

# Entre o lugar de origem e o lugar de destino: pela consolidação do direito à habitação na estrutura social urbana de Cuiabá

Andréa Figueiredo Arruda Canavarros<sup>a</sup>

## Resumo

À luz dos preceitos constitucionais e do entendimento do direito à habitação como um direito social, vinculado ao direito à cidade, este artigo pretende discutir o lugar das políticas habitacionais atuais e o seu peso na consolidação de um lugar para a população pobre na estrutura social urbana, tomando como recorte territorial a cidade de Cuiabá. Do lugar de origem ao lugar de destino se observa que a condição de precariedade tem-se alternado entre a manutenção histórica das inadequações urbanísticas e fundiárias dos assentamentos e as infinitas ausências e constrangimentos decorrentes da produção oficial do Estado, na forma de conjuntos habitacionais.

## Palavra-Chave

Política habitacional, Assentamento precário, Conjunto habitacional.

## Abstract

In the light of constitutional precepts and the understanding of the right to housing as a social right, linked to the right to the city, this article intends to discuss the place of current housing policies and their weight in the consolidation of a place for the poor population in the urban social structure, taking as a case the city of Cuiabá. From the place of origin to the place of destination, it is observed that the condition of precariousness has alternated between the historical maintenance of the urban and land inadequacies of the settlements and the infinite absences and constraints arising from the official production of the State, in the form of housing estates.

## Keywords

Housing policy, Precarious settlement, Housing estate.

## Introdução

Na literatura brasileira, a precariedade das condições da habitação do trabalhador urbano vem sendo analisada concomitantemente à leitura de questões decorrentes da intensificação do processo de urbanização, e ambas incluem temas como exclusão, segregação e diferenciação socioespacial. A população pobre que sempre se viu submetida às péssimas condições de vida no campo tende a transferir-se para as cidades sob circunstâncias de precariedades ainda mais agudas, descontinando uma situação histórica de desigualdade que se materializa num ambiente hostil e socialmente segregado.

Isso resulta da condição do processo de urbanização no País, pautado pelo que alguns au-

tores<sup>1</sup> chamam de “modernização incompleta”<sup>2</sup> ou urbanização via “industrialização com baixos salários”<sup>3</sup>, em que as condições dos salários dos trabalhadores não possibilitaram o acesso, por meio formal, à habitação, restando como única alternativa a autoconstrução da habitação.

O espaço urbano assume essas contradições e tensões, que passam, evidentemente, pela forma de acomodação dos habitantes no território, concentrando, de um lado, a alta classe em uma cidade oficial, rica e provida dos serviços públicos, e, de outro, uma grande parcela empobrecida da população, que se insere de modo incompleto na estrutura social urbana, consolidando uma periferia que se revela na *forma* dos conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado ou numa imensa cidade irregular, oculta e frequentemente precária.

<sup>a</sup> Arquiteta e Urbanista, doutora em Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa, Professora no Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Mato Grosso. Email: afarruda@gmail.com

<sup>1</sup> Maricato (2003, 2010); Mautner (2004); Marques (2005).

<sup>2</sup> Aquela que não garantiu “o que poderíamos considerar um padrão mínimo conquistado pela modernidade”, não alcançando os direitos modernos dos trabalhadores (Maricato, 2010, p.11).

<sup>3</sup> Essa leitura relaciona a pobreza urbana aos “ritmos de migração do rural ao urbano superiores ao ritmo da geração de postos de trabalho permanentes promovidos pela industrialização” (Marques, 2005, p.21), o que se deu sobretudo em regiões que se beneficiaram do processo de industrialização, sul e sudeste. Em outras regiões onde não houve a presença forte da indústria, como no centro-oeste do país, o processo de urbanização combinou de forma mais intensa assalariamento precário, subemprego e informalidade nas relações de trabalho. Azevedo (2006) avalia como isso resultou na ocupação por parte da população mais pobre nas franjas das cidades mato-grossenses.

Em termos de formulações e proposições, com base na Política Nacional de Habitação (PNH), as ações sobre esses territórios resultariam em políticas voltadas para enfrentamento do déficit habitacional, que, conceitualmente, se divide em déficit quantitativo e inadequação de domicílios (FJP, 2013). Os componentes do déficit quantitativo estão ligados às deficiências do estoque de habitações<sup>4</sup>, resultando em programas de provisão de novas unidades habitacionais (UHs). Já os componentes da inadequação de domicílios, ou déficit qualitativo, estão ligados às condições inadequadas<sup>5</sup>, não implicando necessidade de reposição do estoque, mas sim ações voltadas para integração urbana dos assentamentos, regularização fundiária e melhorias urbano-habitacionais.

À luz dos preceitos constitucionais da função social da propriedade<sup>6</sup> e do entendimento, nos anos 2000, do direito à habitação como um direito social e urbano<sup>7</sup>, este artigo pretende discutir o lugar dessas políticas e qual o seu peso na consolidação de um lugar para a população pobre na estrutura social urbana, tendo como recorte territorial a cidade de Cuiabá, capital do Estado de Mato Grosso, localizado na porção centro-oeste do Brasil.<sup>8</sup>

Procura evidenciar, por um lado, quais os avanços e recuos em torno da regularização fundiária, observando o lugar dos assentamentos precários no município, e por outro, as ações que resultam na produção do que seria o lugar de destino, o conjunto habitacional, tendo como recorte o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

### 1. O lugar de origem: os assentamentos precários

Para a população de menor renda que não se beneficiou do processo de modernização do país,

tampouco das vantagens e oportunidades da cidade oficial, a solução foi a construção da habitação com base em seus recursos próprios (físicos e econômicos) em áreas sem ou com baixo valor no mercado<sup>9</sup>, conformando hoje no que passamos a denominar de assentamentos precários<sup>10</sup>. Tais configurações, segundo definição da PNH, tipologicamente se distinguem em favelas, loteamentos e ocupações irregulares, informais, cortiços e conjuntos habitacionais em estado de deterioração (Cardoso, 2008, 2016; Ministério Das Cidades, 2004, 2010).

Em geral imprimem situações de irregularidade fundiária, coexistindo, em maior ou menor densidade, com carências de infraestrutura urbana, serviços públicos e equipamentos, precariedade habitacional e aspectos de vulnerabilidade social. Os parques recursos da população simbolicamente se expressam no uso de materiais baratos anunciados pelo tijolo com furos, parede sem reboco, lajes ou telhas de fibrocimento que sobrepõem e confundem a topografia do terreno, nos becos e vielas que cortam esses territórios e nas infinitas ausências e demandas que, por décadas, se pautam nas histórias de vida de seus moradores.

Sob o ponto de vista da sua condição jurídica, os assentamentos precários são lidos como irregulares, justamente por estarem em desacordo com os aspectos urbanísticos e fundiários. Conflitam com os aspectos urbanísticos quando não atendem às exigências legais sobre o parcelamento<sup>11</sup>, uso e ocupação do solo urbano no que se refere à conformação espacial do assentamento. A ocupação irregular do solo, que caracterizaria a favela e assemelhados, consiste na ocupação gradual de determinada área, sem o prévio parcelamento, o que, em termos de morfologia urbana, imprime um traçado não regular de vias e lotes. Normalmente essa tipologia combina especificidades físicas e ambientais, podendo, em alguns casos, apresentar riscos aos moradores no que diz respeito às condições mínimas de ha-

<sup>4</sup> Subdividindo-se em: déficit por reposição de estoque, ou seja, os domicílios precários e em processo de depreciação; por incremento do estoque, compreendendo a coabitação familiar, a alta densidade ou o aluguel excessivo.

<sup>5</sup> A inadequação configura-se com base em três componentes: carência de serviço de infraestrutura (iluminação elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo); inexistência de sanitário exclusivo; adensamento excessivo.

<sup>6</sup> Definidos no Brasil pela Constituição Federal de 1988 e regulamentados pelo Estado da Cidade. A propriedade cumpre a sua função social quando atende às exigências de ordenação da cidade, expressas no Plano Diretor, assegurando “o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas” (Brasil, 2001, art. 39).

<sup>7</sup> Conforme a Constituição brasileira, a moradia passa a ser entendida como direito social, juntamente com educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, dentre outros (Brasil, 1988, Art. 6º), e se vincula ao direito à cidade, assim como o direito à terra urbana, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer (Brasil, 2001, Art. 2º, I). Enquanto direito humano e universal, está presente na Declaração dos Direitos Universais da ONU.

<sup>8</sup> Cidade do século XVIII, Cuiabá viveu um crescimento vegetativo até meados do século passado, quando, acompanhando o cenário nacional, assume elevados índices de crescimento e urbanização. Fato que coincide com a política de integração às novas frentes de colonização da Amazônia, intensificando a produção agrícola do estado, fomentando novas frentes de expansão sob uma estrutura urbana ainda frágil e por se consolidar. Nesse contexto, a cidade se assume como capital do agronegócio nacional, juntamente com demais cidades que compõe a Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá, que hoje abriga 857.103 habitantes.

<sup>9</sup> Por exemplo áreas com restrição de ocupação: lindeiras a rios e córregos, encostas, reservadas em projetos de parcelamento para fins institucionais, verdes ou de preservação; ou áreas com baixo valor no mercado: sem infraestrutura, periféricas.

<sup>10</sup> O conceito de assentamento precário adotado pela PNH nos parece mais adequado, uma vez que ilumina aspectos da precariedade da localidade e não apenas a sua vinculação aos aspectos fundiários.

<sup>11</sup> Definidas no Brasil a partir da Lei nº 6.766, de 1979.

bitabilidade das edificações e da urbanização<sup>12</sup>. O loteamento irregular resulta de área gênese de parcelamento, normalmente com um agente responsável pela subdivisão da gleba (o loteador). Os padrões urbanísticos se aproximam aos previstos na legislação, no entanto, por algum motivo, mantém a condição de irregularidade. A irregularidade urbanística também se dá quando há pendências no processo de aprovação do parcelamento nos órgãos competentes, seja porque o loteamento foi implantado em desacordo ao projeto apresentado ou por não concluir a instalação de rede de infraestrutura e serviços urbanos.

Já os aspectos fundiários se vinculam à propriedade, quando apresentam irregularidades no âmbito da regularização, pela ausência de escritura cartorária, caracterizando ocupação de propriedade alheia (pública ou privada) para fins de habitação, o que vai conferir insegurança na posse e, por vezes, estigma de “clandestinidade” aos seus moradores. No quadro jurídico brasileiro, os aspectos da irregularidade fundiária ressaltam contradições históricas no campo do direito, que se dividem entre o direito urbanístico e o civilista, tendo aquele o entendimento de que a propriedade deve cumprir a sua função social, sendo a condição do seu acesso um direito urbano e constitucional, e este, o entendimento ainda conservador e patrimonialista, ancorado no direito individual e absoluto.<sup>13</sup>

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade possibilitaram a leitura desses territórios como áreas especiais de interesse social, devendo ser prioritárias em investimentos públicos para a regularização, respaldadas por instrumentos como: instituição de zonas especiais de interesse social (ZEIS), concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de habitação, usucapião especial de imóvel urbano. Caberia à esfera local, através do Plano Diretor, a formulação de leis e diretrizes para o uso do solo urbano, especificamente as “diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares [...] e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana” (Brasil, 2001, art. 42-A).

Ampliando o entendimento sobre as ZEIS, em 2009, a Lei 11.977 define a Regularização Fundiária como o “conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à habitação, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” (Brasil, 2009, art.46). A Lei trouxe avanços significativos para o cenário da política fundiária, concentrando e incluindo novos instrumentos jurídicos como a demarcação urbanística, a legitimação de posse e a obrigatoriedade do projeto de regularização fundiária, incluindo a realização de obras de implantação de infraestrutura básica e de equipamentos comunitários.

Em julho de 2017, foi aprovada a Lei nº13.465, convertida da polêmica Medida Provisória nº759/2016. A atual legislação revogou a Lei nº 11.977/2009, alterando pontos importantes desse dispositivo, o que demonstra que o campo da regularização - urbanística e fundiária - ainda é de frágil consolidação na estrutura do direito urbanístico brasileiro e também território de disputa entre formas distintas de enfrentamento das questões urbanas, especificamente no que tange ao reconhecimento dos assentamentos precários em vistas da sua regularização plena. A crítica recorrente é que a Lei nº 13.465/2017 altera uma série de princípios, nomenclaturas, modalidades, introduzindo um conceito simplificado da regularização fundiária urbana, entendendo-a como medidas “destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à *titulação de seus ocupantes* (Brasil, 2017, art. 9, sublinhado nosso)”. Amplia, dessa forma, o campo de atuação do “assentamento irregular” para o “núcleo urbano informal”, dando menor ênfase à regularização de interesse social<sup>14</sup>. Ademais, questiona-se que a Lei altera os procedimentos para a regularização fundiária, impulsionando a criação de “bairros de papel”<sup>15</sup>, uma vez que valoriza sobretudo o processo de titulação da propriedade, relevando ações articuladas de melhorias urbanas, que seriam contempladas pela regularização urbanística desses territórios.

<sup>12</sup> No caso de Cuiabá essas ocupações se dão sobretudo em áreas de preservação permanente, em beira de córregos que, devido a precariedade de infraestrutura se configuram como canais de lançamento de esgoto.

<sup>13</sup> Alinhamo-nos ao pensamento do direito urbanístico brasileiro, entendendo que o solo deve cumprir a sua função social, sendo, portanto, a condição do seu acesso um direito urbano e social, o que difere da ótica do direito civil, que tem por base o direito irrestrito da propriedade privada, conferindo aos ocupantes o árduo estigma da ilegalidade ou clandestinidade, por vezes associada à criminalidade.

<sup>14</sup> Apesar do artigo trabalhar com o conceito de “assentamento precário” definido pela PNH, como já comentado em nota anterior, é importante esclarecer que a Lei nº11.977 trazia o conceito de “assentamento irregular”, entendido como “ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia” (Brasil, 2009, art. 47), e a atual Lei nº13.465 traz o conceito de “núcleo urbano informal”, entendido como “aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização” (Brasil, 2017, art. 11).

<sup>15</sup> Conforme nota emitida pelo Conselho Nacional de Arquitetura e Urbanismo, ainda na ocasião da Medida Provisória nº759/2016.

Apesar das distorções e de muitas lacunas da nova Lei, temos que considerar os avanços obtidos desde a Constituição de 1988, no que tange ao reconhecimento dos assentamentos no aparato jurídico nacional, incitando, inclusive, um rebatimento de peso de diversas Instituições na ocasião da aprovação da Medida Provisória nº759/2016, e, posteriormente, da sua conversão na Lei nº13.465/2017, o que gera, neste momento, ainda, um ambiente de incerteza e insegurança jurídica quanto a constitucionalidade desse novo dispositivo<sup>16</sup>, uma vez que revoga conquistas históricas no campo do direito urbanístico brasileiro.

O fato de termos em alguma medida incorporado princípios que se alinham ao entendimento da função social da cidade e da propriedade não implica, no entanto, que, na prática, os mesmos tenham se consolidado na agenda das administrações municipais, fomentando ações concretas de enfrentamento. A cidade irregular e precária continua sendo fatalmente ignorada pelos órgãos governamentais, sendo vista pelo Estado, segundo apontou Mautner<sup>17</sup> (2004, p. 253), como um “fenômeno residual” do processo de produção do espaço urbano, “isentando-se assim de apresentar propostas de intervenção para incorporar à ‘cidade real’ ou ‘cidade legal’.

No caso de Cuiabá, não é diferente, os assentamentos precários vêm se consolidando desde o final dos anos 1980 e 1990, quando houve aumento significativo dos índices de urbanização na capital, o que coincide com a retração de recursos federais no setor habitacional, operacionalizados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH). Desde então, pouco se tem avançado na leitura sobre esses territórios: as ações são desarticuladas, dando-se ou em obras pontuais de urbanização, ou em âmbito jurídico, legitimando apenas o direito de propriedade, à revelia dos demais direitos sociais e urbanos, facto que pode ainda se agravar com o atual cenário proposto pela Lei nº 13.465/2017.

Em termos de definição e mensuração do universo da irregularidade e precariedade, temos uma imensa distorção conceitual, de mensuração e também de demarcação dos assentamentos entre as instituições, o que distancia uma leitura ampla e ações mais propositivas (Figura 1). O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por exemplo, classifica o assentamento como “aglomerado subnormal” e, de acordo com o último censo, Cuiabá teria 51.057 pessoas morando em nove aglomerados subnormais, totalizando

14 mil domicílios. Esse cálculo diverge do estudo da Fundação João Pinheiro (FJP), que computou 18 mil domicílios urbanos em condição de inadequação, ocupados por famílias com renda até 3 salários mínimos (s.m.). Os dados sobre os setores subnormais apontados pelo IBGE para Cuiabá confirmam uma tendência de subestimação do Censo, já elucidada por alguns autores (Azevedo; Araújo, 2008; Cardoso, 2008).

Na esfera municipal, o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), elaborado em 2013 no âmbito da PNH, deveria, em tese, revelar os aspectos da irregularidade e precariedade dos assentamentos na capital, no entanto, apresentou um documento sucinto, reforçando sobretudo a demanda do déficit quantitativo. O PLHIS demarcou apenas sete assentamentos precários, considerando aqueles “parcialmente urbanizados que precisam de obras complementares de infraestrutura e urbanização simples, sem remoção”. Na mesma linha, a recente alteração da Lei de Uso do Solo da capital classificou as ZEIS como ZEIS 1 e ZEIS 2, entendendo a primeira como “parcelamentos irregulares, conjuntos habitacionais públicos ou privados irregulares, ocupados por população de baixa renda”, e a segunda como “áreas não urbanizadas destinadas à ampliação da oferta habitacional”<sup>18</sup> (Cuiabá, 2015). Apesar de apresentar um número significativamente maior de assentamentos precários em relação ao PLHIS, a Lei não traz a demarcação real das localidades, tampouco clareia as definições das tipologias das irregularidade – urbanística e/ou fundiária –, agrupando em ZEIS 1 os conjuntos habitacionais, loteamentos e ocupações irregulares. Com relação as ZEIS 2, entendida como “área não urbanizada”, de certa forma, deturpa o entendimento de ZEIS de vazio, que corresponderia a reserva de área urbanizada, bem localizada, para oferta habitacional. Em outra fonte oficial que trata da Composição de Bairros encontramos divergências, definindo as localidades como “assentamento informal”, “vulgo *invasão* ou *grilo*”, caracterizada pela ocupação de área “sem a autorização do titular de domínio”.<sup>19</sup>

A fragilidade institucional se revela na falta de compromisso com a identificação e mensuração dos aspectos da irregularidade e precariedade dos assentamentos, muitos remanescentes dos anos da intensa urbanização da capital, nos anos 1980-90. Como vimos, os dados divergem entre fontes oficiais, são ainda imprecisos e fragmentados. Essas lacunas distanciam ações mais propositivas, voltadas para a regularização plena desses territórios; reforçando, em última instân-

<sup>16</sup> Ver, por exemplo, as três ações directas de inconstitucionalidade (ADI 5771, ADI 5787 e ADI 5883).

<sup>17</sup> Referindo-se ao crescimento periférico da cidade de São Paulo nos anos 1990.

<sup>18</sup> Ver demarcações da ZEIS 2 em Figura 3.

<sup>19</sup> Aqui utilizando termos que reforçam a estigma dos ocupantes, associando o conceito aos aspectos da “ilegalidade”, a processos de “invasão” ou de “grilagem” de propriedade alheia.

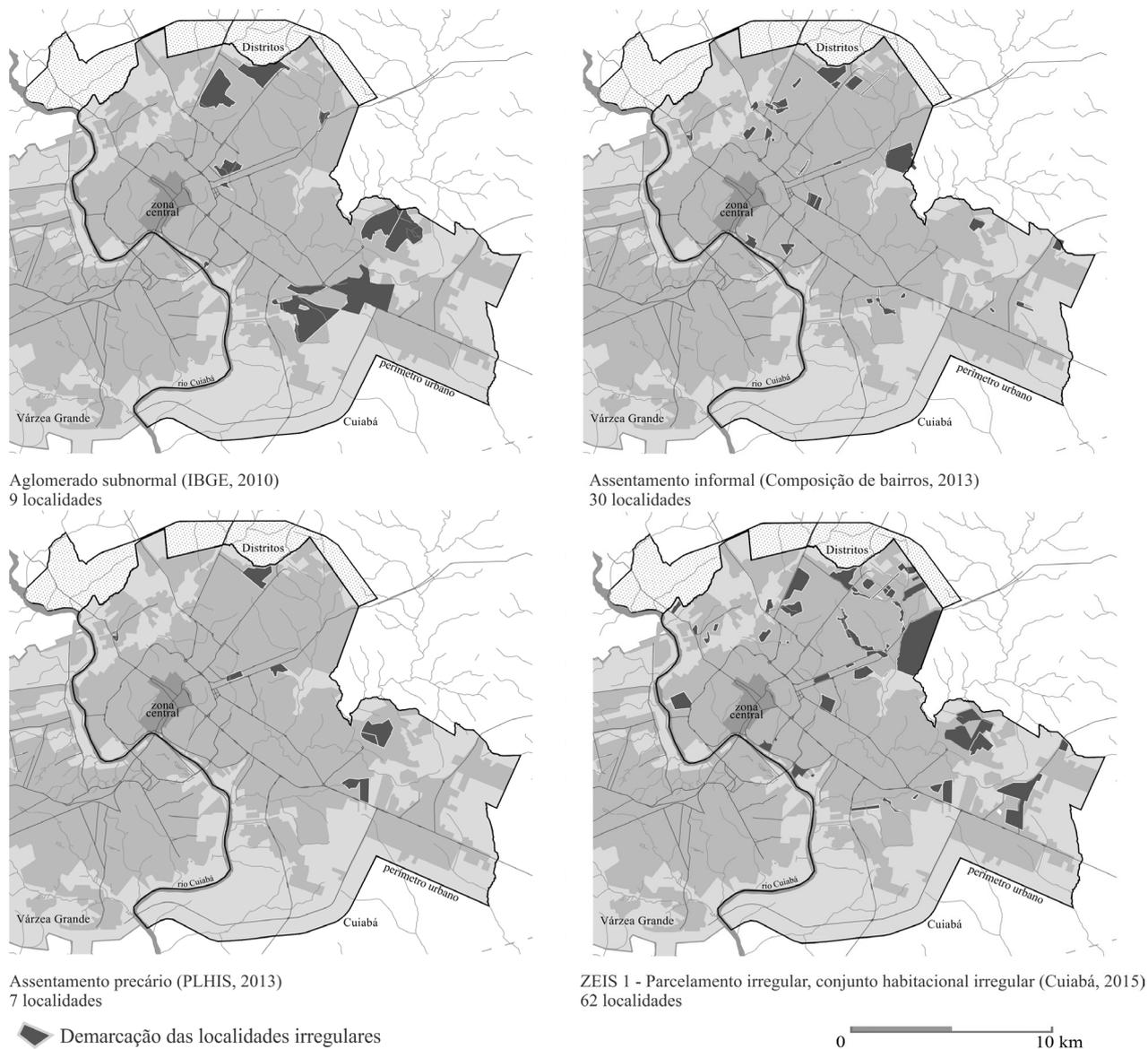


Figura 1 - Demarcações divergentes entre os dispositivos oficiais

Fonte: Organizado pela autora, 2017

cia, o olhar exclusivo para o déficit quantitativo, culminando unicamente na implementação de programas voltados para a construção de novas unidades habitacionais.

## 2. O lugar de destino: o conjunto habitacional

O deslocamento do lugar de origem – assentamento precário – para o lugar de destino – con-

junto habitacional –, mais do que uma ação de enfrentamento de demanda do déficit habitacional, tende a reforçar o intento segregacionista do Estado, uma vez que empurra de modo oficial para as franjas da cidade uma classe vista recorrentemente como uma classe “inferior”<sup>20</sup>, “indesejável” ou ainda como uma classe “perigosa”<sup>21</sup>, lida, por via de regra, como uma ameaça constante à ordem urbana.

Em contexto europeu, Isabel Guerra já destacava, a respeito do problema do realojamen-

<sup>20</sup> Marcuse (2004) refere-se aos grupos sociais tidos como inferiores pela sociedade estadunidense com base em diferenças raciais e étnicas.

<sup>21</sup> Conforme Azevedo (2007, p. 28) “a tendência de ver o ‘outro’ de classe inferior como um inimigo tende a cristalizar preconceitos ideológicos nas elites [...]”.

to em Portugal, que é, “antes de mais nada, um problema social e não problema de edifícios”. Salientava os “efeitos perversos” da segregação espacial por população homogênea, gerando um estigma social para os moradores, pois, segundo a autora, “habitar nesses bairros é arriscar a imagem de ser marginal, delinquente, indesejável” (1994, p. 11).

Os conjuntos habitacionais foram meios que alteraram a estrutura urbana nas cidades brasileiras, ou por manterem uma forma típica socialmente aceitável para os pobres, constituindo grandes guetos monótonos, padronizados e desprovidos de qualidade urbanística e arquitetônica, ou por

impulsionarem novas frentes de expansão, correlacionando com os efeitos da localização e, por consequência, das dificuldades de acessos a oportunidades. A propriedade da terra aparece como um dos componentes para explicar o padrão de urbanização e segregação<sup>22</sup>, já que condiciona a ocupação da cidade pelos mais pobres, tendo um rebatimento direto ao que Villaça (2001) e Marques (2005) chamam, respectivamente, de “vantagens e desvantagens locais” e “oportunidades diferenciadas”, quando se referem a localização dos equipamentos em determinado setor urbano.

Villaça (2001, p.150) relaciona o fator localização aos aspectos da segregação e questiona o



Figura 2 - Localização dos conjuntos habitacionais do PAR e PMCMV em relação aos equipamentos públicos.

Fonte: Elaborado conforme dados obtidos na Caixa e prefeituras, 2014.

<sup>22</sup> Conforme Singer (1982); Rolnik et al. (2011); Villaça (2001).

papel do Estado ao equipar áreas da cidade sempre em favor de setores onde se concentra a mais alta renda. Nesse alinhamento, Torres e Marques (2005) analisam a pobreza centrada nos processos de produção urbana, considerando que os dois conjuntos principais de desigualdade seriam o acesso facilitado ao mercado de trabalho, o acesso às políticas públicas e à serviços próprios da vida urbana. Complementam dizendo que, em "diferentes locais se configuram diferentes 'estruturas de oportunidade' – proporcionadas pelo mercado, pela comunidade e pelo Estado –, que vão condicionar as possibilidades de as famílias, aí residentes, saírem ou persistirem na situação de pobreza em que vivem" (Torres; Marques, 2005, p.12).

Os conjuntos habitacionais, portanto, devem ser lidos a partir das suas localizações e correlações com outros elementos urbanos. Quando analisamos sua *inserção urbana*, alinhamo-nos ao pensamento dos autores, não avaliando apenas seus aspectos físicos, mas sobretudo todo o rearranjo das estruturas necessárias, os equipamentos do entorno, as possibilidades de acessos ao trabalho, aos centros de serviços, comércio e lazer. O fator localização vai nos permitir compreender o conjunto habitacional com base em suas ausências e nos decorrentes deslocamentos do morador para satisfazer suas necessidades cotidianas.

Nesse sentido nos propomos a avaliar a *forma* como o direito à habitação se materializa na produção recente, a partir dos resultados do PAR e PMCMV, dialogando com os aspectos locais que vão convergir nos direitos sociais e à cidade. Em termos quantitativos, em Mato Grosso, o PAR produziu 15.748 UHs, 8.160 delas em Cuiabá. Pelo PMCMV, considerando apenas o recorte da renda de 0 a 3 s.m., entre 2009 e 2014, contrataram-se no Estado 35.363 UHs, 5.574 delas para Cuiabá.

Houve muitas críticas na fase de lançamento do PMCMV<sup>23</sup>. O programa foi lançado como uma medida anticíclica, de modo a frear a crise que assolava a economia mundial à época, impulsionando o mercado da construção civil e gerando postos de emprego. De um lado, trazia um enorme aporte de recursos em forma de subsídios, algo inédito no País; mas de outro, alinhava-se ao setor empresarial, o que, via de regra, contribuiria para a repetição do modelo de produção habitacional já muito questionado na época anterior<sup>24</sup>. De fato, as críticas anunciadas aconteceram, o programa se tornou extremamente atraente para as

construtoras, que transformaram o segmento da menor renda num novo "nicho de mercado com importância crescente, passando a fazer parte das estratégias empresariais do setor imobiliário" (Cardoso *et al.*, 2013, p. 32). Esse cenário já estava anunciado no seu desenho institucional, uma vez que destinava às empresas grande parte das atribuições, desde a articulação do financiamento na Caixa, escolha e compra dos terrenos – recaindo diretamente no fator localização, elaboração e aprovação dos projetos nas prefeituras. Em Mato Grosso, inúmeras empresas foram criadas ou reestruturadas para atuar nesse segmento, inicialmente incipientes durante o período do PAR, mas, depois, altamente estruturadas para atuar no âmbito do PMCMV (Canavarros, 2016).

Seus efeitos territoriais em escala urbana são desastrosos. Na figura a seguir é possível ler o desempenho dos programas na estrutura social urbana a partir das "desvantagens" decorrentes da localização dos conjuntos, conferidas pela frágil "estrutura de oportunidades" do entorno, nomeadamente os equipamentos públicos de ensino, saúde e assistência social (Figura 2).

Apesar de a Lei estabelecer que os empreendimentos devem estar localizados em "malha urbana ou em área de expansão"<sup>25</sup> e observar aspectos relacionados a mobilidade, adequação ambiental, infraestrutura e equipamentos, os conjuntos foram construídos em regiões periféricas, em Zonas de Expansão (ZEX) ou de Zonas de Alto Impacto (ZAI)<sup>26</sup> (Figura 3).

Do conjunto para os bairros adjacentes, ou para a cidade como um todo, o deslocamento terá aí papel fundamental na reestruturação do espaço intraurbano. Ao observarmos ainda a alocação desses equipamentos em relação à distribuição social conforme as classes de renda, percebemos que existe grande concentração em áreas centrais, onde moram as classes média e alta e, por outro lado, maior déficit de equipamentos oficiais em regiões periféricas, onde se concentra a população mais pobre.

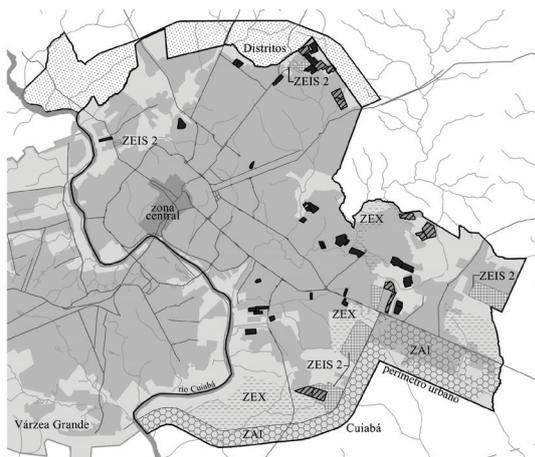
Poderíamos retomar o conceito de Villaça (2001) e Marcuse (2004), quando falam dos aspectos da segregação, que se dá de forma voluntária ou involuntária. A segregação involuntária se daria quando os indivíduos "se veem obrigados, pelas mais variadas forças, a morar num setor, ou deixar de morar num setor ou bairro da cidade" (Villaça, 2001, p. 147). Se assentamento precário ou conjunto habitacional periférico, o acesso homogêneo da população pobre em determinada

<sup>23</sup> Conforme Cardoso *et al.* (2013), Arantes e Fix (2009), Rolnik e Nakano (2009), entre outros.

<sup>24</sup> Especificamente no período do BNH.

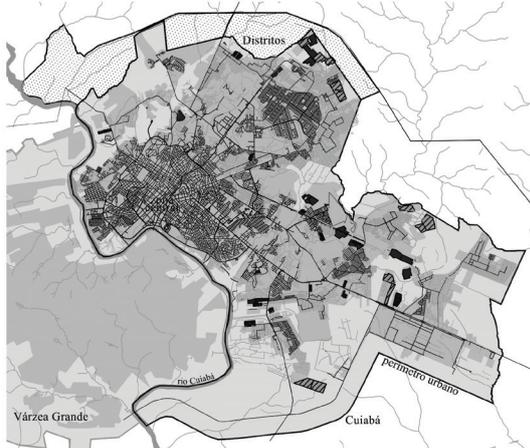
<sup>25</sup> Cf. artigo 5º da Lei nº 11.977, de 2009, incluindo as alterações pela Lei nº 12.424, de 2011.

<sup>26</sup> Definida pela lei de uso do solo urbano como "aquela destinada às atividades e empreendimentos da subcategoria Alto Impacto Segregável" (Cuiabá, 2015, art.º 54), não sendo "permitida a implantação das atividades que integram a categoria do uso residencial" (Cuiabá, 2015, art. 56).



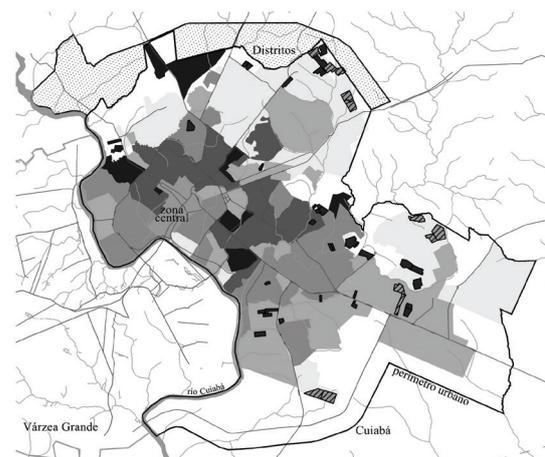
Conjuntos PAR e PMCMV x Zoneamento

- Zona de Alto Impacto - ZAI
- Zona de Interesse Social - ZEIS 2
- Zona de Expansão Urbana - ZEX



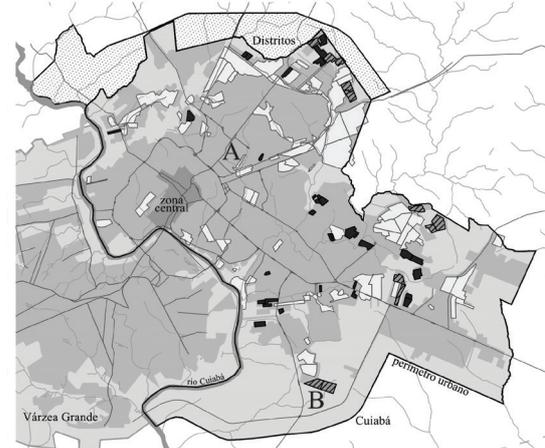
Conjuntos PAR e PMCMV x Infraestrutura: pavimentação

- Vias pavimentadas
- Conjuntos habitacionais PAR
- Conjuntos habitacionais PMCMV
- Área urbana consolidada
- Área distritos municipais



Conjuntos PAR e PMCMV x Classificação de renda

- Baixa
- Média baixa
- Média
- Média alta
- Alta



Conjuntos PAR e PMCMV x Assentamentos precários

- Assentamentos precários compilados de fontes oficiais e identificados em campo pela autora
- A - Assentamento precário Castelo Branco
- B - Conjunto habitacional Altos do Parque

0 10 km

Figura 3 - Desvantagens locais dos conjuntos habitacionais do PAR e PMCMV em relação à renda, infraestrutura, zoneamento

Fonte: Elaborado conforme dados obtidos na Caixa, prefeituras e da autora (Canavarros, 2016).na Caixa e prefeituras, 2014

área da cidade se dá justamente conforme a sua condição econômica, fator que se relaciona com baixos salários, ônus excessivo do aluguel e alto valor do solo urbano, como já comentamos.

No entanto, sob outro aspecto, Marques (2005) chama atenção argumentando que, em espaços homogêneos pobres, a dinâmica da vida cotidiana não é necessariamente também homogênea; deve-se incluir aí o fator localização

justamente por indicar os níveis de acessos a outros serviços e equipamentos para além da esfera doméstica<sup>27</sup>. Em alguns casos, em assentamentos com melhor inserção urbana, apesar de conter precariedades do ponto de vista urbanístico, a segregação pode ser amenizada pelo acesso às atividades de vida pública.

No assentamento Castelo Branco<sup>28</sup>, por exemplo, coexistem situações precárias cumulativas do

<sup>27</sup> Conforme o autor, inserem-se nesse contexto favelas como Parisópolis, em São Paulo, e Rocinha e Cantagalo, no Rio de Janeiro.

<sup>28</sup> Destaca-se que o Castelo Branco não está demarcado oficialmente no PLHIS, somente na lei de uso do solo como ZEIS 1, no entanto com imprecisões de perímetro.

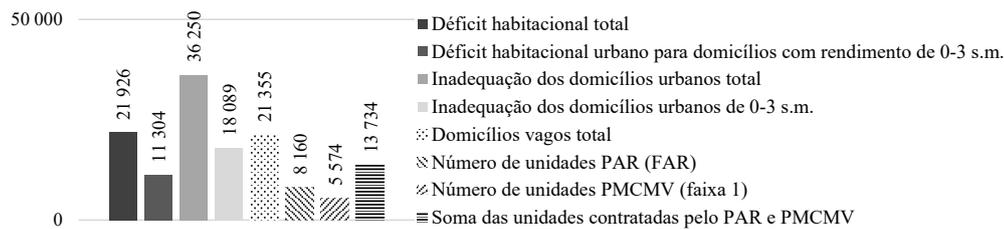


Gráfico 1 - Déficit habitacional e inadequação dos domicílios em relação às unidades contratadas pelo PAR e PMCMV em Cuiabá

Fonte: Elaborado a partir de dados obtidos na Caixa em 2014 e da FJP (2013)

período de sua ocupação, em 1988, com facilidades de oferta de trabalho, serviços, equipamentos e espaços de lazer, dados justamente pelo fator localização, o que difere radicalmente do local para onde algumas famílias foram transferidas – conjunto habitacional Altos do Parque, distante 16 quilômetros do centro urbano (Figura 3). Apesar de haver situações menos precárias do ponto de vista de infraestrutura, já que é obrigação do empreendedor prover asfalto, rede de esgoto, rede de água, energia, a vulnerabilidade social é muito maior em razão da distância dos postos de trabalho, ausência de equipamentos de lazer, saúde e outros serviços básicos, o que acentua situações de risco e insegurança.

A região nordeste da capital e, em especial, a região sul são formas de segregação involuntária quando se colocam como destino predominante de inserção urbana para famílias mais pobres. Nessas regiões, onde mora grande parte da população com renda inferior, concentram-se as ações de provisão habitacional e, não por acaso, de irregularidade fundiária, precariedade urbanística e habitacional cumulativa, carências de equipamentos e serviços públicos.

Computando o número de unidades contratadas pelos programas com os dados sobre o déficit habitacional e inadequação dos domicílios urbanos para Cuiabá, estimados pela FJP (2013), questionamo-nos ainda: qual é o lugar das diretrizes da política urbana definida nos últimos anos?

O gráfico (gráfico 1) demonstra que se construíram, no âmbito dos dois programas, números de unidades já acima do déficit habitacional para a faixa de renda de 0 a 3 s.m. Em outra via, é significativo o número de domicílios vazios e em condição de inadequação: seu montante é superior ao déficit habitacional – evidenciando que a grande questão não é, exclusivamente, déficit de habitação, mas sim, e sobretudo, déficit de urbanidade, o que apontaria para formulação de políticas voltadas para regulação do solo urbano e políticas de

regularização fundiária e melhorias urbano-habitacionais para os assentamentos precários.

### 3. Considerações finais

Entre o debate sobre o déficit qualitativo e déficit quantitativo, interessa-nos reconhecer o papel dos agentes na produção e segregação do espaço urbano<sup>29</sup>. Através do instrumental técnico do planejamento urbano, sobretudo via zoneamento, o município teria importante papel definindo regras para amenizar os padrões de desigualdade, uma vez que poderia incidir, por exemplo, na definição das zonas e na variação do preço do solo em razão das localizações, especificamente no que se refere ao comprometimento com as demarcações dos assentamentos precários através das ZEIS ou na identificação de imóveis vagos bem localizados para provisão de novas unidades.

No caso de Cuiabá, como vimos, o Estado, juntamente com demais agentes na produção do espaço urbano, se coloca à frente dos processos de segregação, seja por sua participação ativa – endossando uma leitura hegemônica do déficit quantitativo apenas pela provisão de novas unidades, como mostrou o PLHIS, delimitando reservas fundiárias não urbanizadas e periféricas para habitação de interesse social por meio das ZEIS 2, como definiu a nova Lei de Uso do Solo –, seja ainda pela ausência aparentemente passiva diante da presença histórica dos assentamentos, omitindo-se na identificação e mensuração do universo da precariedade, bem como ações efetivas em vias de regularização urbanística e fundiária dos assentamentos.

O não reconhecimento dos territórios auto-construídos pela população não é por acaso: a manutenção da informalidade na cidade oficial é fundamental para manter em pauta a demanda sempre constante do déficit habitacional, que, obviamente, mantém uma demanda permanen-

<sup>29</sup> O poder público federal, estadual e, sobretudo, municipal – tendo em vista que é no município que se dá o processo de controle e gestão do território –, os técnicos envolvidos no debate habitacional, os agentes do setor privado: proprietários fundiários, promotores imobiliários e as construtoras.

te para o mercado privado, que vem assumindo protagonismo cada vez maior no contexto neoliberal das cidades, como evidenciado sobretudo no âmbito do PMCMV. É somente pelo viés da legalidade que o acesso à habitação se faz legítimo, vislumbrando aí, simbolicamente, uma característica subjacente, que é o da propriedade privada, fortemente presente no apelo da aquisição da casa própria, através dos programas de provisão habitacional, ou nas ações parciais de regularização com foco exclusivo na titulação.<sup>30</sup>

Deslocamentos como os das famílias do Castelo Branco para o conjunto Altos do Parque reforçam o lugar dado ao direito à habitação nas políticas habitacionais atuais: um lugar de menor valor para a população pobre na estrutura social urbana, à revelia de outros direitos sociais e urbanos. Do lugar de origem ao lugar de destino, a condição de precariedade tem-se alternado entre a manutenção das inadequações urbanísticas e fundiárias dos assentamentos precários e a configuração espacial periférica e homogênea produzida oficialmente pelo Estado, que se traduzem em infinitas ausências e constrangimentos na forma dos conjuntos habitacionais.

### Referências Bibliográficas

- Amore, Caio Santo; Shimbo, Lúcia Zanin; Rufino, Maria Beatriz Cruz (orgs.) (2015), *Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*, Rio de Janeiro: Letra Capital.
- Arantes, Pedro Fiori; FIX, Mariana (2009), “Minha casa, minha vida, o pacote habitacional de Lula”, em *Correio da Cidadania*. Disponível em: <https://goo.gl/URHbGz> [Cons. 01/11/2009]
- Azevedo, Doriane (2006), *Rede urbana mato-grossense: configurações espaciais, intervenções políticas e econômicas e ações de planejamento* (Dissertação de mestrado em arquitetura e urbanismo), São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP).
- Azevedo, Sérgio (2007), “Desafios da habitação popular no Brasil - políticas recentes e tendências”, em Adauto Lúcio Cardoso (org), *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*, Porto Alegre: ANTAC. Coleção Habitare, pp. 12-41.
- Azevedo, Sérgio; Araújo, Maria Bernadete (2008), “A questão do “déficit habitacional” nas favelas: os pressupostos metodológicos e suas implicações políticas”, em Júnia Santa Rosa (org.), *Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos*, Brasília (DF): Ministério das Cidades, Brasil.
- Canavarros, Andrea Figueiredo Arruda (2016), *A Consolidação de um Tipo Urbano e Arquitetônico de Moradia para os Pobres: Velho Modelo, Novas Periferias no Espaço Urbano Mato-Grossense* (Tese de Doutorado), Lisboa: Faculdade de Arquitectura, Universidade de Lisboa.
- Cardoso, Adauto Lúcio (2008), “Contextualização/caracterização”, em Júnia Santa Rosa (org.), *Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos*, Brasília (DF): Ministério das Cidades, pp. 13-45.
- Cardoso, Adauto Lúcio (2016), “Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos”, em Maria da Piedade Morais, Cleandro Krause, Vicente C. Lima Neto (eds.), *Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros*, Brasília: IPEA.
- Cardoso, Adauto Lúcio; Aragão, Thêmis Amorim (2013), “Do fim do BNH ao programa minha casa minha vida: 25 anos da política habitacional no Brasil”, em Adauto Lúcio Cardoso (org.), *O programa minha casa minha vida e seus efeitos territoriais*, Rio de Janeiro: Letra Capital. pp. 17-66.
- Cuiabá. Prefeitura Municipal (2015), “LUOS. Lei Complementar nº 389/2015, de 3 de novembro de 2015”.
- Fundação João Pinheiro (2013), *Déficit habitacional municipal no Brasil*, Belo Horizonte: Centro de Estatística e Informações. Disponível em: <https://goo.gl/euvcpK> [Cons. 01/08/2014]
- Guerra, Isabel (1994), “As pessoas não são coisas que se ponham em gavetas”. *Sociedade e Território*, n.º 20, pp. 11-16.
- Instituto Brasileiro De Geografia E Estatística. IBGE (2011), *Base de informações do censo demográfico 2010: resultados do universo por setor censitário*, Rio de Janeiro. Disponível em: <https://goo.gl/wLOIwd> [Cons. 01/11/2014]
- Marcuse, Peter (2004), “Enclaves, sim; guetos, não: a segregação e o Estado”, *Espaço & Debates*, Vol. 24, n.º 45, pp. 24-33.
- Maricato, Ermínia (2003), “Metrópole, legislação e desigualdade”, *Estudos Avançados*, Vol. 17, n.º 48, pp. 151-166.
- Maricato, Ermínia (2010), “O estatuto da cidade periférica”, em Celso Santos Carvalho, Ana Cláudia Rossbach (org.), *O estatuto da cidade comentado*, São Paulo: Ministério das Cidades/ Aliança das Cidades, pp. 5-22.

<sup>30</sup> Reforçado ainda com a nova Lei de Regularização Fundiária 13.465/2017.

- Marques, Eduardo (2005), “Elementos conceituais da segregação, da pobreza urbana e da ação do Estado”, em Eduardo Marques, Haroldo Torres (org.), *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*, São Paulo: Senac São Paulo, pp. 19-56.

- Marques, Eduardo; Torres, Haroldo (org.) (2005), *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*, São Paulo: Senac São Paulo.

- Mautner, Yvonne M. Martha (2004), “A periferia como fronteira de expansão do capital”, em Csaba Deák, Sueli Terezinha e Ramos Schiffer (orgs.) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Fupam, Edusp, pp. 245-259.

- Ministério Das Cidades (2004), “Política Nacional de Habitação”, *Cadernos MCidades Habitação*, n.º4.

- Rolnik, Raquel; Cymbalista, Renato; Nakano, Kazuo (2011), “Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país”, *Revista de Direito da ADVOCEF*, Porto Alegre: ADVOCEF, Vol. 1, n.º 13, pp.123-158.

- Rolnik, Raquel; Nakano, Kazuo (2009), “As armadilhas do Pacote Habitacional”, *Le Monde Diplomatique Brasil*, n.º 20, pp. 4-5. Disponível em: <https://goo.gl/No59BU> [Cons. 01/01/2012]

- Singer, Paul Israel (1982), “O uso do solo urbano na economia capitalista”, em Ermínia Maricato (org.), *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*, São Paulo: Alfa-Ômega, pp. 21-36.

- Villaça, Flávio (2001), *Espaço intraurbano no Brasil*, São Paulo: Studio Nobel, Fapesp, Lincoln Institute.

- (1988), “Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 5 de Outubro de 1988”, Brasília (DF): *Diário Oficial da União*.

- (10/07/2001), “Estatuto da Cidade. Lei nº 10.257/2001, de 10 de Julho”, Brasília (DF): *Diário Oficial da União*.

- (07/07/2009), “Lei nº 11.977/2009, de 7 de Julho”, Brasília (DF): *Diário Oficial da União*, Seção 1, p. 2.