

Descaminhos na Implantação de Conjuntos Habitacionais do Programa “Minha Casa Minha Vida” nas Periferias da Cidade de Leme/SP/Brasil.

Rafael Alves ORSI

Professor Assistente Doutor. Departamento de Antropologia, Política e Filosofia, Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista – UNESP - Campus Araraquara.

r.orsi@fclar.unesp.br

Introdução

Desde seu lançamento em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) tem alterado de maneira profunda o mercado imobiliário e a paisagem das cidades brasileiras. Passível de diferentes análises, tal política habitacional tem enfrentado diversas críticas em um espectro que vai da qualidade dos materiais utilizados e das dimensões das casas e dos lotes até à localização dos terrenos destinados às construções. Junto com tais críticas, o direito à cidade, como princípio filosófico, e o planejamento e gestão urbana, como dimensão pragmática, são recorrentes. A existência de um déficit habitacional estimado em 6,4 milhões de unidades para o ano de 2010 – dados da Fundação João Pinheiro (2013) – e o longo período de ausência de uma política habitacional clara para o país após o fim do BNH em 1986, mostram a urgência de políticas públicas para este setor. Neste sentido, o PMCMV em seus seis anos de existência busca atender uma demanda histórica por moradia no Brasil. Porém, se por um lado tal déficit habitacional tensiona a produção e a reprodução nas cidades, gerando segregações socioterritoriais e impactos negativos na malha urbana, por outro lado, combater a falta de moradias com a construção de conjuntos habitacionais pouco integrados a cidade, pensados de forma fragmentada e com baixa oferta de serviços à população – já fragilizada –, certamente resultará em graves problemas urbanos a médio e longo prazos. Ou seja, ainda que exista a unidade habitacional, o direito à cidade não se realiza em uma perspectiva que fuja à simples dimensão jurídica e aproxime-se, como defende Lefebvre (2001), do direito a vida urbana, transformada, renovada e não reificada e funcional.

Sem utopias e de forma pragmática, para se alcançar, ao menos alguns elementos que possam trazer maior equidade para o uso da cidade e, quiçá, promover ganhos de qualidade de vida em um sistema democrático, é preciso que exista instrumentos de planejamento e gestão do espaço urbano. Neste sentido, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) e os Planos Diretores mostram-se muito importantes, ainda que haja críticas sobre eles por se tratarem de instrumentos capitalistas de gestão e defensores da propriedade privada.

Obviamente, esses instrumentos são adequados ao modo de produção vigente, no entanto trazem dispositivos importantes para que se possa buscar algum tipo de controle sobre a produção das cidades. Logo em seu artigo 2º o Estatuto da Cidade estabelece que “A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana [...]” (Brasil, 2001, não paginado). Aqui se destaca que a propriedade privada do solo urbano não deve se sobrepor às suas funções sociais que, em última instância, volta-se para a coletividade. Tais pressupostos em objetivar, com a política urbana, a realização da função social das cidades e promover a qualidade de vida população, consta também na Carta Magna brasileira de 1988, quando traz em seu artigo 182 a seguinte redação: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal [...] tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (Brasil, 1988, não paginado).

É evidente a importância do arcabouço jurídico para o planejamento e a gestão das cidades. Porém, os planos diretores como instrumentos técnicos e políticos articulam-se a diversas dimensões, escapam do campo jurídico e sua existência pode ser meramente pró forma. A cidade é um constructo social e coletivo, como defende Lipietz (1988), a soma dos trabalhos privados produzem o espaço social e aqui falamos das cidades. Quando essas forças, muitas vezes antagônicas, não estão presentes no processo de planejamento, a existência da norma, quando elaborada, pode ser letra morta.

Pois bem, quando se volta para produção habitacional do PMCMV, são nas cidades que tal política se materializa. Espera-se de um projeto de grande envergadura que encontra, fundamentalmente, nos espaços urbanos sua concretização, que articule a ação de produzir moradias em conjuntos habitacionais com a política urbana local e, neste caso, tomando os planos diretores como referência básica. Estranhamente este diálogo não se mostra tão fecundo, parecendo não existir de fato, a convergência da política habitacional do PMCMV com a política urbana (ainda não instituída) que em princípio deveria ser democrática, participativa e objetivar o direito a cidade com qualidade de vida. Defende-se neste artigo que essas fraturas fazem as cidades se reproduzirem em patamares cujas condições de vida da maior parte para população permanecem em níveis muito baixos, ainda que agora possam morar em imóveis próprios. É muito claro o conflito existente entre, por um lado os moradores que buscam, o habitar e ter a cidade para o uso, e por outro lado, a lógica das incorporadoras que produzem uma mercadoria (habitação) e tem a cidade como um

grande negócio. Isso tudo mediado pelo Estado que inclina-se para a dimensão econômica, sendo contraproducente a médio e longo prazo por criar uma cidade insustentável e doente.

Para debater tais questões, este trabalho traz uma análise sobre dois conjuntos habitacionais na cidade de Leme/SP/Brasil (Jardim Graminha e Jardim São Rafael), fruto do PMCMV e que apresentam características bastante elucidativas. Para tanto, primeiramente discute-se o plano diretor da cidade de Leme/SP, posteriormente a implantação dos conjuntos Habitacionais nos bairros em questão e encerra-se o texto com algumas ponderações a respeito do PMCMV em Leme/SP.

Plano Diretor no Município de Leme

Os planos diretores (PD) participativos são instrumentos básicos da política urbana. Previsto pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), ele constitui-se como o grande articulador de diferentes instrumentos urbanísticos previstos na lei. Por ser um instrumento de características, ao mesmo tempo, técnicas e políticas os PD's apresentam grande potencial de ordenamento e gestão das cidades no sentido de colocá-las em um caminho no qual se possa garantir o direito a cidade.

Resultante de debates iniciados na segunda metade do século XX, ainda sob o regime da ditadura militar, a reforma urbana ganha expressão e força jurídica nunca antes presente no país, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) com os artigos 182 e 183. Com pressões e envolvimento da sociedade civil preocupados com a democratização das cidades, o cumprimento da função social da propriedade urbana e o combate à especulação imobiliária, houve uma dupla perspectiva para a reforma urbana, contudo, sem serem excludentes.

[...] por um lado, na esfera nacional, o movimento pela reforma urbana lutou pela criação de um novo marco regulatório para a política urbana [...]. Por outro lado, os grupos que empunharam a bandeira da reforma urbana propuseram no nível local instrumentos que superassem a ideia de legislação como objeto puramente técnico, explorando suas múltiplas alianças com as desigualdades da sociedade e elaborando instrumentos urbanísticos que jogassem o peso do Estado e da regulação a favor – e não contra, como de costume – da democratização do espaço da cidade (Cymbalista, 2007, p. 26).

Destas pressões resulta um capítulo exclusivo sobre a política urbana (artigos 182 e 183) o qual expressa claramente a necessidade da elaboração dos PD - aprovados pelo legislativo - assim como indica instrumentos passíveis de aplicação com o intuito de fazer a propriedade urbana cumprir sua função social. No entanto, embora conste na carta magna do país, esses instrumentos precisam ser regulamentados por lei específica. Assim entre a

promulgação da CF/88 até a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, foram longos treze anos de discussões e tramitação pelo congresso. Com a promulgação do Estatuto da Cidade, cria-se a obrigatoriedade na elaboração do PD para municípios com mais de 20 mil habitantes, assim como, de acordo com o seu artigo 41, para aqueles que fazem parte de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos, áreas de especial interesse turístico, áreas de influência de empreendimentos que causem impactos ambientais, áreas suscetíveis a ocorrências de eventos que causem impactos ambientais e, ainda, aqueles que queiram utilizar os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. Para esses municípios vários instrumentos – ver quando 01 – passam a fazer parte do escopo do planejamento, ordenação e gestão das cidades. O Estatuto da Cidade apresenta, portanto, importantes inovações, como apontam Fontes et al. (2007) que permite uma nova relação da população e do governo com o espaço urbano.

Entre essas inovações, as que mais têm sido evocadas são: a renovação dos princípios e diretrizes que devem ser seguidos nas políticas urbanas; o detalhamento do conceito de função social da propriedade; a regulamentação de instrumentos com maior capacidade para intervir nos mercados de terras; a maior facilidade para conduzir processos de regularização fundiária; o imperativo de que o planejamento urbano vise sempre construir a gestão democrática da cidade (Fontes et al., 2007, p. 60).

Quadro 1 – Instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade

Instrumento Urbanístico	Características Gerais
Planos Diretores	Ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, utilizando-se de uma série de instrumentos para cumprir esta sua função.
Participação Popular no Planejamento	Não se caracteriza estritamente como um instrumento, mas é condição básica para a legitimidade das políticas de planejamento urbano. Ela não deve ter apenas caráter consultivo e, sim, executivo e decisório.
Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios	Tem como objetivo ordenar a cidade para que as propriedades possam cumprir sua função social e impedir a especulação imobiliária. Os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados estão sujeitos a ação desse instrumento.
IPTU Progressivo no Tempo	Dentro do Estatuto da Cidade ele funciona como um instrumento de “penalização” ao contribuinte que, obrigado a fazer determinada ação em sua propriedade, não cumprir a determinação e/ou lei. Ele se constitui em majoração da alíquota de imposto, cujo percentual não poderá ser superior a duas vezes o valor do ano anterior, sendo 15% a alíquota máxima.
	O município poderá através desse instrumento

Desapropriação com pagamento de Títulos	desapropriar, mediante pagamento com títulos da dívida pública, um imóvel que após cinco anos de cobrança do IPTU progressivo não tenha cumprido o parcelamento, edificação ou utilização do seu imóvel.
Usucapião Especial de Imóvel Urbano	Este instrumento prevê que áreas urbanas de até 250 m ² que forem ocupadas por, no mínimo, 5 anos ininterruptos estarão passíveis de aquisição pelos ocupantes desde que esses não possuam outros imóveis. Essas áreas devem estar sendo utilizadas para própria moradia e não podem ser públicas.
Direito de Preempção	Este instrumento dá ao poder público a preferência na compra de áreas que sejam importantes para a implementação de projetos urbanísticos, sejam eles habitacionais de interesses sociais, implantação de novos equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços de lazer e áreas verdes ou para proteção ambiental.
Outorga Onerosa de Direito de Construir	Este é um direito dado a um proprietário para construir acima dos limites definidos em lei urbanística, podendo tanto ser sobre o solo como no subsolo. Este instrumento é importante para controlar a densidade de ocupação das áreas urbanas.
Operações Urbanas Consorciadas (Continua)	Este instrumento se constitui em tomar certas medidas em função da necessidade de transformar estruturalmente uma zona a fim de obter ganhos sociais e ambientais, devendo haver um plano que informará o conjunto de medidas e intenções que poderão ser desenvolvidas na realização do projeto. Estes projetos não são restritos ao poder público, o qual, na verdade, coordenará os projetos.
Transferência do Direito de Construir	Consiste em autorizar o proprietário de um imóvel urbano a construir ou a alienar o direito de construir numa outra localidade desde que seu imóvel seja requerido pelo poder público para a instalação de equipamentos urbanos, preservação paisagística, cultural ou social – ou servir a programas de regularização fundiária.
Estudo de Impactos de Vizinhança (EIV)	Tem por finalidade averiguar os efeitos negativos e positivos de certos empreendimentos na qualidade de vida da população atingida por estas construções ou atividades, ou seja, quais as implicações desse empreendimento em toda a área onde ele está sendo instalado e desenvolvido.

Extraído de Orsi (2006, p. 70-72).

Tais instrumentos, como era de se esperar, estruturam-se a partir da premissa básica de direito a propriedade privada. Os PD's e suas articulações estão alinhados com a

produção capitalista das cidades. No entanto, ele traz a *possibilidade* de viabilizar essa produção do espaço urbano de forma um pouco mais democrática e menos perversa.

[...] o Estatuto reafirma a propriedade privada/individual, impõe alguns limites à especulação, induz o reconhecimento da cidade como produção coletiva, cria novos instrumentos jurídicos e participativos que permitem ao poder público tomar providências para que as propriedades cumpram sua função social em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos (Rodrigues, 2004, p. 13).

Nas intensas relações estabelecidas entre aqueles que produzem a cidade apenas como mercadoria e aqueles que a produzem em seu cotidiano como uma dimensão da existência humana, há claramente tensões e conflitos. Os PDs desde sua concepção até sua implementação e revisões podem ser mediadores desses conflitos, sendo necessários amplos debates para que ele se consolide de forma legítima. É importante que se discuta e traga para centro do debate a reprodução da vida e, partir dela, se estabeleça o diálogo com outras dimensões no campo econômico, jurídico, cultural, ambiental, etc. envolvendo os mais diferentes agentes da produção do espaço urbano. De maneira bastante realista, Gondim (1995) defende que celebrar um pacto corresponde a um cálculo de custo-benefício que se faz com a ação. Quando se considera que as perdas serão avultadas sem o pacto, vale a pena abrir mão de determinadas posições em favor de ganhos, ainda que menores. Esse parece ser um papel de destaque nos PD's. Se por um lado, é possível a manutenção da propriedade privada, por outro lado, se estabelece uma regulação com a qual a propriedade privada não deve se sobrepôr aos interesses da coletividade. É válido ressaltar que apesar de a legislação ser fundamental para regulamentar, estabelecer sanções, traçar diretrizes e dar legitimidade às ações, *per se*, ela pode não concretizar tudo aquilo que a letra – muitas vezes morta – tenta garantir.

Município de Leme

Ao se considerar as características do município, Leme/SP enquadra-se no grupo obrigado a elaborar seu PD. De acordo com a Fundação SEADE (2014), em 2000 o município apresentava uma população de 80.628 habitantes (em 2013 eram cerca de 94 mil habitantes). Seguindo as orientações legais¹ seu PD foi elaborado e aprovado em dezembro 2006.

De forma acelerada, em 2006, foi contratada pelo município a consultoria de uma Fundação de Ensino Superior particular, sediada na capital paulista, cerca de 180 quilômetros de distância da cidade de Leme/SP. Esta é uma ponderação importante, uma vez que esta instituição conduziu quase todo o processo de elaboração do PD. Neste caso, ao menos dois

aspectos se fazem presentes: i) o fato da elaboração acontecer de fora para dentro, sem o necessário envolvimento e amadurecimento do corpo técnico da prefeitura sobre a importância do PD, assim como do próprio executivo e ii) a elaboração, em princípio, ser desenvolvida por técnicos estranhos a realidade e cotidianidade da cidade. Parece claro que, em tal contexto, há uma grande probabilidade do PD não lograr êxito, ainda que se tenha as audiências públicas, como foi feito durante o processo de elaboração do PD de Leme.

A fundação responsável pelo processo desenvolveu um diagnóstico incipiente do município e elaborou um conjunto de mapas – alguns pouco inteligíveis – sobre os quais se traçaria as estratégias de planejamento e ordenação do espaço. Somando-se a estrutura de seu processo de elaboração à pequena envergadura do estudo/diagnóstico, o PD de Leme caminhou para uma situação um tanto quanto peculiar.

O município já possuía um PD desde 1995. Aparentemente, o novo PD – de 2006 – constituiu-se em uma revisão do que já havia sido elaborado anteriormente e continuava em vigor até então. Mesmo em um novo contexto jurídico trazido pelo Estatuto da Cidade, com um novo ciclo de desenvolvimento econômico do país, com a dinamização do mercado imobiliário, fortalecimento da consciência e da necessidade de proteção ambiental, aumento da população urbana e sua periferização, entre outras importantes modificações locais e no contexto nacional e internacional, estranhamente o texto base do novo PD é exatamente igual ao que estava em vigor até aquele momento. O texto do PD de 2006 de Leme estabelece:

A Prefeitura Municipal de Leme possui desde a implantação de seu primeiro Plano Diretor instrumentos legais para o controle do uso e ocupação do solo com a aprovação da Lei Complementar no. 152 de 23.06.95. [...] Conforme consultas realizadas junto à Prefeitura Municipal, através da Secretaria Municipal de Planejamento nada há a ser modificado na atual Lei de Uso e Ocupação do Solo, e desta forma passamos a reproduzir esta Lei na íntegra, com as suas modificações em vigor (Prefeitura do Município de Leme, 2014, p. 06).

Esta mesma orientação segue para as demais áreas como, parcelamento do solo e código de edificação e obras.

Ainda que o texto das diretrizes básicas presentes na lei traga elementos que possam se remeter ao ordenamento do território, a qualidade de vida, a promoção social, cultural e econômica do município, tudo é apresentado de forma genérica, de fato, como princípios para a administração. Assim, todos os instrumentos apresentados no quadro 01, que constituem-se em importantes meios de ordenamento das cidades e busca de se fazer cumprir a função social da propriedade urbana, perdem-se durante a elaboração do novo PD

lemense em 2006. Aprova-se, então, um PD inócuo que já perdura por quase 20 anos². Considerando o dinamismo da cidade – cabe lembrar que Leme localiza-se as margens da rodovia Anhanguera a cerca de 180 quilômetros da capital paulista, região de grande dinamismo econômico e social do Brasil – um PD de 20 anos parece não atender as necessidades que se manifestam, tão menos proporcionar a produção do espaço urbano de forma que a propriedade cumpra sua função social e alavanque a qualidade de vida de sua população.

De acordo com o quadro estabelecido, parece razoável se imaginar que o setor habitacional não encontre regulamentações específicas para o combate da especulação imobiliária e do déficit habitacional. Logo, a implantação de conjuntos habitacionais, neste caso financiados pelo PMCMV, acontece ao largo de um planejamento urbano preocupado com diferentes aspectos da qualidade de vida na cidade e com seu desenvolvimento socioeconômico e ambiental. Neste sentido, passa-se a analisar a implantação dos conjuntos habitacional do PMCMV nos bairros Jardim Graminha e São Rafael como exemplos desta problemática no município de Leme.

Os Conjuntos Habitacionais nos Bairros Jardim Graminha e São Rafael

As duas áreas analisadas neste trabalho constituem-se em loteamentos recentes ainda em processo de consolidação como um bairro, o que permite apenas apresentar elementos de sua origem, algumas características que já se fazem evidente e, a partir desses elementos, projetar os prováveis desdobramentos dos bairros. Contudo, é válido salientar que a preocupação maior da pesquisa foi o de apresentar como a reprodução da cidade tem fomentado a criação de diferentes problemas que impactam na qualidade de vida urbana, ainda que as ações sejam financiadas e estimuladas por recursos públicos, como é o caso do PMCMV.

Ao analisar os dois loteamentos, encontram-se grandes semelhanças entre eles, o que revela a lógica e a prática da política habitacional presente no PMCMV no município de Leme-SP. Neste caso, dada a recorrência dos problemas em diferentes municípios, é possível se fazer algumas generalizações, sobre o programa habitacional do governo federal e sua concretização nas escalas locais permeada por fragilidades e com governos municipais, sobretudo em pequenas cidades, despreparados – para dizer o mínimo – em tratar a questão da moradia como um direito e que deve se inserir no conjunto do planejamento urbano. Obviamente, este contexto não permite alavancar a qualidade de vida do cidadão, tão menos

produzir justiça social, sustentabilidade ambiental que possam juntos, produzir uma cidade saudável e inclusiva.

A primeira semelhança a ser destacada é que ambos estão inseridos na política do PMCMV, voltados para a população de baixa renda, com subsídios do governo federal e financiamentos da Caixa Econômica Federal. Enquanto tal, busca atingir camadas da população que encontram-se no volumoso déficit habitacional brasileiro e que não possuem condições de adquirir suas moradias através dos mecanismos de mercado sem a intervenção estatal com seus subsídios. Implantados como CH populares, um significativo número de casas foram construídas de uma só vez e padronizadas para otimizar os custos de projeto. As figuras 01 e 02 mostram os aspectos gerais das fachadas das casas antes da entrega das chaves a seus futuros moradores.

Figura 01- Padronização das casas no Conjunto Habitacional do Jardim Graminha.



Extraído de Mello Engenharia (2014a).

Figura 02 - Padronização das casas no Conjunto Habitacional do Jardim São Rafael.



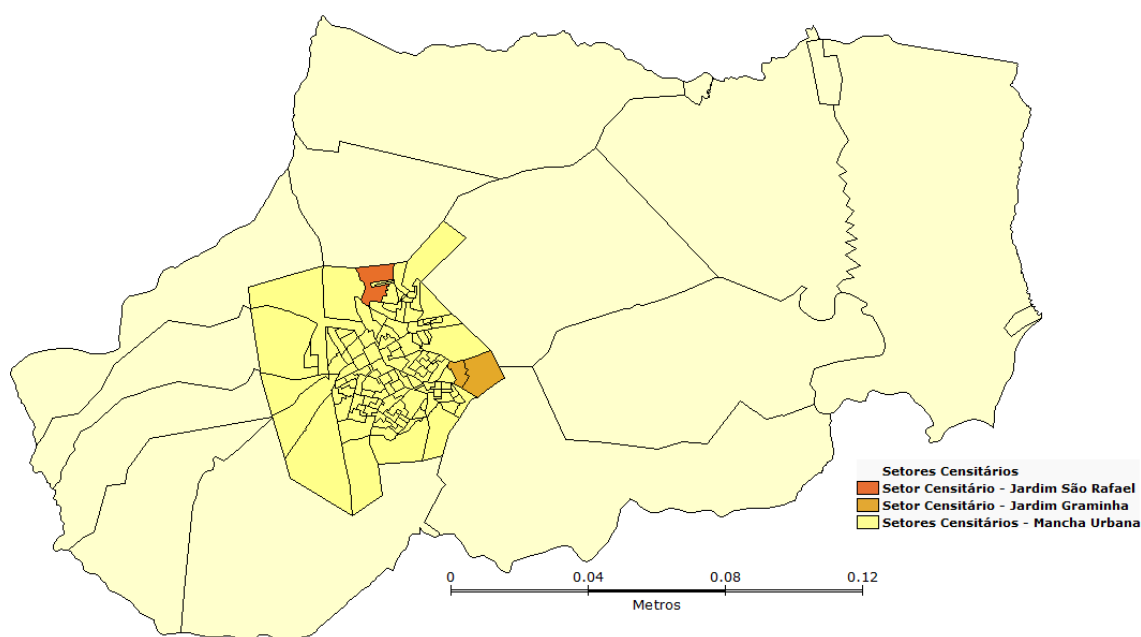
Extraído de Mello Engenharia (2014b).

No Jardim Graminha foram construídas 71 casas – entregues em 2011 –, com cerca de 45 metros quadrados em lotes de 140 metros quadrados, aproximadamente. Um pouco mais recente – 2012 –, o Jardim São Rafael conta com 177 casas com 53,80 metros quadrados, também em lotes de 140 metros, aproximadamente. É interessante notar que os

projetos das casas são muito parecidos, o que é explicado pelo fato de ambos serem construídos pela mesma incorporadora. Esta fora do escopo deste trabalho, mas cabe pontuar que a mesma construtora fechou em 2013 um novo contrato com a prefeitura de Leme e CEF para a construção de mais 1000 casas pelo PMCMV em um novo bairro, de acordo com a imprensa oficial do município (Prefeitura do Município de Leme, 2013). Fruto de projetos semelhantes e da mesma incorporadora, as construções apresentam padrões muito parecidos, com pequenos espaços internos e acabamentos de baixa qualidade.

Ao se observar os dois loteamentos – mapa 01 – é perceptível sua localização periférica. Sendo que no bairro jardim Graminha a problemática apresenta-se de forma mais acentuada, uma vez que o bairro está mais distante do centro da cidade e as principais vias de acesso, são limitadas quando considerada a concentração populacional nesta região da cidade. Ambos CH's estão em áreas periféricas já limítrofes com a zona rural do município e pertenciam ao mesmo proprietário antes do projeto de incorporação para o PMCMV. Neste caso, é preciso frisar que a produção dos CH's parece ter favorecido bastante o mercado rentista de terra urbana, realizando o capital da especulação imobiliária e trazendo como consequência imediata a má localização dos empreendimentos. Com o espraiamento da mancha urbana, nem a sustentabilidade ambiental, tão menos a equidade social são valorizadas culminando na manutenção da baixa qualidade de vida dessa população periférica e na reprodução de sérios problemas urbanos.

Mapa 01 – Setores censitários do município de Leme/SP com a localização dos bairros Jardim Graminha e Jardim São Rafael.

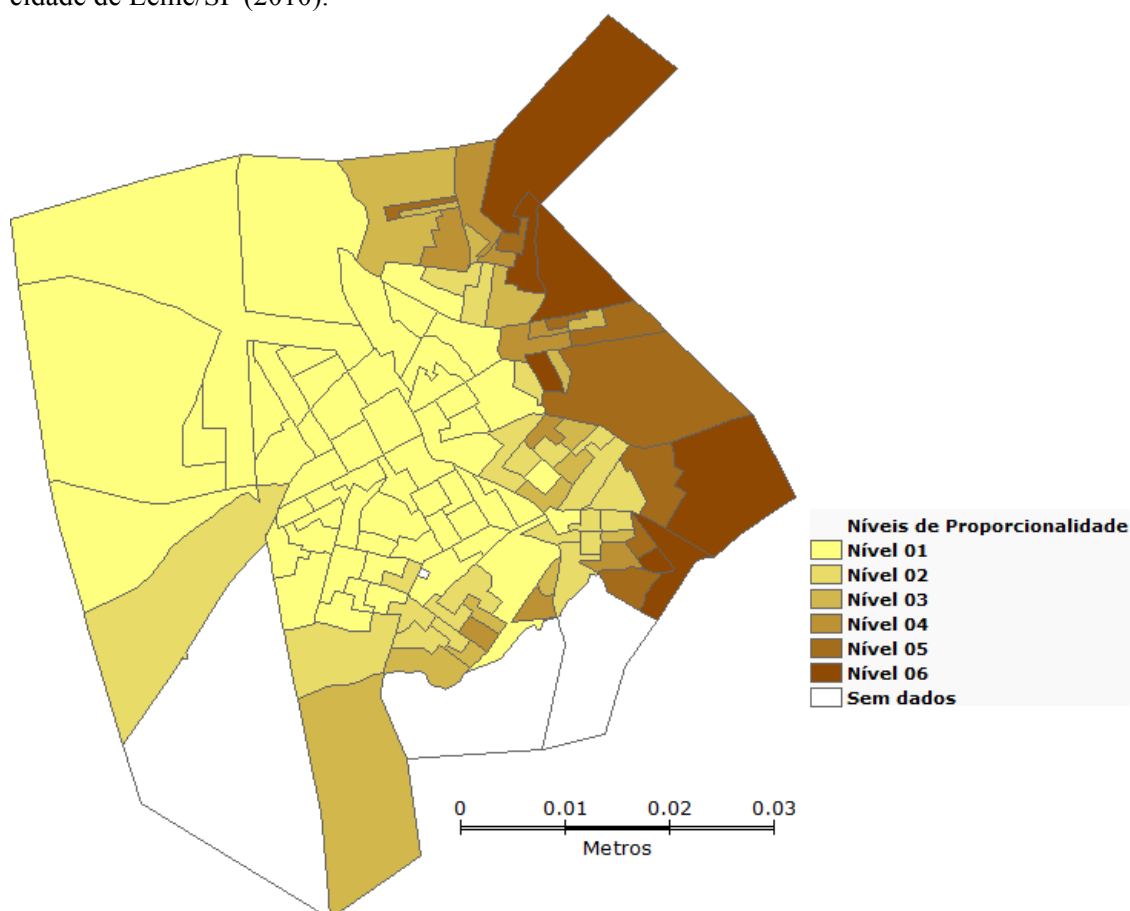


Fonte: IBGE (2010)

Elaborado pelo Autor

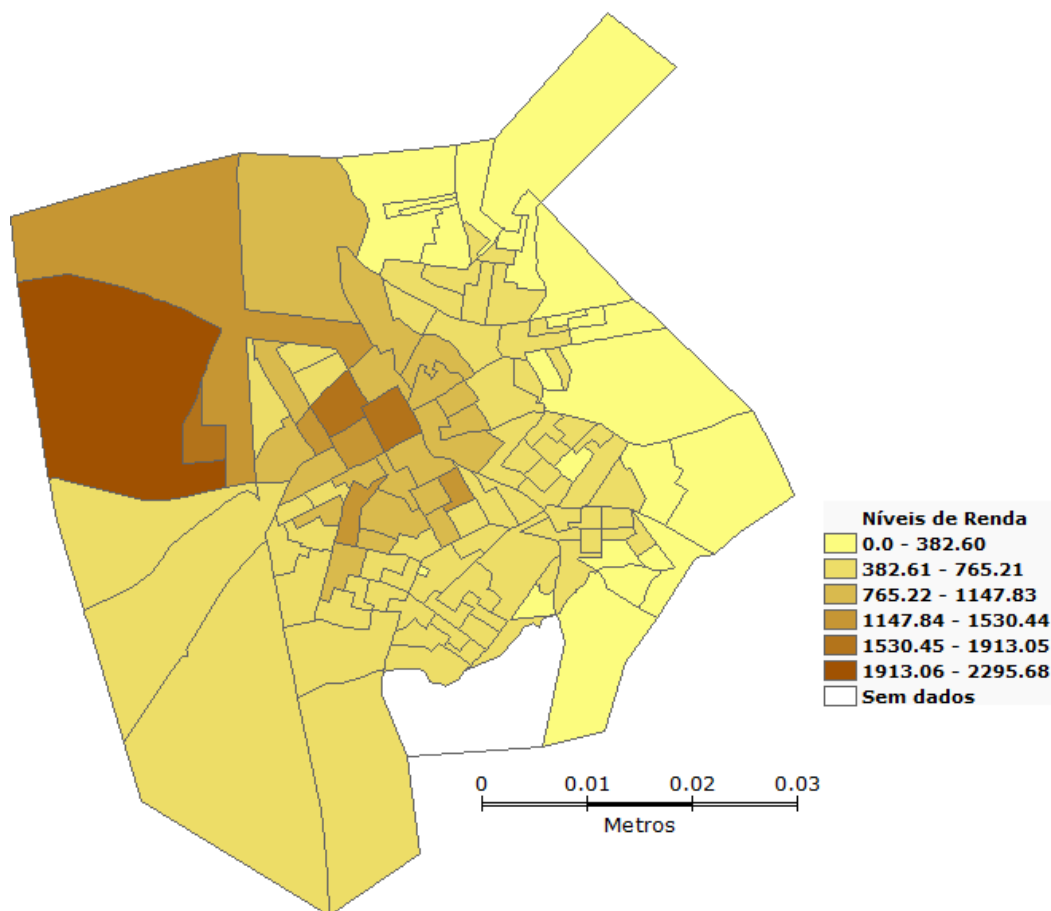
Das várias semelhanças entre os dois CH's, destaca-se ainda a forte presença nos bairros adjacentes de população afrodescendente e pobre. A análise dos mapas 02 e 03 deixa claro a concentração destes grupos nestas zonas periféricas, o que denota a prévia segregação da área onde os CH's foram implantados, os quais por suas características não serão capazes de mudar tal realidade, pelo contrário, tudo indica que apenas aumentará o volume desses bolsões que, de fato, constituem-se em áreas de grande vulnerabilidade socioterritorial. Somase a estas características outras mais que, superpostas, reforçam as situações de vulnerabilidades estabelecidas e potencializam as problemáticas nestas regiões da cidade.

Mapa 02 – Níveis de proporcionalidade³ entre brancos e afrodescendentes por setor censitário na cidade de Leme/SP (2010).



Fonte: IBGE (2010)
Elaborado pelo Autor

Mapa 03 – Renda nominal per capita por setor censitário na cidade de Leme/SP (2010).



Fonte: IBGE (2010)
Elaborado pelo Autor

A observação da paisagem em ambos CH's deixa evidente a falta de arborização nos novos bairros que estão em processo de formação – ver figura 03. No caso do bairro Jardim Graminha a situação apresenta-se ainda mais delicada no que se refere a problemas socioambientais. Em estudo sistematizado por Orsi (2013), destaca-se a proximidade com uma das áreas de transbordo da prefeitura – que transformou-se em um lixão clandestino – o qual afeta parte das casas do Jardim Graminha – figura 04.

Figura 03 - Falta de arborização no conjunto habitacional Jardim Graminha.



Elaborada pelo autor

Figura 04 - Lixão clandestino nas proximidades do conjunto habitacional Jardim Graminha.



Elaborada pelo autor

No projeto de loteamento do Jardim Quágua – adjacente ao Jardim Graminha – para a área, que passou a ser utilizada como transbordo e posteriormente lixão clandestino, era prevista a instalação de um espaço de lazer para a população do bairro. Tal projeto não se concretizou e a área tornou-se um passivo ambiental importante acarretando multas para o município por parte do órgão de fiscalização ambiental do estado de São Paulo. De acordo com as considerações de Orsi (2013), este bairro apresenta-se de forma ambientalmente insustentável, socialmente desigual – segregado – e economicamente ineficiente. Parte destes problemas são imputados a falta de serviços públicos e equipamentos urbanos no bairro ou nas suas proximidades que atendam a demanda da população crescente. Tal traço também é comum ao Jardim São Rafael⁴. Tais déficits apresentam-se em áreas de lazer, praças públicas, postos de saúde e transportes coletivos, todos presentes tanto como demandas efetivas quanto demandas potenciais.

Parece evidente que as estruturas físicas e sociais dos bairros Jardim Graminha e Jardim São Rafael, os quais originaram-se a partir da implantação de CH's do PMCMV, apresentam várias deficiências. Em dupla escala, se por um lado, a política habitacional implantada no país permitiu e mesmo estimulou que houvesse projetos de habitação popular em áreas segregadas das cidades, por outro lado, a política urbana local, através de seu PD,

não se mostrou capaz ou preocupada em direcionar os empreendimentos de forma a não reproduzir problemas urbanos. O resultado previsível é claramente perceptível ao se observar os dois bairros lemenses em questão: reprodução de problemas socioambientais, segregação e aprofundamento de vulnerabilidades socioterritoriais e consequente queda na qualidade de vida, a qual já se encontra em níveis muito baixos, tanto nos bairros implantados como em suas adjacências.

Considerações Finais

Com a meta de construir um milhão de casas em sua primeira fase e dois milhões na segunda fase (previsão para final de 2014), o PMCMV produzido e reproduziu o espaço urbano pela iniciativa privada com o financiamento do Estado. Como política social de grande envergadura, ainda que em suas origens esteja muito presente o combate à crise financeira de 2008, o programa busca superar o grave problema do déficit habitacional brasileiro. Com a injeção de volumosos investimentos e metas expressivas, um pouco mais de duas décadas depois do fim do BNH, estrutura-se uma política consistente e sistemática para moradia popular no país. Se estes aspectos são méritos importantes para o programa, muitos de seus desdobramentos e resultados parecem ofuscar seu brilho e os objetivos sociais da política.

O estudo dos bairros Jardim Graminha e Jardim São Rafael, aqui apresentados, deixaram claro alguns dos principais resultados do PMCMV em Leme/SP que podem ser vistos em muitas cidades por todo o Brasil.

Contabiliza-se a quantidade de unidades produzidas [...] e a quantidade de domicílios que são reduzidos do déficit habitacional. Não se contabiliza, no entanto, a qualidade das tipologias adotadas, a localização dos empreendimentos, a presença de equipamentos públicos, enfim a construção de moradia adequada (Klintowitz, 2011, p. 113-114).

Neste processo, parece haver um divórcio entre política habitacional e política urbana sendo a primeira tratada como unidade voltada para o indivíduo – neste caso famílias de baixa renda - e a segunda como um aglomerado de políticas setoriais de ordenamento do espaço urbano. No entanto, apesar do divórcio, ambos passam primeiramente pela ótica do mercado sendo a moradia uma mercadoria e a cidade em seu conjunto um produto vendável e um meio de produção. Harvey (2001) assevera que na transição do fordismo para o regime de acumulação flexível, as cidades passam a se fundamentar no empreendedorismo urbano, com o intuito de atrair investimentos para seus territórios. Em um verdadeiro processo de competição entre os diferentes territórios, conjuntos de medidas são tomados para as cidades se tornarem “atraentes” aos investidores. No entanto, podem trazer resultados negativos

quando não regulados ou planejados corretamente em uma perspectiva de alavancar as condições de vida da população local.

Através dessa perspectiva, da cidade mercadoria, é obvio o enfraquecimento dos instrumentos dos PD's que poderiam ser utilizados no sentido de promover direitos de uso do espaço, regular a especulação imobiliária e empreender novos rumos para a cidade. Ao se considerar a política de planejamento urbano como “[...] a *coordenação de decisões e ações públicas* no tempo e no espaço, que [...] visariam promover o desenvolvimento das cidades” (Carvalho, 2011, p. 22 – grifo do autor), não é possível distinguir em Leme-SP tais ações no sentido de articular seu plano diretor a política habitacional e planejar o espaço urbano para promover a qualidade de vida de sua população.

Nesta investigação foi possível estabelecer uma articulação entre fragilidades do PMCMV que abarcam a escala de todo território brasileiro como política habitacional e fragilidades na escala local onde a política urbana, ainda que existam dispositivos legais, é fragmentada e não consegue promover melhorias significativas de suas estruturas e criar um projeto de cidade saudável.

Por não articular a política habitacional com o desenvolvimento das cidades e considerar a habitação como que simples abrigo e uma mercadoria, esquecendo-se, de certa forma, de sua função social, o PMCMV perde grande oportunidade de criar medidas e sinergias positivas de transformação de espaços significativos das cidades. A articulação dos projetos habitacionais a planos de arborização, implantação de aquecedores solares, criação de postos de entrega voluntária – PEV's – de materiais recicláveis, educação para horta domiciliar, articulação para formação de associações de bairros ou outra forma de organização, entre outras ações, são medidas de baixo custo – considerando o valor dos projetos de construção dos imóveis – que poderiam trazer bons resultados a curto, médio e longo prazo. Já pelo lado do município, além de encampar medidas desta natureza, fundamentalmente, deveria combater a especulação imobiliária através de instrumentos legais já previstos pelo Estatuto da Cidade, não permitir seu espraiamento, conhecer seu déficit habitacional e dimensionar suas necessidades de habitação, prever equipamentos e serviços urbanos para a nova demanda, planejar e gerir para integrar a habitação à vida urbana como um todo.

É notório que esta não é tônica da implantação do PMCMV em Leme/SP. Infelizmente, tudo indica que no processo de produção e reprodução do Jardim Graminha e São Rafael, caso não haja nenhum tipo de intervenção consistente, os problemas

socioambientais tendem a permanecer ou a se agravar. As vulnerabilidades socioterritoriais preexistentes não foram e nem serão quebradas, mas sim podem se aprofundar. A política anticíclica na dimensão econômica parece não ter sido capaz de interromper o ciclo da segregação e da reprodução dos problemas socioterritoriais que atingem as populações pobres das periferias das cidades, que a despeito de sua melhoria de renda ainda vivem em condições bastante precárias no concerne ao espaço urbano e seu direito a cidade.

Referências Bibliográficas

Brasil. República Federativa. 2001. *Lei 10.257 (Estatuto da Cidade)* [online]. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=327901&seqTexto=1&PalavrasDestaque=Estatuto%20da%20Cidade> [Consult. 12 dezembro 2005].

Brasil. República Federativa. 1988. *Constituição Federal* [online]. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=322142&seqTexto=1&PalavrasDestaque=> [Consult. 12 dezembro 2005].

Carvalho, S. N. 2009. Condicionantes e possibilidades políticas do planejamento urbano. In: Vitte, C. C. S.; Keinert, T. M. M. *Qualidade de vida planejamento e gestão urbana: discussões teórico-metodológica*, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil. p. 21-67.

Cymbalista, R. 2007. Instrumentos de planejamento e gestão da política urbana: um bom momento para avaliação. In: Bueno, L. M. de M.; Cymbalista, R. (Orgs.). *Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo, Annablume. p. 25-32.

Fontes, M.L.P. et al. 2007. Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização fundiária. In: Bueno, L. M. de M.; Cymbalista, R. (Orgs.). *Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial*, São Paulo, Annablume. p. 59-88.

Fundação João Pinheiro. 2013. *Déficit habitacional municipal no Brasil 2010* [online]. Belo Horizonte: Ministérios das Cidades/Secretaria de Habitação/FJP. Disponível em

<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file> [Consult. 27 janeiro 2014].

Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. SEADE. 2014. *Informações dos Municípios Paulista* [online]. Disponível em <http://www.seade.gov.br/produtos/imp/index.php?page=tabela> [Consult. 07 março 2014].

Gondim, L. M. P. 1995. O plano diretor como instrumento de um pacto social urbano: quem põe o guizo no gato? *Ensaio FEE* [online], Porto Alegre, v. 16, n.2, p. 472-490. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/1781> [Consult. 11 fevereiro 2014].

Harvey, D. 2001. *A produção capitalista do espaço*, São Paulo, Annablume.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE. 2010. *Censo demográfico 2010: características da população e dos domicílios: resultados do universo* [online]. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/default_caracteristicas_da_populacao.shtm [Consult. 25 agosto 2012].

Klintonowitz, D. C. 2011. Como as políticas habitacionais se inserem nos contextos de reforma do Estado? A experiência recente do Brasil. *Revista Pensamento e Realidade* [online], ano 14, v. 26, n. 3. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/8080/5967> [Consult. 15 janeiro 2014].

Lefebvre, H. 2001. *O direito a cidade*, São Paulo, Centauro.

Lipietz, A. 1988. *O capital e seu espaço*, São Paulo, Nobel.

Mello Engenharia. 2014a. *Obras realizadas* [online]. Disponível em: <http://www.melloengenharia.com.br/index.php?pagina=obras-realizadas&pag=4> [Consult. 26 julho 2014].

Mello Engenharia. 2014b. *Obras realizadas* [online]. Disponível em: <http://www.melloengenharia.com.br/index.php?pagina=obras-realizadas&pag=1> [Consult. 26 julho 2014].

Orsi, R. A. 2013. Convivendo com o lixo: a vulnerabilidade socioambiental no bairro Jardim Graminha, Leme, São Paulo. *AUGMDOMUS (Revista Electrónica del Comité de Medio Ambiente)* [online]. v. 5, p. 13-32. Disponível em: <http://revistas.unlp.edu.ar/domus/article/view/471/566> [Consult. 20 janeiro 2014].

Orsi, R. A. 2006. *Gestão participativa dos resíduos sólidos urbanos*. Rio Claro/SP: [s.n.]. (dissertação de mestrado).

Prefeitura do Município de Leme. 2014. *Plano Diretor* [online]. Disponível em: http://www.leme.sp.gov.br/fiscrendas/plano_diretor.php [Consult. 07 março. 2014].

Prefeitura do Município de Leme. 2013. Leme assina contrato de aquisição de mil unidades do Programa “Minha Casa Minha Vida”. *Leme Notícias* [online]. Disponível em: <http://www.leme.sp.gov.br/lemenoticias.php?id=2117> [Consult. 27 fevereiro 2014].

Rodrigues, A. M. 2004. Estatuto da cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. *Cadernos Metrôpoles* [online]. n. 12, p. 9-25. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8807/6528>. [Consult. 11 fevereiro 2014].

¹ O artigo 51 do Estatuto da Cidade prevê o prazo máximo de cinco anos para a elaboração e aprovação do PD a partir da promulgação da lei em 2001.

² Afirmar-se 20 anos, pois a base existente até o ano de 2014 ainda é a elaborada em 1995.

³ Os níveis de proporcionalidade foram obtidos através da divisão do número de pessoas afrodescendentes (negros e pardos) pelo número de pessoas brancas em cada um dos setores censitários da cidade. Quando maior o nível, maior o número de afrodescendentes no setor censitário.

⁴ No jardim São Rafael foi construída uma creche para atender a população local.