%; sem carteira assinada, 24,2%; e na informalidade, 61,1%. Quanto ao nível de escolaridade: ensino fundamental regular, 51,1%; ensino médio regular, 32,7%; ensino médio especial, 1,0%. Trabalho remunerado, 50,5%; não trabalha, 15,1 %; sem resposta 33,7%. Renda total mensal: sem renda, 63,3%; 1 SM, 24,2%; de 1 a 2 SM, 21,2%; 2 a 3 SM, 1,0%.

Há diversidade na composição das casas, encontrando beneficiários que não são compatíveis com o projeto padrão do conjunto, caracterizado pelo programa único como sala, cozinha, banheiro e dois dormitórios.

**FIGURA 14** - Diversidade na composição das casas – Picos(PI), 2016.



Fonte: RIACHÃO NET – PICOS (PI), 2015.

Famílias que não correspondem claramente aos processos de construção padrão, onde são percebidas produções sofisticadas (FIGURA 15) a despeito da qualidade arquitetônica e urbanística das casas. Muitas casas foram modificadas, levantando suspeitas sobre a real condição financeira de quem as habita.

**FIGURA 15** - Modificações realizadas por moradores – PICOS - PI

Fonte: RIACHÃO NET – PICOS (PI), 2015.

Alguns imóveis neste conjunto encontram-se fechados, o que tem provocado invasões ou casas ocupadas por pessoas que não tem qualquer relação com o programa, impedindo os legítimos beneficiários de ocuparem seus imóveis, havendo a necessidade de uma intervenção judicial. O Bairro Morada do Sol, onde se encontra localizado o conjunto habitacional, sofre com a violência pela ausência de política de segurança, iluminação precária, sem áreas de lazer como praças, parques e jardins.

#### 5.2.2 Conjunto Habitacional Louzinho Monteiro - Bairro Morada do Sol

O Conjunto Habitacional Louzinho Monteiro, foi instalado em 2014 e até o momento as famílias beneficiárias não tomaram posse do empreendimento. Único conjunto habitacional que se insere no PMCMV - FAR (Fundo de Arrendamento Residencial) - FAIXA 2, atendendo a famílias com renda bruta de até R\$ 4.000,00, Gerenciado pelo Banco do Brasil, conta com uma quantidade de 336 unidades habitacionais.

O Conjunto Habitacional Louzinho Monteiro, baseado em edital nº 01/2014, adotou os seguintes critérios para seleção: (a) famílias residentes em área de risco ou insalubres que tenham sido desabrigadas; (b) famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; (c) família em que façam parte pessoas com necessidades especiais; (d) portadores de doenças crônicas (câncer, HIV, doenças cardíacas e renais) comprovadas através de parecer emitido pelo médico perito do Município; (e) famílias já acompanhadas pela Rede de Proteção Social do Município; (f) e famílias coabitando o mesmo domicílio.

As características da população beneficiária são famílias com baixo poder aquisitivo, sendo cadastradas no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal, cuja renda é complementada com o benefício do Programa Bolsa Família. Quanto a situação da moradia, a maioria das residências são alugadas, cedidas, simples com poucos cômodos, infraestrutura precária, situadas em área de risco, sem estrutura acessível para pessoas deficientes e idosas. Muitas famílias ainda residem com os pais (mesmo após nova composição familiar).

A constituição da renda do chefe de família se caracteriza como: formal com carteira assinada, 30 %; na informalidade, 35 %; e trabalhador autônomo, 35%. Quanto ao nível de escolaridade: analfabetos, 10%; ensino fundamental, 80%; e ensino médio, 10% dos moradores.

**FIGURA 16** - Localização em área de difícil acesso – Picos – PI



Fonte: RIACHÃO NET – PICOS (PI), 2016.

Localizado em área de difícil acesso, por estar às margens da PI – 375, que liga o município de Picos a Santana do Piauí; a localização da propriedade fica em um terreno elevado, dificultando o acesso ao transporte coletivo, aos usuários portadores de deficiência e a mobilização ao centro da cidade, já que muitas dessas famílias tem renda bruta de até R\$ 4.000,00, 35% vivem na informalidade e 35% são trabalhadores autônomos.

O processo de seleção neste loteamento foi bem complexo; muitas pessoas sorteadas não conseguiram apresentar a documentação exigida, outras foram excluídas por terem renda superior, ser proprietário de imóvel e por estar incompatível com relatório apresentado pela CEF. A dificuldade nesse processo

ocorreu pelo fato de no ato da inscrição, a empresa contratada para elaboração do sistema não ter solicitado a documentação necessária.

As pessoas para realizar o cadastro, deveriam comparecer de forma presencial ao local de inscrições portando as cópias autenticadas dos seguintes documentos: carteira de identidade, CPF, certidão de casamento ou de divórcio, certidão de nascimento (se união estável ou solteiro), comprovantes de endereço que comprovassem o domicílio em Picos nos últimos três anos (contas de água, luz ou telefone em nome do conjugue ou candidato, declaração escolar, etc), atestado médico atualizado para pessoa com deficiência com respectivo número do CID, certidão negativa de bens urbanos e rurais expedida por cartório, laudo da defesa civil (em hipótese de residir em área de risco), apresentação do espelho do NIS e declaração de renda do CID.

Sabe-se o quanto é importante manter o controle na seleção dos candidatos, evitando fraudes, porém, é desnecessário este rol de documentos do ponto de vista que muitos desses usuários são de renda baixíssima, vivem em precárias situações e são analfabetos. A exigência no rol de documentos deixa muitas pessoas excluídas do processo de seleção por não terem disponível tamanha lista desses documentos.

**FIGURA 17** - Atraso na entrega pela falta de Infraestrutura – Picos – PI



Fonte: RIACHÃO NET – PICOS (PI), 2016.

Até o momento a obra não seguiu o prazo estabelecido para a entrega das moradias do Conjunto Habitacional Louzinho Monteiro, sendo adiado devido ao

atraso nas obras e fiscalização dos usuários para averiguar se estão todos dentro dos critérios estabelecidos.

### 5.2.3 Conjunto Habitacional Antonieta Araújo – Bairro Belo Norte

O Conjunto Habitacional Antonieta Araújo, localizado no Bairro Belo Norte, se insere no PMCMV – FAR (Fundo de Arrendamento Residencial) - FAIXA 1 - famílias com renda de até R\$ 2.600,00, gerenciado Caixa Econômica Federal foi implantado no município de Picos(PI) em julho de 2017, tendo se iniciado com a seleção das famílias beneficiárias via Portaria n. 008/2015, emitida pela Prefeitura Municipal, em agosto do ano de 2015. O referido Conjunto Habitacional seguiu o modelo padrão de condomínio, contando com um total de 384 apartamentos, com 44 metros quadrados de tamanho, possuindo 2 quartos, 1 sala, banheiro e cozinha conjugada com área de serviço.

Segundo a Secretaria de Habitação (2016), todas as aplicações destinadas ao Fundo de Habitação foram destinadas ao Conjunto Habitacional, devido a autonomia da Secretaria Gestora em relação ao governo local, que procurou seguir os requisitos proposto no Edital 008/2015. De acordo com o referido edital, o gestor local nomeou uma comissão composta por 05 (cinco) membros com a finalidade de estabelecer, acompanhar e avaliar todo o processo de seleção das famílias beneficiárias do Conjunto Habitacional Antonieta Araújo.

De acordo com a Lei Federal nº 11.977/2009, Portaria 595/2013 do Ministério da Cidade e deliberação do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação e Interesse Social de Picos(PI), o processo de seleção seguiu os seguintes critérios: (a) famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigados; (b) famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar e (c) famílias de que façam parte pessoas com deficiência.

Segundo o Decreto Municipal n.º 61/2014, e conforme o Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação e Interesse Social de Picos, no âmbito do município foram definidos os seguintes critérios: (a) pessoas que caracterizam doenças crônicas como câncer, HIV, doenças cardíacas e renais, alzheimer ( devidamente atestado por médico perito do município); (b) famílias que coabitam o mesmo domicílio; (c) e famílias que estejam sendo atendidas pela rede de proteção social do município, em virtude da situação de vulnerabilidade social.

Quanto a infraestrutura é composta de rede de água, rede elétrica, esgotamento sanitário, iluminação pública. No entorno do empreendimento não há cobertura de uma Equipe de Saúde da Família (ESF); não existe escola com modalidade do ensino fundamental e médio, não existe transporte coletivo e nem ações que garantam a segurança dos usuários. Existem apenas as casas, onde os usuários não dispõem de área de lazer, praças, pavimentação de ruas, etc.

**FIGURA 18** - As condições de infraestrutura – Picos (PI)

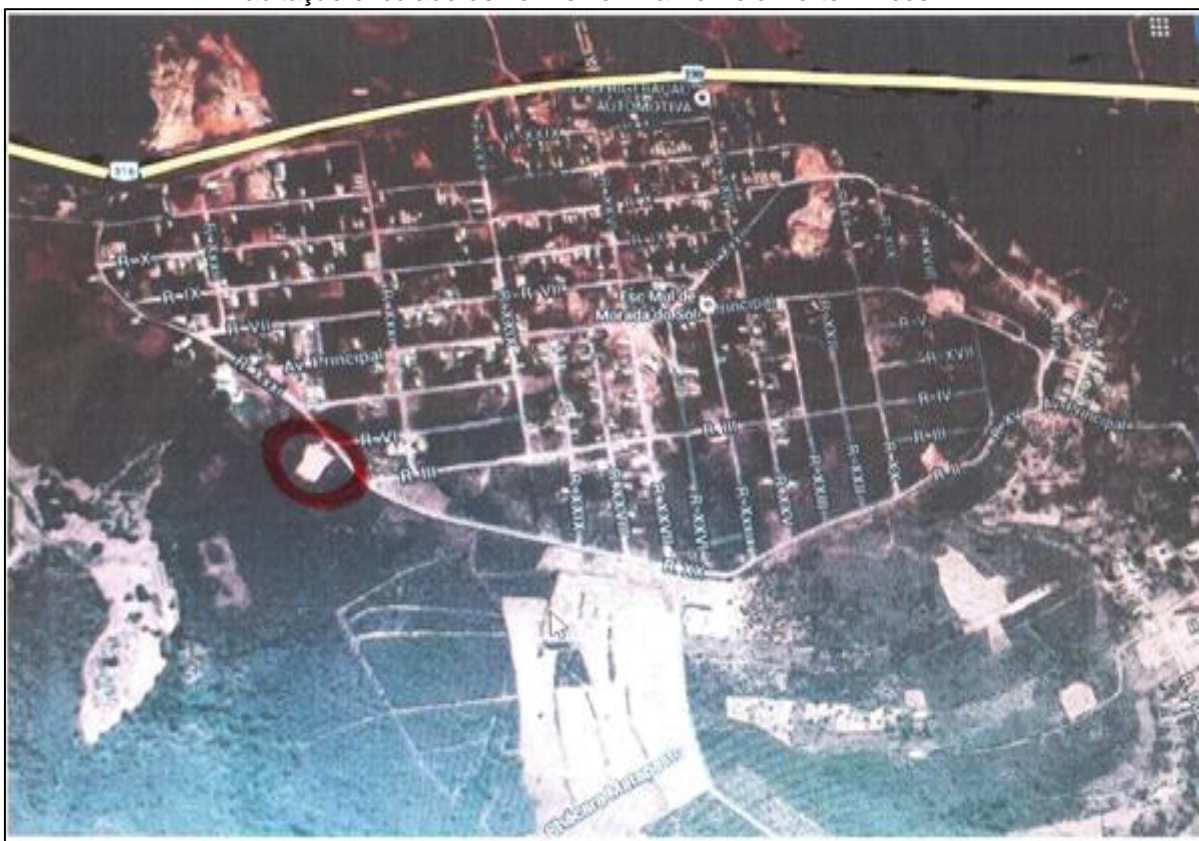


Fonte: RIACHÃO NET – PICOS (PI), 2016.

Lugar de difícil acesso, o Bairro Belo Norte onde se encontra localizado o conjunto habitacional fica as margens da BR – 316, que como demonstra a Figura 19, percebe-se um distanciamento grande entre o residencial e a rodovia, dificultando a vida dos usuários que diariamente precisam se deslocar para o trabalho no centro da cidade, e não dispõem de transporte coletivo que possa facilitar esse percurso. A via de acesso é uma rodovia federal, que todos os dias é trafegada por inúmeros transportes, muitos carga pesada, que passam em direção a outros Estados e municípios, representando um perigo e dificultando a vida dos moradores que ali residem.



**FIGURA 19** - Condições e contradições na Unidade Habitacional Antonieta Araújo – Unidade de habitação circulado de vermelho - Bairro Belo Norte - Picos – PI



Fonte: Prefeitura Municipal de Picos - PICOS (PI), 2016.

Centenas de picoenses lotaram o plenário da Câmara Municipal, em audiência pública para debater sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e o principal tema debatido foram os critérios estabelecidos para realizarem cadastro. As autoridades também debateram sobre a fiscalização de possíveis fraudes durante a realização do cadastro, a exemplo do que correu nas inscrições do Conjunto Luiza Gomes de Medeiros.

A segregação socioespacial no espaço urbano, problema aparente nos conjuntos habitacionais do PMCMV, exige que se busque entender a valorização da terra na sociedade capitalista. Situar a configuração do Estado como o principal responsável pela provisão dos serviços coletivos necessários à vida urbana: transporte, saúde, educação, habitação, equipamentos e infraestrutura urbanas, etc (BESERRA, 2016, p. 105). Nessa perspectiva, o Estado capitalista e sua intervenção no espaço urbano possibilita a implantação de projetos e programas negadores dos direitos dos trabalhadores e geradores de exclusão social.

Quanto ao processo de seleção dos três loteamentos, este foi o que realizou o processo seguindo a portaria 595/2013 e os critérios locais estabelecidos pelo conselho (GGFMHIS), com autonomia da coordenação e orientações do Conselho de Habitação. Segundo a Secretaria de Habitação, o sorteio foi realizado em urnas e cédulas, sendo que cinco proponentes foram convidados a realizarem o sorteio, com a presença de representantes da Superintendência da Caixa Econômica Federal, autoridades locais, conselheiros, etc. Segundo a proposta do PMCMV (2009), “[...] o processo de escolha das famílias deve ser transparente, sendo obrigatória a publicização dos critérios de seleção nos meios de comunicação”.

### 5.3 O DIREITO À CIDADE E À HABITAÇÃO NOS CONJUNTOS HABITACIONAIS DO PMCMV EM PICOS-PI: limites e possibilidades

A compreensão das desigualdades sociais, econômicas, políticas e culturais que se materializam na vida dos sujeitos de forma a culpabilizá-los pela própria condição de pobreza e pelo lugar no qual residem, faz parte do quadro de pobreza e iniquidade que conformam a atual questão social brasileira, fruto do processo de colonização estabelecido há 500 anos. A violência da exploração de base fundiária e econômica transformou, durante estes séculos, inumeráveis deserdados do direito de possuir algum lugar para morar e desenvolver suas raízes.

O acesso ao direito à habitação e ao direito à cidade é uma luta que perpassa pela garantia dos direitos essenciais, dentre eles o direito à informação, à participação, à negociação coletiva, direito à moradia digna, à memória, à cidade. Uma luta pelo acesso aos direitos individuais que garantam condições mais dignas de vida, com a satisfação das necessidades básicas e a possibilidade de ingresso na sociedade por parte das massas historicamente destituídas dos frutos do progresso no município. Segundo Segaud (1998) *apud* Reginensi (2005, p. 131),

[...] a noção de habitação é definida tanto como uma categoria estatística (unidade habitacional) como uma categoria administrativa (prédio, apartamento) ou como desafio político e societal: nas suas manifestações materiais (arquitetônicas, disposição no espaço) e nas práticas sociais, ou seja, como os grupos humanos utilizam o espaço, como se adaptam ou não, o que se chama morar.

Essa noção no sentido amplo integra todos os elementos materiais e simbólicos que qualificam os modos de morar dos homens. A produção do espaço

urbano, assim como seus representantes diretos nas instâncias políticas continuam a determinar a forma da governança urbana contemporânea, que deveria ser construída de forma coletiva, apoiada pelos movimentos sociais, considerados sujeitos protagonistas atingidos pelas tensões e disputas na construção desses territórios.

As possibilidades de construção do território traz diversas reflexões sobre à produção do espaço público, à moradia digna e ao direito à cidade, que exclui dos processos de participação do planejamento as classes trabalhadores de menor renda. O forte aporte federal realizado pelos programas de habitação, especificamente o PMCMV, são muitas vezes manipulados pela influência dos agentes capitalistas no processo de elaboração das diretrizes políticas que organizam e governam a cidade.

A partir dos resultados evidenciados na pesquisa, apontamos limites e possibilidades em torno do direito à cidade e à habitação no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), no município de Picos-PI. Destacamos os principais indicadores que objetivam responder o objeto de estudo desta tese: o acesso a terra, aos bens coletivos, a valorização fundiária e a segregação socioespacial.

*O acesso a terra* - Se dá pela disputa do espaço urbano. Quanto aos limites que se apresentam nas ocupações urbanas, estas não se reduzem a um fim em si mesmo, que é aquele de garantir o direito à moradia aos sujeitos sociais. A população vulnerabilizada sofre com o ônus causado pela produção do espaço urbano decorrente do posicionamento das gestões públicas que não tem assegurado o cumprimento dos mecanismos legais para garantir a justa distribuição dos recursos da cidade.

Comparando o déficit habitacional do período atual com o de 20 anos atrás, quando aconteceram as primeiras lutas pela moradia no município de Picos, ainda na década de 1990, percebe-se que o paradigma interposto pelo PMCMV, em termos de subsídios é o melhor indicativo das condições socioespaciais para a cidade. Porém, a resolução efetiva dos conflitos urbanos e ambientais existentes abarcam direitos cerceados em razão da valorização da propriedade que despreza a função urbana, social e ambiental e o direito a uma cidade mais equânime.

Em Picos, a regulação urbanística e fundiária raramente aparece como prioridade a fazer valer o direito à cidade e a função social da propriedade de fato. A ocupação do território se dá a partir de uma lógica pensada de acordo com os

interesses de agentes da iniciativa privada, com diferentes poderes de intervenção sobre o território face sua inserção na economia e na política.

O controle social da valorização da terra urbanizada e a delimitação das ZEIS para habitações de interesse social disseminam a imagem da cidade e a delimitação dos lugares da cidade que devem ser preservados e valorizados; das ações prioritárias e das urgências urbanas. “Há a existência de uma ‘mão invisível urbana’ que se alimenta da desordem e da ineficácia da gestão das cidades, privilegiando porções do território em detrimento da coletividade” (PEDRO ABRAMO, 2001, p. 10).

Este artifício especulativo imobiliário que se dá nas cidades, apropria-se da valorização de terras enquanto aguarda o melhor momento para coloca-las no mercado e a maior parte da população não tem uma ideia clara sobre como se organiza o espaço da cidade, sobre quem são os agentes significativos que produzem a cidade, quais as disputas em jogo e como se estabelecem os bairros em ricos e pobres.

A história da cidade capitalista é a história dos processos de expulsão dos trabalhadores do centro urbano e de dispersão destes pelas fronteiras das cidades, em particular as condições de acesso à moradia e serviços públicos. Entre os conjuntos habitacionais implementados no município, contamos com um no formato verticalizado, o que não favorece as famílias que recebem entre zero a três salários mínimos, em vista dos custos condominiais e da falta de cultura em morar de forma verticalizada, especialmente no eixo de geração de trabalho e renda.

Na verdade, muitas dessas famílias são pobres e utilizam a própria moradia para a geração de renda, significando dizer que os apartamentos limitam tal possibilidade. Muitas dessas famílias acomodam novos integrantes na família em razão do nascimento de mais um filho ou pelo casamento de um deles, sem falar da diminuição no tamanho das unidades habitacionais ofertadas à população de baixa renda (cerca de 40m<sup>2</sup> de área construída e não de área útil).

Portanto, a possibilidade de garantir o direito à cidade é pela efetiva participação dos beneficiários desde a concepção dos projetos arquitetônicos e urbanísticos dos conjuntos habitacionais, a partir de uma comissão representativa dos futuros moradores para decidir com eles a configuração, as cores das unidades habitacionais e outros detalhamentos do futuro empreendimento ou ação (programas de regularização fundiária, etc.), possibilitando maior apropriação e sustentabilidade do projeto a ser executado.

Diversificar o tamanho das moradias, aumentando para 42m<sup>2</sup> no mínimo, pois as implantadas nos conjuntos habitacionais no município apresentam uma metragem de apenas 40m<sup>2</sup> de área construída, a fim de atender as famílias numerosas e mesmo proporcionar melhor qualidade de vida aos beneficiários. Pode-se deduzir que o poder público está diminuindo o deficit quantitativo por um lado, mas, de outro, está gerando o deficit qualitativo excessivo, isto é, mais de três pessoas por dormitório.

*O acesso aos bens coletivos* – Esses bens não chegam a uma parcela da população que não dispõem de serviços de infraestrutura como saneamento, moradia, segurança, emprego, etc. e tem como meio de sobrevivência programas oficiais de geração de renda. Alguns bairros ficam afastados do centro da cidade, dificultando o acesso a educação, transporte e lazer, como a Unidade de Habitação Luiza Gomes de Medeiros, no Bairro Morada do Sol, que sofre com a violência, a falta de educação e espaço de lazer.

Nos bairros mais periféricos, os espaços coletivos são mais precários quanto à pavimentação, iluminação e arborização, não dispendo de praças e jardins. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 6º garante o direito à saúde, a educação, a habitação, ao trabalho, a previdência social, a assistência social, entre outros, entretanto, é fato que estes direitos não estão alcançando todos os cidadãos. Os Governos tem implementado programas de caráter social e econômico, contudo a realidade de um grande número de pessoas é de vulnerabilidade social, apresentando uma fragilidade na execução de suas políticas publicas.

Algumas famílias contempladas pelos três loteamentos pesquisados, terminam abandonando ou vendendo suas casas, pois apresentam pobreza, tendo como atividade laborativa apenas a informalidade, não tendo condições de se manter nesses locais. O atendimento a moradia não comporta a falta de acesso à saúde, à educação e demais políticas públicas, incluindo o acesso ao trabalho, pois ninguém vive em uma casa sem condições de mantê-la, haja vista o pagamento dos serviços de água, de energia elétrica e de condomínio, no caso de apartamento

Os limites quanto ao indicador demandado demonstra através dos documentos estudados que muitos dos usuários dos três conjuntos habitacionais apresentam uma série de carências que precisam ser sanados, haja vista que a renda dos usuários está concentrado na faixa entre zero a três salários mínimos,

conforme números apresentados pelo PLHIS (2012), apresentando um acúmulo de privações em diferentes âmbitos.

Quanto às condições de vida da população, vivemos em uma cidade média, que atende a menos de 100 mil habitantes, localizada na região do semiárido. Apesar de ter um comércio forte movido pelas milhares de pessoas que circulam todos os dias vindo dos municípios aos arredores da cidade, as desigualdades sociais no município apresentam um quadro significativo de famílias que recebem renda inferior a um salário mínimo. Para Beserra (2016, p. 186) “[...] o planejamento das cidades nas sociedades capitalistas via políticas públicas, tende a considerar a gestão pública uma atividade meramente técnica e administrativa, produzindo um ocultamento dos conflitos de interesses presentes na dinâmica societária”.

Para chegarem à terra servida de infraestrutura e equipamentos públicos, ou seja, a cidade de fato, para trabalhar/estudar/ter lazer e cultura, muitos dos moradores dependem de transporte coletivo, cujos horários são incompatíveis com a realidade da população. A adequada inserção urbana de um empreendimento habitacional é garantida por boa localização na malha urbana, em regiões com infraestrutura instalada e providas de serviços e equipamentos urbanos.

O conjunto habitacional bem inserido na cidade deve estar próximo a estabelecimentos de comércio e serviços e de equipamentos de educação, saúde, cultura e lazer. A acessibilidade em tempo adequado a centralidades regionais e locais e a integração à rede de transporte público também são necessárias para um empreendimento habitacional bem inserido na cidade, comprometido com o processo de urbanização justo e democrático, que garanta qualidade de vida aos moradores.

De acordo com o Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º (inciso I), o direito à cidade sustentável, positivado no sistema jurídico brasileiro compreende 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 [...]”, estabelecendo que a Política Urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

O campo da moradia onde se instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida (através da Lei 11.977/2009), embora não tenha se apresentado como solução para garantia de moradia digna e adequada para uma grande parcela da população de baixa renda, traz como mérito um amplo debate com um objeto definido, delimitado,

com o objetivo de implantar uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. As cidades podem ser definidas como sendo a projeção da sociedade sobre um local, isto é, não apenas o lugar sensível, mas também sobre o plano específico percebido e concebido pelo pensamento que determina a cidade e urbano (LEFÈBVRE, 1999).

*A valorização fundiária* - É no espaço urbano que a terra, elemento vital à existência do homem, deixa de ser apenas o suporte para a produção capitalista e condição de vida para o homem, tomando-se também mercadoria. O trabalho e a terra transformaram-se em mercadoria a serviço do capital a mercantilização da terra urbana que excluiu e separa a cidade em duas partes e a desigualdade social que não permite aos pobres o acesso à moradia e à cidade.

É em torno dessa mercadoria que se desencadeia uma teia de relações, muitas vezes contraditórias e conflitantes face aos interesses específicos de cada grupo social. No entanto, são os segmentos sociais que detêm maior poder sobre essa mercadoria que vai determinar sua utilização e meios para sua valorização, direcionando suas ações em função de interesses próprios.

Do ponto de vista do trabalhador, a cidade representa o meio de consumo de bens e serviços para a própria reprodução da vida, pois é o local da habitação, da construção de relações sociais, do trabalho, do estudo e das demais atividades de materialização da vida. Na cidade se produz e se reproduz mais intensamente a riqueza e as relações sociais, já que a cidade tornou-se o pivô das decisões, da organização social, política e econômica.

A lógica capitalista passou a ditar os critérios da ocupação espacial, do aproveitamento máximo do território, e densificação das construções que fazia com que o jeito bucólico das pequenas ou médias cidades perdesse, aos poucos, a ingenuidade que lhes eram características. As grandes construções substituíram as casas históricas, em favor do mercado, desfigurando a história local. A nova ordem capitalista, além de modificar o processo produtivo, também mudou o espaço construído, a vida e os costumes das pessoas (FREITAG, 2006).

O processo de produção da cidade, “[...] tal como a fábrica, permitiu a concentração dos meios de produção num mesmo espaço: capital, matérias-primas e mão de obra” (LEFÈBVRE, 1999, p. 15), ou seja, tem por característica fundamental produzir um produto que é fruto do processo social do trabalho enquanto processo de valorização, que aparece sob a forma de mercadoria, que se realiza através do mercado, isto é, a terra urbana é comprada e vendida no mercado

imobiliário enquanto mercadoria. “A cidade representa trabalho materializado, ao mesmo tempo em que representa uma determinada forma do processo de produção e reprodução de um sistema específico” (CARLOS, 2007, p. 27).

Somente poderá morar na cidade ou nela estabelecer atividades aqueles que tiverem maior capacidade para pagar por esta mercadoria cara, cujo preço dependerá da disputa entre os grupos que a desejam e de sua localização em relação aos equipamentos coletivos e à infraestrutura existente nas proximidades da casa/terreno. O preço da terra urbana e das edificações é definido pela apropriação, propriedade, parcelamento, localização dos terrenos, equipamentos, infraestrutura, zoneamento, áreas de preservação histórica, ambiental e normas de ordenamento territorial, reguladas pelo poder municipal (RODRIGUES, 2003).

Os vazios urbanos, deixados pelos empreendimentos do PMCMV no município permitiram a exploração pelo capital de incorporação dessas áreas. Valorizados, esses vazios permitirão o lançamento de novos produtos imobiliários. A precariedade da área também tem sido usada como justificativa para a incorporações de novas terras ao perímetro urbano para instalação de áreas comerciais no entorno desses empreendimentos.

Mediante o crescimento das cidades, as manobras de empreiteiras e incorporadoras, com o aval do poder público, buscam sempre mais a expansão de seus negócios. Assim, passam a incluir no mapa urbano áreas rurais próximas à cidade ou pressionam famílias moradoras de áreas periféricas a ceder e se deslocar ainda mais para a periferia (MOREIRA, 2011). Outras formas de manter os lucros a qualquer preço é oferecer à classe mais abastada, moradora de áreas centrais, conjuntos habitacionais mais afastados que ofereçam maior qualidade de vida, provocando o esvaziamento do bairro.

A instalação da infraestrutura em áreas periféricas, além de aumentar o preço da terra urbana, dificultando o desenvolvimento de programas habitacionais para a população de baixa renda, também provoca o deslocamento de boa parcela das camadas médias das áreas melhor providas da cidade para as regiões mais distantes, pressionada pela elevação do preço da terra e dos aluguéis nestes locais, e contribui, igualmente, para expulsar os antigos residentes de menor renda, e, esse processo completa o ciclo de deslocamento/substituição/segregação que vem ocorrendo nas cidades brasileiras em função da pauperização crescente de amplos



contingentes sociais, da concentração de renda e do fato de a terra urbana cumprir apenas uma função econômica de propiciar super lucros aos seus proprietários.

A liberdade da cidade é condição essencial para a construção da consciência política, de modo a libertar também o ser humano para exercer plenamente sua cidadania. Uma vez que o espaço urbano limita as ações mínimas para a construção/formação da dignidade do indivíduo, não é possível pensar em ascensão social e, por conseguinte, em sociedade desenvolvida e justa. Como bem ressalta Harvey: “[...] o direito à cidade não é um presente. Ele tem de ser tomado pelo movimento político” (HARVEY, 2013, p. 34).

*A segregação socioespacial* - a exclusão das áreas centrais e do convívio societal passa a ser uma norma e não uma exceção para a maioria da população trabalhadora, principalmente com a introdução de leis segregacionistas, com tradição conservadora e autoritária de uma sociedade que defendia uma linha higienista, desconsiderando as implicações da questão social (MARICATO, 2001).

Segundo Lojkine (1997), a classe trabalhadora sofreu três tipos de segregação: expulsão das áreas centrais; dificuldade de acesso aos equipamentos coletivos da cidade; e dificuldade de acesso ao transporte público. Dessa forma, houve um duplo processo de exclusão, ou seja, a social e a espacial, pois a população pobre foi obrigada a viver em determinado território, desprovida de infraestrutura e distante das áreas centrais, prejudicando, sobremaneira, a qualidade de vida e o acesso ao trabalho, já que estes quesitos também estão ligados à divisão do espaço socioterritorial.

Tais locais estão na cidade, mas, ao mesmo tempo, não permitem o acesso a ela, e pode-se afirmar que o “[...] espaço urbano guarda as marcas das desigualdades sociais, como a não fixação de uma efetiva emancipação política” (SANTOS, 2008, p. 59) e a criação de relações igualitárias com a cidade. A mobilização e as demandas populares devem buscar um processo de articulação entre as políticas urbanas, fundiárias, habitacionais, ambientais, fiscais, orçamentárias e de controle social, que vá de encontro com a habitação de interesse social, essenciais para se reduzir os conflitos urbanos, permitir uma interação socioespacial e garantir justiça social.

As péssimas condições de moradia de grande parte da população é atribuída à iniquidade da economia e aos baixos salários. As argumentações que apresentam para justificar a perversidade da cidade estão associadas a outras esferas de poder,

como se o espaço não fosse, também, produto de suas ações e a concentração de renda em torno da terra urbana não fosse responsável também pela crise que a cidade reflete. O isolamento se faz pela falta de comércio local, dificuldade de transporte e os altos índices de criminalidade que isolam esta população da vida da cidade, constituindo-se em um espaço altamente segregado socialmente.

As possibilidades de construção do território traz diversas reflexões sobre a produção do espaço público, a moradia digna e ao direito à cidade, que exclui dos processos de participação do planejamento as classes trabalhadoras de menor renda. O forte aporte federal realizado pelos programas de habitação, especificamente o PMCMV, são muitas vezes manipulados pela influência dos agentes capitalistas no processo de elaboração das diretrizes políticas que organizam e governam a cidade.

A produção do espaço urbano, assim como seus representantes diretos nas instâncias políticas continuam a determinar a forma da governança urbana contemporânea que deveria ser construída de forma coletiva, apoiada pelos movimentos sociais, considerados sujeitos protagonistas pelas tensões e disputas na construção desses territórios. Falar de desenvolvimento e igualdade social é falar de desenvolvimento urbano e acesso à cidade, com seus benefícios e serviços, a fim de garantir uma cidade acessível a todos, respeitando as diversidades, sejam elas de ordem geográfica, ambiental, urbanística, econômica, política ou social.

A população vulnerabilizada sofre com o ônus causado pela produção do espaço urbano, que é decorrente, sobretudo, do posicionamento de uma gestão pública que não tem assegurado o cumprimento dos mecanismos legais criados para garantir a justa distribuição dos recursos da cidade. O controle social da valorização da terra urbanizada e a delimitação das ZEIS para habitações de interesse social disseminam a imagem da cidade e a delimitação dos lugares da cidade que devem ser preservados e valorizados; das ações prioritárias e das urgências urbanas.

O acesso ao direito à habitação e ao direito à cidade é uma luta que perpassa pela garantia dos direitos essenciais, dentre eles o direito à informação, à participação, à negociação coletiva, direito à moradia digna, à memória, à cidade. Uma luta pelo acesso aos direitos individuais que garantam condições mais dignas de vida, com a satisfação das necessidades básicas e a possibilidade de ingresso na sociedade por parte das massas historicamente destituídas dos frutos do progresso

no município. A cidade não fornece apenas o lugar, o suporte ou o chão para essa reprodução social. “Boas condições de vida dependem de políticas públicas urbanas – transporte, moradia, saneamento, educação saúde, lazer, iluminação pública, coleta de lixo, segurança” (MARICATO, 2013, p. 19).

Para o enfrentamento dos aspectos discutidos nesta tese, foram selecionadas algumas propostas para serem avaliadas e estudadas cientificamente e, muitas das deficiências serem solucionadas. Incluir na estrutura física que o homem utiliza para o abrigo e o entorno dessa estrutura, todos os serviços, instalações, equipamentos e dispositivos necessários para o bem-estar físico, mental e social da família; inserir na política urbana de habitação os serviços urbanos como maiores espaços políticos para os setores populares e maior democracia representativa.

Através do planejamento urbano, pensar a moradia, a evitando a construção de cidades dispersas, marcadas pelas grandes distâncias e pela segregação dos trabalhadores em espaços homogêneos, entendida como a negação da própria cidade; Fiscalizar quanto às empresas construtoras com alto grau de autonomia na execução das obras, que evidenciam processos de terceirização na execução, provocando a contratação precária de trabalhadores, melhorando assim a qualidade dos serviços.

Atentar para o princípio da adequação da habitação, como um bem de uso às necessidades da família, com rede de infraestrutura, linhas de ônibus, creche, escola, posto de saúde, praças e equipamentos de esporte e lazer, agência bancária, comércio diversificado, beleza do imóvel, qualidade da construção e do projeto de arquitetura.

Reafirmar os interesses dos que vivem do trabalho, de modo a assegurar a luta permanente pela ampliação do espaço político da população, extrapolando dessa forma uma participação no planejamento meramente consultiva, constituindo assim a valorização da terra, desconsiderando os interesses apenas de mercado.

Enfim, fortalecer a cidadania, para a afirmação da justiça social e da construção de processos horizontais e coletivos na luta pela garantia dos direitos sociais, sugerindo procedimentos de negociação pacífica que possa contribuir para o debate qualificado nos processos de desenvolvimento urbano das cidades. Reconhecer o conflito como motor para o fortalecimento dessa cidadania, da luta por direitos, por moradia digna e direito à cidade, e que os sujeitos atingidos sejam reconhecidos como protagonistas na construção desses processos. Ajudar a

promover e a legitimizar políticas sociais abrangentes, sobretudo sanitárias e educacionais, que ergam um certo patamar mínimo de condições materiais e cidadãs, elevando as bases de uma sociedade moderna de massas, a alta complexidade e urbanização generalizada.

O direito à cidade deve ser compreendido como a luta pelo direito de criação do espaço social, compreendendo o exercício da cidadania muito além do direito da expressão verbal. O direito à cidade realiza-se não apenas pela construção de moradias e outros bens materiais, mas se efetiva pelo controle direto dos indivíduos sobre a forma de habitar a cidade, produzida como obra humana coletiva.

O direito de transformar a cidade em algo radicalmente diferente, com a ideia de ver a cidade não como fragmentos, mas como um corpo político, uma entidade que tem um caráter e um papel a desempenhar na divisão internacional do trabalho. “Defrontar as forças que criam cidades como ambientes estranhos, que impulsionam a urbanização em direções estranhas a novos propósitos individuais ou coletivos”. (HARVEY, 1980, p. 270).


Os objetivos da Política Nacional de Habitação compreendem a universalização do acesso à moradia digna; a promoção da urbanização, da regularização e inserção dos assentamentos precários à cidade; o fortalecimento do papel do Estado na gestão da Política e na regulação dos agentes privados; tornar a questão habitacional uma prioridade nacional; a democratização do acesso à terra urbanizada; a ampliação da produtividade e melhorar a qualidade na produção habitacional; e o incentivo a geração de empregos e renda dinamizando a economia (BRASIL, 2004).

No Brasil, a Lei 10.257 de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, define o direito à moradia como parte do direito à cidade, à terra urbana, ao saneamento ambiental, ao transporte, à infraestrutura urbana, ao trabalho, ao lazer etc. No plano nacional, portanto, o direito à moradia adequada encontra-se também inserido num contexto amplo, o qual deve ser considerado no momento de sua implementação.

Conclui-se que o PMCMV está na contramão desse caminho, uma vez que coloca a população em zonas que não possuem soluções eficientes de transporte. Do ponto de vista da adequação socioeconômica e urbanística, a pesquisa sinalizou que a mobilidade é um dos desafios enfrentados pelos moradores dos empreendimentos do PMCMV. Uma Gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência

nas decisões e procedimentos; destaque na elaboração dos planos, programas e ações, colocando os direitos humanos mais próximos

Para Harvey (2013, p. 33-34), o direito à cidade é um grito que não é ouvido e uma demanda que tem força apenas na medida em que existe um espaço a partir do qual e dentro do qual esse grito e essa demanda são visíveis. Nos espaços públicos, nas esquinas, nos parques, nas ruas durante as revoltas e comícios, as organizações políticas podem representar a si mesmas para uma população maior e, através dessa representação, imprimir alguma força a seus gritos e demandas



# CONSIDERAÇÕES FINAIS

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise a que se propõe esta tese se configura no sentido de compreender as expressões da questão social no que tange o direito à habitação e o direito à cidade nos espaços da vida social contemporânea. Compreender as bases em que se dão as relações de poder entre Estado-sociedade, bem como, refletir os elementos teóricos que possam contribuir para a compreensão dos processos no planejamento urbana das cidades, a partir do contexto social capitalista.

Analisar o direito à cidade e à habitação, destacando os limites e possibilidades entre a Política Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no município de Picos-PI. Os processos, mecanismos e estruturas na organização da vida social e da sociedade urbana têm nas relações de trabalho suas principais integrações sociais, sendo construídos a partir da lógica de produção econômica, que também é fortalecida por diferentes atores que demandam a necessidade da luta de classes pela produção do espaço urbano para fins de habitação.

O Estado aparece como uma grande instituição formado por um conjunto de instituições que insere sua ideologia no conjunto da sociedade. Este, atravessado por vários interesses capitalistas, ainda tende a direcionar suas políticas de forma conservadora, beneficiando as elites, embora também sob a pressão crescente dos movimentos populares. A cidade, constituída por uma diversidade de territórios, são resultado de relações sociais estabelecidas por diferentes sujeitos que atuam na modelação do espaço urbano.

Esse processo de construção e reconstrução de territórios, promovido pela dinamização das relações sociais na cidade, demonstra a capacidade de organização e dominação que alguns sujeitos sociais mantêm sobre a sociedade e o solo urbano, e revela a realidade da sociedade capitalista. Dessa forma, o território se forma a partir da apropriação dos espaços pelos sujeitos sociais que, em cada momento histórico, desenvolvem diferentes relações, dentre as quais, relações de poder.

A cidade é lugar do encontro e o meio onde se desenvolvem estratégias em que os sujeitos se enfrentam e o resultado dessa instrumentalização se revela na segregação dos grupos e pode se manifestar a partir do planejamento urbano. É por

meio deste que o Estado utiliza diversos outros instrumentos que fragmentam o espaço urbano, constituindo os territórios no interior das cidades.

Entretanto, o planejamento urbano não tem se preocupado em garantir as necessidades básicas das populações, mas muito mais com os interesses capitalistas, onde o controle do uso do solo por intermédio de leis e normas não é o objetivo central, mas sim o aumento da competitividade econômica da cidade. Estratégias estas que vem com o objetivo de estimular o desenvolvimento do mercado imobiliário, melhor ajustando o capital aos seus interesses.

Mediante a realidade acima exposta podemos vislumbrar as transformações substantivas ocorridas no município, movido pelo processo de expansão e urbanização que, certamente, têm assumido contornos tanto de natureza positiva quanto de natureza negativa na vida da população local. No conjunto habitacional da questão, o Estado evidencia um esforço no sentido de atender a tais políticas públicas. Por outro lado, os movimentos sociais vêm procurando atuar no sentido de construir processos horizontais e coletivos de planejamento territorial urbano.

A política habitacional com a criação do Ministério das Cidades e Conselho das Cidades retoma o debate de uma política habitacional voltada ao atendimento da população de menor renda. Com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, que tem por princípio a articulação das três esferas de governo, visando o fortalecimento institucional, só que a política em si não consegue garantir o direito à cidade.

Atualmente, os movimentos populares já começam a entender que devem perseguir não apenas os direitos estabelecidos na Constituição, no Estatuto da Cidade e nesse conjunto de leis inclusivas, mas que a mobilização e as demandas populares devem buscar um processo de articulação entre as políticas urbanas, fundiárias, habitacionais, ambientais, fiscais, orçamentárias e de controle social, que vá de encontro com a habitação de interesse social, essenciais para se reduzir os conflitos urbanos, permitir uma interação socioespacial e garantir justiça social.

O presente estudo deixa claro que a qualidade da participação no processo de planejamento e avaliação das políticas habitacionais no sentido de reafirmar os interesses da classe trabalhadora é fator decisivo na luta contra as inúmeras dificuldades que se colocam para a população em geral, pois a conquista por melhores condições de vida e acesso aos direitos sociais requer um embate permanente entre o Estado e a sociedade civil. É de fundamental importância a



compatibilização das políticas urbana e habitacional nas suas diretrizes e nos instrumentos, bem como as demais políticas setoriais envolvidas com a expansão urbana, de modo a evitar prejuízos aos beneficiários e a conter os malefícios trazidos com a segregação espacial.

É importante salientar que essa pesquisa não esgota na análise das contradições presentes na realidade picoense. No que se refere à discussão da política de habitação, ao direito à cidade, especificamente o PMCMV espera-se ter contribuído para chamar atenção do Estado e da sociedade civil sobre os limites e contradições a problemática abordada.

Fortalecer a cidadania, para a afirmação da justiça social e da construção de processos horizontais e coletivos na luta pela garantia dos direitos sociais, sugerindo procedimentos de negociação pacífica que possa contribuir para o debate qualificado nos processos de desenvolvimento urbano das cidades é um dos objetivos que definem a garantia do direito à cidade.

Reconhecer o conflito como motor para o fortalecimento dessa cidadania, da luta por direitos, por moradia digna e direito à cidade, e que os sujeitos atingidos sejam reconhecidos como protagonistas na construção desses processos. Ajudar a promover e a legitimar políticas sociais abrangentes, sobretudo sanitárias e educacionais, que ergam um certo patamar mínimo de condições materiais e cidadãs, elevando as bases de uma sociedade moderna de massas, a alta complexidade e urbanização generalizada.

O direito à cidade deve ser compreendido como a luta pelo direito de criação do espaço social, compreendendo o exercício da cidadania muito além do direito da expressão verbal. O direito à cidade realiza-se não apenas pela construção de moradias e outros bens materiais, mas se efetiva pelo controle direto dos indivíduos sobre a forma de habitar a cidade, produzida como obra humana coletiva.

O direito de transformar a cidade em algo radicalmente diferente, com a ideia de ver a cidade não como fragmentos, mas como um corpo político, uma entidade que tem um caráter e um papel a desempenhar na divisão internacional do trabalho. Reclamar o direito à cidade é ter voz ativa sobre os processos de urbanização, por meio dos quais nossas cidades são feitas e refeitas de uma maneira radical. “Defrontar as forças que criam cidades como ambientes estranhos, que impulsionam a urbanização em direções estranhas a novos propósitos individuais ou coletivos”. (HARVEY, 1980, p.270).

De acordo com o Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º (inciso I), O direito à cidade sustentável, positivado no sistema jurídico brasileiro compreende 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”, estabelecendo que a Política Urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. O campo da moradia onde se instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida (através da Lei 11.977/2009), embora não tenha se apresentado como solução para garantia de moradia digna e adequada para uma grande parcela da população de baixa renda, traz como mérito um amplo regramento do instrumento da regularização fundiária.

O presente estudo deixou evidente que em relação ao PMCMV, em se tratando do princípio da moradia digna e adequada, o direito fundamental dessa população de baixa renda, muitas vezes não tem a devida atenção no que diz respeito aos direitos à mobilidade, ao lazer, à infraestrutura e aos serviços públicos que, no âmbito do direito à cidade sustentável, possuem essa população desfavorecida socioeconomicamente, mantendo-se sua situação histórica de segregação territorial.

Na prática, o valor do solo urbano é determinado pela ação do Estado, a partir da infraestrutura construída, equipamentos comunitários, serviços públicos, definição de índices urbanísticos e de possibilidades de uso do solo. Na medida em que a cidade é construída e transformada, valores vão sendo agregados ao solo, beneficiando os proprietários, sem que seus titulares tenham contribuído financeiramente para tanto.

Nesse sentido, faz-se necessário uma interlocução permanente entre Estado e sociedade civil no que se refere às condições de vida da população. Que a participação da sociedade nos órgãos de controle social e nos orçamentos participativos deve provir de mecanismo de criação de assessorias técnicas voltadas as questões e direitos urbanos, compreender o papel das organizações e dos movimentos sociais na popularização desse debate.

Analisar a compreensão da função social da cidade a partir de estudos e projetos públicos ou privados, de estudos sobre impacto ambiental ou de impacto de vizinhança favorece o direito à justiça e a cidadania. Na participação da gestão das cidades é imprescindível pontuar a urgente necessidade de enfrentar o

analfabetismo urbanístico que aflige a população, inclusive gestores, legisladores e operadores do Direito.

Assim, o Programa Minha Casa, Minha Vida Pode-se dizer remete à ideia de aquisição da “casa própria” enquanto um objetivo de vida, aquisição que se torna acessível às parcelas populacionais de baixa renda. Desde seu começo ganhou forte tratamento de enfrentamento da falta de moradia. Porém, não necessariamente tem o uma política pública eficaz para enfrentar a questão do déficit habitacional. O principal direito relacionado ao programa é o chamado Direito à Habitação, o qual passou a ser previsto na Constituição Federal de 1988.

O ideário do direito à cidade como parte de uma nova utopia dialética em construção, emancipatória e pós-capitalista, materializada em um novo projeto de cidades e de organização da vida social, e expressa tanto na atualização do programa e da agenda da reforma urbana como na promoção de práticas e políticas socioterritoriais de afirmação do direito à cidade. Precisamos de uma atualização da agenda da reforma urbana, expressando o direito a cidade como um bem valioso e inerente a toda a população.

## REFERÊNCIAS

## REFERÊNCIAS

- ALBANO, M. da C. S. (Org.). **Picos nas anotações de Ozildo Albano**. Picos: Gráfica Brito, 2011.
- ALBANO, M. C.; ALBANO, O. **Picos nas anotações de Ozildo Albano**. Picos: Museu Ozildo Albano, 2011. 183p.
- ALMEIDA. **Direito Corporativo - estudo sobre o Programa “Minha Casa Minha Vida – PMCMV”**, 2012. Disponível em: <<http://www.almeidalaw.com.br>>. Acesso em: 13 de jun. 2016.
- ALVES. M. C. S. C.; AMARANTE, P. **Diagnóstico Social da Implementação da Política de Habitação no Município de São Miguel de Taipu/PB**. Trabalho de Conclusão-Pós-graduação, UAB/UFPB, 2011.
- ANUÁRIO DO PIAUÍ. **Piauí em números**. 7. ed. Ano 1, n. 1, 2007.
- ARANTES, O; VAINER, C; MARICATO, E (Org.). **A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2002.
- ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL**. Rio de Janeiro, PNUD, IPEA, Fundação João Pinheiro, 2003.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social no Brasil contemporâneo: entre a inovação e o conservadorismo**. In: BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. (Org.). *Política Social: fundamentos e história*. 5. Ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 147-191.
- BESERRA, M. R. **Segregação socioespacial e planejamento urbano em Picos (PI): entre as demandas da população e as decisões do poder público municipal**. Tese de Doutorado – UFPI, 2016.
- BOBBIO, N. **Dicionário de política**. Brasília: Editora da UnB, 1992.
- \_\_\_\_\_. **O conceito de sociedade civil**, UFRJ, 2004
- BONAVIDES, P. **Ciência Política**. 16ª Ed. Imprensa: São Paulo, Malheiros, 2009 (Cód: 2632275).
- BONDUKI, N. G. **Os Pioneiros da Habitação no Brasil: Cem Anos de Política Pública no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp: Edições SESC, 2014.
- BONDUKI, N. G. **Origens da Habitação Social do Brasil**. Arquitetura Moderna, Lei de Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, FAPESP, 1998.

BONFIM, W. L. S.; SILVA, I. N. **Instituições políticas, cidadania e participação: a mudança social ainda é possível?** Revista de Sociologia Política [online]. 2003, n. 21, pp.109-123. ISSN 1678-9873.

BOSCHETTI, I. et al. (Orgs.). **Capitalismo em crise: política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2007.

BRASIL. **Atlas do Censo Demográfico**: IBGE, 2010.  
**Ministério das Cidades**. Brasília: Fase, DP&A editores, 2003.

\_\_\_\_\_. **Coordenação Municipal de Habitação**. Brasília, DF, 2015

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 2004.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 11. ed. São Paulo: Rideel, 2005.

\_\_\_\_\_. **Conselho das Cidades/ConCidades**. Brasília, DF, 2004.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade**. 3 ed. Brasília: Edições Câmara, 2011.

\_\_\_\_\_. **Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS**, 2005.

\_\_\_\_\_. **Guia sobre Assentamentos Precários no Brasil Urbano**. (CEM/CEBRAP 2007).

\_\_\_\_\_. **Ministério das Cidades**. Programas habitacionais. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. **Ministério das Cidades. Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009** - Ministério das Cidades Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos e Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_. **Ministério das Cidades**. Secretaria Nacional de Habitação. Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação (PNH), Brasília: DF, 2004.

CALDEIRA, T. P. R. **Cidade de muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo**. São Paulo: 34/EDUSP, 2000.

CARDOSO, A. L. **Política Habitacional no Brasil**. Revista Proposta, Rio de Janeiro: Fase, n. 95, fev. 2003.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. **A reestruturação do setor imobiliário e o Programa Minha Casa Minha Vida**. In: MENDONÇA, J. G. de; COSTA, H. de M. (Org.). Estado e Capital Imobiliário - Convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. 1.ed. Belo Horizonte: C/Arte, 2012, v. 1, p. 81-104

CARDOSO, C. A.; MAIA, D. S. **Das feiras às festas: as cidades médias do interior do Nordeste**. In: SPOSITO, M. E. B. Cidades médias: espaços em transição. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

CARLOS, A. F. **A Cidade**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 1999.

\_\_\_\_\_. **Espaço-tempo na metrópole**: a fragmentação da vida cotidiana. São Paulo: Editora Contexto, 1994.

\_\_\_\_\_. **O poder do corpo no espaço público**: o urbano como privação e o direito à cidade. GEOUSP – Espaço e Tempo. São Paulo, 2014.

\_\_\_\_\_. **O espaço urbano**: novos escritos sobre a cidade. São Paulo: Labur Edições, 2007.

\_\_\_\_\_. **Uma leitura sobre a cidade**. *Revista científica*. Presidente Prudente: Grupo de Estudos Urbanos, v. 1, n. 1, p. 11-30, 2001.

CARVALHO, A. M. P. **A formação profissional do assistente social**. São Paulo: Saraiva, 2001.

CARVALHO, A. W. B. **A descentralização formal**: o processo de descentralização pós Constituição Federal de 1988 nos municípios de pequeno porte demográfico da Zona da Mata de Minas Gerais. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2000.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**: um longo caminho. 6ª edição. São Paulo: Editora civilização brasileira, 1998.

CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE, 2007.

CASTELLO BRANCO, M. L. G. **Regiões de influência das cidades**. 2007. Rio de Janeiro. 2008

CASTELLS, M. **A questão urbana**. Rio de Janeiro. 1a ed. Paz e Terra, 1983

COHN, A. **Desafios de uma trajetória de êxito**: dez anos do PBF. Organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri-Brasília: IPEA, 2011.

CORRÊA, R. L. **O Espaço Urbano**. Editora Ática, Série Princípios, n. 174, 1995. p. 1-16. 1995, 2005.

\_\_\_\_\_. **Trajelórias Geográficas**. 4.ed. Rio de Janeiro: Bertrnd do Brasil, 2010.

COUTINHO, C. N. **Gramsci. Fontes do pensamento político**. Porto Alegre: LPM, 1987.

\_\_\_\_\_. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2011.

CRISANTO, N. M. S. **A política habitacional para a população de baixa renda**. Monografia (Especialização em Educação em Direitos Humanos). Universidade Federal do Piauí, Centro de Ciências da Educação. Teresina, 2002.

CRUZ, L. S. **Utopia e pragmatismo em cinco propostas de habitação de interesse social no Brasil (1992-2012)**. Salvador – BA: 2013

CUNHA, G. R. **O Programa Minha Casa Minha Vida em São José do Rio Preto/SP**: Estado, Mercado, Planejamento Urbano e Habitação. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Arquitetura e Urbanismo de São Carlos da Universidade de São Paulo, 2014.

DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. **Os movimentos sociais e a emergência de uma nova cidadania**. In: Os anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 103-118.

DIAS, J. **Surgimento e constituição do MDB e ARENA na cidade de Picos**. Artigo apresentado na VII SEMANA DE HISTÓRIA DA UFPI- Picos, PI, 2014

DURIGUETTO, M. L. **A lógica mercantil do planejamento estratégico de cidades**. In: **Associação Nacional de História-ANPUH**. Simpósio Nacional de História, 2007, São Leopoldo. Anais. São Leopoldo: 2007.

DUARTE, R. **A Reconstrução de uma cidade – Plano de Desenvolvimento para Picos**. Teresina: Governo do Estado do Piauí, 2002

\_\_\_\_\_. **Os Verdes Anos Cinquenta**. Recife: Liber, 1991.

\_\_\_\_\_. **Picos: os verdes anos cinquenta**. 2. ed. Recife: Gráfica Editora Nordeste, 1995.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Tradução de Leandro Konder. In: MARX, Karl, ENGELS, Friedrich. Obras escolhidas, v. 3. São Paulo: Alfa-Omega, s/d.

\_\_\_\_\_. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2010.

\_\_\_\_\_. **Gramsci: um estudo sobre o pensamento político**. Editora Campos, 2011.

FAÇANHA, A. C. **Desmistificando a Geografia: espaço, tempo e imagens**. Teresina: EDUFPI, 2003.

FERREIRA, R. S. C. F. **Gramsci e a política**. Revista de Sociologia e Política n. 29: 7-14 nov. 2012.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Centro de Estatística e Informações: Déficit habitacional no Brasil**. Belo Horizonte, 2013, 2015.

FURTADO, C. **Um projeto para o Brasil**. 2.ed. Rio de Janeiro: Saga, 1968.



GOHN, M. G. **Conselhos gestores na política social urbana e participação popular**. Cadernos Metr pole, São Paulo, n. 7, p. 9-31, 2002.

\_\_\_\_\_. **Movimentos sociais no início do século XXI**: antigos e novos atores sociais. Petrópolis: Vozes, 2007

\_\_\_\_\_. **Movimentos sociais e redes de mobiliza es civis no Brasil**. Petrópolis-RJ: Vozes, 2004.

GONÇALVES, M. C. V. **Habita o**. In: Capacita o em serviço social e política social, módulo 3. Brasília: UNB, Centro de Educa o Aberta, Continuada a Distância, 2000.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**, v. 2 ed. e trad. Carlos Nelson. 2. ed. Rio de Janeiro: Civiliza o Brasileira, 1978.

HARVEY, D. **A Justiça Social e a Cidade**. Prefácio e Trad. de Armando Corrêa da Silva. São Paulo: Hucitec, 1980.

\_\_\_\_\_. **A Liberdade da Cidade**. In: HARVEY, D. et al. Cidades rebeldes. São Paulo: Boitempo, 2013.

\_\_\_\_\_. **Condio Pós-Moderna**. 22. ed. São Paulo: Edies Loyola, 2012.

\_\_\_\_\_. **O direito   cidade**. Revista Lutas Sociais, São Paulo, n.29, p.73-89, jul./dez. 2012. In: PARK, R., On Social Control and Collective Behavior, Chicago, 1973.

HOBBS, T. **Leviatã**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

IAMAMOTO, M. V. **O Serviço Social na contemporaneidade**: trabalho e forma o profissional. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. **Relaes sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpreta o histórico-metodológica. São Paulo: Cortez, 2003.

IANNI, O. **Classe e nao**. Petrópolis: Vozes, 1986.

KOWARICK, L. **A espolia o urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LEFEBVRE, H. **A cidade do capital**. Traduo de: Maria Helena Rauta Ramos e Marilena Jamur. Rio de Janeiro: DP&A, 1999

\_\_\_\_\_. **O direito   cidade**. São Paulo: Centauro, 1976.

\_\_\_\_\_. **O direito   cidade**. São Paulo: Centauro, 1979.

\_\_\_\_\_. **O direito   cidade**. São Paulo: Centauro, 2010.

\_\_\_\_\_. **O Direito   Cidade**. São Paulo: Centauro Editora, 1991.

\_\_\_\_\_. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro Editora, 2009.

\_\_\_\_\_. **A cidade do capital**. Trad. Maria Helena Rauta Ramos e Marilena Jamur. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

LIMA, A. J. **Favela Cohebe**: uma história de luta por habitação popular. 2. ed. Teresina: EDUFPI; Recife: Bagaço, 2010a.

\_\_\_\_\_. **Gestão Urbana e políticas de habitação social**: análise de uma experiência de urbanização de favelas. São Paulo: Annablume, 2010.

LIMA, R. M. C. **A Cidade autoconstruída**. Recife. Editora Universitária da UFPE, 2012.

LOJKINE, J. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

\_\_\_\_\_. **O marxismo, o Estado e a questão urbana**. 1a ed. São Paulo, Martins Fontes, 1981.

MACEDO, H. P. **A chuva e o chão na terra do sol**. São Paulo, Ed. Maltese, 1996.

MAGALHAES, A. **The effects of climate variations on agriculture in Northeast Brazil**. vol 2. Kluwer Academic Publishers, Amsterdam, pp 277–304, 1988.

MARICATO, E. **A nova Política Nacional de Habitação**. O Valor, São Paulo, 24 nov. 2005.

\_\_\_\_\_. **A política habitacional do regime militar**. Petrópolis, Vozes, 1977.

\_\_\_\_\_. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

\_\_\_\_\_. **É a questão urbana, estúpido!** In: MARICATO, E. et al. *Cidades Rebeldes – Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Carta Maior, 2013.

\_\_\_\_\_. **Habitação e Cidade**. São Paulo: Atual, 2000.

\_\_\_\_\_. **Metrópole na periferia do capitalismo**: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Editora Vozes, 2012

\_\_\_\_\_. **O ministério das cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano**. Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise, Brasília, n. 12, p. 211-220, fev. 2005

\_\_\_\_\_. **Política Habitacional no Regime Militar**. Do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis: Vozes, 1988.

\_\_\_\_\_. **Política urbana e de habitação social: “Um assunto pouco importante para o governo FHC”**, 1998. Disponível em: [www.usp.br/fau/deprojeto/labhab](http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab).

MARINI, R. M. **Desenvolvimento e dependência**. Organizador: Niemeyer Almeida Filho. Brasília: Ipea, 2012.

MARQUES, B. F. **Direito agrário brasileiro**. 11. Ed. Rev. E ampl. São Paulo: Atlas, 2015.

MARTINS, J. S. **Subúrbio: vida cotidiana e história no subúrbio da cidade de São Paulo – São Caetano, do fim do Império ao fim da República Velha**. 2.ed. São Paulo: Huatec/Unesp, 1992.

MARX, K.; ENGELS, F. **Obras escolhidas em três volumes**. Rio de Janeiro: Vitória, 2007.

MARX, K. **Miséria da filosofia**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

\_\_\_\_\_. **Crítica do Programa de Gotha**. Rio de Janeiro: Livraria ciência e Paz, 1984.

\_\_\_\_\_. **O capital: crítica da economia política**. Livro I. v. 2. 24 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

MAY, T. **Pesquisa Social: questões, métodos e processos**. 3.ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MEDEIROS, A. J. **Movimentos sociais e participação política**. Teresina: CEPAC, 1996.

MENDONÇA, M. T. **Política de Segurança Pública e intersectorialidade uma análise de conteúdo na pesquisa documental**. In: ARCOVERDE, Ana Cristina Brito (org.). Metodologias Qualitativas de Pesquisa em Serviço Social. Editora UFPE, 2015.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. São Paulo: Boitempo, 2002.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **O desafio do conhecimento – Pesquisa qualitativa em saúde**. 12. ed. São Paulo: Hucitec, 1994.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1992.

MONTANO, C; DURIGUETTO, M. L. **Estado, Classe e Movimento Social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca Básica do Serviço Social; v. 5).

MOTTA, A. E. (Org.). **O mito da assistência social – ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

NETTO, J. P. **Crise do capital e consequências societárias**. Serviço Social e Sociedade, n. 111, p. 413-429, 2012.

\_\_\_\_\_. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. São Paulo: Cortez, n. 20, 1990. (Coleção Questões da Nossa Época).

\_\_\_\_\_. **Introdução ao método da teoria social**. 2010. Disponível em: <<http://www.pcb.org.br/portal/docs/int-metodo-teoria-social.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2016.

ONU. **Declaração dos Direitos Universais do Homem**. O Direito à Habitação. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/sedh/rndh/de clarauni.html>>. Acesso em: out. 2015.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**. Nações Unidas no Brasil, 2011.

PIAUI. **Plano Territorial De Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS: Território Vale do rio Guaribas (MDA/EFPT)**, 2009b.

PICOS. **Prefeitura Municipal. Secretaria do Planejamento**. Política Municipal Habitacional, Picos, 1997.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2278/2008. Plano Diretor. Picos**: Prefeitura Municipal, 2008.

\_\_\_\_\_. **Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS**. Picos: Prefeitura Municipal, 2011.

\_\_\_\_\_. **Plano Plurianual-PPA 2010-2013**. Picos: Prefeitura Municipal, 2013.

\_\_\_\_\_. **Secretaria Municipal de Habitação: Projeto Arquitetônico**, 2008.

PACONÉ, C. A. **Representações sociais sobre a moradia e o direito à moradia para técnicos sociais e beneficiários de projetos habitacionais no Bairro Santa Maria**, 2010. Disponível em: <<http://www.pos.ufs.br/ps>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

PAOLI, M. C. **Movimentos Sociais no Brasil: em busca de um estatuto político**. In: HELLMANN, M. (Org.). **Movimentos sociais e democracia no Brasil**. São Paulo: Marco Zero, 1995.

PEREIRA, A. P. **Política social: temas & questões**. São Paulo: Cortez, 2008. p.

\_\_\_\_\_. **Concepções e propostas de políticas sociais em curso: tendências, perspectivas e consequências**. NEPPoS/CEAM/UnB, 1994.

QUEIROZ, R. **O Quinze**. 77ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2004.

RAICHELIS, R. **Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no SUAS**. Serviço Social & Sociedade, n. 104, p. 750-772, out./dez. 2007.

REDAÇÃO EDITORIAL. **Cidades Destaques**, PICOS - PI, 2012

RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A. **Globalização, Fragmentação, Reforma Urbana**: o futuro das cidades brasileiras na crise. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. p. 309-325.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ROCHA, Maria O. F. **Movimentos sociais**: ação sócio-política na região de Picos a partir da ação sócio-educativa do Movimento de Educação de Base – MEB, no período de 1985-1995 / Maria Oneide Fialho Rocha. - Recife: O Autor, 2011.153 folhas.

ROCHEFORT, M. **Cidades e globalização**. Tradução por Eustógio Wanderley Correia Dantas. Mercator - Revista de Geografia da UFC, ano 01, n. 02, 2002.

RODRIGUES, A. M. **Direito à cidade e o estatuto da cidade**. In: Cidades: Revista Científica/Grupo de Estudos Urbanos. v. 2, n. 3, Presidente Prudente, 2007.

ROLNIK, R. **A Cidade e a Lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel; Fapesp, 1997.

\_\_\_\_\_. **É possível uma política urbana contra a exclusão?** Serviço Social e Sociedade. São Paulo - Editora Cortez, v. 72, p. 53-61, 2002.

\_\_\_\_\_. **O que é cidade**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 2003.

ROUSSEAU, J. J. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Tradução de Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 1997.

\_\_\_\_\_. **O Contrato Social**. São Paulo: Martins Fontes, 1987.

SADER, E. **Quando novos personagens entram em cena**. Paz e Terra. 1995.

SALES, I. C. **Os Desafios da Gestão Democrática (Em diálogo com Gramsci)**. 6. ed. Recife: Editora da UFPE, 2006.

SANTOS, B. S. **O discurso e o Poder**: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica. Porto Alegre: Fabril, 1988.

SANTOS, M. **A Urbanização Brasileira**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2001.

\_\_\_\_\_. **Metamorfose do espaço habitado**. São Paulo: Hucitec, 1993.

\_\_\_\_\_. **Por uma geografia Nova**. São Paulo: HUCITEC, EDUSP, 1999.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **O direito à cidade como centro da nova agenda urbana.** Boletim Regional, Urbano e Ambiental – IPEA, 2016 em Brasília.

SCHVARSBURG, B. **A carroça ao lado do avião:** o direito à cidade metropolitana. Cadernos Metrôpoles, v. 19, n. 38. Cadernos Metrôpole / Observatório das Metrôpoles – n. 1 (1999) – São Paulo: EDUC, 1999

SEMERARO, G. **Gramsci e a Sociedade Civil.** Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

SILVA, I. M. F. **Questão social e Serviço Social no Brasil:** fundamentos sócio-históricos. Cuiabá: EdUFMT, 2008.

SILVA, M. O. (Org.). **Pesquisa Avaliativa:** aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Veras, 2013.

\_\_\_\_\_. **Política Habitacional Brasileira: verso e reverso.** São Paulo: Cortez, 1997.

SOARES, L. T. R. **Ajuste Neoliberal e desajuste social na América Latina.** Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

SOUSA, J. B. **Ser e fazer-se professora no Piauí no século XX:** a história de vida de Nevinha Santos / Jane Bezerra de Sousa. - 2009. 236 f.

SOUSA, M. J. R. **Associativismo Urbano:** O protagonismo das Associações de moradores na contemporaneidade. 2011. 125 f. Dissertação (Mestrado Interinstitucional em Serviço Social) - Universidade Federal do Pernambuco, 2011

SOUZA, M. L.; RODRIGUES, G. B. **Planejamento urbano e ativismos sociais.** São Paulo: UNESP, 2004.

SPINK, M. J.; LIMA, H. **Rigor e visibilidade: a explicitação dos passos da interpretação.** In: SPINK, M. J. Práticas discursivas e produção de sentido no cotidiano. São Paulo: Cortez, 2000. p. 93-122.

SPOSITO, M. E. B. **As cidades médias e os contextos econômicos contemporâneos.** In: SPOSITO, Maria Encarnação B. (coord.). Urbanização e cidades: perspectivas geográficas. Presidente Prudente: UNESP/GAsPERR, 2007.

\_\_\_\_\_. **A divisão territorial do trabalho e as cidades médias no Estado de São Paulo.** Caderno Prudentino de Geografia, Presidente Prudente - SP, v. 26, p. 169-180, 2010.

\_\_\_\_\_. **O embate entre as questões ambientais e sociais no urbano.** In: Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade. São Paulo: Contexto, 2001

SUASSUNA, J. **Semiárido:** proposta de convivência com a seca. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2002.

TERESINA. **Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo**. Plano Municipal de Habitação. Teresina, SEMHUR, 1997c. 34 p.

VELOSO, M. F. D. **Sem rua, nem roça**: estudo sobre a favelização em cidades médias do Nordeste – o caso de Picos, Piauí. 1992. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife: 1992

VIDAL, C. L. R. **Disponibilidade e gerenciamento sustentável do aquífero Serra Grande no Município de Picos – Piauí** - Tese de Doutorado. USP – São Paulo, 2012.

VIEIRA, E. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2004.

VIEIRA, A.; FAÇANHA, A. C. **A produção do espaço urbano e a moradia popular em Teresina (PI)**. Geografia, ação, política e democracia. XVIII Encontro Nacional de Geógrafos. São Luís – MA, 2016.

VIEIRA, L. **A sociedade Os argonautas da cidadania civil na globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

VILLAÇA, F. **Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira**. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, 2005.

\_\_\_\_\_. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, 1998.

WEFFORT, F. C. (Org.). **Os clássicos da política I**. 13. ed. São Paulo: Ática, 2000.

WOOD, E. M. **Democracia Contra o Capitalismo**. A Renovação do Materialismo Histórico. Zahar Editora: Rio de Janeiro, 2003.

YAZBEK, M. C. **Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento**. Serv. Soc. Soc. [online]. 2012, n.110, pp.288-322.



ANEXOS



**ANEXO A - OFÍCIO ENCAMINHADO AS INSTITUIÇÕES****UNIVERSIDADE FEDERAL DO PERNAMBUCO - UFPE  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS - CCSA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL – PPGSS**

Picos (PI), 09 de agosto de 2017.

Senhora Secretária,

Sou aluna do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social - PPGSS da Universidade Federal do Pernambuco - UFPE e estou desenvolvendo a Tese intitulada — **“DIREITO À HABITAÇÃO E DIREITO À CIDADE: Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) - limites e contradições”**, que está sob a coordenação/orientação do(a) Prof. (a) Dra. Rosa Maria Cortês de Lima, .no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social - PPGSS da Universidade Federal do Pernambuco - UFPE e cujo objetivo é analisar a política social de habitação e o acesso ao direito à cidade, com ênfase nos projetos e programas desenvolvidos, especialmente o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), desvelando a relação entre a cidade como mercadoria e a cidade de interesse social. Sendo assim, solicitamos desta respeitada instituição os seguintes documentos: **a política de habitação municipal e os programas de habitação existentes no município**, comprometendo-se a utilizar os dados fornecidos exclusivamente para fins científicos, mantendo o sigilo e garantindo a não utilização das informações em prejuízo da instituição. Desde já agradecemos a atenção dispensada, ao tempo que afirmamos a relevância de sua contribuição para o alcance dos objetivos propostos por esse estudo. Muito obrigada.

Cordialmente,

Maria José Rodrigues de Sousa  
CPF: 2 043 799 SSP - PE  
Pesquisadora Responsável

Ilustríssimo (a) Senhor(a)  
Presidente da Associação \_\_\_\_\_  
Picos – PI

