



UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO/MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO
REGIONAL

JONATHAN TRINDADE DO NASCIMENTO

**MORADIA E INCLUSÃO SOCIAL: UMA ANÁLISE SOBRE PROGRAMA MINHA
CASA MINHA VIDA (PMCMV) – FAIXA 1 NA CIDADE DE MACAPÁ**

Macapá

2022

JONATHAN TRINDADE DO NASCIMENTO

**MORADIA E INCLUSÃO SOCIAL: UMA ANÁLISE SOBRE PROGRAMA MINHA
CASA MINHA VIDA (PMCMV) – FAIXA 1 NA CIDADE DE MACAPÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado em Desenvolvimento Regional, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Amapá – UNIFAP.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Ângelo Pereira de Lima.

Macapá

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca Central/UNIFAP-Macapá-AP
Elaborado por Mário das Graças Carvalho Lima Júnior – CRB-2 / 1451

- N244 Nascimento, Jonathan Trindade do.
Moradia e Inclusão Social: uma análise sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) - faixa 1 na cidade de Macapá / Jonathan Trindade do Nascimento. - 2022.
1 recurso eletrônico. 100 folhas.
- Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Amapá, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Macapá, 2022.
Orientador: Ricardo Ângelo Pereira de Lima.
- Modo de acesso: World Wide Web.
Formato de arquivo: Portable Document Format (PDF).
1. Desenvolvimento regional - Amapá. 2. Habitação. 3. Programas sociais. I. Lima, Ricardo Ângelo Pereira de, orientador. II. Universidade Federal do Amapá. III. Título.

CDD 23. ed. – 363

NASCIMENTO, Jonathan Trindade do. **Moradia e Inclusão Social**: Uma análise sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) - faixa 1 na cidade de Macapá. Orientador: Ricardo Ângelo Pereira de Lima. 2022. 100 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2022.

FOLHA DE APROVAÇÃO

JONATHAN TRINDADE DO NASCIMENTO

MORADIA E INCLUSÃO SOCIAL: UMA ANÁLISE SOBRE PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV) – FAIXA 1 NA CIDADE DE MACAPÁ

Dissertação apresentada ao Programa de pós-graduação/Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Amapá – UNIFAP.

Apresentado em 20/06/2022

BANCA EXAMINADORA:



Documento assinado digitalmente

RICARDO ANGELO PEREIRA DE LIMA

Data: 27/10/2022 14:51:54-0300

Verifique em <https://verificador.iti.br>

Prof. Dr. Ricardo Ângelo Pereira de Lima – Orientador
Universidade Federal do Amapá – PPGMDR/UNIFAP

Prof. Dr. José Alberto Tostes - (Membro Interno)
Universidade Federal do Amapá – PPGMDR/UNIFAP

Documento assinado digitalmente



JOVENILDO CARDOSO RODRIGUES

Data: 20/06/2022 18:39:56-0300

Verifique em <https://verificador.iti.br>

Prof. Dr. Jovenildo Cardoso Rodrigues - (Membro Externo)
Universidade Federal do Pará – PPGEU/UFPA

Macapá

2022

Dedico este trabalho aos colegas e colaboradores CAIXA, incansáveis durante a pandemia, em especial aos que partiram nessa luta. João Félix e Andrei Sergue, jamais esqueceremos.

AGRADECIMENTOS

À DEUS, por manter-me sereno nesta jornada de trabalhador e estudante.

À minha esposa Elisângela e filho João Gabriel. Somos três e somos um.

Aos meus pais Orias e Vera que cuidam de mim e dos meus bens mais importantes.

À Professora Kamila Tavares, que iniciou essa jornada comigo. Grande Amiga.

Aos amigos do PPGMDR, pelos bons momentos de aprendizado juntos.

Aos professores do PPGMDR, compreensivos quando mais precisei.

Aos colegas da CAIXA, em especial Silmar Castillo, Pedro Baptista e Júnior Neris.

À amiga Simone Dias, anjo da guarda, sem sua mão amiga não conseguiria.

Ao Professor Ricardo Ângelo, pela compaixão, empatia, pela pessoa humana que foi comigo. Em um momento de adversidade foi mais que um orientador.

RESUMO

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) do governo federal brasileiro constituiu-se no principal instrumento de políticas públicas habitacionais e o maior programa já realizado no Brasil em matéria habitacional. A partir dessa temática emergiu o problema norteador da pesquisa que indagava quais os efeitos do Programa Minha Casa Minha Vida - Faixa 1 na redução efetiva das desigualdades socioeconômicas, promovendo a inclusão social e o desenvolvimento urbano de Macapá. Do problema estabeleceu-se como objetivo principal, analisar a importância do Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1 no processo de desenvolvimento urbano e do direito à moradia na cidade de Macapá – Amapá. Em execução da meta estabelecida, o desenho metodológico do estudo constituiu-se pelo uso de um conjunto de pesquisas, a quanti-qualitativa de natureza descritiva e as pesquisas bibliográfica e documental, esta última baseada em documentos públicos disponíveis na Caixa Econômica Federal. A análise dos dados da pesquisa bibliográfica se deu pelo exame crítico e interpretativo das informações gerais e específicas relacionadas ao objeto de estudo em questão. Os resultados do estudo denotam que a redução do déficit habitacional, a oferta de moradia e o desenvolvimento urbano tiveram alguns critérios atendidos na experiência concreta do Residencial Macapaba na cidade de Macapá, ratificando a importância do PMCMV - Faixa 1 como uma política pública pautada no fortalecimento e implementação de ações, programas e projetos de habitação de interesse social frente a diminuição do déficit habitacional em cidades amazônicas. Com efeito, ressalta-se também o protagonismo da Caixa Econômica Federal como agente viabilizador do desse processo, através da execução técnica e financeira da política de habitação no Amapá, pontuam-se também demandas que a instituição apresenta como questões a serem mais bem equacionadas no PMCMV – Faixa 1, mesmo em seu novo formato denominado Casa Verde e Amarela. Para as conclusões do trabalho considera-se que o Programa Minha Casa Minha Vida - Faixa 1, executado em Macapá, na experiência do Residencial Macapaba, foi essencial para a redução das desigualdades entre as classes sociais e econômicas menos favorecidas, mulheres principalmente, de baixa renda e trabalhadores autônomos, no que se refere à oferta e acesso à moradia em Macapá.

PALAVRAS CHAVES: Moradia, Política Habitacional, Inserção Social, Desenvolvimento.

ABSTRACT

The Minha Casa Minha Vida Program (PMCMV) of the Brazilian federal government was the main instrument of public housing policies and the largest program ever carried out in Brazil in terms of housing. Based on this theme, the guiding problem of the research emerged, which inquired about the effects of the Minha Casa Minha Vida Program - Level 1 in the effective reduction of socioeconomic inequalities, promoting social inclusion and urban development in Macapá. From the problem, it was established as main objective, to analyze the importance of the Minha Casa Minha Vida Program - Level 1 in the process of urban development and the right to housing in the city of Macapá - Amapá. Pursuant to the established goal, the methodological design of the study was constituted by the use of a set of researches, the quantitative-qualitative of a descriptive nature and bibliographic and documentary research, the latter based on public documents available at Caixa Econômica Federal. The analysis of the data from the bibliographic research was carried out by the critical and interpretative examination of general and specific information related to the object of study in question. The results of the study show that the reduction of the housing deficit, the offer of housing and urban development had some criteria met in the concrete experience of Residencial Macapaba in the city of Macapá, ratifying the importance of PMCMV - Level 1 as a public policy based on strengthening and implementation of social housing actions, programs and projects to reduce the housing deficit in Amazonian cities. Indeed, the role of Caixa Econômica Federal as a facilitator of this process is also highlighted, through the technical and financial execution of the housing policy in Amapá, as well as demands that the institution presents as issues to be better addressed in the PMCMV – Track 1, even in its new format called Casa Verde e Amarela. For the conclusions of the work, it is considered that the Minha Casa Minha Vida Program - Level 1, carried out in Macapá, in the experience of Residencial Macapaba, was essential for the reduction of inequalities between the less favored social and economic classes, mainly women, of low income and self-employed workers, with regard to the supply and access to housing in Macapá.

KEYWORDS: Housing, Housing Policy, Social Insertion, Development.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Perímetro Urbano do Município de Macapá.....	21
Figura 2	Déficit habitacional por região do Brasil.....	48
Figura 3	Residencial construído no governo Janary Nunes em 1949.....	54
Figura 4	Vila de casas do “Bairro Alto” atual Av. Cora de Carvalho.....	55

LISTA DE FOTOGRAFIAS

Foto 1	Arquivo Caixa Econômica Federal do Amapá, com material Minha Casa Minha Vida Faixa – Faixa 1.....	60
Foto 2	Equipamentos públicos disponíveis no Macapaba.....	64
Foto 3	Unidade Básica de Saúde Macapaba.....	65
Foto 4	Empreendimentos informais criados no residencial Macapaba.....	73

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Quantitativo e percentual de gênero dos beneficiários do Macapaba I e II.....	67
Gráfico 2	Identificação do estado civil dos beneficiários.....	68
Gráfico 3	Identificação da cor da pele conforme descrito na certidão de nascimento do beneficiário.....	69
Gráfico 4	Faixa etária dos beneficiários.....	70
Gráfico 5	Quantitativo de filhos declarados no decorrer do processo.....	71
Gráfico 6	Tamanho em metros quadrados das residências do Macapaba I e II.....	74
Gráfico 7	Valor total do imóvel dos contratos de financiamento do Macapaba.....	75
Gráfico 8	Valor integral da parcela referente aos imóveis do Macapaba I e II.....	76
Gráfico 9	Valor de subversão FAR (valor pago/coberto pelo governo) no PMCMV Macapaba.....	77
Gráfico 10	Valor da parcela paga pelo beneficiário do Macapaba I e II.....	78
Gráfico 11	Total da renda familiar dos beneficiários do Macapaba I e II.....	78
Gráfico 12	Quantidade de membros da família do beneficiário que possui renda.....	79

LISTA DE MAPAS

Mapa 1	Território do município de Macapá.....	20
Mapa 2	Naturalidade dos beneficiários do residencial Macapaba I e II.....	61
Mapa 3	Local onde residiam os beneficiários.....	63

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Políticas públicas para a habitação de 1946 até 2004.....	44
Quadro 2	Modalidades do Programa Minha Casa Minha Vida para a área urbana: como funcionam.....	46
Quadro 3	Relação dos empreendimentos habitacionais em Macapá de 2000 a 2018.....	57

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Renda média mensal de homens e mulheres em idade entre 10 anos ou mais, e situação domiciliar dos residentes de domicílios particulares ocupados de Macapá.....	23
Tabela 2	Destino do lixo domiciliar de Macapá, fora a coleta realizada por empresa contratada pelo município.....	23
Tabela 3	Fatores que mudam em Macapá devido à ausência de saneamento básico.....	24
Tabela 4	Meta das unidades de habitação contratadas e as entregas para as fases I e II do programa MCMV no período de 2009 a 2013.....	47
Tabela 5	Profissão/ocupação declarada pelo beneficiário.....	71

LISTA DE SIGLAS

BNH	Banco Nacional de Habitação
CEA	Companhia de Eletricidade do Amapá
CNBS	Comissão Nacional do Bem Estar Social
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FCP	Fundação Casa Popular
FGHab	Fundo Garantidor da Habitação
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
HIS	Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MBES	Ministério da Habitação e do Bem Estar Social
MCidades	Ministério das Cidades
MDU	Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNH	Política Nacional de Habitação
PROFILURB	Programa de Lotes Urbanizados
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	15
2	DESCRIÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO.....	20
3	DESENHO METODOLÓGICO DA PESQUISA.....	24
4	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	28
4.1	DIREITO À MORADIA.....	28
4.2	O PAPEL DA MORADIA COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO.....	33
4.3	MORADIA E INCLUSÃO SOCIAL.....	36
4.4	PLANEJAMENTO URBANO E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL.....	38
4.5	DESIGUALDADE SOCIOECONÔMICA E PLANEJAMENTO URBANO.....	40
4.6	PROJETO MINHA CASA MINHA VIDA: BRASIL, REGIÃO NORTE E ESTADO DO AMAPÁ.....	43
5	PMCMV FAIXA 1: CARACTERÍSTICAS GERAIS, REGRAS E SITUAÇÃO ATUAL.....	49
5.1	EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS DO TERRITÓRIO FEDERAL DO AMAPÁ (1943 A 1988).....	51
5.2	CENÁRIO DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO ESTADO DO AMAPÁ.....	55
5.3	PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA - FAIXA 1 NO AMAPÁ: A EXPERIÊNCIA DO RESIDENCIAL MACAPABA.....	59
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	85
	REFERÊNCIAS.....	88
	APÊNDICES A – ROTEIRO DE ENTREVISTA ADOTADO NA PESQUISA.....	98
	APÊNDICES B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE ESCLARECIDO.....	99

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal do Brasil de 1988, representou um avanço no campo do desenvolvimento da política urbana com a incorporação do Direito à Cidade, à moradia e o reconhecimento da função social da cidade e da propriedade urbana. Essa política foi concebida no berço de um modelo de desenvolvimento urbano excludente e predatório, fator que instaura como principal desafio para a ampliação do direito à cidade e à moradia, justamente a superação de todas essas distorções. Ou seja, os obstáculos já se mostravam tangíveis e diversos, bem como a capacidade em responder questões referentes a disparidades socioespaciais, melhorias das condições das cidades e uso democratizado dos espaços urbanos (ROLNIK; KLINK, 2011).

O urbanismo segregador reproduziu um quadro de estruturação do espaço urbano com elevados indicadores de condições precárias de moradias. Esse modelo de desenvolvimento urbano estruturou um processo de urbanização que assinalou as desigualdades socioeconômicas entre a população brasileira (ROLNIK; KLINK, 2011). Esse panorama gerou para o escopo da política urbana no Brasil a necessidade de se discutir sobre a precarização da moradia e a vigência de um indicador de déficit habitacional no país.

Historicamente, as transformações no espaço brasileiro, como consequência das políticas de governo, levaram a uma migração da população rural para a zona urbana. A questão urbano/habitacional tornou-se imperiosa, pois segundo estudo realizado pela Fundação João Pinheiro (2021), a estimativa do déficit habitacional para o respectivo ano era de 6,355 milhões de domicílios. Em 2016, ano da pesquisa anterior, o déficit foi de 5,567 milhões de domicílios, sendo 4,849 milhões da área urbana e 808 mil da área rural.

No contexto da pesquisa, a região norte do país apresenta um déficit na ordem de 678 mil domicílios. Sudeste e Nordeste possuem magnitude dos números com déficit de 2,173 milhões de domicílios e 1,709 milhão de unidades respectivamente. As regiões com indicadores menores são Sul, com 605 mil e, Centro-Oeste, com 490 mil. Em termos relativos, a região geográfica com maior quantitativo é a Norte, cujo déficit habitacional representa 13,3% do estoque de domicílios particulares permanentes e improvisados, seguidos da região Nordeste com 9,3%, do Centro-

Oeste com 9,2%, Sudeste com 7,2% e, por último, o Sul, com 5,8% (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021).

Muitos fatores podem explicar o déficit habitacional no Brasil. A respeito disso, Cardoso, (2007) nos diz que o rápido processo de urbanização do final do século XX, aliado a um processo de “industrialização tardia” que acabou por incorporar uma pequena parcela dos trabalhadores urbanos, acarretou uma série de problemas complexos para a sociedade brasileira, dentre eles o déficit de moradia. As estatísticas do déficit habitacional levantados pela Fundação João Pinheiro (2021) no país confirmam essa premissa.

Neste escopo, diversos projetos e programas habitacionais foram concebidos e implementados, com o objetivo de redução do déficit habitacional e moradia adequada aos brasileiros, dentre os Programas de Habitação de Interesse Social se estruturou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). A gênese do programa encontra fundamento na Política Nacional de Habitação, concebida em junho de 2005 por meio da lei federal 11.124, mas foi em 2009 que o programa foi oficialmente lançado. Essa circunstância gera uma necessidade contínua de análise e discussão das questões relacionadas à moradia, à problemática do déficit habitacional e elaboração das políticas públicas no Brasil, especialmente para regiões e cidades amazônicas.

No Brasil, tem-se realizado esforços significativos para o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para a redução do déficit habitacional. De maneira ampla, linhas de crédito para todas as faixas de renda foram criadas ou aperfeiçoadas para que todos pudessem ter acesso à moradia digna e própria. Neste sentido, foi concebida a Política Nacional de Habitação, através da Lei nº. 11.124 de junho de 2005, que apresentava o esboço do Programa Minha Casa Minha Vida para a sociedade brasileira.

No estado do Amapá desde o período de Território Federal era nítida a intenção dos governantes e empresas da época em atrair mão-de-obra qualificada para o Estado usando como incentivo à habitação de interesse social. Esses empreendimentos habitacionais tinham um cunho celetista, visto que abrangia uma pequena parte da população, especificamente operários e funcionários públicos. O crescente fluxo populacional do período demandou uma necessidade maior de moradias, pois todos eram atraídos pela possibilidade de emprego no serviço público e moradia subsidiada. Tal configuração esclarece em parte alguns dos fatores que

desencadearam problemas que figuram no território, como os referentes a regularização fundiária, ocupação desordenada de áreas não habitáveis e o déficit habitacional no Estado, especialmente na capital Macapá.

O registro dos empreendimentos habitacionais no Território Federal do Amapá ratifica a configuração do modelo de urbanização que foi estabelecida em atendimento as necessidades de uma cidade predominantemente capitalista e que, apesar de sua regionalidade amazônica, não apresentou aspectos de um processo de urbanização que se diferenciou na premissa do planejamento urbano desarticulado e fragmentado, assim como ocorreu no restante do país.

No recém-criado estado do Amapá os novos empreendimentos dentro da política de habitação de interesse social passaram a dar enfoque na redução do déficit habitacional e necessidade de provimento de moradia para remoção de famílias de áreas inadequadas, onde se configuravam situações precárias para moradias mais dignas. Ainda que alguns destes empreendimentos tenham sido idealizados de forma desordenada, vilas, loteamentos e conjuntos passaram a ter como objetivo principal o provimento de moradia para as famílias de baixa renda.

Esta nova dinâmica estabelecida para a implantação de habitações de interesse social no Amapá foi o que ampliou o volume de investimentos, aumentou o número de moradias construídas em cada projeto bem como o quantitativo de famílias beneficiadas, diferente dos primeiros empreendimentos do antigo Território Federal que contemplavam um número pequeno de famílias e que não tinha como finalidade uma política de Habitação de Interesse Social (HIS). Na sua nova faceta a HIS dentro do Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1, trouxe como diferencial o objetivo de priorização da redução do déficit habitacional em uma camada específica da população. Diante disso, é importante identificar quais foram os resultados gerados a partir da implementação dessa modalidade de política habitacional em Macapá e analisar as implicações positivas e/ou negativas para o desenvolvimento urbano, a inclusão social e a situação do déficit habitacional da cidade.

Concebido para promover a redução da escassez de moradia entre famílias menos favorecidas, o PMCMV na modalidade da linha Faixa 1, tornou-se o principal programa federal já criado com esta finalidade. Sua execução demanda uma verdadeira “engrenagem” entre áreas de todas as esferas públicas administrativas. Não havendo sintonia entre os entes, ocorrem problemas em sua efetivação, tais como: enquadramento incorreto de famílias selecionadas, localização do

empreendimento incompatível com o planejamento urbano da cidade e quantidade excessiva de famílias para o empreendimento, por conseguinte, comprometendo o objetivo do programa: a redução do déficit habitacional e inclusão social.

O estudo dessa temática justifica-se pela relevância de se disponibilizar para a sociedade informações técnicas e dados que atualmente estão restritos aos registros internos dos órgãos e entidades responsáveis pela execução do programa, neste caso específico os dados da Caixa Econômica Federal (CAIXA) no Amapá. Assim, a apresentação estruturada cientificamente desses dados, além de trazer os esclarecimentos dos detalhes de todo processo que envolve a execução do programa, também poderá servir de parâmetros para o planejamento e definição de novas políticas públicas que possam ser geradas em substituição ao PMCMV – Faixa 1.

Diante do exposto, este estudo fundamentou-se da questão norteadora que buscava responder, quais os efeitos do Programa Minha Casa Minha Vida da modalidade Faixa 1 na redução do déficit habitacional, inclusão social e desenvolvimento urbano de Macapá. Questão essa embasada pelo problema de pesquisa figurado na interpelação que aspirava pontuar quais os efeitos do Programa Minha Casa Minha Vida - Faixa 1 na redução efetiva das desigualdades socioeconômicas, promovendo a inclusão social e o desenvolvimento urbano de Macapá.

Para isso a hipótese formulada no estudo inferia que a execução do PMCMV – Faixa 1 na cidade de Macapá contribuiu de forma significativa com a redução do déficit habitacional, a inclusão social e o desenvolvimento urbano de Macapá. Desse modo, o objetivo geral da pesquisa se construiu na ação de analisar a importância do Programa Minha Casa Minha vida – Faixa 1 no processo de desenvolvimento urbano e do direito à moradia na cidade de Macapá – Amapá. Como objetivos específicos, em primeiro ato, investigou-se os efeitos do PMCMV – Faixa 1 executados na cidade de Macapá. Em segundo, procurou-se verificar se a execução do Programa Minha Casa Minha vida – Faixa 1 efetuado em Macapá contribuiu ou não para a redução das desigualdades socioeconômicas da cidade. Por fim, visou fazer observações sobre a contribuição do PMCMV – Faixa 1 na perspectiva do desenvolvimento social e econômico de Macapá.

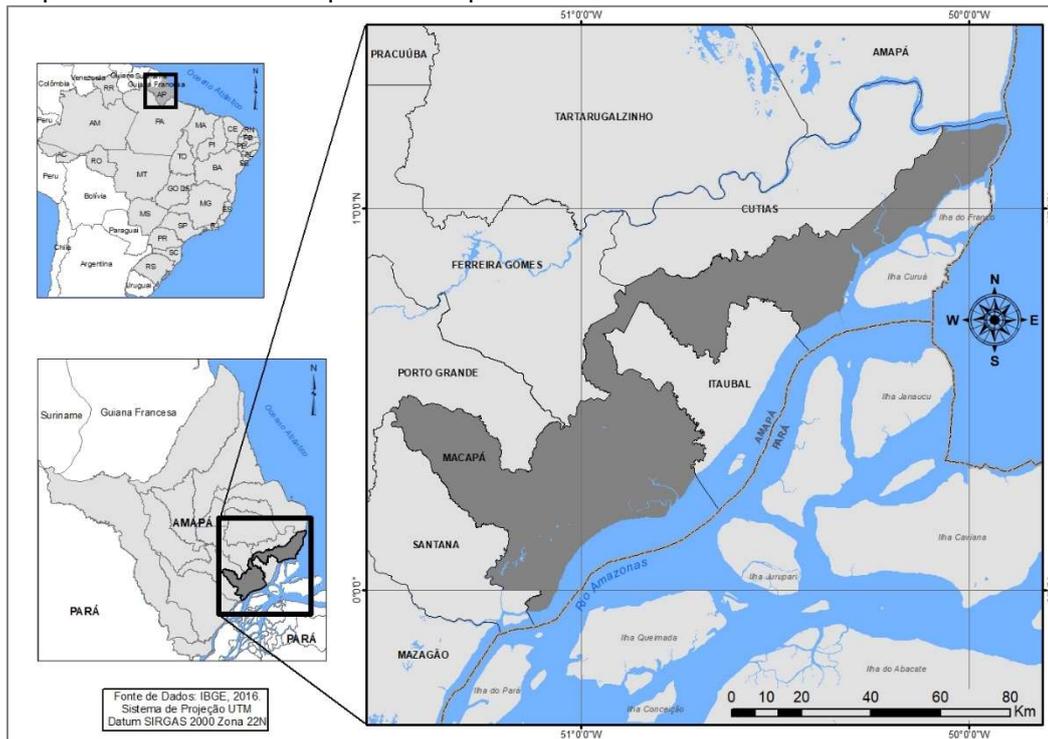
Como posto, o estudo foi estruturado na discussão e reflexão sobre moradia, déficit habitacional e desenvolvimento urbano voltado para inclusão social no Estado

do Amapá, mais especificamente na cidade de Macapá, logo, estes compõem os eixos temáticos e as seções estruturantes do estudo realizado.

2 DESCRIÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO

A área de estudo da pesquisa compreende o território do município de Macapá (Mapa 1) de forma específica a área do perímetro urbano de Macapá (Figura 1) onde estão presentes as obras dos projetos Minha Casa Minha Vida – Faixa 1.

Mapa 1- Território do município de Macapá.



Fonte: Dados IBGE (2016); Sistema de Projeção UTM Datum SIRGAS (2000). Crédito elaboração: Marilene Sanches (2020).

A Zona Urbana do Município de Macapá define-se no Plano Diretor Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental no Art. 77 como sendo:

Art. 77. Zona Urbana é a área no Município de Macapá destinada ao desenvolvimento de usos e atividades urbanos, delimitada de modo a conter a expansão horizontal da cidade, voltada a otimizar a utilização da infraestrutura existente e atender às diretrizes de estruturação do Município. (MACAPÁ, 2004).

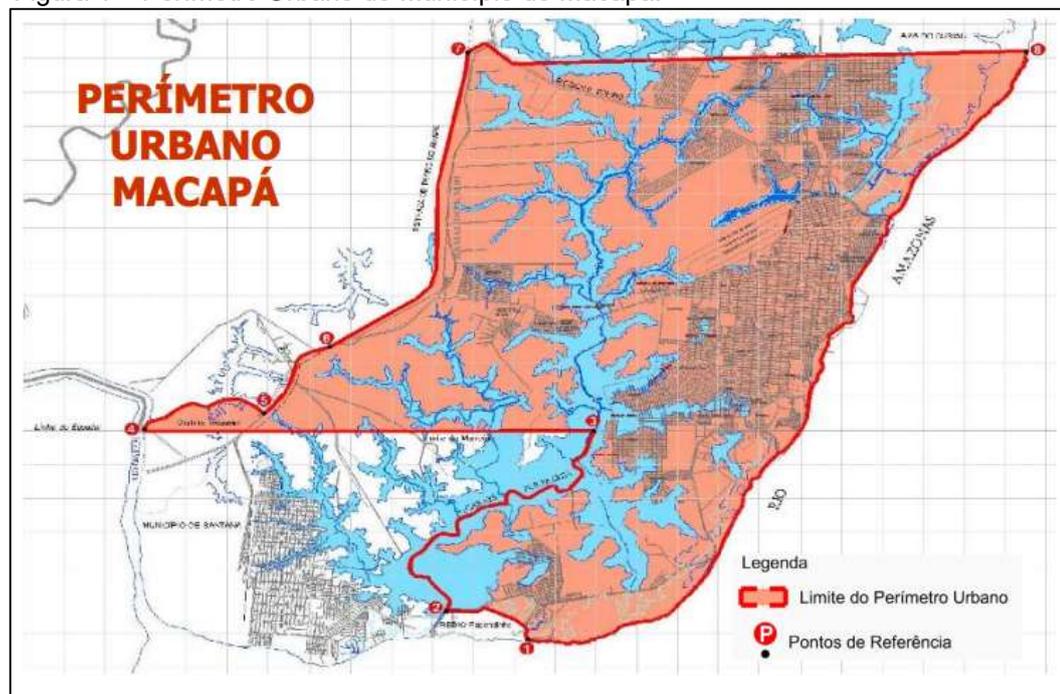
O Plano Diretor de Macapá através de Lei Complementar nº. 028 de 2004 estabelece a área que compreende o perímetro urbano do município de Macapá e o descreve na normativa da seguinte forma:

É considerada área urbana do Município de Macapá o espaço territorial correspondente às Zonas Urbana e de Transição Urbana (definidas respectivamente nos artigos 77 e 88 do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá), circunscrito pelo seguinte perímetro: Início

no ponto situado à margem esquerda do rio Amazonas na sua confluência com o igarapé Paxicú que delimita a Reserva Biológica (REBIO) Fazendinha (Ponto 1); daí, segue pelos limites da REBIO Fazendinha, na direção Norte e Oeste até encontrar com a margem esquerda do igarapé Fortaleza (Ponto 2); daí, segue a divisa entre os municípios de Macapá e Santana na direção Norte ao longo do igarapé Fortaleza até a linha do Equador (Ponto 3); seguindo na linha do Equador, na direção Oeste, até encontrar a margem esquerda do rio Matapi, limite do município de Macapá (Ponto 4); daí, seguindo a delimitação da área do Distrito Industrial, inserida no território municipal de Macapá, até a sua interseção com a Rodovia Duque de Caxias (Ponto 5); seguindo pela referida rodovia, na direção Norte, até a interseção desta com a linha férrea da Estrada de Ferro do Amapá (Ponto 6); daí, seguindo pela referida linha férrea até a altura da linha imaginária paralela à linha do Equador superposta à confluência do Ramal do Km 09 com a BR-210 (Ponto 7); deste ponto seguindo pelo limite Sul da Área de Proteção Ambiental (APA) do Curiaú até encontrar a margem esquerda do rio Amazonas (Ponto 8); deste ponto seguindo à montante, pela margem esquerda do rio Amazonas, até o ponto inicial (Ponto 1). (MACAPÁ, 2004).

A Figura 1 apresenta de forma ilustrativa o polígono de delimitação do perímetro urbano do município de Macapá instituído pela Lei Complementar do Perímetro Urbano do Município de Macapá nº. 028 de 2004.

Figura 1 – Perímetro Urbano do Município de Macapá.



Fonte: Lei Complementar do Perímetro Urbano do Município de Macapá Nº. 028 (2004).

A área de estudo da pesquisa compreende a área do perímetro urbano de Macapá. Caracterizando-se como o município mais populoso do estado do Amapá, Macapá, conforme o último censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2010), possuía uma população na ordem de 398.204 pessoas, com densidade demográfica igual a 62,14 habitantes/Km² (IBGE, 2011). Porém, de acordo

com estimativas do IBGE, de 2010 a 2019, esse quantitativo populacional aumentou para 503.327 habitantes (IBGE, 2019).

Desse quantitativo populacional, 118.582 pessoas encontram-se ocupadas, ou seja, trabalhando, com um salário médio mensal (trabalhadores formais) até o ano de 2018 de 4,3 salários-mínimos, o que corresponde em termos percentuais a 24% da população ocupada. No entanto, 39% da população vive com um rendimento nominal mensal de até meio salário-mínimo (IBGE,2020).

Conforme dados do IBGE (2010a) Macapá possuía 94.442 domicílios particulares permanentes, sendo 15.571 domicílios alugados, 4.766 cedidos (835 por empregador e 3.931 de outra forma), 73.916 próprios (72.322 já quitados e 1.594 em aquisição) e 189 definidos como outra condição. Quando verificado por tipo de domicílio os dados mostram que 85.083 correspondiam a casas, 4.768 à apartamentos, 3.311 a casa de vila ou em condomínio e 1.280 a habitação em casa de cômodo, cortiço ou cabeça de porco.

Nesse contexto, a capital possuía um déficit habitacional de 22,4% até 2010 encontrando-se no ranking das cidades com as piores situações de déficits habitacionais do país. Quando observado esse déficit por componente a capital possuía 3.236 pessoas morando em domicílios precárias, 12.982 em coabitação, 3.516 em ônus excessivo com aluguel e 1.370 em adensamento. Ao analisar o déficit habitacional de Macapá por área, a parte urbana possuía um déficit de 25.565 e na área rural de 688, com base em dados publicados pelo Censo do IBGE de 2010, compilados pela (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013).

Esse cenário não teve uma mudança promissora segundo relatório da Fundação João Pinheiro (2021). Em 2016 o Amapá teve déficit habitacional por situação do domicílio e déficit habitacional relativo aos domicílios particulares permanentes e improvisados na área urbana de 26.454 e rural de 3.375 somando o montante de 29.828 domicílios particulares permanentes e improvisados com números relativos de 14%. A região metropolitana de Macapá espelha no cenário um déficit urbano de 21.144 e rural de 1.180, total de 22.324, com número relativo de 14,2%, ou seja, o déficit por habitação no Amapá, está geograficamente concentrado no território de Macapá. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021). Porém, comparado 2016 aos anos anteriores expressos no Censo 2010, pode-se dizer que houve uma redução do déficit em Macapá.

No caso dos aglomerados subnormais, ou seja, ocupações irregulares para fins de habitação em áreas urbanas¹, Macapá tem 13.801 unidades ocupadas e 13.790 unidades permanentes. Assim, são 63.771 pessoas morando em domicílios particulares ocupados, em que 32.047 são mulheres e 31.724 são homens, em média 4,62 moradores por domicílio (IBGE, 2010b).

Ainda sobre esse tema, é importante frisar que a renda média mensal por pessoa em idade entre 10 anos ou mais em domicílios particulares ocupados é de R\$ 32,00, com rendimento essa média é igual a R\$ 510,00 (IBGE, 2010b). Quando analisado esse fato por sexo, a diferença entre homens e mulheres é significativa, assim como por situação domiciliar, como mostra a Tabela 1.

Tabela 1 - Renda média mensal de homens e mulheres em idade entre 10 anos ou mais, e situação domiciliar dos residentes de domicílios particulares ocupados de Macapá.

Gênero	Renda	
	Sem rendimento	Com rendimento
Homens	R\$ 510,00	R\$ 700,00
Mulheres	R\$ 112,00	R\$ 550,00
Situação domiciliar (área urbana)	R\$ 500,00	R\$ 750,00

Fonte: Adaptado do IBGE (2010b).

A coleta do lixo ocorre em 90.552 domicílios, no entanto, os outros 3.890 domicílios dão outras destinações para o lixo, sendo a principal a queima desses resíduos e o descarte inadequado em terrenos baldios ou logradouros (IBGE, 2010a), como detalhado na Tabela 2.

Tabela 2 - Destino do lixo domiciliar de Macapá, fora a coleta realizada por empresa contratada pelo município.

Destino do lixo	Quantidade de domicílio
Queimado (na propriedade)	3.326
Jogado em terreno baldio ou logradouro	330
Jogado em rio, lago ou mar	96
Enterrado (na propriedade)	75
Outro destino	63

Fonte: Adaptado do IBGE (2010).

A respeito dos aspectos sanitários do município, é importante frisar que, a pelo menos 8 anos, a capital do estado ocupa as últimas posições no *ranking* de saneamento, ficando entre os 10 piores municípios, não sendo difícil de entender por que somente 39% da população tem acesso ao atendimento total de água e que na

¹ IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. O que é aglomerado subnormal? Disponível: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em 25 ago. 2020.

área urbana somente 40,19% da população tem acesso a água (OLIVEIRA; SCAZUFCA; MARGULIES, 2020).

Quanto ao esgoto, Oliveira, Scazufca e Murgulies (2020) relatam que apenas 11,13% da população total é atendida, na área urbana esse percentual é de apenas 11,63%, sendo que somente 21,53% do esgoto é tratado. Os investimentos feitos nesse setor nos últimos cinco anos não ultrapassaram R\$ 17,12 milhões de reais, quando observado por habitante a média anual foi de R\$ 6,94 reais. Estes indicadores colocam a capital nos patamares mais baixos em termos de investimento nesse setor dentre as capitais do Brasil.

A ausência de um saneamento básico de qualidade também interfere em outras áreas, por exemplo, em Macapá a média de preço dos aluguéis em que as moradias possuem saneamento custam R\$ 612,52 ao mês, no caso daqueles que não possuem a média de preço é de R\$ 114,19 (IBGE, 2018), dentre outros fatores que podem ser observados na Tabela 3.

Tabela 3 - Fatores que mudam em Macapá devido à ausência de saneamento básico.

Itens	Com acesso ao saneamento	Sem acesso ao saneamento
Valor médio dos aluguéis (R\$/mês)	R\$ 612,52	R\$ 114,19
Remuneração do trabalho (R\$/mês)	R\$ 3.322,11	R\$ 919,75

Fonte: Adaptado de IBGE (2018) e do Instituto Trata Brasil (2020).

Considerando os aglomerados subnormais, dentro do estado, Macapá e Vitória do Jari possuem a maior concentração de aglomerados subnormais (VIDIGAL, 2020). Ainda de acordo com esse autor a zona oeste de Macapá, especificamente o bairro Marabaixo 4 é o que concentra a maior parcela dessas moradias, com 2.047 aglomerados. Outros, também ultrapassam a média de mil habitações, como: Ressaca Chico Dias (Bairro Congós) com 2.035 domicílios, Ressaca do Muca (Bairro Muca) com 1.994 domicílios e Baixada do Japonês (Bairro Cidade Nova) com 1.913 moradias.

3 DESENHO METODOLÓGICO DA PESQUISA

Considerando o alcance dos objetivos do estudo, adotou-se uma pesquisa quanti-qualitativa-descritiva. Para análise do conteúdo da pesquisa têm-se duas abordagens: a quantitativa, a qual se define pela quantificação dos dados coletados,

ou seja, expõe os dados obtidos de informações por meio de análises estatísticas (GEHARDT; SILVEIRA, 2009). Para análise qualitativa que se fundamenta no reconhecimento e na análise de diferentes perspectivas, assim como, na reflexão do pesquisador da pesquisa que ele realiza como parte do processo de produção do conhecimento científico (FLICK, 2004).

Na pesquisa descritiva se utilizou de técnicas padronizadas de coleta de dados com o objetivo de estudar o nível de atendimento dos órgãos públicos ou de uma comunidade sem interferir neles, realizando levantamento de atividades específicas como entrevistas, aplicação de roteiro de entrevistas, observação e registro conforme indicado por (PRADANOV; FREITAS, 2013).

Quanto às técnicas de levantamento de dados utilizou-se a pesquisa bibliográfica para os diferentes procedimentos existentes da análise do aspecto conteúdo e orientação. Segundo Marconi e Lakatos (2003) na adoção desta pesquisa pode-se verificar, por exemplo, tendências e espaço dedicados à política nacional, fatos diversos e notícias locais. Na seleção da bibliografia científica existente sobre o tema publicado em livros, revistas, periódicos, jornais e outros. Aplicou-se, portanto, as ações de identificação, localização, compilação e fichamento do material.

Também se fez adoção da pesquisa documental, a qual se constituiu de fontes como relatórios, arquivos e material dos arquivos da Caixa Econômica Federal do Amapá contendo informações ou dados a respeito da temática analisada. Conforme Gil (2008) a pesquisa documental constitui uma rica fonte de dados representando a mais importante fonte de registros e informações de natureza primária e secundária.

Nesse sentido, a primeira etapa da coleta de dados correspondeu a utilização do instrumento de coleta da pesquisa bibliográfica equivalente a fichamentos, esquema e resumo de conteúdos e informações relacionadas a temática de estudo. Para os quais elenca-se respectivamente no FICHAMENTO: 1. Triagem dos materiais que se relacionam com a temática do estudo; 2. Leitura informativa e crítica dos textos; 3. Compilação em fichas de dados e informações de interesse da pesquisa. No ESQUEMA: 1. Classificação das informações relevantes para o objeto de estudo conforme cada eixo temático relacionado ao tema gerador; 2. Identificação e indicação das partes dos textos a serem integradas a fundamentação e discussão do trabalho. E no RESUMO: 1. Descrição das informações principais apresentadas nas publicações relacionadas a temática do estudo; 2. Análise e escrita interpretativa dos textos; 3. Associação dos conteúdos com dados gerados na pesquisa.

Na segunda etapa da coleta de dados fez utilização dos instrumentos de coleta de dados da pesquisa documental correspondente a seleção, verificação e compilação do material. Nas ações executou-se os seguintes atos: SELEÇÃO: 1. Seleção das fontes relevantes; 2. Obtenção de autorização das instituições detentoras das fontes documentais; 3. Localização dos documentos objetos de interesse do estudo nos arquivos e registros da Caixa Econômica Federal do Amapá. VERIFICAÇÃO: 1. Pré-análise e recolhimento do material objeto de interesse da pesquisa; 2. Verificação da credibilidade das informações; 3. Separação do material por área de interesse associada aos objetivos do estudo. No COMPILAMENTO: 1. Análise científica do conteúdo; 2. Descrição objetiva, sistemática do conteúdo; 3. Descrição quantitativa do conteúdo; e, 3. Descrição qualitativa do conteúdo.

Durante o processo de levantamento e coleta de dados foram realizadas observações pelo pesquisador, bem como registro e anotação de tudo que foi relevante para a pesquisa utilizando-se de caderno de anotação, fotocópia e digitalização de materiais. Tal procedimento, no caso da pesquisa documental, foi realizado mediante a solicitação prévia oficializada de autorização ao setor administrativo responsável da CAIXA no Amapá.

Em termos amostrais o conjunto que compôs o objeto do estudo englobou o residencial habitacional da cidade de Macapá: Macapaba I e II. O critério de seleção deu-se pela disponibilidade de insumo da pesquisa dos projetos que foram geridos pela Caixa Econômica Federal, excluindo-se, portanto, os demais projetos geridos por outros bancos, a exemplo projeto Acuçena, gerido pelo Banco do Brasil.

Desse modo, considerou-se o total de dossiês dos beneficiários do PMCMV – Faixa 1 existentes do conjunto habitacional Macapaba I e II que totalizava 3.559 dossiês, fazendo-se o cálculo para determinar a amostra com uso da fórmula estatística de Cochran (1997) indicada para obter amostra de universo de pesquisa pré-determinadas. Fazendo aplicação do cálculo tem-se um subconjunto representativo da amostra ao número de 249 dossiês de beneficiários. O Erro amostral de 0,05 se explica pela definição de um nível de confiança de 95% utilizado; em outros termos significa que a probabilidade efetiva do erro amostral admitido foi menor ou igual a 0,05. Em janeiro de 2022, houve a troca da direção da gerência de habitação da CAIXA no Amapá e a nova gestão entendeu que não seria possível mais ter acesso aos arquivos da CAIXA e a autorização do pesquisador, também empregado CAIXA, foi revogada, ainda que para fins exclusivamente acadêmicos. No momento havia 82

dossiês analisados e o N amostral devido a nova condição adversa passou a representar a amostra mínima satisfatória a análise do estudo. A atitude da gestão reflete o momento político-administrativo que se vivencia atualmente no Brasil.

Realizou-se ainda entrevista com três empregados da Caixa Econômica Federal do Amapá que atuaram ativamente no processo de execução do projeto PMCMV – Faixa 1 Residencial Macapaba I e II, aplicada a estes, um roteiro de entrevistas semiestruturado (Apêndice A) contendo 07 perguntas abertas, juntamente com a apresentação do Termo de Consentimento Livre Esclarecido (Apêndice B), posteriormente, assinado pelos participantes da pesquisa. A pesquisa contou ainda com a análise do pesquisador, empregado CAIXA há 16 anos e participante do processo de contratação do PMCMV no Amapá.

As entrevistas não se estenderam aos moradores beneficiários do Minha Casa Minha Vida do Macapaba I e II devido ao cenário de isolamento social gerado pela situação de pandemia da COVID-19, vigente no período do estudo. Instituições como a Organização das Nações Unidas e Organização Mundial da Saúde apresentaram como recomendação para a contenção da doença, o distanciamento/isolamento social. Como ato de responsabilidade social, nesta pesquisa optou-se por seguir tais recomendações.

Todos os dados levantados foram tabulados e registrados sistematicamente em planilhas eletrônicas do *Excel versão 2016*, onde também foi realizado o tratamento e geração dos dados para a construção de quadros, gráficos e tabelas para análise quantitativa e qualitativa dos conteúdos obtidos.

A análise dos dados da pesquisa bibliográfica deu-se pela análise crítica e interpretativa das informações gerais e específicas relacionados com o objeto de estudo em questão. Para os dados coletados na pesquisa documental foi feita análise direta e observacional do conteúdo através do estudo dos registros documentais de relatórios, arquivos, base de dados contendo informações sobre o Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1, concretizados em Macapá na experiência do Residencial Macapaba I e II.

4 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Esta seção apresenta os principais eixos temáticos vinculados ao estudo em questão. Por isso, a fundamentação teórica descrita segue a linha lógica da discussão e reflexão acerca do assunto central da pesquisa que é o debate sobre o direito à moradia, habitação, o planejamento urbano, habitação de interesse social no Brasil e a desigualdade socioeconômica. Em seguida discute-se o Programa Minha Casa Minha Vida no âmbito nacional e regional, afunilando-se para o estado do Amapá em análise da experiência do PMCMV – Faixa 1 residencial Macapaba I e II.

4.1 DIREITO À MORADIA

O Direito à Moradia forma-se no bojo do Direito à Cidade. Nesse sentido, para entendermos como promulga-se o direito à moradia faz-se necessário o situarmos dentro do debate teórico do direito à cidade. Com a industrialização a moradia nasce como processo de urbanização cheio de problema, com segregação, com precarização nas formas de acesso e uso do espaço urbano (LEFEBVRE, 2001).

De acordo com autor, nessa realidade os espaços de uso da cidade passam a ter significação de lucro e isso não foi diferente em relação a moradia. Na lógica capitalista que se instaurou, a moradia não só ganhou valor de mercado com reservas imobiliárias segregadoras como também foi reproduzida separada dos lugares de trabalho, serviços e lazeres, tudo isso gerou inúmeros problemas de natureza social e econômicas para a efetividade do direito à cidade e moradia digna (LEFEBVRE, 2001). Nesse contexto, com a promulgação da Carta Mundial do Direito à Cidade, o direito à cidade, bem como à moradia passaram a ter protagonismo nas discussões teóricas e estudos urbanos.

A moradia como direito humano universal teve seu reconhecimento no período entre 1948 e 1966. A Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH de 1948 institui em seu Art. 25 que: “1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, (...)”.

O documento denominado Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, acerca da questão da moradia, celebra em seu Art.11 a seguinte

prerrogativa: “1. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência. (...)”. A obrigatoriedade quanto a seguridade do direito à moradia foi ratificada no instrumento.

Devido a questões linguísticas a palavra utilizada foi habitação e/ou alojamento que pode ser entendida ao ser traduzida para o português como sinônimo de moradia, passando este a ser um direito associado a um indicador de bem-estar e nível de vida suficiente, que deve ser assegurado a toda humanidade.

Na Carta/Agenda de Istambul (1997) a moradia foi apresentada como um direito fundamental, visto não somente como um direito civil como também um direito econômico e social, com aplicabilidade progressiva. Ainda, o documento endossa que a conquista desse direito requer também a conquista do direito a cidade, pois morar adequadamente pressupõe a disponibilidade de infraestruturas e serviços urbanos, que por sua vez são competências da esfera pública.

Dando reconhecimento a moradia como direito a ser assegurado de forma plena a declaração de Istambul adiciona a isso o significado de habitação adequada, correspondendo a:

“adequada privacidade, adequado espaço, acessibilidade física, adequada segurança, incluindo segurança de posse, durabilidade e estabilidade estrutural, adequada iluminação, aquecimento e ventilação, adequada infraestrutura básica, bem como suprimento de água, saneamento e tratamento de resíduos, apropriada qualidade ambiental e de saúde, e adequada localização com relação ao trabalho e serviços básicos, devendo todos esses componentes ter um custo disponível e acessível” (DECLARAÇÃO DE ISTAMBUL, 1997, p.17).

O termo moradia foi descrito no Decreto nº 591 de 1992 norma brasileira que promulga no país o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, conforme estabelece o Art.11 “1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. (...)”.

Segundo Ramos (2011) no Brasil o direito à moradia de fato só teve seu reconhecimento formal como um direito fundamental no ano de 2000 quando se estabeleceu a Emenda Constitucional 26/2000, instrumento normativo que

acrescentou ao Art. 6º da Constituição de 1988 a moradia como sendo um direito social fundamental.

A Carta Mundial do Direito à Cidade (2006) instrumentaliza em seu Art. IV traz uma descrição específica a respeito da produção social de habitat, na qual se estabelece para a organização do espaço urbano a seguinte premissa:

As cidades devem estabelecer mecanismos institucionais e desenvolver os instrumentos jurídicos, financeiros, administrativos, programáticos, fiscais, tecnológicos e de capacitação necessários para apoiar as diversas modalidades de produção social do habitat e da habitação, com especial atenção aos processos autogestionários, tanto individuais e familiares quanto coletivamente organizados. (CARTA MUNDIAL DO DIREITO À CIDADE, 2006).

Ainda, nesse mesmo instrumento normativo tem-se como direito universal a ser garantido, o direito à moradia conforme expõe o art. XIV:

1. As cidades, no marco de suas competências devem adotar medidas para garantir a todos (as) os (as) cidadãos (ãs) que os gastos com habitação com habitação sejam suportáveis de acordo com sua renda; que as habitações reúnam condições de habitabilidade; que estejam localizadas em lugar adequado e que se adaptem às características culturais e de quem as habite.
2. As cidades devem facilitar uma oferta adequada de habitação e equipamentos urbanos para todos (as) os (as) cidadãos (ãs) e estabelecer programas de subsídio e financiamento para aquisição de terras e imóveis, de regularização fundiária e de melhoramento de bairros precários e ocupações informais. (CARTA MUNDIAL DO DIREITO À CIDADE, 2006).

Em âmbito nacional conforme previsto nas normas brasileiras a moradia também é tratada como um direito fundamental. A Constituição Brasileira de 1988 promulga a moradia como um direito social de todo cidadão brasileiro, conforme Art. 6º do texto constitucional:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a **moradia**, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (EC no 26/2000, EC no 64/2010 e EC no 90/2015). (BRASIL, 1988, Grifos nossos).

Além disso, a norma constitucional também faz menção à política de desenvolvimento urbano citando as funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes como expressa o Art. 182, nesse sentido a garantia do direito à moradia se estabelece tanto no âmbito da função social da cidade como também da garantia do bem-estar dos habitantes.

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.

O direito à moradia e habitação segundo a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 denominado de Estatuto da Cidade tem sua responsabilidade distribuída entres as três esferas da administração pública como discriminado pelo Art. 3 e 23:

Art. 3. Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; IV – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; IV – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

IX – Promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; (BRASIL, 2001).

Tratando-se das questões voltadas à política de habitação no que se refere às responsabilidades da administração pública municipal, delimitada para o município de Macapá, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá criado em 2004 estabelece que:

Art. 28. A política habitacional do Município de Macapá, prevista no inciso II do artigo 24 desta lei, estará voltada para: I - fomentar a produção de novas moradias para as populações de baixa renda adequadas à qualificação ambiental da cidade; II- promover a regularização urbanística e fundiária de assentamentos subnormais; III- buscar soluções de moradia digna para as famílias ocupantes de áreas degradadas; IV- implantar infra-estrutura, sobretudo relacionada ao saneamento básico, nas áreas de ocupação urbana. Parágrafo único. Como produção de novas moradias entende-se a provisão de novas unidades em empreendimentos habitacionais e a adequação de edificações existentes, para fins habitacionais.

Art. 29. A implementação da política habitacional no Município de Macapá se dará mediante: I- programas habitacionais voltados para melhoria das condições de moradia da população de baixa renda; II- assessoria técnica para a regularização urbanística, sempre que possível, associada à regularização fundiária de assentamentos irregulares, para a população de baixa renda; III- divulgação, de forma acessível, da legislação pertinente e de programas e projetos habitacionais; IV convênios com entidades federais e estaduais; V- parcerias com entidades da sociedade civil. (MACAPÁ, 2004).

O Desenvolvimento urbano do município deve claramente estar vinculado a todas as normas de política urbana estabelecidas nos princípios do direito à cidade, o que inclui o direito à moradia e habitação, principalmente no que diz respeito a esfera municipal. Desse modo é preciso compreender o desenvolvimento urbano e seus pressupostos.

De acordo com Souza (1998) o desenvolvimento urbano no bojo de sua concepção tratava-se de um conceito que passou a considerar o espaço urbano como o elemento crucial e central de análise concreta que qualifica especificamente o ambiente urbano. Para o referido autor este foi um conceito tradicionalmente pensado por urbanista como sinônimo de planejamento da produção do espaço e da intervenção sobre o espaço urbano. Conforme descreve o estudioso:

Nada mais comum que ouvir alusões ao “desenvolvimento Urbano” a propósito de *crescimento* de uma cidade ou da *modernização* do espaço urbano. Fenômenos como verticalização, expansão horizontal do tecido urbano, realização de obras viárias e etc. são, muito frequentes, tomados no âmbito do senso comum, como sintomas de “desenvolvimento urbano”. Concomitantemente, contudo, avolumam-se as queixas e cresce a consciência de que muitos desses fenômenos não raro associam-se a coisas indesejáveis como grandes impactos negativos sobre o meio ambiente, destruição do patrimônio histórico-arquitetônico e perda da qualidade de vida para alguns ou para muitos, com os benefícios diluindo-se excessivamente ou inexistindo para uma parte da população urbana (embora uma outra parcela amiúda francamente minoritária, possa beneficiar-se diretamente). Que esquizofrenia é essa, portanto, que conduz a que a idéia de “desenvolvimento urbano” seja, na prática e de modo irrefletido, pelo menos parcialmente vinculada a fenômenos que não se traduzem em maiores justiça social e qualidade de vida para maior número possível de pessoas a longo prazo – logo, tendo pouco e as vezes nada a ver com desenvolvimento social autêntico? (SOUZA, 1998, p.8).

Nesse sentido Rolnik e Klink (2011) corroboram que a política nacional de desenvolvimento urbano do Brasil estruturou-se nos anos de 1960 e 1970 por meio da montagem de um sistema de financiamento de habitação e saneamento. Desse modo para Rolnik (2007) o desenvolvimento urbano no Brasil ocorreu sob a égide de um modelo excludente que privou as faixas de menor renda da população de condições básicas de urbanidade e inserção efetiva da cidade criando um *apartheid* e dividiu a cidade em “centros” e “periferias”. A autora os descreve como:

[...] “centros” e “periferias”. O primeiro é o ambiente dotado de infraestrutura completa, onde estão concentrados o comércio, os serviços e os equipamentos culturais; e onde todas as residências de nossa diminuta classe média têm escritura devidamente registrada em cartório. Já a “periferia” é o lugar feito de moradias exclusivamente pobres, precárias,

eternamente inacabadas e cujos habitantes raramente têm documento de propriedade registrado. (ROLNIK, 2007, p. 274).

Considerando a linha de pensamento da autora fica evidente que o desenvolvimento urbano brasileiro se formou baseado na falta de estrutura e planejamento da cidade, fato que culminou na existência de condições de moradia e habitação precárias contribuindo com os elevados níveis de indicadores de déficit habitacional do Brasil, premissa esta que será melhor abordada no tópico sequencial que trata sobre o planejamento urbano e habitação de interesse social.

Nesse sentido é preciso direcionar o olhar para o papel da moradia, analisando-a como elemento que integra a desigualdade socioeconômica e, por isso, necessita ser posta a lentes analíticas do desenvolvimento urbano, social e econômico, não podendo ficar reduzida a ideia ínfima de estruturação de um espaço físico onde pessoas residem.

4.2 O PAPEL DA MORADIA COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO

Promulgada como um direito social, a moradia precisa ser vista para além de um lugar onde pessoas se abrigam. Seguindo essa vertente qualitativa e multifacetada que redefine moradia como um direito Rolnik (2011) descreve a moradia dentro dos preceitos essenciais ao direito de todos os seres humanos a um padrão de vida adequado e elucida que:

[...] Então não é apenas a moradia enquanto um objeto físico de quatro paredes, um teto, mas a moradia como possibilidade de acesso aos meios de vida, à água, a toda infraestrutura, à educação, à saúde. É nesse sentido que a moradia faz parte dos direitos econômicos, sociais e culturais. (ROLNIK, 2011, p.37).

[...] A partir dela deve ser possível, também, acessar uma rede de equipamentos de saúde, de educação, de cultura, que permita a família que mora ali naquela moradia as possibilidades de desenvolvimento econômico, de desenvolvimento social. Além disso, e aí eu já vou entrar nesse outro elemento - que é a própria localização - ela tem que permitir o acesso aos meios de vida. Então, a moradia adequada de um pescador é na beira do mar. Assim como, a moradia para o trabalhador na indústria é no lugar onde o emprego existe ou que ele tem transporte rápido e acessível de acordo com seu bolso para poder acessar as oportunidades de trabalho e emprego. (ROLNIK, 2011, p.39).

[...] para mim a noção da moradia como um direito humano se contrapõem à visão da moradia como mercadoria e como um ativo financeiro e se afirma com a ideia da moradia como uma política social. (ROLNIK, 2011, p.42).

Nesse sentido Silva (2007, p.313) descreve a ideia de “morar” como sendo a “habitualidade de permanecer ocupando uma edificação, o que sobressai com sua correlação com o residir e o habitar, com a mesma conotação de permanecer ocupando um lugar permanente”. De tal modo, o direito à moradia não se restringe ao direito à casa própria, pois, o conteúdo do direito à moradia envolve mais que somente a faculdade de ocupar uma habitação.

Assim sendo, a moradia, segundo complementam Moreira e Leme (2011, p.18) é um nexos do direito ao desenvolvimento social, econômico e cultural. “Entre os instrumentos necessários para a realização da dignidade humana, a moradia tem um significado fundamental”.

Portanto, morar, é uma necessidade básica humana, tão fundamental quanto alimentar-se e vestir-se, é preciso morar, mesmo sendo em conjunto habitacional, condomínio de luxo ou em um viaduto, nos diferentes locais de uma cidade pequena ou média, na metrópole ou no campo, a demanda por moradia é um fator essencial a dignidade dos indivíduos. (MARICATO, 2009; RODRIGUES, 2003; SILVA, 2014).

A moradia digna extraída dos tratados, conversões e das leis internacionais conforme síntese dos estudos feitos por Ramos (2011) abarca os seguintes elementos:

1. Afiramar a sua existência: compreendido o reconhecimento que o direito à moradia existe como direito humano a ser assegurado as pessoas.
2. A vinculação e a obrigação aos Estados-partes: é papel do Estado-parte criar e incentivar mecanismos aptos a fomentar a efetivação do direito à moradia.
3. Generalidade ou especificidade: Algumas Declarações, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, apresentam generalidade tanto a quem ela visa a tutelar, como também ao referir o compromisso dos Estados-partes em garantir o direito à moradia, sem especificar qual é o critério que define se o Estado assim procedeu.
 - (a) segurança jurídica da posse: “não obstante o tipo de posse, todas as pessoas devem possuir um grau de segurança na posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças”.
 - (b) disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infra-estrutura: “Uma casa adequada deve conter certas facilidades essenciais para a saúde, conforto, segurança e nutrição.
 - (c) custo suportável: “(...)Medidas devem ser tomadas pelos Estados Partes para assegurar que o percentual de custos relacionados à habitação seja, na média, compatíveis com os níveis de renda. Os Estados Partes devem estabelecer subsídios habitacionais para aqueles incapazes de obter habitação a preços acessíveis, bem como formas e níveis de financiamento habitacional que reflita, adequadamente as necessidades de habitação.(...)”
 - (d) habitabilidade: “A moradia adequada deve ser habitável, em termos de proporcionar aos habitantes e com espaço adequado e protegendo-os do frio, umidade, calor, vento, chuva ou outros para a saúde, riscos estruturais, e vetores de doenças.(...)”
 - e) acessibilidade: “(...) A grupos desfavorecidos deve ser concedido o acesso pleno e sustentável aos recursos de habitação adequada.(...)”

(f) localização: “ Moradia adequada deve estar em um local que permite acesso a opções de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outros serviços sociais.(...)”

(g) adequação cultural: “ A forma de como é construída a casa, os materiais de construção utilizados e as políticas de apoio a estas devem apropriadamente habitar a expressão da identidade cultural e da diversidade de habitação.(...)” (RAMOS, 2011, p. 35-38).

Valida-se com isso o papel fundamental da moradia em termos de desenvolvimento é oferecer dignidade, bem-estar, segurança ao indivíduo e que viabilize a este o acesso à cultura e a serviços públicos, bem como viabilize melhorias em suas condições sociais e econômicas.

Nesse campo, a moradia também figura como um elemento propulsor da desigualdade socioeconômicas e do desenvolvimento tardio, desproporcional e desequilibrado, quando não se é capaz de assegurar a sua oferta à população mais necessitada dentro destes pré-requisitos básicos.

A desconformidade ao atendimento à moradia digna no que tange seu papel como um direito humano, encontra-se vigente nas estruturas urbanas das médias, pequenas cidades e grandes metrópoles brasileiras. Ao interpretar o formato da morfologia urbana de cidades amazônicas, Rodrigues (2015), Rodrigues e Rodrigues (2021) descrevem aspectos como descentralidade, segregação, desigualdade, exclusão, hierarquia e distorções presentes no espaço urbano. Especificamente sobre produção da moradia Rodrigues et al (2021) pontua que:

A produção espacial da cidade associada à produção da moradia moldam as características espaciais locais, uma vez que estão diretamente relacionadas a infraestrutura da mesma; todavia, essa produção espacial não ocorre de forma homogênea e igualitária, mas sim com base nas desigualdades socioespaciais pré-existentes. O processo de urbanização e produção da moradia estão diretamente relacionados com a conjuntura social da cidade, e se materializam no espaço de diferentes maneiras, dentre elas, nas condições de infraestrutura urbana. (...).

[...] Atualmente, também ocorre a descentralização do capital imobiliário rumo aos bairros periféricos, no entanto, este cenário não contribui para melhorias urbanas, uma vez que as estruturas ficam isoladas dentro do espaço dos condomínios e o que está ao redor permanece em situação de precariedade. Em contrapartida a esse modelo de moradia, ocorre também a expansão das áreas de ocupação irregular, que em suma, concentram graves problemas e pouquíssimos investimentos públicos. Dessa forma, quando a produção da moradia passa a se configurar pelos condomínios fechados, e pela dinâmica de expansão dos limites da cidade através dos aglomerados subnormais e ocupações irregulares, ocorre uma ruptura do propósito social em detrimento do propósito econômico, uma vez que os investimentos se concentram, normalmente, nas áreas de interesse do capital. (RODRIGUES et al., 2021, p. 114789-114793).

Nessa conjuntura cabe mencionar a precária condição de moradia como componente caracterizador de todos estes itens. A moradia nesse caso designa exclusão quando se tem a hierarquização do espaço urbano entre centro e periferia, espaços violentos versus seguros, centralidade da oferta e acesso a serviços essenciais, assim como, a segregação e os arranjos urbanos que nitidamente abarcam no cenário a divisão entre as classes, pois é comum enxergar onde moram os ricos e os pobres. De tal modo que a tipificação da moradia no espaço demarca e certifica o sistema desigual, ou seja, a moradia do mesmo modo que outorga desenvolvimento qualitativo, ratifica e é indicador social e econômico dos equívocos existentes no processo.

4.3 MORADIA E INCLUSÃO SOCIAL

Recentemente o termo inclusão social tem ganhado um espaço de destaque nas discussões da sociedade contemporânea, apresentando conceitos que se diferem de acordo com o tempo e as diversidades de situações que as sociedades apresentam. Seguindo o presente pressuposto, no âmbito da sociedade brasileira, Borba e Lima (2011, p.222) definem inclusão social a parti do seguinte conceito:

“A inclusão social está relacionada com a procura de estabilidade social através da cidadania social, ou seja, todos os cidadãos têm os mesmos direitos na sociedade. A cidadania social preocupa-se com a implementação do bem-estar das pessoas como cidadãos.”

Partindo dessa linha de entendimento, observa-se que inclusão social se encontra intimamente relacionada com a busca de estabilidade social mediante a cidadania social e está só pode ser alcançada a partir da implementação do bem-estar das pessoas como cidadãos.

É válido lembrar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF,88) prevê a dignidade da pessoa humana, como um dos parâmetros primários no que diz respeito ao seu conteúdo constitucional. Apresentando-se, portanto, como uma das principais preocupações atuais relacionada aos direitos sociais (DISORDI; STRÜCKER, 2015).

A partir desse viés, Disordi e Strücker argumentam que habitação e moradia, configuram-se como um dos direitos sociais fundamentais, assim como um direito

humano universal e essencial para a sobrevivência digna de um indivíduo, sendo o Estado o garantidor desse princípio, buscando alcançá-lo por meio de políticas de implementação e criação de programas de inclusão social. Nesse sentido, deve-se mencionar que a promoção da inclusão social baseado na garantia do direito à moradia surge como um mecanismo para minimizar as dificuldades encontradas por famílias de baixa renda para a aquisição de sua moradia própria.

É importante lembrar que as primeiras iniciativas delineadoras de uma Política de inclusão social no âmbito habitacional datam de 1946, durante o governo de Eurico Gaspar Dutra. Essa política integrativa se deu por meio da atuação da Fundação Casa Popular (FCP) que objetivava financiar a construção ou aquisição de imóveis populares nas áreas rurais e urbanas. Estas moradias, no entanto, eram destinadas especialmente às classes média e alta. Por isso, entende-se que essa política habitacional não foi efetiva (OLIVEIRA, 2004).

Na década de 90 no governo de Fernando Henrique Cardoso, surgem também alguns programas habitacionais que mais adiante serviram de base para a criação do programa Minha Casa, Minha Vida.

A partir de 2003, com o governo Lula, foi possível observar o início de um movimento mais sistemático para a construção de uma política habitacional de cunho social mais inclusiva. Entre elas podemos citar a criação do ministério das Cidades e o surgimento de alguns programas com uma das maiores metas já encontradas no Brasil como o programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) (ROMAGNOLI, 2012).

No âmbito dos estados brasileiros algumas medidas de inclusão adotadas por seus governos locais se mostraram também bastante eficazes. Entre alguns dos exemplos que poderia ser citado, encontra-se o Programa Recife Sem Palafitas, criado pela Prefeitura de Recife em parceria com o Ministério das Cidades. A ideia partiu da necessidade de restauração urbana em áreas de alagados com ocorrência de palafitas e teve como objetivo possibilitar uma moradia digna aos seus habitantes. Tratando-se, portanto, de um conjunto de ações urbanísticas, ambientais, socioeconômicas e culturais, que beneficiava famílias residentes em palafitas (Oliveira, 2004).

Apesar da extrema importância, e do avanço das políticas inclusivas habitacionais no cenário brasileiro é importante destacar que ter uma moradia digna não é uma realidade para uma grande parcela dos cidadãos. Segundo dados da

Fundação João Pinheiro o déficit habitacional do brasileiro perpassa 6.068.061 domicílios, desse total, 5.315.251, ou 85,7%, estão localizados nas áreas urbanas.

O desenvolvimento de políticas públicas e sociais, são extremamente necessárias para que ocorra a inclusão social principalmente para aqueles cidadãos que lutam pela sobrevivência e muitas vezes não possuem nem o mínimo para viver com dignidade. Assim, o direito à moradia torna-se um direito mínimo para a vida com dignidade, e a sua violação agride diretamente o princípio da dignidade da pessoa humana (DESORDI; STRÜCKER, 2015).

A partir do que foi exposto conclui-se que apesar dos avanços no desenvolvimento de políticas de inclusão habitacional, os brasileiros principalmente de baixa renda, ainda sofrem com o desenvolvimento de políticas de gestão social que violam vários de seus direitos fundamentais, mesmo que este esteja amparado por leis e normativas para sua efetivação.

4.4 PLANEJAMENTO URBANO E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL

No Brasil a concepção de planejamento urbano de acordo com Monte-Mór (2006) foi forjada na produção de um espaço urbano que se deu dentro da relação dialética entre as teorias capitalistas e a forma como fizemos a sua leitura. Inicialmente figurou-se um urbanismo progressista sob a égide da industrialização substitutiva de importações. Esse modelo de urbanização, que foi implementado nos países subdesenvolvidos, o autor descreve como sendo uma industrialização fordista periférica e incompleta, responsável pela proliferação de espaços urbanos precários com áreas de sub-habitação na qual prevaleceu a ausência de serviços urbanos e sociais básicos que criou a sub-urbanização precária, resultando no agravamento das condições de exclusão urbana.

É mediante esse cenário das contradições, tensões, cheios de diversidade e adversidade da organização do espaço urbano que Ferrari Júnior (2004) defende o planejamento urbano na perspectiva de um processo de trabalho contínuo e permanente com a finalidade da organização sistematizada e integrada do espaço visando a melhoria efetiva da cidade.

Em se tratando da organização do espaço urbano produzido e embasando-se nas teorias lefebvrianas compreende-se que sua lógica se origina em tudo que é

criado pelo homem e para o homem por isso este espaço é representado pela tríade do espaço percebido, concebido e vivido, tendo como característica o movimento simultâneo destas categorias espaciais (MATIAS, 2016). Essa dinâmica de movimento atribuída ao espaço urbano representa para o planejamento urbano a necessidade de este ser flexível e capaz de moldar-se aos diferentes cenários e especificidades de cada região.

Nesse sentido a nova teoria do planejamento narrada por Saboya (2013) se ampara em aspectos essenciais do planejamento sob a ótica da decisão, classificada em cinco pontos: 1) a construção de convicção sobre o problema; 2) o caráter dinâmico da formulação do problema; 3) a dificuldade e a necessidade de estimar desdobramentos futuros; 4) as relações entre meios, fins e os conflitos de interesses envolvidos; e 5) a necessidade de abrangência e exaustividade. Esses aspectos de decisão serão utilizados na identificação de fragilidades existentes na elaboração dos planos de desenvolvimento urbano e que poderão desdobrar-se em oportunidade para o melhor aproveitamento das condições presentes na cidade de forma democrática e eficiente (SABOYA, 2013).

Uma das vertentes a ser trabalhada no planejamento refere-se à habitação de interesse social. De acordo com Villaça (2001) o rápido crescimento das camadas populares que ocorreu no século XX no Brasil marcou um processo de urbanização das construções de habitações realizada pelas indústrias para atendimento das necessidades por habitação dos operários, porém tais habitações construídas a baixo custo eram insalubres. Ainda, Maricato (2000) reforça que esse sistema de urbanização adotada no Brasil excluía a população de baixa renda para periferia, morros e franjas das cidades.

Nesse cenário Bonduki (2004) relata que os governos desenvolvimentistas buscaram impulsionar a elaboração de soluções habitacionais de baixo custo na periferia, visto que tal ação se tornou uma conveniência para o modelo capitalista que se configurou no país a partir de 1930. Desse modo o interesse social foi suprimido do processo, prevalecendo, apenas o investimento na reprodução de moradias não para atender a habitação de interesse social, mas viabilizar uma política de capitalização de recursos para o setor privado.

Em que pese as pequenas cidades da Amazônia, o processo de urbanização não se diferiu de outras regiões do país no que tange o crescimento acelerado que não foi acompanhado pela infraestrutura necessária. Para Oliveira (2004) foram as

políticas desenvolvimentistas que determinaram uma nova forma de urbanização na Amazônia com aumento do número de cidades.

Tostes e Ferreira (2018) complementam que os problemas relacionados a moradia nas cidades amazônicas foram instigados por uma política de habitação rasa e que não atendeu as necessidades da população local, justamente por serem resultantes da ação de grandes empreendimentos que se instalaram na região e não terem sido elaboradas em atendimento aos princípios do direito à cidade dentro de um processo de planejamento urbano sistêmico, integrado e democrático.

É nítido que, tanto o planejamento urbano quanto a política de habitação de interesse social no Brasil e região amazônica não foram implementadas nos moldes do que prevê a política de desenvolvimento urbano preconizada pelo Estatuto da Cidade nos princípios do direito à cidade. Realidade essa refletida na forma como se deu a organização e reestruturação do espaço urbano. Em relação aos empreendimentos habitacionais e projetos de habitação que foram elaborados dentro dessa realidade é possível pontuar diferentes perspectivas e modificações que ocorreram ao longo do tempo e essas características são evidenciadas nos tópicos a seguir com aprofundamento da análise para empreendimentos e habitação de interesse social, executadas primeiramente no Território Federal do Amapá e a partir de 1988 no estado do Amapá.

4.5 DESIGUALDADE SOCIOECONÔMICA E PLANEJAMENTO URBANO

O termo desigualdade é marcado por uma multiplicidade de interpretações que integram a análise de diversos parâmetros que o compõem. Em se tratando da desigualdade econômica, por exemplo, a renda é um dos principais elementos geradores de indicadores para classificar indivíduos, grupos e sociedades mais ou menos favorecidas, ricos ou pobres, economicamente crescidos e/ou desenvolvidos. No caso da desigualdade social também há a complexidade de suas múltiplas construções. Estas envolvem, desenvolvimento humano, saúde, educação, acesso a saneamento, admissão a cultura, qualidade de vida, inclusão, igualdade de gênero dentre outros.

Para Salgado (2010) o conceito de desigualdade social centraliza-se na ideia da hierarquia, classificação e divisão de grupos sociais que possuem diferenças significativas e originárias das relações de poder. Conforme descreve o autor:

A desigualdade social é todo aquele processo e situação de diferenciação social e/ou econômica. Em termos sociológicos, diz-se que a desigualdade é social na medida em que essa diferenciação é produto da interação entre sujeitos sociais; nesse sentido, tanto o acesso diferenciado às oportunidades como à riqueza econômica se realiza dentro de um sistema de relações de sentido e poder que geram distinção, estigma, vulnerabilidade, exclusão, tanto no nível individual como no nível coletivo, inclusive, tal diferenciação pode dar-se entre regiões. (SALGADO, 2010, p.1).

Estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) elenca os impactos negativos da desigualdade na economia como enfraquecimento do mercado afetando negativamente na formação de capital humano, redução da produtividade e dos processos crescimento econômico sustentável de longo prazo, em âmbito político e social tem-se o comprometimento da mobilidade social, aumento da criminalidade, baixa coesão social, restrições ao exercício da cidadania e outros. A desigualdade associa-se a percepção da existência de hierarquia, estruturada a partir de padrões definidores de pobreza, relação de trabalho, condições sociais, culturais etc. Considerando tais aspectos o Brasil situa-se no grupo das nações mais desiguais do planeta (IPEA, 2020).

De acordo com Oliveira (2015) a sociedade brasileira adotou uma postura de indiferença em relação às desigualdades sociais, desde a sua colonização pelos portugueses, até o início da modernização do Estado, sendo somente a partir de 1930 instituídas primeiras políticas sociais de direitos dos trabalhadores. A desigualdade social cresceu no período de vigência do regime política autoritário, onde não havia espaço para expressão de organizações sociais, de lutas pelos direitos dos trabalhadores. Com a redemocratização do Estado em 1990 a desigualdade social passou a fazer parte do debate dentro das políticas públicas de direito social.

A desigualdade econômica e a desigualdade social são fatores presentes na nação brasileira. O país, apesar de ser relativamente rico, possui grande divergência de renda e discrepância social entre sua população, se encontrando ainda num patamar não desejado. Por isso, necessita-se dar especial atenção a novos programas e políticas que visem reduzir essas disparidades (DUTRA et al., 2017).

A desigualdade social e econômica sob a ótica do planejamento urbano no Brasil ganha nitidez, por exemplo, nas condições de deslocamento dos trabalhadores de suas moradias para área onde desenvolvem suas atividades trabalhistas, em geral a classe de trabalhadores mais pobres são as que percorrem maiores distâncias. Outro aspecto relaciona-se aos espaços de ocupação da cidade, áreas centrais é

onde concentram-se as residências da população com maior poder aquisitivo, já as regiões periféricas, favelas, aglomerados sub-normais e áreas alagadas é onde dispõem-se a população pobre (MARICATO, 2000; ROLNIK, 2011; ROLNIK; KLINK, 2011). O planejamento urbano brasileiro é carregado de uma herança positivista, a crença o progresso linear, no discurso universal. A partir da influência keynesiana e fordista que o planejamento englobou o Estado como a figura central para assegurar o equilíbrio econômico e social e um mercado de massas. (MARICATO, 1997).

Diante disso, a desigualdade socioespacial e a segregação urbana tornaram-se problemas presentes nas cidades brasileiras, frente a isso o planejamento urbano aflora como um mecanismo de enfrentamento das respectivas adversidades. (GUEDES, 2012). Sobre o problema da segregação pontua-se que:

A segregação está diretamente relacionada à exclusão social. Não se trata de uma mera questão de diferença, mas de autêntica separação. (...) a segregação está intimamente ligada à existência de espaços específicos, delimitados, para diferentes grupos de pessoas. No caso da segregação urbana, há uma demarcação de espaços na cidade para determinadas funções ou para utilização por agrupamentos de pessoas que compartilham algumas características. Em alguns casos, chega a aproximar-se de um exílio dentro da própria cidade.

[...] A segregação urbana gera, portanto, múltiplas sequelas: diminui a coesão social e intensifica a desagregação entre classes; dificulta o acesso a bens, serviços e oportunidades; produz classes de cidadãos e de indivíduos, hierarquizados de acordo com o lugar em que estão situados fisicamente nas cidades; e é um elemento de reforço e propagação da desigualdade social. Embora a segregação urbana esteja intimamente relacionada com a desigualdade socioeconômica, não é possível traçar uma relação de causa e efeito simples entre elas. Os mecanismos que atuam no processo segregacionista são complexos e necessitam de avaliação cuidadosa (GUEDES, 2012, p.20-27).

O planejamento urbano nesse contexto representa uma ferramenta que busca reduzir as desigualdades socioeconômicas, com vistas no desenvolvimento das funções sociais da cidade. A função dos instrumentos de planejamento urbano, incluem a indução e controle do desenvolvimento urbano, a gestão social da valorização, regularização, articulação de ações público-privadas, e valorização e preservação do patrimônio ambiental e cultural (GUEDES, 2012).

A ausência do planejamento urbano liga-se a uma questão estrutural que se desdobra na concentração fundiária com níveis elevados de exclusão social. Diante disso, o Programa Minha Casa Minha Vida nasce para atender a parcela da população brasileira para a qual antes era negada condições mínimas de acesso à moradia, pois o grande déficit por habitação no país encontra-se na população que está na faixa etária entre zero e três salários-mínimos (MARICATO, 2011). É nítido que a desigualdade socioeconômica nessa conjuntura é um elemento caracterizador dessa população muitas vezes negligenciada pelas políticas públicas de habitação. O planejamento urbano, portanto, é um dos instrumentos fundamentais na busca de solução para sanar as discrepâncias urbanas geradas pela desigualdade.

4.6 PROJETO MINHA CASA MINHA VIDA: BRASIL, REGIÃO NORTE E ESTADO DO AMAPÁ

A forma como o Brasil foi colonizado influenciou sobremaneira o déficit habitacional vivenciado por boa parte da população atual. Isso porque o modo como as terras e rendas foram distribuídas ocorreram de forma desigual, concentrando-se nas mãos de poucos, não sendo ao passar do tempo revertida essa situação (GOMES, 2013).

Reflexos dessa trajetória são vivenciados por um número significativo de pessoas, mesmo o acesso a uma moradia digna sendo garantida pela Constituição de 1988 e pela Declaração Universal dos Direitos Humanos. Inclusive no Brasil aproximadamente 7,9 milhões de pessoas ainda não tem esse direito garantido (LAVORATTI, 2009).

Gomes (2013) cita como causas para essa situação o processo de urbanização do Brasil, que de modo geral atendia as demandas capitalistas, as quais favoreceram a ocorrência de problemas sociais desastrosos, como: fome, desemprego, pobreza extrema e obviamente falta de moradia adequada. Essa autora ainda destaca a busca por parte do governo pela modernização das cidades, a exemplo a Reforma Pereira Passos ocorrida em 1937 no Rio de Janeiro, a qual propositou seguir os padrões europeus, os quais resultaram na expulsão das classes mais pobres das áreas privilegiadas da cidade, possuindo como destino as áreas periféricas.

Essa ação resultou em reivindicações na área social e habitacional por parte dos trabalhadores sobre o governo, as quais foram limitadas, além de priorizarem

apenas as classes privilegiadas, acarretando, em mais ocupações desordenadas (GOMES, 2013). Assim, essa autora destaca, as principais políticas públicas voltadas para as questões habitacionais de 1946 até 2004, conforme pode ser observado no Quadro 1.

Quadro1 - Políticas públicas para a habitação de 1946 até 2004.

Política Pública	Ano de criação	Ano de encerramento
➤ Foi criada por meio da Fundação Casa Popular (FCP)	1946	1960
➤ Comissão Nacional do Bem-Estar Social (CNBS) ➤ Subcomissão de Habitação e Favelas da CNBS ➤ Banco Hipotecário	1951	Algum tempo depois (não especificou ano)
➤ Instituto Brasileiro da Habitação	1960	Foi criado e logo extinto.
➤ Banco Nacional de Habitação (BNH) ➤ Sistema Financeiro de Habitação (SFH)	1964	1986
➤ Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU) ➤ Criados programas alternativos como: Programa de Lotes Urbanizados (PROFILURB), Pro-Morar e o João de Barro	1985	1987
➤ Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente	1987	1988
➤ Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social (MBES)	1988	1989
➤ Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária	1989	Não especificou
➤ Habitar Brasil e Morar Município	1994	Não especificou
➤ Secretaria de Política Urbana	1995	Não especificou

Fonte: Adaptado de Gomes (2013).

Em análise ao período de 1986 a 1995 Cardoso (2003) e Gomes (2013) explicam que as políticas públicas voltadas para o setor de habitação não foram de modo geral claras. Situação diferente ocorreria a partir de 1995, pois de acordo com Marguti (2012, p. 61) a interferência do estado no âmbito da política habitacional passa a se apoiar em objetivos e estratégias visivelmente claras, definidas, com “pressupostos, diretrizes e princípios”.

Nesse contexto, especificamente o ano de 2003, foi criado o Ministério das Cidades (encerrado em 2019), este que representou um acontecimento importante para “rearticulação da política habitacional e de infraestrutura urbana no país”. Um ano depois a Política Nacional de Habitação (PNH) e em 2009 o Programa Minha Casa, Minha Vida (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013, p. 6).

O Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) foi criado por meio da Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009 (CAIXA ECONOMICA FEDERAL, 2020a). Tornando-se o principal programa de iniciativa do governo para tentar frear as mazelas sociais em termos de moradia oriundas da história problemática de “más condições de moradia do país” (MOREIRA; SILVEIRA; EUCLYDES, 2017).

Assim, este programa objetiva atender a população de baixa renda urbana, no que tange a obtenção de uma moradia de qualidade, sustentável, segura e habitável. Corresponde a um programa que busca atender as famílias que recebem uma renda bruta de no máximo R\$ 1.800,00 aceitando até um valor referente a R\$ 2.350,00 para no máximo 10% das famílias participantes do programa por empreendimento (CAIXA ECONOMICA FEDERAL, 2020a).

Esse programa definiu como diretrizes (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013, p. 8):

[...] o pagamento da primeira prestação somente na entrega do imóvel; nos casos de financiamento, pagamento opcional de entrada; redução do risco do financiamento com o Fundo Garantidor; barateamento do seguro; e desoneração fiscal e de custos cartoriais.

As regras do programa vão de acordo com cada faixa de renda do comprador, mas de modo geral, as parcelas do financiamento não devem ultrapassar 30% da renda bruta mensal da família; a renda não deve ultrapassar o teto de 9 mil reais mensais e o imóvel a ser financiado não pode ultrapassar o teto definido de acordo com cada região do Brasil (PRESTES CONSTRUTORA E INCORPORADORA, 2020).

Quanto as modalidades do programa, estas correspondem a quatro para as áreas urbanas e três para as áreas rurais (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013), porém, nesse estudo só serão elencados aqueles referentes a área urbana, como observado no Quadro 2.

Quadro 2 - Modalidades do Programa Minha Casa Minha Vida para a área urbana: como funcionam.

Linhas do programa	Como funciona
PMCMV EMPRESAS - Famílias com renda mensal até R\$ 1.600,00	<ul style="list-style-type: none"> • União estabelece metas de aplicação dos recursos, por Unidade da Federação, com base no déficit habitacional. • Estados e municípios, a partir do seu cadastro habitacional, realizam o enquadramento das famílias nos critérios de priorização definidos para o Programa e inserem no Cadúnico, se for o caso. • Empresas do setor da construção civil apresentam projetos à Caixa Econômica Federal ou Banco do Brasil. • Após análise, a Instituição Financeira contrata a operação, acompanha a execução da obra e libera recursos conforme cronograma. Concluído o empreendimento, a Instituição Financeira providencia a alienação das unidades para as famílias selecionadas. • Durante a execução das obras e após a entrega das UH, o trabalho social é realizado sob a responsabilidade dos Estados e Municípios. • Beneficiário paga mensalmente prestação equivalente a 5% da renda ou mínima de R\$ 50,00, durante 10 anos • Estados e municípios podem aportar contrapartidas sob a forma de recursos financeiros, terreno ou serviços.
PMCMV ENTIDADES - Famílias com renda mensal até R\$ 1.600,00	<ul style="list-style-type: none"> • União aloca recursos por meio da transferência de recursos ao FDS. • Entidades habilitadas pelo MCidades desenvolvem projetos e apresentam à Instituição Financeira que analisa os projetos e o enquadramento dos beneficiários. • MCidades faz a seleção das propostas e IF analisa e firma contrato com beneficiários. • Entidade e beneficiários fazem o acompanhamento da obra. • Beneficiário paga mensalmente prestação equivalente a 5% da renda ou mínima de R\$ 50,00, durante 10 anos
PMCMV OFERTA PÚBLICA - Famílias com renda mensal até R\$ 1.600,00	<ul style="list-style-type: none"> • União realiza oferta pública destinada à Instituições e Agentes Financeiros habilitados. • Os proponentes, Estados ou municípios, apresentam propostas de projetos que são selecionadas pelo MCidades. • Instituições ou Agentes Financeiros fazem a análise de viabilidade técnica, jurídica e documental das propostas e firmam Termo de Acordo e Compromisso com os proponentes. • Os proponentes selecionam beneficiários que após enquadrados, firmam contrato com as Instituições ou Agentes Financeiros.
FINANCIAMENTO HABITACIONAL - Famílias com renda mensal até R\$ 5.000,00	<p>Ao contratar um financiamento habitacional o beneficiário tem acesso aos seguintes benefícios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Subsídio Complemento – aporte financeiro direto variando em função da renda, modalidade e UF/localidade. • Subsídio Equilíbrio – visando à redução da taxa de juros do financiamento. • Acesso ao Fundo Garantidor da Habitação FGHab – garante benefícios adicionais de redução de custos de seguro, além de refinanciamento de parte das prestações em caso de perda da renda ou desemprego.

Fonte: Adaptado do Ministério das Cidades (2013).

Entendidas as modalidades, é necessário destacar que esse programa foi dividido em duas fases, na primeira fase previa-se a contratação de um milhão de

casas para famílias com rendimento mensal de até 10 salários-mínimos. Na segunda fase, ocorreu o ajuste dos valores referentes as faixas de renda, além disso foram ampliadas as metas e escopos, aumentando o atendimento ao faixa 1. Assim as definições das novas faixas ficaram assim definidas: faixa 1 correspondeu a famílias com renda até R\$ 1.600,00, o faixa 2 – foram beneficiados aqueles que possuíam até R\$3.275,00, a faixa 3 famílias com renda até R\$ 3.275,01 e R\$ 5.000,00, além daqueles que habitam as zonas rurais (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013).

Na segunda fase do programa, que iniciou em 2011 no governo Dilma, a meta previa a construção/reforma de dois milhões de moradias num período referente aos anos entre 2011 e 2014 (PIOVESAN, 2011; SIENGE, 2020). No entanto, dados do Ministério das Cidades (2013) mostra uma realidade relativamente diferente, tanto para a meta de contratação quanto em relação as metas entregues, assim como demonstrado na Tabela 4.

Tabela 4 - Meta das unidades de habitação contratadas e as entregues para as fases I e II do programa MCMV no período de 2009 a 2013.

Fases	Metas	Contratadas	Entregues
Fase 1	1.000.000	1.005.128	711.378
Fase 2	2.400.000	1.778.147	536.481
Total	3.400.000	2.783.275	1.247.859

Fonte: Adaptado do Ministério das Cidades (2013).

Pela tabela fica evidente que além das metas não terem sido atingidas, do total contratado para a primeira fase, apenas 57% foi entregue, na segunda fase esse percentual foi ainda menor, resumido a 43% como levantado em estudos realizados pelo Ministério das Cidades (2013). Ainda de acordo com esse autor, quando observado a distribuição das entregas dessas unidades por faixa, a que se destacou foi a faixa de até R\$ 3.275,00 que correspondeu a 65,9% das unidades entregues, posteriormente a faixa 1 com 27,3% e por último com 6,8% a faixa com renda mensal entre R\$ 3.275,01 até R\$ 5.000,00.

A terceira fase do programa prometida para 2014, foi lançada em 2016 e previa entregar dois milhões de residências até 2018 (MATOSO, 2016), no entanto, em maio do mesmo ano o ministro das Cidades anunciou sua suspensão (VEJA, 2016).

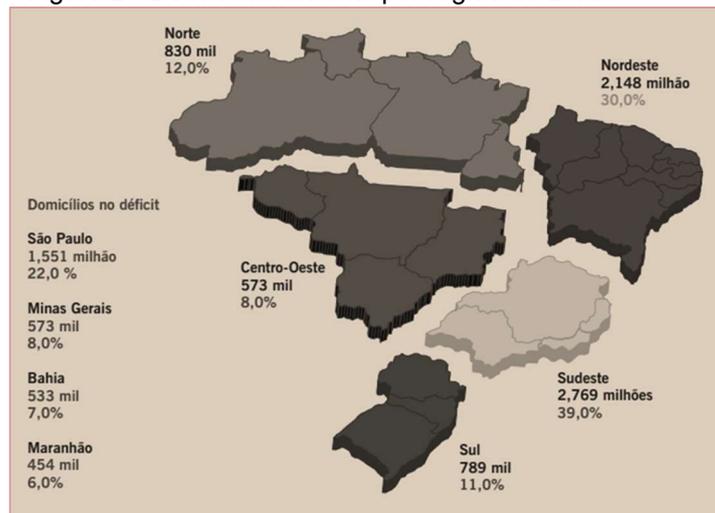
Nesse contexto, após sete anos de execução do programa, este se encontra em 5.530 municípios dos 5.570 existentes no país, demonstrando um grau de abrangência na ordem de 96,1%, inclusive com cobertura máxima (100%) nos estados

do Amapá, Amazonas, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Pará e Tocantins (MOREIRA; SILVEIRA; EUCLYDES, 2017).

Importante salientar que os recursos desse programa foram divididos entre as regiões de acordo com as estimativas aproximadas aos déficits habitacionais, assim a região Sudeste receberia 39% dos recursos, o Nordeste 30%, o Norte 12%, o Sul 11% e o Centro-Oeste 8% (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013).

Como relatado pelo Ministério das Cidades o maior déficit habitacional ocorre na região sudeste, especificamente o estado de São Paulo com 56% do todo da região. Além de São Paulo, ainda entram nessa lista de estados com os maiores déficits Minas Gerais, e mais dois estados do Nordeste a Bahia e o Maranhão (Figura 2) (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013).

Figura 2 - Déficit habitacional por região do Brasil



Fonte: Adaptado do Ministério das Cidades (2013).

Na região Norte entre os estados que possuem os maiores déficits habitacionais estão o Pará com 313.212, posteriormente o Amazonas com 195.793, Tocantins com 66.068 e em antepenúltimo lugar o estado do Amapá com 35.586 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010). No entanto, é preciso levar em consideração que essa amostra é feita a partir do quantitativo populacional de cada estado, não significando que o estado do Amapá possui de fato poucas pessoas em condições precárias de moradia ou sem moradia.

De modo geral, o Ministério das Cidades (2010) deixa claro que o déficit apresentado mais a demanda prevista até o ano de 2023 torna-se um desafio de aproximadamente 31 milhões de novas unidades habitacionais para o país,

evidenciando a necessidade da manutenção dos recursos dispendidos ao setor de habitação e principalmente os programas habitacionais.

5 PMCMV FAIXA 1: CARACTERÍSTICAS GERAIS, REGRAS E SITUAÇÃO ATUAL

O Faixa 1 do Minha Casa, Minha Vida passou de R\$ 1.600,00 para R\$ 1.800,00 reais (ROLNIK, 2015). Nessa faixa o governo arca com 90% do valor da propriedade, que pode ser de até 96 mil reais. Dessa forma os 10% restantes podem ser pagos em até 10 anos, em 120 prestações, o que significa dizer que o proprietário irá pagar por mês um valor referente a R\$ 80,00 ou R\$ 270,00 reais e sem juros (ESTADÃO, 2020).

Esses financiamentos são realizados pela Caixa Econômica Federal ou pelo Banco do Brasil (BEZERRA, 2018). De acordo com essa autora a CAIXA opera com os financiamentos das famílias com menor renda, enquanto o BB trabalha com um público que possui renda mensal maior.

Dentre as condições para ter acesso a essa Faixa, constam (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2020b):

- a) Renda compatível com o estabelecido para essa categoria, ou seja, receber mensalmente até R\$ 1.800,00, não compondo essa renda valores recebidos do bolsa família ou do Benefício de Prestação Continuada.
- b) Não pode ser proprietário, cessionário ou promitente comprador de imóvel residencial;
- c) E não ter recebido benefício de natureza habitacional oriundo de recursos advindos de alguma esfera do governo ou de descontos habitacionais liberados com recursos do FGTS, a não ser que as subvenções ou descontos sejam destinados a obtenção de materiais de construção para fins de conclusão, ampliação, reforma ou melhoria da propriedade.

O documento a ser solicitado pela CAIXA é o oficial de identificação. Para contratar o financiamento a família que recebe uma renda mensal abaixo de R\$ 1.800,00 precisa se cadastrar na prefeitura de suas respectivas cidades ou então em alguma entidade organizadora para que possa participar do processo de seleção. Posteriormente, as famílias que forem selecionadas pela prefeitura e validadas pela CAIXA irão ser informadas sobre o sorteio e assinatura do contrato de compra/venda da propriedade (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2020b).

Nessa Faixa o Programa Minha Casa Minha Vida já beneficiou 4.510 municípios (índice de 81%). Por região, as maiores coberturas foram no Norte com 94,4%, posteriormente no Nordeste com 94,6%. Quando verificado por estados da região Norte, o que mais contratou foi o Pará (108.503), sequencialmente o Rondônia (31.008), Amazonas (30.745), Tocantins (23.340) e em antepenúltimo lugar o estado do Amapá com 9.831 contratações (MOREIRA; SILVEIRA; EUCLYDES, 2017).

Dos empreendimentos habitacionais construídos ou em construção pelo PMCMV no estado do Amapá listam-se: o Conjunto Habitacional Mestre Oscar, Conjunto Habitacional Macapaba, Conjunto Habitacional São José, Jardim Açucena, Aturiá, Congós (BELUCIO, 2016) e o Conjunto Habitacional Miracema.

De acordo com o Diário do Amapá (2020) o Conjunto Habitacional Miracema recebeu um dos últimos financiamentos do Programa Minha Casa Minha Vida e não é difícil entender o porquê, pois conforme dados da FGV levantados por Lacerda (2019) 80% dos contratos que eram celebrados destinavam-se ao faixa 1, no entanto, a partir desse período esse valor foi reduzido a 20% e até 2019 não ocorreram mais contratações para essa faixa.

Nessa premissa, a Faixa 1 do PMCMV não terá mais contratações, assim as obras que já foram iniciadas serão terminadas, a passos lentos e, mesmo sem um prazo definido, o governo do então presidente Jair Bolsonaro deverá divulgar um novo programa habitacional baseado na distribuição de cupons, destinado apenas aos pequenos municípios (FRAZÃO, 2019).

Situação essa que gera bastante preocupação, dado ao número expressivo de pessoas beneficiadas com esse programa, especificamente nesta faixa, e que se concentram, conforme Frazão (2019) justamente nas cidades médias e nas grandes regiões metropolitanas, as quais estão desamparadas, sem qualquer política habitacional.

Em 25 de agosto de 2020, por meio da medida provisória 996/2020, o Governo Federal colocava fim ao PMCMV, criado em 2009. Segundo dados da Fundação João Pinheiro (2020), foram mais de R\$ 100 bilhões investidos no programa num período de pouco mais de uma década e mais de 5 milhões de unidades habitacionais contratadas. Como substituto do PMCMV, o Governo Federal lançou o programa habitacional chamado Casa Verde e Amarela.

Em uma primeira análise o novo programa tratou-se mais de um ato político, focado na mudança do nome e criação de uma nova marca para o atual governo, do

que uma evolução em aspectos técnicos e sociais, principalmente para os beneficiários do faixa 1.

Inicialmente as faixas de subsídios (desconto nas parcelas) foram mantidas para famílias com renda até R\$ 1.800,00, sem alteração ao programa anterior. Não houve redução nas taxas de juros, salvo para famílias com renda superior a R\$ 1.800,00, fora da faixa 1. Não foram estudados ou mesmo pensados novos conceitos sobre vulnerabilidade ou situação de risco, o que não permitiu a ampliação do programa para famílias menos favorecidas. Em resumo, ratifica-se, não houve benefício para famílias de baixa renda.

Divulgada como inovação no programa, a aquisição de imóvel usado com possibilidade de utilização do FGTS, não se mostrou eficaz principalmente por dois motivos: primeiro, a baixa oferta de imóveis regularizados dentro da faixa de renda do beneficiário de menor poder aquisitivo e, segundo, o beneficiário do faixa 1, em sua grande maioria, possui trabalho informal, trabalho temporário ou emprego sem a obrigatoriedade de recolhimento de FGTS e portanto, não teria o recurso para investir na compra da casa.

A medida provisória 996/2020 foi convertida na Lei 14.118/21 em 12 de janeiro de 2021, oficializando a nova forma do Governo Federal de gestão da política habitacional. No FAR, de responsabilidade do Governo Federal, o que se viu, ano após ano, foi a redução dos valores previstos para o fundo no orçamento federal, o que inviabilizava novas contratações no âmbito do novo programa para o faixa 1. Desde sua criação, o Casa Verde e Amarela apenas herdou as contratações do PMCMV, ou seja, não foi entregue uma única unidade habitacional “pura”, de origem no novo programa, dessa forma as inaugurações de empreendimentos ocorridas nos últimos anos são Casa Verde e Amarela no nome e PMCMV na essência.

5.1 EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS DO TERRITÓRIO FEDERAL DO AMAPÁ (1943 A 1988)

Criado em 13 de setembro de 1943, mediante decreto-lei n. 5.812, pelo então Presidente da República Getúlio Vargas, o Território Federal do Amapá nasceu da necessidade de se levar desenvolvimento para região. Segundo Reis, (1949) havia a necessidade de políticas públicas regionais que recuperassem a condição humana,

cultural e econômica do povo; a criação do Território Federal do Amapá vinha ao encontro deste anseio, tendo autonomia para empreender os esforços necessários.

Durante o período de Território Federal o Governo Federal procurava estimular as atividades econômicas da região, com foco no extrativismo mineral e a partir de diretrizes políticas emanadas. Grandes companhias extrativistas se instalaram no Amapá, com destaque para o grupo ICOMI. Segundo Porto, (2005) o período de 1943 a 1974 foi um dos mais importantes para o Território Federal, denominado de gênese, estruturação produtiva e organização espacial, este período teve repercussão no aumento do movimento migratório, urbanização e reorganização espacial da região.

Tostes, (2018) afirma que a criação do Território Federal do Amapá foi o impulso necessário para a movimentação do Amapá em vários aspectos do desenvolvimento, dentre eles a urbanização. Havia poucas edificações na capital, devido aos anos de vazio institucional, mas neste período têm-se os primeiros registros de empreendimentos habitacionais no Amapá.

Em 1945 registraram-se iniciativas governamentais que buscavam solucionar os problemas relacionados à falta de habitação em Macapá com a construção de casas para os operários. A ação previa a estruturação de 10 casas no bairro da Fortaleza para a fixação de famílias de trabalhadores que desenvolviam suas funções em Macapá (JORNAL AMAPÁ, 1945).

Segundo La Rocque (1950, p. 148-149), conforme citado por Silva (2018, p. 110), a respeito da administração do Território Federal na época de sua criação:

[...] procurou-se solucionar simultaneamente os problemas mais urgentes de educação, viação e saúde pública, com a instalação dos serviços referentes à iluminação, ao abastecimento d'água, ao fomento agrícola e à construção indispensável e urgente de hotel e de **casas para residência de funcionários**, do grupo escolar, do hospital, dos edifícios para serviços de administração, etc.

A análise de Silva, (2018) clarifica a necessidade que havia de se construir habitações para os novos funcionários advindos de outras partes do país para trabalharem no Amapá. Os dados do IBGE à época mostram que, em menos de um ano após a criação do Território, a população havia mais que dobrado, passando de 1.300 para 2.800 habitantes, consoante Nunes (1946, p. 113, apud SILVA, 2018, p. 118).

Silva, (2018) cita em sua tese que em abril de 1945 foi inaugurada a “Hospedaria dos Operários”, na Praça Capitão Assis, atualmente Praça Veiga Cabral, no centro de Macapá. O “barracão” foi idealizado de forma provisória para acomodar imigrantes que chegavam para trabalhar no recém-criado Território Federal do Amapá. Trata-se de um dos primeiros registros de habitação de interesse social na história amapaense.

No barracão, homens, mulheres, idosos, adultos e crianças partilhavam armadores de redes, banheiro, cozinha, histórias de vida e esperanças. Logo que chegavam, ali mesmo, era realizada uma espécie de cadastro, que poderia ser utilizado ou não pelo governo territorial para o preenchimento de alguma vaga na administração pública (SILVA, 2018, p. 119).

A possibilidade de vida próspera no Amapá atraía não somente quem era convidado para trabalhar em cargos da administração pública, mas também um contingente populacional considerado como mão-de-obra não qualificada (SILVA, 2018, p. 121). Esta parcela da população imigrante era aproveitada nas obras de construção civil das primeiras casas e edificações públicas no Amapá, daí observa-se que uma “desigual e hierárquica” segregação ia se formando na ocupação urbana da cidade entre os que chegavam e os que já residiam no Território (SILVA, 2018, p. 122).

A possibilidade de se ter uma casa tornava-se um atrativo para imigrantes. Dentre os incentivos governamentais, a distribuição de lotes residenciais e comerciais e auxílios para a construção de casas, aliado à regularização dos serviços de navegação entre Macapá e Belém muito contribuíram para o fluxo migratório direcionado à capital (SILVA, 2018, p. 121).

Bezerra (2008, p. 43, apud SILVA, 2018, p. 122), registra que:

[...] nós que viemos do interior, ficávamos deslumbrados com tantas e lindas construções. A residência do governador, de frente para o rio Amazonas, em cima de um barranco natural, com vista panorâmica do imenso rio [...]. O Grupo Escolar Barão do Rio Branco, assim como o Cine Teatro e a piscina territorial, anexos, e mais o Jardim de Infância ao lado do prédio idêntico que funcionava a Divisão de Educação, lugar em que os professores assinavam o ponto antes do início das aulas. A praça do mesmo nome teve em seu entorno a construção de 10 casas, confortáveis, todas no mesmo modelo e tamanho.

Lobato (2013, p. 85) opina sobre como a desigualdade sociais e econômicas que se formava na origem do Território influenciou no surgimento de novos bairros de Macapá:

[...] novos bairros foram surgindo em Macapá, a partir de 1944, decorrentes do grande movimento migratório e da “inviabilização da permanência dos moradores mais pobres no centro urbanizado desta cidade, por meio de padrões ocupacionais que eles não podiam alcançar”.

Reis (1949), baseado nos Relatórios das atividades do Governo do Território Federal do Amapá de Janary Gentil Nunes (1944) apresentou que os desafios da infraestrutura urbana do Território foram delegados ao Departamento de Viação e Obras Públicas que, entre outras obras, ficou responsável pela construção da residência governamental e um conjunto de 35 casas para funcionários conforme ilustra a Figura 3.

Figura 3 – Residencial construído no governo Janary Nunes em 1949



Fonte: REIS (1949).

Um conjunto de casas de madeira, também destinadas a servidores públicos, foi entregue pelo Governo Territorial em uma região denominada “Bairro Alto” e datam também da década de 40 (NUNES, 1946) conforme mostra a Figura 4.

Figura 4 – Vila de casas do “Bairro Alto” atual Av. Cora de Carvalho



Fonte: Disponível em: <http://alcinea.com>.

A Vila do IPASE, Instituto de Pensões e Assistência dos Servidores do Estado, teve sua construção iniciada na década de 50 e destinava-se aos servidores do alto escalão do Território Federal, localizada em área nobre da cidade, Avenida Procópio Rola entre as ruas General Rondon e Tiradentes; essas casas tinham um alto padrão para a época e ao longo do tempo foram perdendo suas características originais.

Outros esforços habitacionais merecem registro durante o período. A Vila Operária no município de Serra do Navio data da década de 50 e foi concebida para receber os trabalhadores da ICOMI, Indústria e Comércio de Minérios que atuavam na exploração do manganês na região. A partir da vila originou-se a cidade de Serra do Navio.

Tem-se ainda o registro de oferta de casas para os empregados da Companhia de Eletricidade do Amapá (CEA), vila de casas localizada na Avenida Padre Júlio Maria.

5.2 CENÁRIO DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO ESTADO DO AMAPÁ

Os investimentos governamentais em habitações de interesse social (HIS) no Amapá se tornaram evidentes a partir do ano de 2000, período em que o governo do estado empreendeu a construção de loteamentos dentre os quais estão o Loteamento Açucena, Loteamento Amazonas, Loteamento Vale Verde, Loteamento Esperança do Renascer e Morada das Palmeiras (SILVA, 2017).

A partir de 2007 as ações do governo em habitação entraram uma nova fase principalmente por meio de programas federais como o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), programa criado pelo Ministério do Planejamento, Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) de gestão da Caixa Econômica Federal e financiado pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Com os novos investimentos do governo federal foi inaugurado em 2007 utilizando os recursos do PAR o Conjunto Vitória-Régia sob gestão do governador Waldez Góes, o conjunto está localizado na zona norte da cidade de Macapá contando com 160 unidades habitacionais que foram distribuídas em blocos de dois pavimentos (CORDEIRO; MATSUNAGA, 2019).

Posteriormente no ano de 2011 foi inaugurado o conjunto Mucajá na zona sul de Macapá, desde o início o projeto foi voltado para o remanejamento das pessoas que ocupavam de maneira irregular uma área alagada com o mesmo nome do conjunto, foram construídas um total de 592 unidades habitacionais divididas em 37 blocos de apartamentos de 4 pavimentos com 4 apartamentos por andar, a obra foi construída com recursos que foram especificamente alocados pelo governo municipal para “Favela Mucajá” e em 2012 foi inaugurado pela prefeitura de Macapá o primeiro conjunto onde foram empenhados recursos do programa MCMV o Parque dos Buritis na zona norte de Macapá com 36 unidades habitacionais do tipo térrea, (AZEVEDO, 2016; TOSTES, 2014).

Em novembro de 2013 sob gestão municipal do prefeito Clécio Luiz foi entregue o conjunto habitacional Mestre Oscar Santos na zona norte de Macapá com instalações em uma área pré-definida prioritariamente para habitações de interesse social seguindo as diretrizes do plano diretor de Macapá, o conjunto ofertou 528 novas unidades habitacionais do tipo unifamiliar térrea com 37m² de área para utilização (DIÁRIO DO AMAPÁ, 2018).

Em 2014 o governo do estado entregou à população as habitações da primeira fase do conjunto Macapaba, nessa fase foram entregues 2.148 unidades habitacionais, no ano de 2017 foi concluída a segunda fase do Macapaba onde foram entregues 2.218 habitações tanto do tipo casas térreas quanto edifícios verticais, somando 4.366 moradias o que caracteriza o maior empreendimento nas habitações de interesse social realizado em Macapá (TOSTES, 2014; TOSTES; RITA, 2018).

No âmbito municipal foi inaugurado em 2016 o conjunto São José com 1.440 unidades habitacionais e o conjunto Jardim Açucena com 1.500 unidades, ambos na

tipologia de edifícios verticais de 5 pavimentos e estão localizados na zona oeste da cidade. Dando continuidade nas novas políticas habitacionais de interesse social no ano de 2018 a prefeitura de Macapá iniciou as obras do conjunto Janary Nunes para construção de 500 unidades habitacionais localizadas na zona sul. Nesse mesmo ano o governo do estado também deu início às obras do Conjunto Miracema que prevê a construção de mais de 500 unidades habitacionais na zona norte de Macapá (CORDEIRO; MATSUNAGA, 2019), sendo importante mencionar a existência de empreendimentos habitacionais de gestão do governo estadual que estão com obras paralisadas: Conjunto habitacional Aturiá e Conjunto habitacional Congós, ambos com as obras interrompidas nos anos de 2013 e 2014 respectivamente, esses conjuntos criariam mais de 800 novas unidades habitacionais.

O Quadro 3 apresenta informações a atual situação dos empreendimentos habitacionais de interesse social no Amapá a partir do ano 2000.

Quadro 3- Relação dos empreendimentos habitacionais em Macapá de 2000 a 2018.

Nome do empreendimento habitacional	Ano	Fonte de Recursos	Esfera promotora	Tipologia	Situação	Unidades habitacionais
Loteamento Açucena	2000	GEA	Estadual	Loteamento	Concluído	42
Loteamento Amazonas	2000	GEA	Estadual	Loteamento	Concluído	500
Loteamento Vale verde	2004	GEA	Estadual	Loteamento	Concluído	860
Loteamento Jovelina/ Palmares	2004	GEA	Estadual	Loteamento	Concluído	895
Loteamento Esperança do Renascer	2006	GEA	Estadual	Loteamento	Concluído	142
Lotes no Conj. Boné Azul	2006	GEA	Estadual	Loteamento	Concluído	510
Conj. Hab. Vitória-Régia	2007	GEA	Estadual	Vertical	Concluído	160
Loteamento Morada das Palmeiras	2010	GEA	Estadual	Vertical	Concluído	700
Conj. Hab. Mucajá	2011	PAC	Municipal	Vertical	Concluído	592
Conj. Hab. Parque dos Buritis	2012	PMCMV	Municipal	Horizontal	Concluído	36
Conj. Hab. Mestre Oscar	2013	PMCMV	Municipal	Horizontal	Concluído	528
Conj. Hab. Aturiá	2013	PAC	Estadual	Vertical	Paralisado	512
Conj. Hab. Macapaba I	2014	PMCMV	Estadual	Vert/Horz	Concluído	2.148
Conj. Hab. Congós	2014	PAC	Estadual	Vertical	Em obras	280
Conj. Hab. São José	2016	PMCMV	Municipal	Vertical	Concluído	1.440

Conj. Hab. Macapaba II	2017	PMCMV	Estadual	Vert/Horz	Concluído	2.218
Conj. Hab. Açucena	2018	PMCMV	Municipal	Vertical	Concluído	1.500
Conj. Hab. Janary Nunes	2018	PMCMV	Municipal	Vertical	Em obras	500
Conj. Hab. Miracema	2018	PMCMV	Estadual	Vertical	Em obras	500

Fonte: Adaptado de CORDEIRO; MATSUNAGA, 2018, p.10.

Analisando o Quadro 3 é possível verificar o empenho das esferas municipal e estadual na elaboração de políticas de habitação ao passo que a maior parte das obras referentes às habitações de interesse social (conjuntos habitacionais) foram concluídas e apenas duas estão paralisadas.

Por outro lado, é preciso salientar que o crescimento populacional seja acompanhado de planejamento urbano para garantir o acesso a serviços públicos que são primordiais para que haja qualidade de vida como água potável e coleta e tratamento de esgoto que ainda são considerados precários em Macapá, considerando também as especificidades regionais que no caso do estado do Amapá direcionam a população de baixa a ocupar irregularmente áreas de ressaca provocando impactos socioambientais.

Tendo em vista que o direito à moradia digna é um direito fundamental o poder público deve planejar e executar ações que visem diminuir o déficit habitacional nas diferentes zonas urbanas de Macapá e estender as políticas de habitação para outros municípios do estado do Amapá (FERREIRA et al., 2017).

Nesse sentido, a primeira mudança evidente política de habitação de interesse social no Amapá encontra-se nas finalidades dos projetos executados no período de vigência do Território Federal do Amapá e posteriormente estado do Amapá. Para Souza (2014) o período posterior à criação do Estado do Amapá apresentou condições favoráveis no que tange a questões habitacionais segundo a autora:

Com a formalização da legislação referente à política habitacional de interesse social e a implantação de projetos habitacionais direcionados a famílias com renda de até 03 salários mínimos, abriu-se a possibilidade para inserção de famílias que moravam em ambientes desestruturados adquirirem imóveis a custo zero. Com a aprovação da Lei Estadual de Habitação de Interesse Social e a criação do Fundo no Amapá, os primeiros obstáculos que impossibilitavam a implantação da política social de habitação, foram removidos (SOUZA, 2014, p. 94).

O novo cenário de melhorias para a HIS no Amapá assim como no restante do Brasil pode ser resultado da nova política de desenvolvimento urbano promulgada

pelo Art. 182 da Constituição Federal que ao estabelecer novas responsabilidades ao governo municipal de desenvolver as funções sociais e do bem estar dos habitantes, viabilizou a ampliação e maiores investimentos tanto no âmbito municipal, quanto estadual e federal em habitação de interesse social. Ainda, o marco de criação em 2003 do Ministério das Cidades trouxe como a moradia como a maior prioridade com a instituição Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

O déficit por habitação que se fez presente no Território Federal do Amapá é um aspecto que teve uma mudança negativa com transformação do Território em Estado. Uma lógica compreensível mediante ao crescimento populacional ocorrido devido à atração de imigrantes com a criação do Estado que ampliou significativamente esse indicador.

De acordo com Silva (2017) com a criação do estado do Amapá a ocupação de áreas úmidas com habitações precárias representou a maior expressão da desigualdade socioespacial. A dinâmica do processo de urbanização que até 1988 destinava-se a criação de loteamentos para trabalhadores de baixa renda da cidade de Macapá em especial passou por uma modificação em sua dinâmica que culminou no crescimento da demanda por habitação.

Outro ponto distinto da HIS do Território para o Estado do Amapá era oferta de habitação quase que exclusivamente para operários de empreendimentos privados e funcionários públicos, na era da estadualização e com vigor da política de desenvolvimento urbano a HIS passou a priorizar a construção de moradias para as famílias de baixa renda que não possuíam moradia própria ou que ocupavam de forma irregular áreas subnormais conforme foi exposto no tópico descritivo da HIS no estado do Amapá.

5.3 PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA FAIXA 1 NO AMAPÁ A EXPERIÊNCIA DO RESIDENCIAL MACAPABA

Primeiros pontos de abordagem referem-se as bases documentais da Caixa Econômica Federal no Amapá, mais especificamente sobre os processos dos beneficiários do PMCMV - Faixa 1 de Macapá. Esse material não possui versões digitais ou qualquer base de dados que viabilize consulta rápida e desburocratizada ao acesso. Todo material encontra-se ainda, somente em versões impressas

depositados em caixas sem padronização ou critério de catalogação e organização (Foto 1).

Foto 1 – Arquivo Caixa Econômica Federal do Amapá, com material Minha Casa Minha Vida Faixa 1.



Fonte: pesquisa do autor (2022).

As caixas contêm dossiês (pastas) que compõe documentos pessoais do beneficiário como cópias do Registro Geral (RG), Cadastro de Pessoa Física (CPF), Certidão de Nascimento, uma ficha com informações básicas de endereço, declaração de profissão, estado civil e renda e o contrato habitacional com os dados do financiamento e em anexo documentos do cartório de imóveis que comprovam a posse do imóvel em favor da família beneficiada.

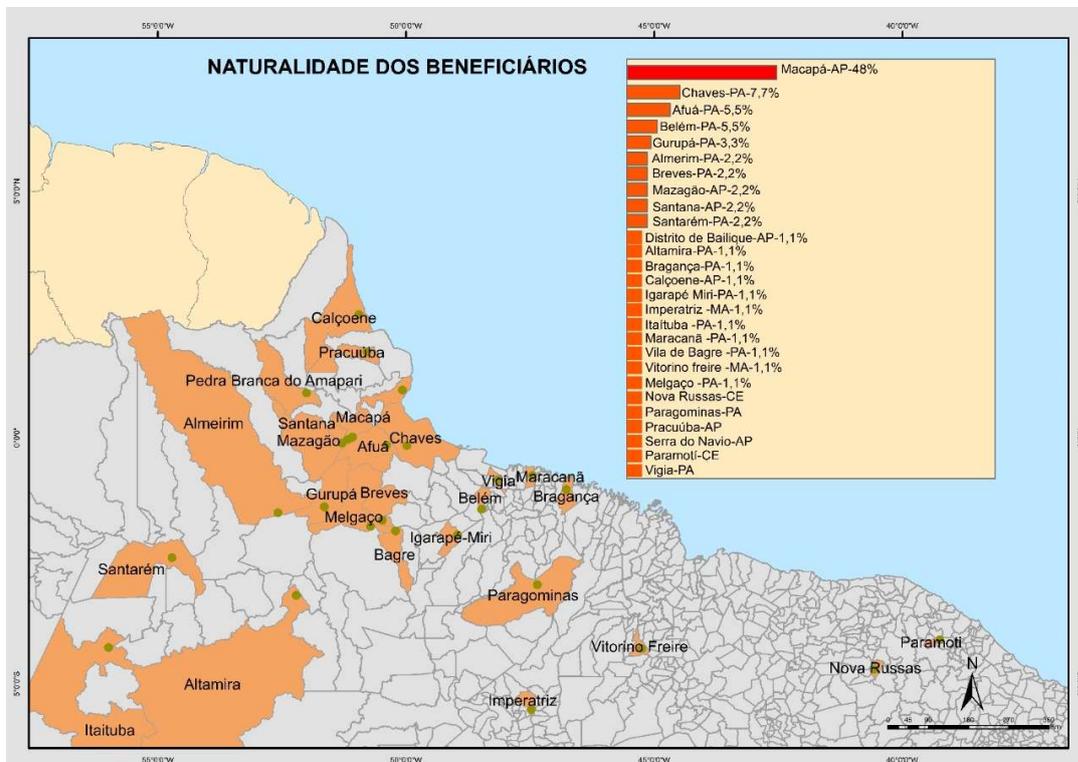
As informações que a CAIXA possui a respeito dos beneficiários são restritas, isso deve-se ao fato da instituição não participar diretamente dos processos de seleção executados pelo Município ou Estado, os quais fazem a escolha do beneficiário e repassam à CAIXA a listagem dos cidadãos contemplados. Ressalta-se que a Caixa Econômica Federal não tem acesso a plataforma ou base de dados cadastrais das instituições responsáveis por tal função.

Sobre esse fato é importante tecer algumas considerações. O fracionamento das informações por diferentes instituições torna-se um obstáculo não somente ao levantamento e acesso de informações como também dificulta qualquer estudo que demande transitar por entre as modalidades de registro que possam conter informações sobre os processos executados dos projetos Minha Casa Minha Vida.

Outro ponto é a desconexão, ou inexistência de contato direto entre os agentes envolvidos no processo. Não existe nenhum registro que comprove que o componente da Participação Integrada e Inclusiva dos atores fez parte da ação. Sem dúvida, a ausência desses subsídios, além de enfraquecer a atuação democrática de aplicabilidade da política de habitação se converte no mínimo em falhas no quesito transparência das informações.

Transcorrendo a análise para as informações disponíveis nos dossiês da CAIXA, obteve-se conhecimento sobre as localidades de onde são naturais os beneficiários do PMCMV - Faixa 1, deste objeto de estudo. Os dados apresentam uma diversidade em termos de Estados origem, com ênfase para os originários do estado do Pará e Maranhão. Os municípios de Belém, Afuá, Breves, Chaves, Santarém e Gurupá no Pará, na somatória, representam 28,6% dos indivíduos naturais destes espaços territoriais. No Amapá 48,4% são originários de Macapá, mas também aparecem no cenário porcentagens representativas de Mazagão, Santana, Serra do Navio, Calçoene e Distrito do Bailique como pode ser observado no Mapa 2.

Mapa 2 – Naturalidade dos beneficiários do residencial Macapaba I e II



Fonte: Pesquisa do autor (2022). Crédito de elaboração: Anderson Araújo da Silva (2022).

O mapa aponta uma realidade constatada pelo pesquisador/empregado CAIXA durante as entrevistas para a entrega de documentação dos beneficiários e/ou entrega das chaves para o mutuário. Mais de 50% dos contemplados não serem naturais da cidade onde construiu-se o empreendimento. A condição de naturalidade do contemplado não implica necessariamente que ele resida fora de Macapá, entretanto a prática de empregado/pesquisador/participante no dia a dia do programa traz essa percepção.

Essa constatação era conhecida de maneira empírica pelos empregados CAIXA. A proximidade com municípios paraenses torna atrativo a vinda para Macapá, pois o centro de interesse dessa comunidade está na capital amapaense, onde é possível sacar benefícios sociais, realizador compras de alimentos e remédios e, principalmente atendimento médico. A posse de um imóvel em Macapá possibilita a vinda de um dos integrantes da família para “segurar” o apartamento e terem onde residir quando estão na capital.

À lente do Governo Federal, essas famílias não possuem um imóvel legalizado, portanto, estão aptas a participar do programa. Algumas optam por fazer uma renda extra alugando o imóvel, entretanto essa constatação foi mais comum entre contemplados que residem dentro do estado o Amapá. Foi possível ainda perceber que muitos vieram atraídos pela oportunidade de emprego nos próprios residenciais e acabaram contemplados pelo programa, além do imóvel, ganharam experiência na construção civil. Segundo dados da CAIXA, extraídos de programas internos, a folha de pagamento dos residenciais à época da construção chegou a empregar, aproximadamente, 3.000 trabalhadores de carteira assinada, muitos advindos de outras localidades dentro e fora do Amapá.

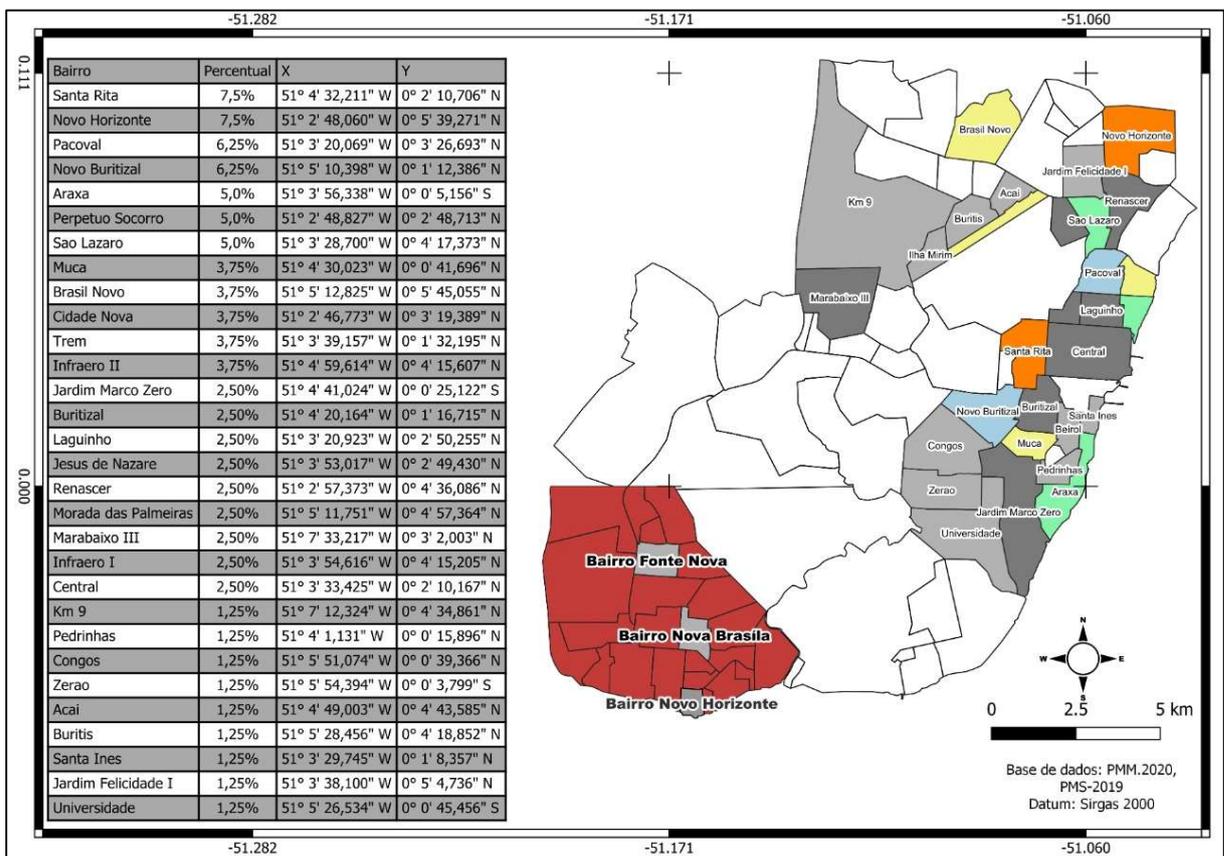
Em seu estudo Silva (2016) discorre a respeito dessa centralidade iniciada na década de 1990, exercida por Macapá como uma média cidade com capacidade progressiva funcional de eixo central em todo território amapaense e na sub-região norte do Marajó no Pará em destaque os territórios de Gurupá e Afuá. Segundo autor o papel de centralidade operado por Macapá relaciona-se a aspectos econômicos por meio de fluxos de bens, serviços especializados que são demandados e procurados por pessoas de regiões do Pará, especificamente da sub-região norte do Marajó. Ademais, tal processo de centralidade é corroborado pela centralidade política, uma vez que Macapá na condição de capital do Amapá é quem promove a gestão político-

administrativa do território amapaense, na oferta de serviços públicos essenciais requeridos pela população da sub-região (SILVA, 2016).

Nesse sentido, a interconexão e fluxos existentes entre a capital Macapá e algumas regiões e territórios paraenses acabam ocorrendo de forma espontânea, fato que torna natural o elevado número de beneficiários do Minha Casa Minha Vida no Amapá serem originários do Pará, pois nessa ótica, a moradia fixa, foi vista como mais um serviço que era necessário e oportuno a obtenção de uma casa no território onde os indivíduos vislumbram melhores condições de vida.

A respeito do local onde estes indivíduos residiam, durante o processo de seleção dos beneficiários do PMCMV no Amapá, pela lógica do projeto quase 100% estavam distribuídos pelos bairros de Macapá, resguardado o caso especial de beneficiários do bairro Fonte Nova do município de Santana. Destacaram-se com percentuais maiores para os respectivos bairros de Macapá: Araxá, Brasil Novo, Cidade Nova, Infraero II, Muca, Novo Buritizal, Novo Horizonte, Pacoval, Perpétuo Socorro, Santa Rita e São Lázaro como ilustra o Mapa 3.

Mapa 3 – Local onde residiam os beneficiários



Fonte: Pesquisa do autor (2022). Crédito de elaboração: Anderson Araújo da Silva (2022).

Dentre as famílias que residem em Macapá a percepção ordinária era que vinham de bairros mais afastados do centro da cidade e encontravam-se em condição de invasão ou “morando de favor” na casa de parentes. Situação dita ideal para a redução do indicador de déficit habitacional na capital. Vale salientar que no bairro do Perpétuo Socorro, houve famílias com preferência na seleção de beneficiários devido a ação do Ministério Público do Amapá em garantir às vítimas do incêndio ocorrido nesse espaço em 2013, de terem onde residir.

O projeto Macapaba mesmo com todas as suas distorções, dispõem da oferta de equipamentos citados por estudiosos especialista em moradia/habitação de interesse social como Raquel Rolnik que aponta como sendo essenciais a constituição de moradia digna como saúde, educação, transporte, água, energia entre outros. Foto 2 e 3.

Foto 2 – Equipamentos públicos disponíveis no Macapaba



Fonte: Arquivo do autor (2021).

Foto 3 – Unidade Básica de Saúde Macapaba



Fonte: <https://www.diariodoamapa.com.br/cadernos/cidades/menor-unidade-de-atencao-primaria-ubs-macapaba-e-entregue-a-comunidade/> (2021).

Sabe-se que tão importante quanto a oferta de um serviço e equipamento público é a sua qualidade, porém este trabalho não se debruçou sob a análise desse indicador, mas apenas na identificação de sua existência e oferta, que estavam previstos no projeto Residencial Macapaba I e II e que não foram desde o seu início implementados. Esta é uma das falhas do PMCMV em Macapá, na maioria dos empreendimentos as moradias são entregues antes da estruturação de todos os equipamentos urbanos necessários a uma habitação digna, nesse exemplo, prevalece o cenário do “entrega a casa e organiza a moradia depois”.

A visão dos agentes/colaboradores CAIXA é que muitos desses arranjos nos projetos do PMCMV, decorrem de interesses nas instâncias político-administrativo e da gestão governamental, os quais exercem forte influência, desde a elaboração do projeto, a definição do espaço de implementação do projeto, a licitação da empreiteira/construtora, a regularização do lote urbano, a organização da infraestrutura e oferta de serviços.

A CAIXA nessa seara atua em três etapas distintas. Inicialmente compete a CAIXA a análise técnica a respeito do enquadramento do projeto em atendimento aos critérios do PMCMV dentro do projeto arquitetônico e estrutural, onde é feita avaliação de itens como tamanho mínimo da residência, habitabilidade, características dos materiais que serão usados na obra dentre outros, ação está norteada por regras estabelecidas pela Secretaria Nacional de Habitação. A oferta dos equipamentos

urbanos e serviços públicos essenciais é um aspecto avaliado pela CAIXA para aprovação do projeto, mas a cláusula que amarra a responsabilidade do Município e do Governo do Estado, é flexibilizada nessa fase, abrindo precedentes para que a instalação possa ser executada posteriormente a entrega da casa/apartamento. Valendo-se dessa abertura, Estados e Municípios quando cumprem o requisito, o fazem no tempo e do modo mais conveniente. Na concepção dos agentes CAIXA, esse tipo de flexibilização deve ser removida do processo e fixada cláusula de obrigatoriedade de entrega da moradia somente quando constituídos todos os aparelhos de demanda urbana, social, econômica e cultural dos futuros moradores.

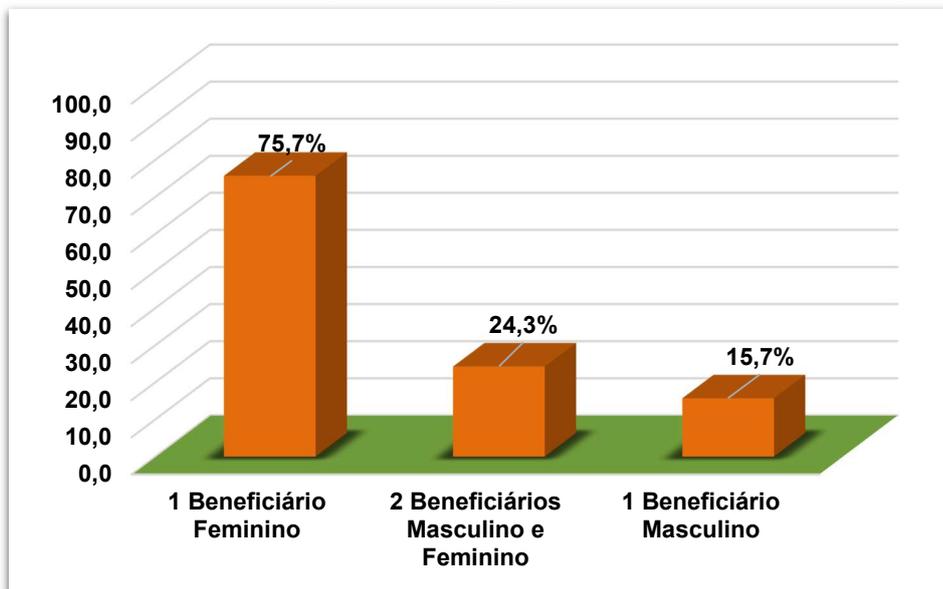
Na etapa seguinte a CAIXA avalia a capacidade técnica e financeira da empresa construtora/empreiteira licitada pelo Município ou Estado em executar o projeto e construir as unidades habitacionais a preço de mercado: Avaliação de Risco de Crédito e a aferição do Limite Global de Custos do Empreendimento (LGCE). Nesse ponto, também na visão dos colaboradores CAIXA, trata-se de uma etapa que precisa melhor ser equacionada em políticas para habitação desenhadas em programas como o PMCMV, pois a análise não considera o custo da obra pensando-se uma realidade regional e padroniza o processo nacionalmente. Ao se pensar a redução do déficit habitacional, o que prevalece na avaliação são as regras de mercado válida no momento e geralmente o que é posto como ideal em termos arquitetônicos e estruturais, destoa das reais necessidades das famílias, fator variável e que apresenta especificidades locais e regionais, pontos fundamentais ao atendimento do direito à moradia digna.

Em etapa final, a CAIXA atua como agente financeiro do projeto, intermediando os contratos habitacionais que serão firmados com os mutuários. Ponto no qual, na concepção dos colaboradores CAIXA deveria contar com a maior participação e compartilhamento de informações dos critérios de seleção, pois a instituição recebe a lista de contemplados e já não cabe ao banco fiscalizar o mérito dos beneficiários selecionados, mas somente verificar os critérios de atendimento das regras do PMCMV, a exemplo, os critérios relacionados a renda. Sem acesso aos dados da etapa de seleção e não participando do processo, a CAIXA, não consegue fazer análise mais qualificada acerca da família beneficiada.

Em se tratando dos beneficiários do PMCMV do Macapaba I e II, houve três categorias de beneficiários: com apenas 1 beneficiário do gênero feminino 75,7%, com 2 membros um do sexo feminino e outro masculino 24,3%, provavelmente formada

por um casal, porém os documentos do dossiê não traziam com clareza e precisão tal informação, e com apenas 1 beneficiário do gênero masculino 15,7% (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Quantitativo e percentual de gênero dos beneficiários do Macapaba I e II



Fonte: Pesquisa do autor (2022).

Durante os momentos de contato já citados do pesquisador/empregado CAIXA/participante com beneficiários do programa, ganhou nitidez a imagem do que se pode chamar de “o rosto do beneficiário”: mulher jovem, solteira, negra e de baixa renda. Essa era a imagem mais comum de uma pessoa contemplada pelo programa em entregas de chaves e, as características mais citadas entre empregados entrevistados/participantes do processo.

Dessa forma fica claro as impressões coletadas dos contatos realizados, as mulheres foram amplamente contempladas com unidades habitacionais. Para a amplitude nas declarações de solteiras, justifica-se pelo fato de não haver um laço civil registrado em cartório e em alguns momentos entendiam que “viver juntos” não configurava união estável e por conseguinte um laço civil. Entretanto observou-se que algumas mulheres, por vezes, pareciam orientadas a declarar-se solteiras para não haver composição de renda com um companheiro ou companheira e como consequência aumento no valor da renda familiar e no valor da parcela mensal a ser paga ao programa.

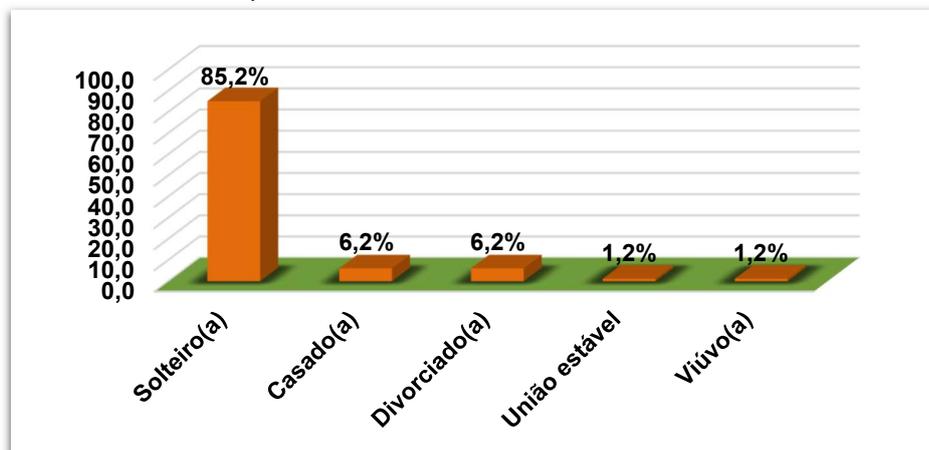
Os relatórios do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2011) ao retratarem as desigualdades de gênero como fenômeno estruturante da sociedade brasileira fizeram menção ao cenário das piores condições de vida de mulheres e negros como

efeito da desigualdade e discriminação destes grupos específicos. Já em 2016 a organização da ONU mulheres do Brasil trouxe à tona o fato que milhões de mulheres, ainda, estão concentradas nos altos indicadores de desigualdade de déficit de trabalhos/renda decentes, acesso a serviço de saúde de qualidade, saneamento dentre outros direitos econômicos e sociais nos quais pouco se avançou nas últimas décadas (ONU, 2016).

Dessa forma, ao fazer atendimento em maior parcela de mulheres trabalhadoras do setor informal e que possuem baixa renda, o PMCMV faixa 1 executado em Macapá nas experiências do residencial Macapaba I e II, tem seus objetivos de redução do déficit habitacional, alinhado também aos preceitos da inclusão e desenvolvimento social e econômico. Assim sendo, a perspectiva de igualdade de gêneros é vista também como precedente que transcende o direito humano à moradia digna.

Considerando a identificação do estado civil dos beneficiários Macapaba I e II, o levantamento mostra que 85,2% se declararam solteiros, demais são casados, divorciado, união estável, viúvo(a) conforme retrata o Gráfico 2.

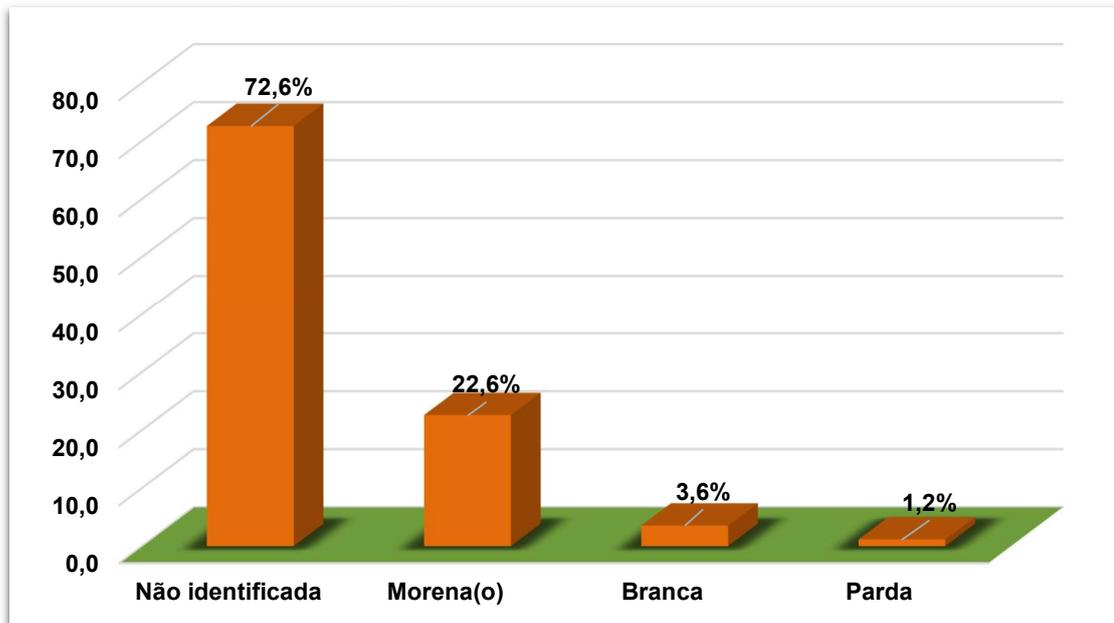
Gráfico 2 – Identificação do estado civil dos beneficiários.



Fonte: Pesquisa do autor (2022).

Para identificação da cor da pele conforme descrito na certidão de nascimento do beneficiário, majoritariamente 72,6% não possuía esta informação disponível na documentação, mesmo sendo inusitado, aparece a cor moreno(a) com 22,6%, brancos e pardos são minorias (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Identificação da cor da pele conforme descrito na certidão de nascimento do beneficiário.



Fonte: Pesquisa do autor (2022).

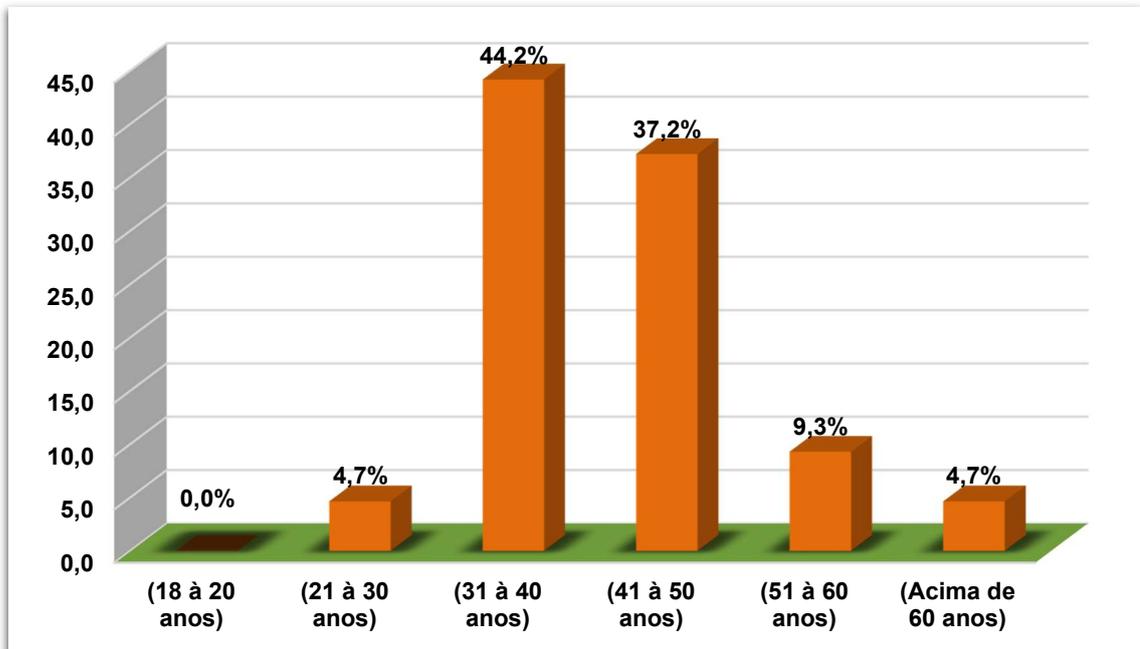
Embasado no conhecimento gerado do contato direto e as informações constituídas pelos gestores/colaboradores da Caixa Econômica Federal no Amapá com os indivíduos contemplados pelo PMCMV faixa 1 no projeto Macapaba, foi possível verificar que uma parcela significativa dos beneficiários, era constituída por pessoas negras, evidenciam-se com isso, as falhas do sistema ao registrar as políticas de firmação e de direitos reservados a grupos étnicos.

A menção a tal indicador deve-se a premissa de que a redução das desigualdades socioeconômicas no espaço urbano se encontra, naturalmente, com as demandas por redução de tais disparidades, justamente ao tratar-se de pessoas negras em espaços urbanos fragmentados, periféricos, marginalizados e permeados de vulnerabilidades. O que implica na necessidade de priorização dentro de políticas públicas como o PMCMV destes grupos sociais. Desse modo, a superação das desigualdades sociais e econômicas entre pessoas dos diversos grupos étnicos requer que as condições de vida digna e a moradia incluam os grupos mais vulneráveis. No caso do Amapá as pessoas negras e pardas compõem maior parcela da população, não sendo diferente esse aspecto na cidade de Macapá.

Adentrando no quesito faixa etária prevalecem os indivíduos com idade entre 31 a 40 anos e 41 a 50 a 60 anos, nos percentuais 44,2% e 37,2% respectivamente (Gráfico 4). Importante frisar que a parcela mais jovem entre 18 e 30 anos, assim como

os mais velhos de 51 e acima disso são minoria entre os contemplados no projeto Macapaba I e II.

Gráfico 4 – Faixa etária dos beneficiários.



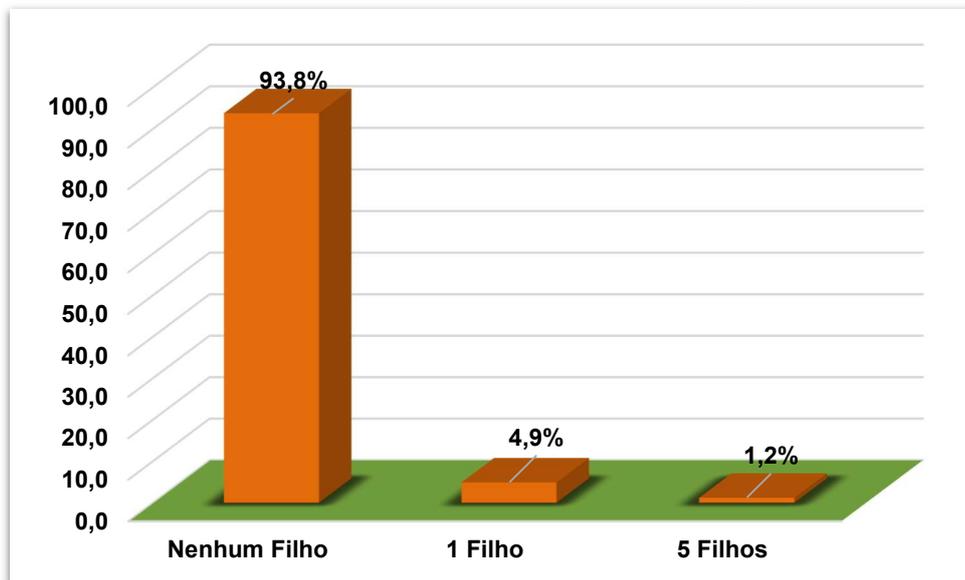
Fonte: Pesquisa do autor (2022).

O quantitativo de filhos declarados corresponde a 93,8% os que não possuem nenhum filho, 4,9% têm 1 filho e 1,2% possuem 5 filhos (Gráfico 5). Um dado que chama atenção na pesquisa é a não declaração de filhos nos formulários de inscrição. A maioria dos indivíduos não declara dependentes e algumas impressões coletadas nas entrevistas de participantes do programa podem explicar isso. Primeiro, não possuem certidão de nascimento dos filhos. Um direito que parece básico a princípio não é procurado pelo cidadão enquadrado no programa ou não é ofertado adequadamente à população, o fato é que a maioria dos indivíduos contemplados não apresenta documentação comprobatória.

Uma parcela significativa dos beneficiários, não tinham os próprios documentos básicos de identificação e enquadramento no programa de habitação, tendo que tirá-los de maneira rápida para “não perderem a oportunidade”, deixando a documentação de dependentes para um outro momento. Um segundo ponto era tentar dar celeridade na inscrição, na visão de “quanto menos documento, menos burocracia”, logo a informação também poderia ser omitida no ato da inscrição sem prejuízo, pois não havia benefício algum na seleção de famílias com mais filhos. Cada estado poderia flexibilizar a prioridade de seleção com base na quantidade de menores sob

responsabilidade da mulher, entretanto no Amapá não houve tal flexibilização e a seleção seguiu o rito geral do programa.

Gráfico 5 – Quantitativo de filhos declarados no decorrer do processo.



Fonte: Pesquisa do autor (2022).

Na profissão declarada pelo beneficiário nota-se uma diversidade de ocupações dentre as quais destacam-se os autônomos 19,4%, dona de casa 16,1%, diarista 8,6%, auxiliar de serviços gerais 6,5% e outros elencados na Tabela 5.

Tabela 5 – Profissão/ocupação declarada pelo beneficiário.

PROFISSÃO DECLARADA	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
AUTÔNOMO(A)	18	19,4
ASSISTENTE ADMINISTRATIVO	2	2,2
AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE	1	1,1
AGENTE DE PROTEÇÃO DE AVIAÇÃO CIVIL	1	1,1
AGENTE DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE	1	1,1
APOSENTADO(A)	2	2,2
ARTESÃ	1	1,1
ASSISTENTE SOCIAL	1	1,1
ATENDENTE	3	3,2
AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS	6	6,5
COBRADOR(A) INTERNO	1	1,1
COZINHEIRA	1	1,1
DIARISTA	8	8,6
DONA DE CASA	15	16,1
ENCARREGADO DE FRIOS	1	1,1
ESTETICISTA	1	1,1
ESTUDANTE	3	3,2
EMBALADOR	1	1,1

GERENTE DE PRODUÇÕES	1	1,1
FUNCIONÁRIO PÚBLICO MUNICIPAL	1	1,1
MANICURE	2	2,2
MOTORISTA	2	2,2
MOTO-TAXISTA	1	1,1
PROFESSORA	1	1,1
RECEPCIONISTA	2	2,2
SECRETÁRIA	1	1,1
SEGURANÇA	1	1,1
SERVENTE	2	2,2
TÉCNICO(A) EM LABORATÓRIO	1	1,1
TÉCNICO(A) EM ENFERMAGEM	3	3,2
VENDEDOR(A)	3	3,2
VIGILANTE	4	4,3
SEM IDENTIFICAÇÃO DA PROFISSÃO	1	1,1
TOTAL	93	100

Fonte: Pesquisa do autor (2022).

O trabalho informal possui representatividade significativa no quadro situacional analisado. Nos contatos com o público-alvo era comum morarem em casas de famílias e trabalharem como domésticas, cozinheiras ou vendedoras autônomas. Em sua maioria tratava-se de atribuições relacionadas ao ramo de alimentação, como “batateiras”, “vendedoras de churrasquinho” e “fornecedoras de PF (Prato Feito)”, muito comum ouvir estas autodenominações no contato com os mutuários.

Na visão dos colaboradores CAIXA, a questão do trabalho necessita ser adicionado na avaliação dos projetos e até na revisão da política de habitação, pois os projetos residenciais não atendem à demanda por espaço de trabalho, especialmente desse segmento autônomo. É importante que haja projetos mistos que ofereça a moradia e um espaço que comporte atividades do comércio e serviços, pois mesmo isso não sendo inviabilizado no projeto a demanda dos moradores acaba por criar naturalmente esses espaços como no Macapaba (Foto 4).

Foto 4 – Empreendimentos informais criados no residencial Macapaba



Fonte: Pesquisa do autor (2022).

Moradia, trabalho e renda, são direitos humanos que estão fortemente conectados. Sendo o pilar de um desenvolvimento justo e menos excludente, a proteção e garantia desses direitos econômicos e sociais a todos os indivíduos exprime diretamente o sentido da dignidade. (COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA, 2001).

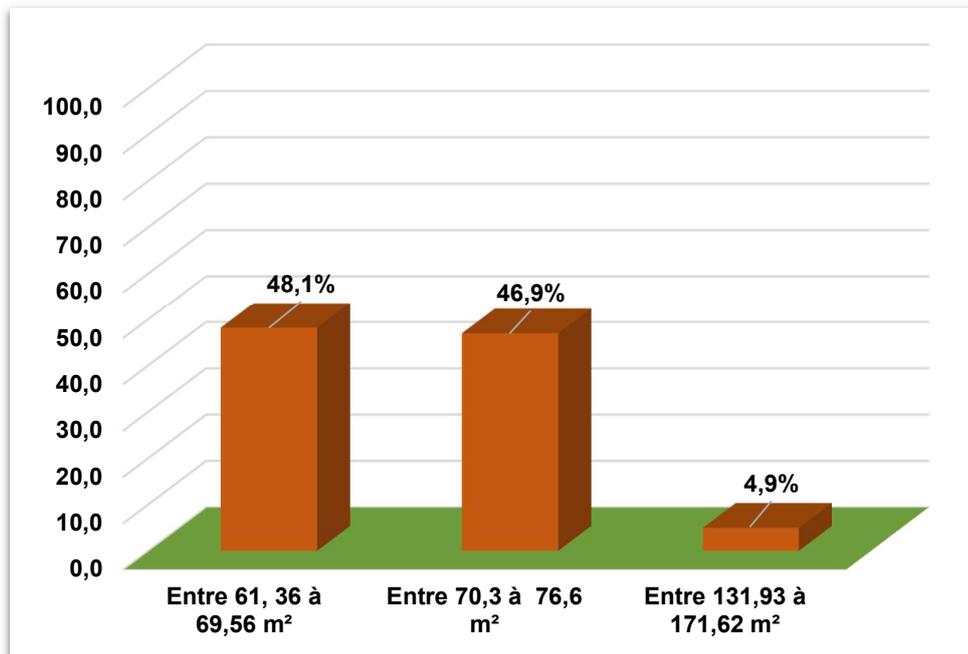
Assim como ocorre em todo Brasil no Amapá e delimitadamente em Macapá a desigualdade na distribuição de renda e na geração de postos de trabalho impede que muitos indivíduos tenham acesso à moradia digna, retrato que obriga uma parcela significativa da população a ocupar áreas inadequadas, espaços urbanos subnormais onde a dignidade humana fica comprometida. Nota-se que no ponto do direito ao trabalho digno, as políticas de habitação não são integradoras desta vertente dos direitos humanos, com isso, a replicação da falta de garantia desse direito é visível nos projetos do PMCMV, fato constatado na análise situacional do residencial Macapaba.

Ao voltar o olhar para a oferta de moradia a pessoas de baixa renda, sem trabalho de carteira assinada o PMCMV Macapaba cumpre um importante papel na viabilização do acesso a moradia a este público-alvo. Na experiência do Macapaba, pessoas sem comprovação de renda que declaram renda baixa e oriunda de atividade informais como mostrou a pesquisa dos relatórios da CAIXA foram contempladas e em maior número. Ressalta-se também que em qualquer outro tipo de financiamento de habitação fora do PMVMV este cenário jamais seria possível, pois a primeira exigência para fechamento de acordo e aprovação de financiamento é a comprovação de renda via contracheque, contrato de trabalho ou declaração de imposto de renda

de pessoa física. Isso impede que indivíduos como os que apresentam as características dos beneficiários do Macapaba consigam ter qualquer chance de admissão em processos dessa natureza.

Considerando o tamanho em metros quadrados das moradias do projeto Macapaba I e II levantados na pesquisa, observou-se o predomínio de espaços menores que variam de 61 a 76,6 m² e uma parcela reduzida de beneficiários que foram contemplados com espaços maiores entre 131,93 e 171,62 m² conforme retrata o Gráfico 6.

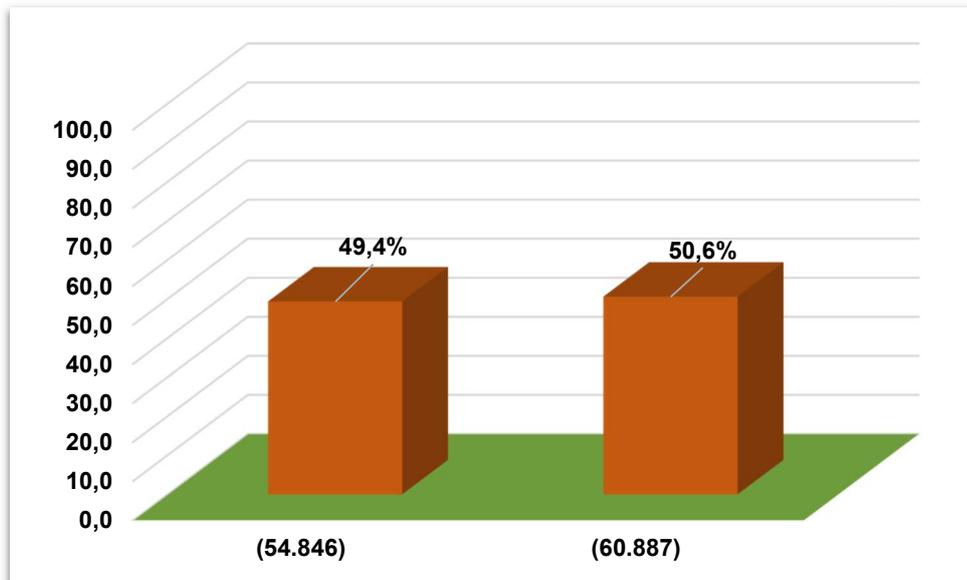
Gráfico 6 – Tamanho em metros quadrados das residências do Macapaba I e II



Fonte: Pesquisa do autor (2022).

O custo total do imóvel apresenta dois valores específicos R\$ 54.846 e R\$ 60.887 (Gráfico 7). O valor da parcela paga por imóvel está diretamente ligada ao valor total financiado, ressaltando-se que este valor se refere ao custo por parcela do financiamento do imóvel, o valor pago pelo beneficiário depende da renda declarada e ainda, parte do valor é subsidiado pelo PMCMV em até 90% no valor mensal como se mostra nos próximos dados apresentados.

Gráfico 7 – Valor total do imóvel dos contratos de financiamento do Macapaba



Fonte: Pesquisa do autor (2022).

Para os empreendimentos Macapaba I e II o valor máximo de um imóvel foi orçado pela construtora em R\$ 60.887,38 e aprovado nas avaliações técnicas do Governo do Estado do Amapá e Caixa Econômica Federal. Coube ao Governo do Amapá, com auxílio da CAIXA a definição de quais famílias receberiam o imóvel obedecendo aos critérios nacionais do programa e a seleção do trabalho técnico-social realizado pelo Estado.

Cabe aqui destacar que os valores dos imóveis, sem o endosso de parte montante advindo do PMCMV, tornariam impossível o acesso à moradia pelos atuais beneficiários do Macapaba, pois a renda declarada pelos indivíduos é ordinária frente a toda necessidade da família a ser subsidiada por uma renda tão baixa, conforme é demonstrado em sequência desta análise.

Sobre isso Rossbach (2005) menciona que a Caixa econômica Federal em termos de habitação desenvolve papel chave na operação de programas habitacionais e mercado formal de crédito imobiliário. Problemas fundiários de legalização do acesso à terra é um fator limitante a oferta de moradia, ainda, burocracias e elevados custos produtivos de habitação formal deixa as pessoas de baixa renda fora do alcance de uma moradia face a lógica de mercado capitalista.

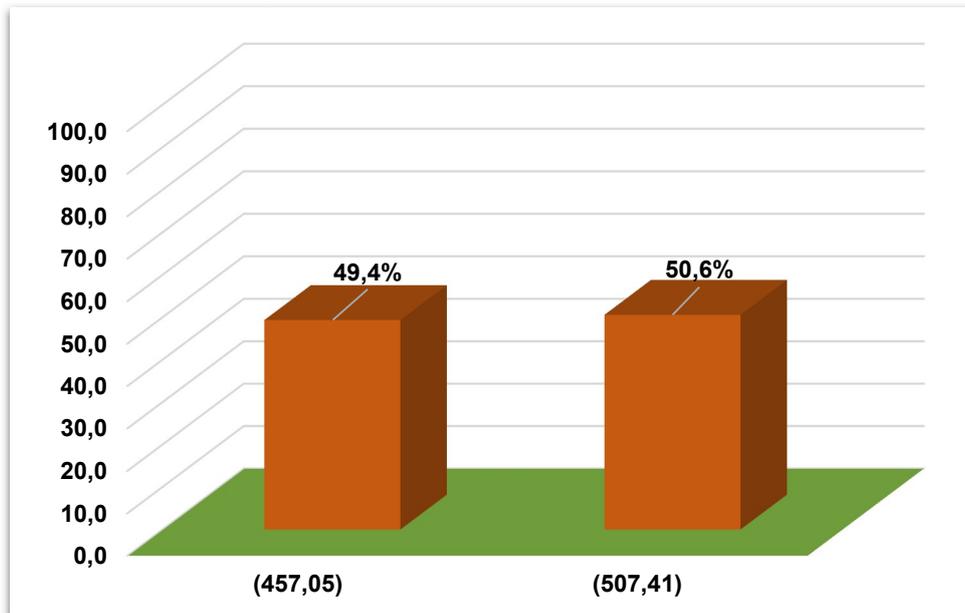
Desse modo, os subsídios para habitação em todo Brasil são restritos e versam sob uma lógica regressiva e excludente e que acabam atendendo em maiores

volumes, apenas famílias com rendimento acima de cinco salários-mínimos, representando, somente 20% da população total do país. (ROSSBACH, 2005).

O PMCMV abarca a superação dessa restrição de acesso à moradia por famílias de baixa renda, e na experiência do residencial Macapaba, esse objetivo foi alcançado, como se denota na apresentação dos valores da faixa de renda declarada pelos mutuários do projeto.

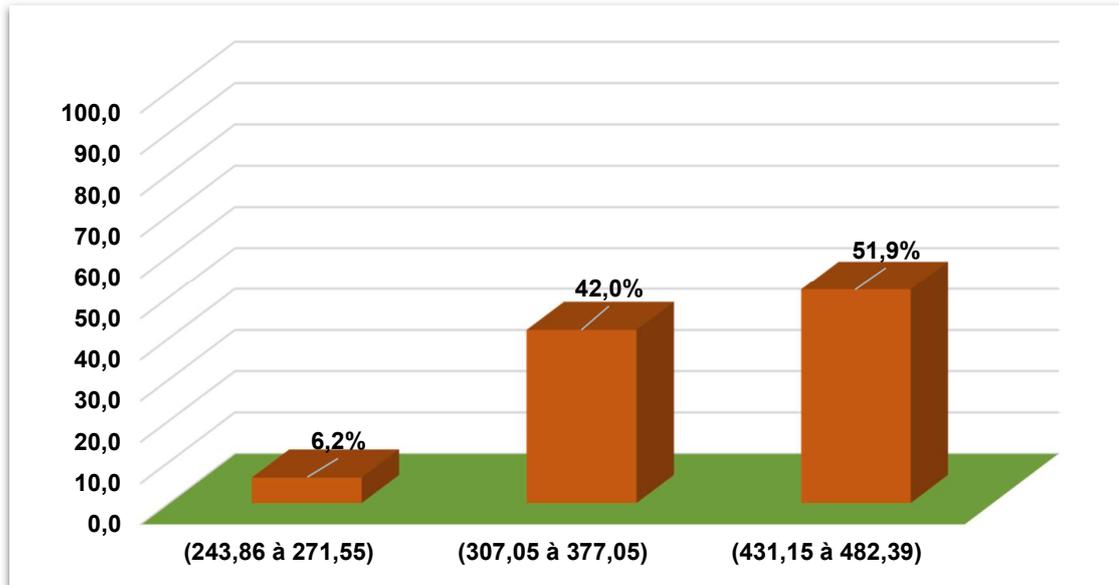
O preço de mercado da parcela do imóvel valorado para o residencial Macapaba I e II foi de R\$ 457,05 e R\$ 507,41 por unidade habitacional (Gráfico 8). Considerando, por exemplo, que um beneficiário com renda familiar inferior ou até 1 salário-mínimo já teria, no mínimo, 50% da receita familiar comprometida. O valor de contrapartida injetado através dessa política pública é significativo ao observamos o valor da parcela do imóvel e a quantia financiada com recurso público como mostra o Gráfico 9.

Gráfico 8 – Valor integral da parcela referente aos imóveis do Macapaba I e II



Fonte: Pesquisa do autor (2022).

Gráfico 9 – Valor de subversão FAR (valor pago/coberto pelo governo) no PMCMV Macapaba



Fonte: Pesquisa do autor (2022).

Considerando o prazo máximo de financiamento em 120 meses, o teto superior de uma parcela mensal de financiamento custaria R\$ 597,41. Há de se ponderar que não incidem juros sobre o financiamento e as tarifas decorrentes da contratação são custeadas pelo Estado. É nesse ponto que entram as subvenções do governo federal, um auxílio federal de abatimento das parcelas mensais dos mutuários beneficiados com o programa. Como contrapartida contratual o mutuário se obriga a manter o valor residual da parcela abatida pela subvenção em dia, ou seja, adimplente.

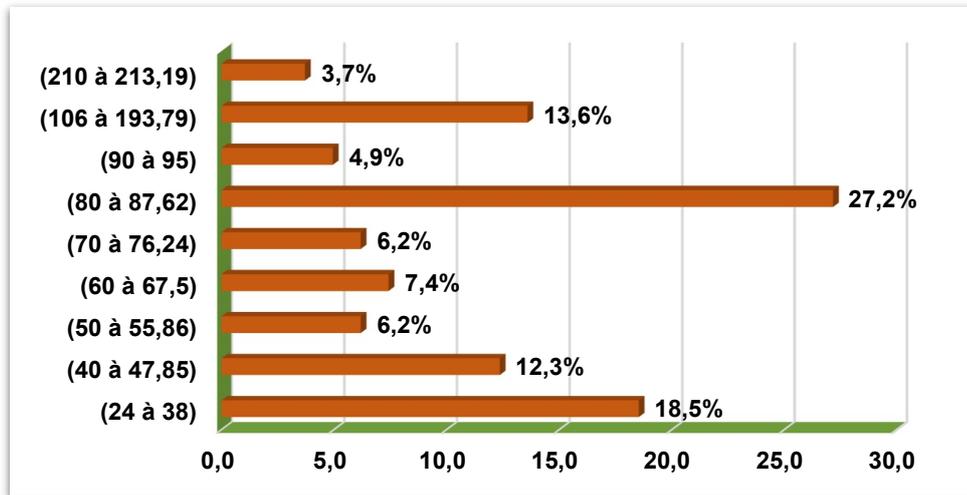
No âmbito do PMCMV – Faixa 1, há o Fundo de Arrendamento Residencial, ou FAR, mantido pelo governo federal e criado com a finalidade específica de manter subvenções dos programas habitacionais federais. Popularmente conhecido como “fundo perdido”.

As subvenções FAR são calculadas baseadas no critério de renda do beneficiário e de forma bem simplificada, quanto menor a renda declarada maior a subvenção podendo chegar até 90% do valor mensal.

Para o valor máximo de imóvel no Amapá, orçado para ao Macapaba I e II, no valor de R\$ 60.887,38, considerando a incidência de 90% de subvenção e o prazo de 120 meses, o valor mensal do financiamento custaria R\$ 50,73 e ao final do prazo o cidadão receberia o título definitivo de propriedade do imóvel bastando estar adimplente com o contrato. Como demonstra o Gráfico 10, o valor da parcela paga pelo beneficiário é inferior a 50% do montante final, pois o valor máximo pago varia entre

R\$ 210,0 a 213,19, e mínimo R\$ 24,0 a 38,0. O valor predominante de parcela paga ficou na faixa de R\$ 80,0 a 87,62 com percentual de 27,2%.

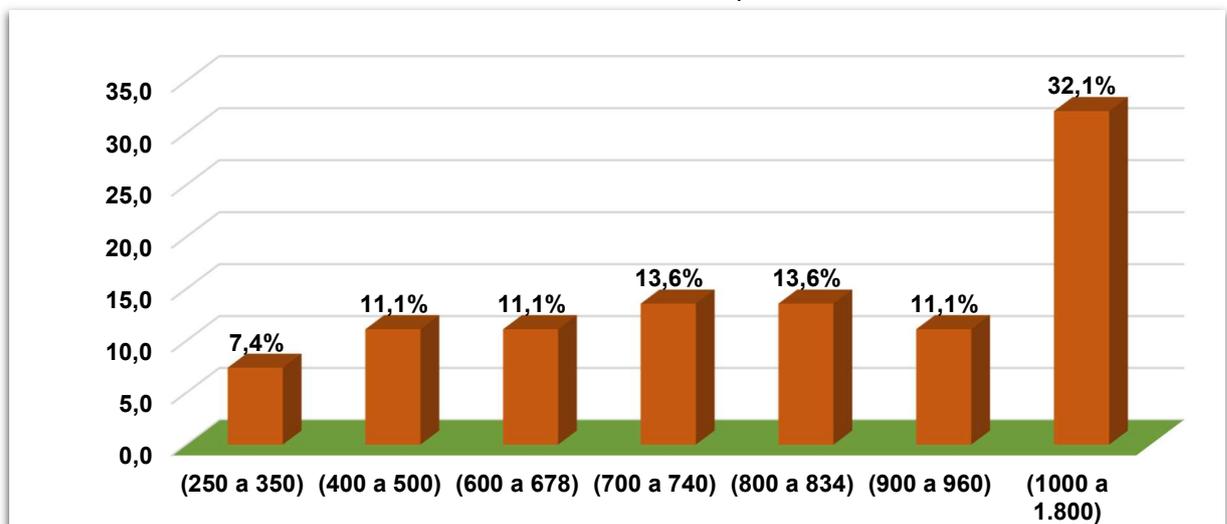
Gráfico 10 – Valor da parcela paga pelo beneficiário do Macapaba I e II



Fonte: Pesquisa do autor (2022).

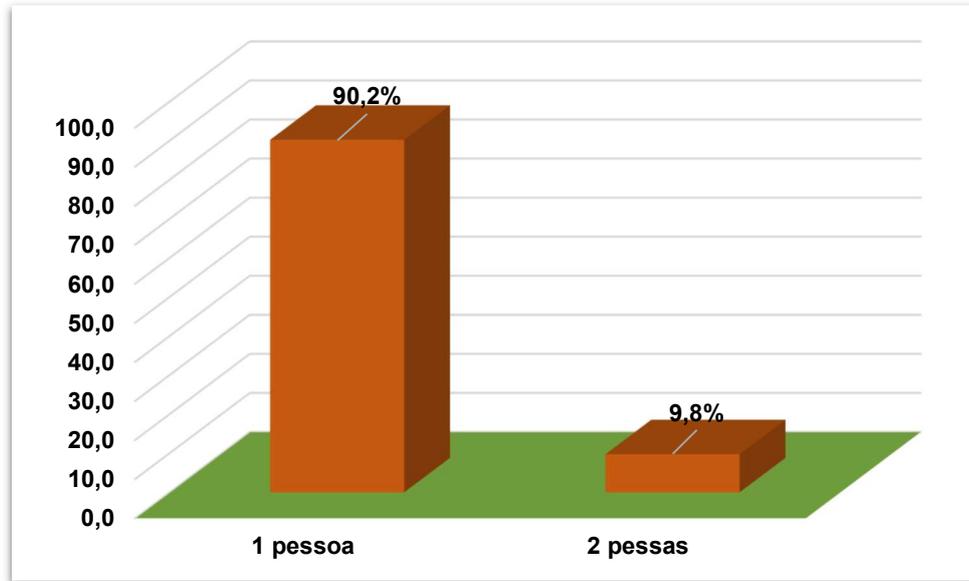
O ponto chave que denota a renda familiar dos beneficiários do Macapaba I e II retrata um grupo de indivíduos que possuíam em maior número renda inferior a um salário-mínimo, variando na faixa entre R\$ 250,0 a R\$ 960,0, o valor máximo de renda declarada foi de R\$ 1.800,00, montante que não atinge quantia superior a 2 salários-mínimos, como mostra o Gráfico 11. Quanto ao total de membros que contribuem com a renda familiar, sobrepõem-se no cenário 90,2% os que têm somente um membro que possui renda (Gráfico 12).

Gráfico 11 – Total da renda familiar dos beneficiários do Macapaba I e II



Fonte: Pesquisa do autor (2022).

Gráfico 12 – Quantidade de membros da família do beneficiário que possui renda.



Fonte: Pesquisa do autor (2022).

A renda como muito foi mencionada é um aspecto definidor para acesso a moradia e é o quesito com peso na avaliação da seleção dos beneficiários de projetos do PMCMV. No que compete a CAIXA, no processo de contratação de financiamento da unidade habitacional, o mais importante é garantir o comprometimento mínimo na renda do mutuário no pagamento da parcela, pois nesse aspecto a dignidade e bem-estar das famílias se sobrepõem a qualquer outro quesito exigido pelo ente financiador.

Nas entrevistas qualitativas realizadas com três importantes personagens participantes do processo analítico dos beneficiários em atendimento as regras estabelecidas a mutuários do PMCMV- Faixa 1 selecionados para o projeto Macapaba I e II, ouviu-se os relatos dos então encarregados/servidores da Caixa Econômica Federal no Amapá, pela Gerência de Governo, Coordenação de Habitação e Gerência de Filial de Habitação (N1, N2, N3, respectivamente).

Ao fazerem a descrição a respeito de como ocorreu o fluxo do processo de concessão das unidades habitacionais dos residenciais Macapaba I e II, os entrevistados esclareceram que:

N1: O PMCMV nasceu da necessidade de se agilizar a construção de casas para redução de déficit habitacional, pois o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) não conseguiam dar uma resposta significativa frente aos desafios da habitação de interesse social no Brasil. A participação de vários atores no processo de concessão tornava complexo atingir os objetivos do programa e

fazia-se necessário otimizar o procedimento. Com a participação ativa da iniciativa privada na construção foi possível, de fato, acelerar o crescimento do programa, havendo uma “explosão” de contratações e empreendimentos, alguns padecendo de critérios para a contratação

N3: O processo inicia com a apresentação de proposta de execução do PMCMV por parte do governo ou prefeitura para a CAIXA. A CAIXA analisa sob o aspecto técnico e legal o enquadramento da proposta ao programa. Quando aprovado, assinasse o compromisso de cumprimento das partes e posteriormente o chamamento das empresas interessadas em executar o projeto. A empresa deve ser avaliada em seu aspecto técnico e financeiro pela CAIXA. Ao ser aprovada, a empresa assina o contrato de execução de obra em conjunto com o ente da federação e CAIXA. As obras se iniciam e em paralelo a seleção das famílias por parte do governo ou prefeitura, baseada no CADUNICO. Ocorre o trabalho técnico-social para averiguação da situação dessas famílias e enquadramento no programa. Finalizadas as obras e seleção, passasse para a assinatura de contrato com as famílias e após isso a entrega das chaves.

Compreender como ocorre as ações do processo sob a égide da responsabilidade da Caixa Econômica Federal é fundamental à visualização dos objetivos norteadores das operações empenhadas pela instituição, uma vez que a CAIXA passa a ser um dos elementos ao qual é atribuída a viabilização da política de habitação de interesse social por parte do governo federal.

Analisando os relatos observa-se a complexidade envolvida por traz das ações executadas pela Caixa Econômica Federal no Amapá. Neste cerne, algumas etapas do processo são executadas de modo “arranjado” devido as demandas e especificidades locais que vigoram. No entanto, os interesses envolvidos na execução do projeto de redução do déficit de habitação de Macapá foram implementados e a movimentação desde a etapa de apresentação do projeto Macapaba I e II, gerou fluxos, seja pela vigência da colaboração e consenso que se buscou entre os interesses público, privado e as demandas da sociedade civil, como também pelos impactos sociais e econômicos atrelados a geração de emprego e renda, reestruturação do espaço urbano necessária a ampliação da oferta de moradia popular na cidade de Macapá.

Não se nega com isso as inconveniências resultantes de alguns arranjos que permeiam a execução de projetos desta envergadura, mas ressalta-se que a oferta de moradia à população de Macapá foi efetivada nos moldes concebidos pela política de habitação do país, ressaltando que o desenho dos planos de habitação, são igualmente projetados para todos os territórios nacionais, sem distinção ou consideração de disparidades regionais.

Na exposição das opiniões dos agentes da CAIXA sobre como a concessão de unidade habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida - Faixa 1, para os residenciais Macapaba I e II, contribuiu para o desenvolvimento social, econômico e na redução do déficit habitacional de Macapá, a percepção dos entrevistados denota que:

N1: A produção de unidades habitacionais com tecnologias até então inéditas no estado ajudou a desenvolver a construção civil; da forma como foi conduzido o programa, não há como dizer em termos técnicos se houve contribuição para a redução de déficit habitacional do estado em decorrência do residencial Macapaba, principalmente por conta do trabalho técnico-social. Mas, o fomento da economia no entorno dos residenciais, gerou demanda para vários segmentos, ainda que de maneira informal.

N2: O desenvolvimento gerado a partir do programa é, na maioria, informal e a falta de equipamentos públicos gera um desenvolvimento social em menor escala; A falta de uma seleção criteriosa fez a contribuição ser menos efetivo em todos os aspectos.

N3: A informalidade prevalece no mercado gerado em decorrência dos programas habitacionais; O desenvolvimento social é relativo, pois não se tem a real certeza de que a família contemplada realmente precisava da casa.

Nessa perspectiva entende-se que tanto o desenvolvimento quanto a efetividade do direito à moradia não apresentam parâmetros estabelecidos pela Caixa Econômica Federal que abarquem a verificação e mensuração dos elementos certificadores de sua efetividade, essa é uma falha do sistema como um todo.

Em se tratando dos desafios/obstáculos enfrentados na execução do processo de concessão de unidade habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 1 para os residenciais Macapaba I e II os apontamentos dos gestores da Caixa Econômica corroboram que:

N1: A participação de inúmeros atores intermediários; o processo licitatório baseado no rito de contratação da lei 8666 para as empresas participarem, que posteriormente se transformou em chamamento público; O volume excessivo de unidades habitacionais por empreendimento, modular em 500 unidades por empreendimento facilitou o processo de construção e atendimento às famílias beneficiadas; O trabalho técnico-social do programa, que consiste no levantamento socioeconômico das famílias beneficiadas e a seleção, poderia ter um refinamento para não suscitar dúvidas quanto a seleção; A ausência dos equipamentos públicos antes da inauguração dos empreendimentos. Também o equipamento público tudo aquilo que uma família precisa para o bem-estar: creche, escolas, posto de saúde, posto de segurança pública, abrigos para transporte público, áreas de lazer, feiras, supermercados e etc; "O Macapaba, hoje, é um desafio para o estado conseguir reverter essa situação de total descontrole sobre o uso das unidades habitacionais e os seus equipamentos públicos"; A disponibilidade de áreas dentro da malha urbana para realização de projetos que já tenham no entorno os equipamentos públicos.

N2: O programa, “no papel”, é excelente, entretanto a execução não está condizente com o proposto; A seleção das famílias é o principal entrave do programa; Trazer as famílias para uma realidade que terá que pagar contas de luz, água, taxa condominial e maiores despesas com transporte, ao passo que em uma invasão não se paga isso, compromete o orçamento mensal da família, gerando evasão do empreendimento; A família contemplada “não está acostumada” a morar em um apartamento o que gera um retorno para a invasão e a situação de aluguel do apartamento; A falta dos equipamentos públicos foi um dos principais entraves e contribuiu para o avanço da violência nos empreendimentos; Trabalho técnico-social com maior qualidade.

N3: O trabalho técnico-social não traz a segurança de que a família realmente necessitava da casa, pode ter ocorrido falha na seleção das famílias; Os equipamentos públicos deveriam ter sido entregues antes da inauguração dos residenciais; As realidades das famílias que moravam em um espaço mais amplo e tiveram que se adequar a viver em condomínio.

Evidencia-se, portanto, uma rede extensa de impactos sociais, econômicos e no âmbito da oferta de moradia, no entanto os impactos, sejam eles positivos ou negativos, se desdobram em novos desafios e obstáculos, tanto no sentido de manter e ampliar resultados positivos, como pensar soluções para as anomalias que se consolidam nas diferentes fases de um projeto do PMCMV.

Sobre o que poderia ser executado de forma diferente nas etapas do processo de concessão de unidade habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 1 para os residenciais Macapaba I e II segundo a opinião dos especialistas da CAIXA, as citações indicam:

N1: A construção em etapas facilitaria a ocupação desordenada, traria qualidade na seleção e reduziria sobremaneira a evasão de famílias; Melhoramento no trabalho técnico-social que consiste na seleção das famílias; A entrega dos equipamentos públicos antes da inauguração do empreendimento, pois ao sair de uma realidade, a família contemplada se viu confusa ao não ter acesso a itens básicos para a sobrevivência, por conseguinte assinou o contrato e abandonou o imóvel, abrindo espaço para o “submundo”, milícias e tráfico; Ressalto que as lições aprendidas no processo do Macapaba, apesar de custosas ao estado, serviram para aprimorar o processo em residenciais futuros.

N2: Trabalho técnico-social na seleção das famílias; Equipamentos públicos junto com a entrega do empreendimento.

N3: A seleção das famílias. Esse foi o ponto crucial.

Observa-se que as indicações convergem em alguns pontos de adversidades a serem trabalhadas, tal como a fase processual de seleção das famílias. A reflexão referente a essa conjuntura retrata pelos funcionários da CAIXA remete ao ponto em

que o problema não está necessariamente na elaboração de projetos de moradias populares, mas sim, no formato como essa política tem sido desenhada e como as instituições têm dificuldade de identificar e confirmar com precisão as informações sobre os indivíduos beneficiários. Porém, como foi apontado nesta pesquisa e se tratando do residencial Macapaba I e II, foram selecionadas pessoas de baixa renda, em sua maioria mulheres, com ocupações informais, ou seja, mesmo com todas as falhas vigentes no sistema, os mutuários representam de forma significativa os indivíduos em situação econômica e social desigual e vulnerável.

A visão dos representantes da Caixa Econômica Federal no Amapá sobre o Programa Minha Casa Minha vida – Faixa 1, enquanto membro participante e atuante no processo de execução do programa é objetiva e clara quanto a importância e a primordialidade do PMCMV relativo à meta de redução do déficit por habitação em Macapá e no Amapá:

N1: Extremamente essencial para a população. Se corretamente executado, é a melhor solução para o problema da habitação no estado.

N2: Foi a forma mais próxima do ideal para a redução do déficit habitacional, sendo fundamental sua continuidade.

N3: Se aplicado de forma correta, é a solução para a habitação no Brasil.

Também ao expressarem seu ponto de vista a respeito da importância do Programa Minha Casa Minha vida – Faixa 1 sobre a premissa do direito à moradia na cidade de Macapá e a estratégia de redução do déficit por habitação os colaboradores da CAIXA ratificam a valia destes projetos:

N1: A correta execução do programa, desde a seleção da família até a entrega das chaves resgata a dignidade e efetivamente contribui para a redução do déficit habitacional.

N2: O programa é essencial para a redução de déficit habitacional considerando a grande necessidade do país.

N3: O único programa capaz de reduzir o déficit, entretanto carece de melhorias no processo, principalmente o de seleção das famílias.

Em decorrência, pontua-se que em Macapá os projetos do PMCMV - faixa 1, foram significativos para melhorar o cenário de redução déficit por moradia, pois somente no residencial Macapá I e II foram 3.559 beneficiários, esse número torna-se expressivo quando comparado, por exemplo, como sendo mais de 50% da população de municípios estado do Amapá, Itaubal, Serra do Navio e Pracuúba com população segundo as estimativas do IBGE (2022) de 6.400 pessoas, 6.301 e 5.632, respectivamente. Imaginemos, portanto, o significado de um residencial como o Macapaba executado em um destes três municípios.

Nesse hiato, não se pode afirmar, contudo, que tais projetos atendem a todas as demandas e critérios de uma habitação de interesse social de qualidade, como expõe os relatos, não foi exatamente sob esta lógica que processo se constituiu e se efetivou. Entretanto, corrobora-se que a execução desses projetos gerou mudanças vultosas no espaço urbano de Macapá, na descentralização da ocupação deste mesmo espaço, e principalmente ampliou e possibilitou o acesso a moradia por pessoas de baixa renda.

No entanto, considerando a definição de moradia como um direito atrelado a indicadores de habitabilidade, bem-estar e nível de vida suficiente, embasados nos dados obtidos neste estudo, é possível afirmar que em termos numéricos tem-se redução de déficit por habitação e impactos sociais e econômicos decorrentes do projeto Macapaba I e II, todavia, para confirmar impactos reais de acesso a moradia digna faz-se necessário a adoção de outros métodos científicos de análise.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sobre resolução para questão norteadora deste estudo, na premissa sobre quais os efeitos do Programa Minha Casa Minha Vida da modalidade Faixa 1 na redução do déficit habitacional, inclusão social e desenvolvimento urbano de Macapá, os resultados apontaram um aspecto positivo em termos quantitativos da oferta de moradia, concomitante a redução relativa do indicador de déficit na cidade de Macapá resultante da execução do PMCMV Faixa 1 na experiência do residencial Macapaba. O pressuposto da inclusão social foi ratificado na constatação e demonstração da efetividade de oferta de moradia em sua maioria a pessoas de baixa renda, que possui trabalho e renda oriundos de atividades comerciais e ofertas de serviços autônomos, e priorização das mulheres na contemplação da política de habitação executada em Macapá.

Conforme ressaltado por Maricato (2011) o PMCMV foi pensado e elaborado com objetivo de reduzir o déficit habitacional entre a população mais pobre, por meio da oferta de moradia em condições econômicas acessíveis. Nesse sentido o PMCMV faixa 1, alinha-se a esse objetivo cumprindo um papel importante tanto na mitigação do problema relacionado ao desprovimento de moradia, quanto ao trato de outras adversidades atrelado a esta questão, a exclusão social e econômica e a desigualdade constituída destes aspectos.

O desenvolvimento urbano também apresenta aspectos incorporados no projeto Macapaba, na estruturação de lotes legalizados, instalação de equipamentos públicos e oferta de serviços básicos essenciais de saúde, educação, transporte público, energia elétrica, água e asfaltamento. Não se afirma com isso que tais elementos atendem em sua totalidade a pré-requisitos de eficiência e qualidade na oferta, mas que no contexto analisado da cidade de Macapá, representa experiências planejadas de organização do espaço urbano que, mesmo não sendo ideal naquilo que pressupõe um desenvolvimento urbano eficaz, se difere em muitos aspectos da comum ocupação irregular e desordenada que ocorreu espontaneamente em Macapá durante todos esses anos de sua configuração e evolução urbana.

Nesse campo, entendemos que a moradia como disposto por Desordi e Strücker (2015) ao representar um direito mínimo para a vida com dignidade humana é fundamental para que ocorra a inclusão social. Desse modo

desenvolvimento urbano com planejamento urbano incorporado, como na experiência do projeto habitacional Macapaba I e II na prática configuram-se em avanços para a política inclusiva de moradia a pessoas das camadas sociais e econômicas menos favorecidas e que simultaneamente são as mais impactadas pela desigualdade socioeconômica.

Desse modo, considera-se que o Programa Minha Casa Minha Vida - Faixa 1, executado em Macapá, contribuiu para a redução das desigualdades socioeconômicas entre mulheres, pessoas de baixa renda, trabalhadores autônomos, denominado “o rosto do PMCMV no Amapá”. Promove-se, com isso, a inclusão social desses grupos e o desenvolvimento urbano, no exemplo do residencial Macapaba, e que possivelmente tal cenário se estende a outros projetos da mesma natureza, como nos residenciais, Jardim Açucena, Mestre Oscar, São José e Miracema.

Ratifica-se, portanto, a hipótese de investigação sobre a execução do PMCMV – Faixa 1 na cidade de Macapá ter contribuído sim para redução do déficit habitacional, a inclusão social e o desenvolvimento urbano de Macapá. Em se tratando do objetivo do estudo que buscava analisar a importância do Programa Minha Casa Minha vida – Faixa 1 no processo de desenvolvimento urbano e do direito à moradia na cidade de Macapá – Amapá, na conjectura da moradia com vistas a melhoria das condições sociais e econômicas da população constituinte da estrutura urbana desigual e excludente dos grupos sociais vulneráveis, o residencial Macapaba, cumpre seu papel tanto na redução do déficit habitacional, como na inclusão socioeconômica e no desenvolvimento urbano.

A premissa fundamenta-se na ideia que ao integrar a população de baixa renda que antes era excluída para a periferia como muito é frisado por Maricato (2000), Bonduki (2004), Rolnik (2011;2015) e trazer para um espaço melhor estruturado está-se buscando enfrentar problemas de habitação oriundos de um processo de urbanização extremamente excludente. Ainda que tal ação não resolva todos os desafios da oferta de moradia de qualidade, é um começo. Obviamente, entendemos que essa é uma política de desenvolvimento e planejamento urbano que requer muitas mudanças em se tratando do atendimento dos princípios do direito à cidade, e à moradia com inclusão social e econômica.

Novamente, reforçando que tal afirmativa, não implica necessariamente que todos os princípios do direito à moradia digna, da inclusão social e do desenvolvimento urbano, tenham sido atendidos nesta experiência, mas que no cenário analisado tem-se os elementos balizadores e propulsores da oferta de habitação e estruturação urbana e processos contínuos de organização do espaço urbano, atendendo a população que apresenta as características dos grupos sociais mais vulneráveis, tais como os são beneficiários do Macapaba, como mostrou os dados obtidos na pesquisa.

Como apontamento da Carta de Istambul, que menciona o direito à moradia integradora do direito econômico e social, com aplicabilidade progressiva, criticamente ressalta-se que, possivelmente, a falha no critério avaliativo do fator aplicabilidade progressiva seja o ponto equacional de maior demanda analítica a respeito da qualidade e eficácia da oferta de moradia por projetos como Macapaba na cidade de Macapá. Esse é o ponto chave para ultrapassarmos as limitações em termos de avaliações conjuntas de indicadores quantitativos e qualitativos sobre oferta, acesso e garantias do direito à moradia em Macapá.

Para implementar ações como as descritas, a própria Declaração de Istambul já trazia indicativos sobre a dinâmica necessária ao atendimentos desses objetivos, bem como, o desenvolvimento de mecanismo de exigibilidade do direito à moradia e ampliação dos espaços públicos de decisão configurados em: auditorias não-governamentais, orçamentos participativos, conselhos paritários e fundos públicos de moradia e política urbana, sistema público de informações, relatórios periódicos e indicadores sociais desagregados por gênero, idade e vulnerabilidade.

Todos esses pontos foram mencionados na entrevista com os colaboradores da CAIXA, descritos e debatidos como necessários a reavaliação de projetos de habitação em Macapá, sob a ótica das melhorias e aspectos que precisam ser revisados em futuros projetos de habitação de interesse social.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Nelson Tito da Silva. **Implantação da Habitação de Interesse Social Através do Programa de Aceleração do Crescimento e PMCMV em Macapá-AP**: Implementação de uma creche e de um espaço multiuso no conjunto residencial Mucajá. 105 f. TCC (Graduação) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2016.

BARBETTA, Pedro Alberto.; REIS, Marcelo Menezes; BORNIA, Antonio Cezar. **Estatística: para cursos de engenharia e informática**. São Paulo: Atlas, 2004.

BELUCIO, Lena Pereira. **CONJUNTO HABITACIONAL MESTRE OSCAR (AP) - Uma proposta de intervenção urbana**. 2016. 109 f. Trabalho de Conclusão de curso (Bacharel em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2016.

BEZERRA, Danielle. Caixa e BB concentram MCMV (Minha Casa Minha Vida) em faixas que misturam financiamento e subsídio. 2018. Disponível em: <https://daniellebezerraadvogados2.jusbrasil.com.br/noticias/635154325/caixa-e-bb-concentram-mcmv-minha-casa-minha-vida-em-faixas-que-misturam-financiamento-e-subsidio>. Acesso em 21 ago. 2020.

BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BORBA Andreilcy, Alvino; LIMA, Herlander, Mata. Exclusão e inclusão social nas sociedades modernas: um olhar sobre a situação em Portugal e na União Europeia. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 106, p. 219-240, abr./jun. 2011.

BRASIL, **Política Nacional da Habitação**. Ministério das Cidades, 2004. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf> . Acesso em 10 jun. 2019.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. 496 p.

_____. **Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. 3 ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008. 102 p.

_____. **Decreto nº 591, de 6 de junho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Brasília: Presidência da República, 1992.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Minha Casa Minha Vida – Habitação Urbana. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx>. Acesso em 21 ago. 2020b.

_____. Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades Recursos FDS. Disponível em: https://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/MANUAL_MCMV_ENTIDADES.pdf>. Acesso em 18 ago. 2020a.

CARDOSO, Adauto Lucio. (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, 2007.

CARDOSO, Adauto Lucio. Política habitacional no Brasil: Balanço e perspectivas. **Revista Proposta**, ano 30, n. 95, pp. 6-17, 2003.

CARTA MUNDIAL DO DIREITO À CIDADE. Documento produzido a partir do Fórum Social Mundial Policêntrico, 2006.

CORDEIRO, Kevin; MATSUNAGA, Melissa. Projetos Habitacionais empreendidos pelo Poder Público em Macapá-AP: de 1943 a 2008. **In. Anais XVIII ENANPUR**. ISSN: 1984-8781. Natal, 2019.

COSTA, Najara Mayla do Socorro Veiga. **Produção Habitacional em pequenas cidades paraenses**: Análises do Programa Minha Casa Minha Vida e Planos Locais de Habitação de Interesse Social. 233 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Pará, Belém, 2016.

COMISSÃO DE CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS. Terra, Trabalho e Moradia – Direitos Humanos Econômicos. Cartilha Cidadania e Direitos Humanos. Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. 25 f. 2001.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Documento adotado e proclamado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. UNICEF, 2009.

DECLARAÇÃO DE ISTAMBUL. Encontro para Avaliação do Habitat II. Curitiba: IPARDES, 1997.

DESORDI, Jordana Laís; STRÜCKER, Bianca. **Direito a moradia e inclusão social**: aspectos positivos e negativos do "programa minha casa minha vida. Barbarói, Santa Cruz do Sul, Edição Especial n.44, p., jul./dez. 2015.

DIÁRIO DO AMAPÁ. Residencial Jardim Açucena: Começa a mudança dos contemplados. **Diário do Amapá**. Macapá-AP, 07 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://www.diariodoamapa.com.br/cadernos/cidades/residencial-jardim-acucena-começap-a-mudanca-dos-comtemplados/>. Acesso em: 15 ago., 2019.

DUTRA, Renan Silva Dutra; MATINS, Gesaina Martins; RAMALHO, Nathalia Carneiro Ramalho; DUTRA, Paula Silva Dutra; ALMEIDA, Daniel dos Santos Almeida. Desigualdade econômica e desigualdade social: um elo que não se desprende. In: **XXXVII Encontro Nacional de Engenharia de Produção** “A Engenharia de Produção e as novas tecnologias produtivas: indústria 4.0, manufatura aditiva e outras abordagens avançadas de produção”. Joinville, SC, Brasil, 10-13 out., 2017.

ESTADÃO. Quais são as faixas do Minha Casa Minha Vida em 2020? 2020. Disponível em: <https://imoveis.estadao.com.br/minha-casa-minha-vida/quais-sao-as-faixas-do-minha-casa-minha-vida-em-2020/>. Acesso em: 21 ago. 2020.

FERRARI JÚNIOR, José Carlos. Limites e potencialidades do planejamento Urbano: Uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras. **Cadernos Estudos Geográficos**, Rio Claro, n.2, v.1, p.15-28, jun., 2004.

FERREIRA, Simone Dias. **A lógica da ação coletiva na construção do plano diretor do município de Oiapoque**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2018.

FERREIRA, Simone Dias; FEIJÃO, Antônio da Justa; FERREIRA, José Francisco de carvalho; TOSTES, José. Alberto. Habitar é mais que Morar: o caso do Jardim Açucena na cidade de Macapá. In. **XVII ENANPUR**. São Paulo, 2017.

FLICK, Uwe. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

FRAZÃO, Fernando. Bolsonaro acaba com a faixa 1 do Minha Casa Minha Vida. Agência Brasil, 2019. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2019/11/bolsonaro-acaba-com-a-faixa-1-do-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em 21 ago. 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit Habitacional no Brasil - 2015**. Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos1/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3>. Acesso em 10 de jun. 2019.

_____. **Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019**. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte: FJP, 2021. 169 p.

_____. Centro de Estatística e Informações. Déficit habitacional no Brasil 2013-2014. 2016. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/informativos-cei-eventuais/634-deficit-habitacional-06-09-2016/file>>. Acesso em: 13 mai. 2022.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Orgs). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Métodos e técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Maiara da Silva. Espaço e território usado em uma política habitacional. In: STEINBERGER, Marília (Org). **Território, Estado e Políticas Públicas Espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2013. p. 265-286.

GUEDES, Vinícius Mancini. **Planejamento Urbano e Princípios da Igualdade**. 177 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Base de microdados. 2018.

_____. Cadastro Central de Empresas 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/cempre/quadros/brasil/2018>. Acesso em: 24 ago. 2020

_____. Densidade demográfica: IBGE, Censo Demográfico 2010, Área territorial brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/macapa/panorama>. Acesso em: 24 ago. 2020.

_____. População estimada. IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Estimativas da população residente, 2019. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/macapa/panorama>. Acesso em: 24 ago. 2020.

_____. População no último censo: IBGE, Censo Demográfico 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/macapa/panorama>. Acesso em: 24 ago. 2020.

_____. Universo – Características da população e dos domicílios de Macapá. 2010a. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/macapa/pesquisa/23/24304>. Acesso em: 24 ago. 2020.

_____. Universo – aglomerados subnormais de Macapá. 2010b. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/macapa/pesquisa/23/25359>. Acesso em: 25 ago. 2020.

INSTITUTO TRATA BRASIL. Painel Saneamento Brasil – Município de Macapá. 2018. Disponível em:

<https://www.painelsaneamento.org.br/localidade/index?id=16003>>. Acesso em: 25 ago. 2020.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Retrato das desigualdades desigualdade de gênero e raça**. 4 ed. Brasília: Ipea, 2011. 39 p.

_____. **A questão da desigualdade no Brasil**: como estamos, como a população pensa e o que precisamos fazer. CAVALCANTE, Pedro (Organização). Brasília: IPEA, 2020.

LACERDA, Fernanda. Faixa 1 do MCMV tende a desaparecer, diz sindicato da habitação. *Jornal Folha de São Paulo*, 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/12/faixa-1-do-mcmv-tende-a-desaparecer-diz-sindicato-da-habitacao.shtml> . Acesso em: 21 ago. 2020.

LAVORATTI, Liliana. Direito só no papel – falta de moradia afeta milhões de brasileiros. São Paulo: IPEA, 2009. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1237:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 17 ago. 2020.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

MACAPÁ. Prefeitura Municipal de Macapá. Lei Complementar nº 028/2004 - **DO PERÍMETRO URBANO DO MUNICÍPIO DE MACAPÁ**. Publicada em 2004. Disponível em: <https://macapa.ap.gov.br/arquivos/planodiretormacap/Lei%20do%20Perimetro%20Urbano.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2020.

_____. **Plano Diretor de Desenvolvimento urbano e Ambiental de Macapá**. Macapá, P.M.M. – SEMPLA, IBAM. 2004. 81p.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARGUTI, Bárbara Oliveira. **Conjuntos habitacionais – estruturação socioespacial e acesso à cidade no município de Santo André**. 2012. 161 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado. **Revista Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 21-33, 2000.

_____. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. **Cadernos MetrÓpole**. v.21, p.33-52, 2009.

_____. Brasil 2000: qual planejamento urbano? **Cadernos IPP UR**, Rio de Janeiro, Ano XI, n. 1 e 2, p. 113-130, 1997.

_____. Nossas cidades estão ficando inviáveis. **Revista de informações e debates do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Ano 8, Ed.66, 27 jul., 2011.

MOREIRA, Camila Fernandes; LEME, Alessandro André. Moradia e desenvolvimento: aspectos jurídicos e políticas públicas setoriais no Brasil. **Anais**. I Circuito de Debates Acadêmicos, CODE, IPEA. p.20, 2011.

MATIAS, Keidy Narely Costa. Henri lefebvre e a dialética da tríade: considerações sobre a produção social do espaço. **Revista NORUS**, v4, n.6, jul./dez., 2016.

MATOSO, Filipe. Governo lança terceira fase do programa Minha Casa, Minha Vida. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/03/governo-lanca-terceira-fase-do-programa-minha-casa-minha-vida.html#:~:text=O%20governo%20federal%20lan%C3%A7ou%20nesta,de%20moradias%20populares%20at%C3%A9%202018..> Acesso em: 18 ago. 2020.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Plano Nacional de Habitação. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação, 2010. 212 p.

_____. Programa Minha Casa, Minha Vida. Brasília: Ministério das Cidades, 2013.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil. In: DINIZ, C.C.; CROCO, M. A. (Eds.). **Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 61-85.

NUNES, Janary Gentil. **Relatório das atividades do Governo do Território Federal do Amapá, em 1944**, apresentado ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República pelo Capitão Janary Gentil Nunes, Governador do Território. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946.

OLIVEIRA, Gesner; SCAZUFCA, Pedro; MARGULIES, Beatriz Nogueira. Ranking do Saneamento – Instituto Trata Brasil 2020 (SNIS 2018). São Paulo: Instituto Trata Brasil, 2020. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/itb/ranking_2020/Relatorio_Ranking_Trata_Brasil_2020_Julho_.pdf>. Acesso em 25 ago. 2020.

OLIVEIRA, José Ademir de. Cultura nas (das) pequenas cidades da Amazônia brasileira. In. VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. **A questão social no novo milênio**. Coimbra, 17 a 18 set., 2004.

OLIVEIRA, Fernanda Martinez. O programa minha casa, minha vida, 2009-2014 e a participação democrática dos movimentos e organizações sociais: impacto na inclusão social por meio da efetivação do direito à moradia. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**; v. 9, n. 44, 2004.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. DESIGUALDADE SOCIAL: uma trajetória de insistência no Brasil. In: **VII Jornada Internacional de Políticas Públicas**. Universidade Federal do Maranhão. p. 1-13, 25-28 ago. 2015.

ONU. ONU Mulheres - Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres. **Mais igualdade para as mulheres brasileiras**: caminhos de transformação econômica e social. Brasília: ONU Mulheres Brasil, 2016.

PACTO INTERNACIONAL SOBRE OS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. Adotado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela resolução 2200A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1966.

PIOVESAN, Eduardo. Definidas regras para segunda fase do Minha Casa, Minha Vida. Brasília: Agência Câmara de Notícias, 2011. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/227392-definidas-regras-para-segunda-fase-do-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em 18: ago. 2020.

PORTO, Jadson Luís Rebelo. **Aspectos da ação do estado na fronteira amazônica**: A experiência do Território Federal/Estado do Amapá. Macapá: Jadson Porto, 2005. 30 p., 16 x 23 cm. (Série Percepções do Amapá). ISBN 85-903741-7-3. 2 v.

PRESTES CONSTRUTORA E INCORPORADORA. Saiba como funciona o programa Minha Casa Minha Vida. Disponível em: https://www.prestes.com/blog/como-funciona-o-programa-minha-casa-minha-vida/#Como_funciona_o_Programa_Minha_Casa_Minha_Vida. Acesso em: 21 ago. 2020.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RAMOS, Leonardo Serrat de Oliveira. Moradia Digna: plurissignificação necessária para compreensão do mínimo existencial. 82 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Bacharel em Ciências Jurídicas Sociais, Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2011.

REIS, Arthur Cezar Ferreira. **Território do Amapá**: perfil histórico. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial. 1949.

REVISTA VEJA. Governo suspende terceira fase do Minha Casa Minha Vida. 2016. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/governo-suspende-terceira-fase-do-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em 18 ago. 2020.

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: Por que nossas cidades continuam tão precárias? **NOVOS ESTUDOS**, n. 89, p.p. 89-109, mar. 2011.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

_____. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. In. **Planos Diretores Municipais**: Novos conceitos de planejamento territorial. BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato, 2(Org.). São Paulo: Annablumme, 2007.

_____. Moradia é mais que um objeto físico de quatro paredes. [Entrevista]. **Revista eletrônica e-metropolis**. In. Estudos Urbanos e Regionais. n.05, ano.2, pp.37-42, jun. 2011.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras**. São Paulo: Contexto, 2003.

RODRIGUES, Jovenildo Cardoso; RODRIGUES, Leide Laura de Carvalho. (RE)estruturação da cidade e as novas expressões de centralidade urbana na cidade de Ananindeua, Amazônia Paraense. **Revista Caminhos de Geografia**. Uberlândia-MG v. 22, n. 81, p. 106–126, jun. 2021.

RODRIGUES, Jovenildo Cardoso. **Produção das desigualdades socioespaciais em cidades médias amazônicas**: análise de Santarém e Marabá, Pará. 270 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente - SP, 2015.

RODRIGUES, Jovenildo Cardoso; DIAS, Izabel Nahum; MACHADO, Rodrigo Luciano Macedo; MENEZES, Paula Beatriz Rêgo. Urbanização, moradia e infraestrutura urbana: Uma análise dos bairros Cidade Nova e Icuí Guajará, Ananindeua, Pará. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v.7, n. p.114789-114809, 2021.

ROSSBACH, AnaClaudia Marinheiro Centeno. **Financiamento habitacional no Brasil**. 159 f. Dissertação (Mestrado em Economia Política) – Programa de Pós-Graduação em Economia Política, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.

ROMAGNOLI, Alexandre. **O programa “Minha Casa, Minha Vida”**: continuidades, inovações e retrocessos. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro de Educação e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, SP, 2012.

SABOYA, Renato T. de. Fundamentos conceituais para uma teoria do planejamento urbano baseada em decisões. **URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)**, v. 5, n. 2, p. 81-95, jul./dez. 2013.

SALGADO, Jorge Arzate. Desigualdade social. In. OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. **DICIONÁRIO**: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010.

SIENGE PLATAFORMA. Minha Casa Minha Vida. Disponível em: <https://www.sienge.com.br/minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 18 ago. 2020.

SILVA, Eliane Aparecida Cabral da. **Quando a Terra Avança Como Mercadoria Perde-se o Valor de Uso na Cidade**: Regularização Fundiária e a Expansão Urbana na cidade de Macapá - Amapá. 195 f. Tese (Doutorado) – Curso de Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.

SILVER, Hilary. Políticas dos países europeus para promover a inclusão social. In: BUVINIC, M.; MAZZA, J.; DEUTSCH, R. (Orgs.). **Inclusão social e desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

SILVA, Eliane Cabral da. A urbanização em Macapá após a criação do estado do Amapá: expansão urbana e desigualdade socioespacial. **Revista Ciência Geográfica**, Bauru, v.21, n.2, p.428-441, Jan./Dez., 2017.

SILVA, Jonas Pastana da. **Centralidade política e econômica de Macapá na sub-região Norte do Marajó entre 1990 a 2015**: Gurupá e Afuá. 132 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2016.

SILVA, Maura Leal da. **“O território imaginado”**: Amapá, de território à autonomia política (1943-1988). Brasília, 2018. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/23698>. Acesso em: 09 jun. 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, Marlon Lima da. **Habitação produzindo espaço urbano na reprodução de conjuntos habitacionais**: experiências e tendências na região metropolitana de Belém. 241 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) Programa de Pós-Graduação em Geografia – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Pará. Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

SOUZA, Ana Claudia Machado de. **Análise do planejamento urbano de um espaço em transformação**: As cidades de Macapá e Santana na perspectiva do Desenvolvimento Local. 121 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2014.

SOUZA, Marcelo Lopez. Desenvolvimento Urbano: a problemática renovação de um "Conceito" –Problema. **Revista Território**, ano 111, nº 5, jul./dez. 1998.

TERRITÓRIO FEDERAL DO AMAPÁ. **Jornal Amapá**. Macapá, 15 set. 1945.

TOSTES, José Alberto; FERREIRA, Simone Dias. As fragilidades urbanas e ambientais de áreas de ressaca na Amazônia. In: TOSTES, José Alberto (Orgs.). **Planejamento urbano regional no estado do Amapá**. Macapá: UNIFAP, 2018.

TOSTES, José Alberto; RITA, Luz Simone. Planejamento urbano na cidade de Macapá: análise do projeto habitacional Macapaba. . In. TOSTES, José Alberto (Orgs.). **Planejamento urbano regional no estado do Amapá**. Macapá: UNIFAP, 2018.

TOSTES, José Alberto. **Desenho institucional do Amapá em Macapá**. 2018. Disponível em: <https://josealbertostes.blogspot.com/2018/02/desenho-institucional-do-amapa-em-macapa.html>. Acesso em: 15 jun. 2019.

_____. Planejamento Urbano na Cidade de Macapá: análise do projeto habitacional Macapaba. In. **Anais** do III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo - ENAMPARQ. São Paulo, 2014.

VIDIGAL, Victor. Com maior taxa de incidência da COVID-19 do país, AP tem 21,5% das moradias em situação precária. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2020/05/23/com-maior-taxa-de-incidencia-da-covid-19-do-pais-ap-tem-215percent-das-moradias-em-situacao-precaria.ghtml>. Acesso em: 26 ago. 2020.

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

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA ADOTADO NA PESQUISA



UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ
 PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO/MESTRADO EM
 DESENVOLVIMENTO REGIONAL

ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. Nome do entrevistado:
2. Função que desempenhou no processo concessão de unidade habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 1 para os residenciais Macapaba I e II. _____
3. Descreva como se deu o fluxo do processo de concessão de unidade habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 1 para os residenciais Macapaba I e II.
4. Na sua opinião de que forma a concessão de unidade habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 1 para os residenciais Macapaba I e II contribui com desenvolvimento social, econômico e na redução do déficit habitacional?
5. Relate quais foram os desafios/obstáculos enfrentados na execução do processo de concessão de unidade habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 1 para os residenciais Macapaba I e II.
6. Em sua opinião quais etapas da execução do processo de concessão de unidade habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 1 para os residenciais Macapaba I e II, poderiam ser realizadas de forma diferente?
7. Qual a sua visão sobre o Programa Minha Casa Minha vida – Faixa 1, enquanto membro participante e atuante no processo de execução do programa?
8. Sua opinião sobre a importância do Programa Minha Casa Minha vida – Faixa 1 sobre a premissa do direito à moradia na cidade de Macapá?

APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE ESCLARECIDO

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO/MESTRADO EM
DESENVOLVIMENTO REGIONAL

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**RESOLUÇÃO Nº 466/2012**

TÍTULO DA PESQUISA: O DÉFICIT HABITACIONAL E INCLUSÃO SOCIAL:
UMA ANÁLISE SOBRE PROGRAMA MINHA CASA
MINHA VIDA (PMCMV) – FAIXA 1 NA CIDADE DE
MACAPÁ

ORIENTANDA: Mestrando - Jonathan Trindade do Nascimento

ORIENTADOR: Professor - Dr. Ricardo Ângelo Pereira de Lima

Você está sendo convidado (a) a participar da pesquisa O Déficit Habitacional e Inclusão Social: uma análise sobre Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – Faixa 1 na cidade de Macapá desenvolvida pelo mestrando Jonathan Trindade do Nascimento, discente do Programa de Pós-Graduação Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Amapá, sob orientação do Professor Dr. Ricardo Ângelo Pereira de Lima.

OBJETIVOS DA PESQUISA: como objetivo geral pretende-se analisar a importância do Programa Minha Casa Minha vida – Faixa 1 no processo de desenvolvimento urbano e do direito à moradia na cidade de Macapá – Amapá. Como objetivos específicos: a) Investigar os efeitos do Programa Minha Casa Minha vida – Faixa 1 executados na cidade de Macapá; b) Verificar se a execução do Programa Minha Casa Minha vida – Faixa 1 efetuados em Macapá contribuiu ou não para a redução das desigualdades da cidade; e, c) Determinar a escala de contribuição do Programa Minha Casa Minha vida – Faixa 1 na perspectiva do desenvolvimento social e econômico de Macapá

TIPO DE PESQUISA: exploratória e descritiva com fins de elaboração de uma dissertação de mestrado sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – Faixa 1 na cidade de Macapá.

ESCLARECIMENTO DE PARTICIPAÇÃO: sua participação é voluntária e não é obrigatória, e portanto, você tem plena autonomia para decidir se quer ou não participar, bem como retirar sua participação a qualquer momento. Você não será penalizado de nenhuma maneira caso decida

não consentir sua participação, ou desistir da mesma. Contudo, enfatiza-se que sua participação é muito importante e fundamental para a execução desta pesquisa. Ainda, elucida-se que o uso das informações fornecidas por você tem finalidade exclusivamente científica e serão utilizadas apenas na construção da dissertação. Também, a sua participação consiste em responder as perguntas do Roteiro de entrevista da pesquisa. O material coletado será transcrito e irá compor os resultados da pesquisa. Atendendo a exigência ética da pesquisa conforme a normativa 466/2012 o estudo com apresentação dos resultados finais ficará à disposição da sociedade. Desde já agradecemos por sua tão relevante contribuição com a nossa pesquisa.

Macapá, _____ de _____ de 2022.

**Mestrando Jonathan Trindade do
Nascimento**

DISCENTE RESPONSÁVEL PELA
PESQUISA

**Prof. Dr. Ricardo Ângelo Pereira
de Lima.**

ORIENTADOR DA PESQUISA

Assinatura do Participante: _____