



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS - CCSA
CURSO DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA

JULIANA MORAIS DA SILVA SOUZA

**ESTUDO DA SITUAÇÃO HABITACIONAL DA CIDADE DE JOÃO
PESSOA- PB**

JOÃO PESSOA - PB

2016

JULIANA MORAIS DA SILVA SOUZA

**ESTUDO DA SITUAÇÃO HABITACIONAL DA CIDADE DE JOÃO
PESSOA- PB**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade Federal da Paraíba, como requisito
parcial para obtenção da formação em Tecnólogo em
Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Vanderson Gonçalves Carneiro

JOÃO PESSOA - PB

2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

S729e Souza, Juliana Moraes da Silva.

Estudo da Situação Habitacional da Cidade de João Pessoa - PB /
Juliana Moraes da Silva Souza. – João Pessoa, 2016.

56f. : il.

Orientador: Prof. Dr. Vanderson Gonçalves Carneiro.
Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Tecnologia em
Gestão Pública) – UFPB/CCSA.

1. Políticas Habitacionais. 2. Déficit Habitacional. 3. Município de
João Pessoa. I. Título.

UFPB/CCSA/BS

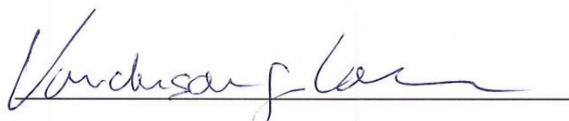
CDU: 35:332.821(043.2)

JULIANA MORAIS DA SILVA SOUZA

**ESTUDO DA SITUAÇÃO HABITACIONAL DA CIDADE DE JOÃO
PESSOA- PB**

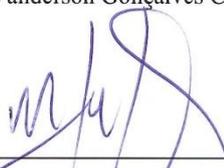
Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para obtenção do título de Graduada em Gestão Pública, Curso de Tecnologia, da Universidade Federal da Paraíba.

Orientador:

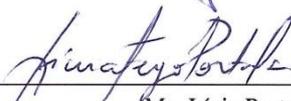


Prof. Dr. Vanderson Gonçalves Carneiro

Examinadores:



Prof. Dr. Maurício Sardá



Ms. Lívia Portela

JOÃO PESSOA - PB, 30 DE 05 2016.

É com amor que dedico este trabalho ao meu Deus, por ter me sustentado nesta caminhada. E a minha família, pessoas do meu agrado que amo muito, e que sempre estiveram ao meu lado a cada nova jornada.

AGRADECIMENTOS

A princípio só tenho a render graças ao meu Senhor Deus, pois este me deu todo o aparato necessário para a elaboração deste trabalho, sou muito grata por me conceder mais uma conquista.

A minha família, em especial meus pais, que foram e são fundamentais em minha vida, obrigada por apostarem em mim e me incentivarem a ser a cada dia uma pessoa melhor, além de serem os meus melhores patrocinadores. A minha irmãzinha, que a cada dia demonstra por mim todo seu amor e carinho. E também ao meu namorado que está comigo nesta trajetória.

Só me resta dizer que amo todos vocês, sou muito agradecida.

Ao meu professor e orientador, que me guiou na consecução deste trabalho com paciência e atenção.

Além de meus amigos, que colaboraramna torcida de mais uma vitória.

“Nem tudo que se enfrenta pode ser modificado, mas nada pode ser modificado até que seja enfrentado.”
(Albert Einstein)

RESUMO

Com o processo de urbanização a moradia torna-se algo indispensável para a construção da cidade, esta torna-se um direito no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988. Em meio aos dilemas existentes no espaço urbano, as políticas públicas são originadas, destinadas a solucionar problemas na sociedade, como a Política Nacional de Habitação, instrumento elaborado para equacionar os problemas de habitação no país, principalmente no combate ao déficit habitacional. Diante disso, o estudo pretende fazer um diagnóstico da situação habitacional da cidade de João Pessoa, identificar o déficit de moradias e detectar as políticas habitacionais existentes para combatê-lo.

Palavras-chaves: Políticas Habitacionais; Déficit Habitacional; Município de João Pessoa.

ABSTRACT

With the process of urbanization, housing has become something indispensable for the construction of the city, this becomes a law in Brazil from the 1988 Federal Constitution. Amid the existing dilemmas in the urban space, public policy originates intended to solve problems in society, such as the National Housing Policy, instrument designed to equate the housing problems in the country, mainly to combat housing deficit. Thus, the study aims to make a diagnosis of the housing situation in the city of João Pessoa, identify the housing deficit and detect existing housing policy to combat it.

Keywords: Housing Policy, Housing Deficit; City of João Pessoa.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Fluxograma Para o Cálculo do Déficit Habitacional.....	34
Figura 2: Fluxograma Para o Cálculo do Déficit Habitacional.....	35
Figura 3: Novas Unidades Habitacionais na Comunidade do Citex.....	48

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Déficit Habitacional Total e Relativo por Situação de Domicílios – 2010.....	39
Tabela 2: Componentes do Déficit Domiciliar – 2010.....	40
Tabela 3: Componentes da Inadequação Domiciliar – 2010.....	40
Quadro 1: Grupos de Atendimentos.....	28
Quadro 2: Programas de PLHIS de João Pessoa.....	43
Quadro 3: Grupos Prioritários Para a Intervenção no PLHIS de João Pessoa.....	44
Quadro 4: Programas Realizados Pela CEHAP em João Pessoa.....	45

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BNH Banco Nacional de Habitação.

CEHAP Companhia Estadual de Habitação Popular

CEI Centro de Estatística e Informação

CRI Certificado de Recebíveis Imobiliários

FCV/GVConsult&Sinduscon/SP Sindicato da Construção Civil do Estado de São Paulo

FGTS Fundo de Garantia de Tempo de Serviço

FJP Fundação João Pinheiro

FNHIS Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

PAC Programa de Aceleração do Crescimento

Paih Plano de Ação Imediata para Habitação

PlanHab Plano Nacional de Habitação

PNH Política Nacional de Habitação

PCV Pesquisa de Condições de Vida

SBPE Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SEADE Sistema Estadual de Análise de Banco de Dados

SFH Sistema Financeiro de Habitação

Simab Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação

SNH Sistema Nacional de Habitação

SNHIS Subsistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SNHM Subsistema Nacional de Habitação de Mercado

ZEIS Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1. O ESPAÇO URBANO: A HABITAÇÃO COMO PROTAGONISTA DE POLÍTICA PÚBLICA	16
1.1 A Urbanização no Brasil e a Habitação na Construção de Política Pública:	16
1.2 Trajetória Histórica das Políticas Públicas de Habitação no Brasil e a Nova Política Nacional de Habitação (PNH):	19
1.3 Instrumentos Para a Consecução da Política Nacional de Habitação (PNH):	24
1.3.1 Desenho Institucional:	24
1.3.2 Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação (Simab): ...	25
1.3.3 Sistema Nacional de Habitação (SNH):	25
1.3.4 Plano Nacional de Habitação (PlanHab):	28
2. PROBLEMA NA CIDADE: O DÉFICIT HABITACIONAL	31
2.1 Conceituação e Metodologias Sobre o Déficit Habitacional:	31
2.2 Componentes das Necessidades Habitacionais - O Déficit Habitacional e a Inadequação Habitacional:	34
3. JOÃO PESSOA: PERFIL DA CIDADE E DE SUAS NECESSIDADES HABITACIONAIS	37
3.1 Retrato da Cidade de João Pessoa em Meio ao Processo de Urbanização:	37
3.2 O Déficit Habitacional e a Inadequação Habitacional - Um Panorama das Necessidades Habitacionais em João Pessoa:	40
4. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A HABITAÇÃO EM JOÃO PESSOA	43
4.1 A Identificação dos Programas e Ações Desenvolvidos em João Pessoa para Combater as Necessidades Habitacionais:	43
4.2 Reflexão Sobre as Políticas Habitacionais em João Pessoa:	47
CONCLUSÃO	50
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	52

INTRODUÇÃO

No Brasil, as questões relacionadas à terra e à imóveis existem desde as raízes patrimonialistas, atrapalhando o desenvolvimento urbano com as políticas de favores e o clientelismo. Neste contexto que o espaço urbano no país é inserido, sem uma infraestrutura adequada que comportasse o processo migratório de famílias do campo para a cidade, estas em busca de melhores condições de vida. Durante esses acontecimentos são gerados nas cidades diversos problemas, um desses ligados à habitação, o déficit habitacional, que a partir da elaboração e implementação de políticas públicas vem tentando combatê-lo.

A partir disso, será abordado neste estudo como a cidade de João Pessoa, localizada no estado da Paraíba, além de ser capital desse estado e integrar uma Região Metropolitana composta por nove cidades, consegue lidar com as questões relacionadas à moradia em meio ao espaço urbano, principalmente o problema do déficit habitacional e como solucioná-lo.

Diante disto, esta monografia tem como objetivo fazer um diagnóstico da situação habitacional da cidade de João Pessoa, identificar o déficit de moradias e as políticas habitacionais existentes para combatê-lo. O problema a ser respondido será: Qual é a situação habitacional da cidade de João Pessoa? Como encontra-se o déficit de moradias? E para combatê-lo, quais são as políticas habitacionais adotadas?

A metodologia adotada para a consecução desse estudo fez uso dos seguintes procedimentos: levantamento de dados oficiais secundários, disponíveis nos sites do IBGE e Fundação João Pinheiro (FJP), para identificar dados demográficos e habitacionais da cidade; pesquisa bibliográfica e documental em fonte como livros, artigos, periódicos, sites na internet, planos de ações e planejamento regulamentos e normatizações que os orientam, para conhecer o segmento habitacional no país e quais políticas públicas desenvolvidas, além de identificar os programas e ações que o município de João Pessoa utiliza para combater o déficit habitacional.

Sendo assim, o estudo utilizou dois tipos de pesquisas, a exploratória: aprimoramento de ideias, a descoberta de intuições, presença de levantamento bibliográfico/documental, e análise de exemplos reais para melhor compreensão do tema. E também a descritiva: descreve características de uma população, fenômeno, estabelece e/ou entende relações entre variáveis do estudo analisado (GIL, 2002).

Além disso, este trabalho está estruturado da seguinte forma: Capítulo 1 – que será exposto à habitação em meio ao processo de urbanização, a trajetória das políticas públicas para essa área, e o desenvolvimento da atual política habitacional no país; Capítulo 2 – é

abordado o problema do déficit habitacional, conceitos, metodologias, e os componentes que o integram para mensurá-lo; Capítulo 3 – é apresentado a cidade de João Pessoa, com a identificação das características demográficas e dos dados habitacionais relativos as necessidades de moradia; e o Capítulo 4 – que mostrará os programas e ações desenvolvidas para combater o problema do déficit habitacional em João Pessoa.

Portanto, ao identificar essa realidade este estudo terá a contribuição importante para construção de políticas públicas que visem à solução de problemas relacionados à habitação nesta localidade, além da exposição de dados e informações que ajudarão em futuras pesquisas acadêmicas sobre este tema.

1. O ESPAÇO URBANO: A HABITAÇÃO COMO PROTAGONISTA DE POLÍTICA PÚBLICA

1.1 A Urbanização no Brasil e a Habitação na Construção de Política Pública:

É nas primeiras décadas do XX que o processo de urbanização no Brasil começa a se consolidar. No século anterior, XIX, este processo ainda era arcaico, pois a questão fundiária concentrava-se no campo. Com a chegada da industrialização no país a urbanização adquire um maior impulso, as pessoas saíam do campo e vão à procura de oportunidades de trabalho na cidade, estes chamados de proletariados, eram trabalhadores livres e assalariados.

Quando a urbanização da partida rumo ao urbanismo moderno, dá início a realização de obras de infraestrutura nas cidades, como o saneamento básico, embelezamento paisagístico, e as bases legais para o mercado imobiliário, nesse mesmo momento a grande parte da população era excluída para morros e arredores da cidade (MARICATO, 2008, p.17).

Com a revolução burguesa no Brasil, marcada na década de 30, o Estado decide investir no desenvolvimento industrial, nesse momento no país houve o fortalecimento do mercado interno, o assalariamento, e contribuição para o crescimento do país. Logo após, em 1950, dá início a fabricação dos bens duráveis, que impulsiona a vida do consumidor, o que também influencia nas moradias e na cidade. Durante quatro décadas, 1940 a 1980, o Brasil cresce na economia, inclusive o PIB, no entanto é fortemente marcado pela concentração de riquezas, ou seja, a desigualdade social prevalece com as riquezas detidas nas mãos da minoria burguesa.

É a partir da década de 1980, que o Brasil entra em recessão, o crescimento econômico decresce, o que faz ampliar a desigualdade social. Nesse período há um grande aumento populacional nas cidades, e que com a crise a pobreza se expande ainda mais no espaço urbano, isto é, mais desigualdade social. Segundo Maricato (2008, p. 22):

O crescimento urbano sempre se deu com exclusão social, desde a emergência do trabalho livre na sociedade brasileira, que é quando as cidades tendem a ganhar nova dimensão e tem início ao problema de habitação (MARICATO, 2008, p.22).

Com o inchamento das cidades, estas não se desenvolvem suficiente para dar suporte à população existente. Mesmo havendo pessoas empregadas, estas procuram áreas irregulares ou invadidas para viverem e construir suas casas, embora de forma precária.

As cidades se expandem tanto nas áreas centrais como nas periféricas, esse crescimento torna-se preocupante por também está ligado à pobreza, pessoas que não tem condições

financeiras de viver na cidade legal, passam a viver na ilegalidade das cidades. Como o mercado imobiliário não contempla grande parte da população, estas ficam sujeitas a morar em lugares inadequados, o que contribui para crescimento desordenado das cidades.

Diante disso, a cidade legal caminha cada vez mais para ser espaço da minoria (MARICATO, 2008, p. 39). Sem alternativas para a moradia legal, a população que vive no espaço urbano recorre para seus próprios meios, a construção de moradias em áreas de riscos, assentamentos precários, apropriação e invasão de terras e imóveis.

Dessa forma, na cidade aumenta-se a segregação no espaço urbano, ampliam-se as dificuldades de promoção ao acesso à cidade, pois esta fica mais propensa à falta de infraestrutura, a dificuldade na provisão dos serviços, além de diminuir a oferta de empregos.

É em meio a todo este cenário que a habitação é inserida, desde os primórdios quando a questão fundiária concentrava-se no campo a moradia sempre foi algo indispensável. E com a transição para o processo de urbanização, as cidades sem um planejamento que contemplasse o crescimento que virá a ocorrer nesse espaço, não estavam preparadas para comportar a vinda e aumento da população que foi se instalando nela. Desde então famílias com o intuito de melhores condições de vida, vão à cidade em busca dessas oportunidades, mas como comportar essas pessoas em um espaço que não está preparado para recebê-las? Então, é a partir disso que a moradia se torna um problema, o déficit habitacional emerge nas cidades do país.

Com a Constituição Federal elaborada em 1988, a cidade e a moradia ganham na legislação uma nova roupagem, estas desta vez tornam-se um direito, ou seja, é preconizado que todo cidadão brasileiro tem direito à moradia, além do acesso a cidade. A moradia é para sociedade algo indispensável para a construção de uma vida digna, nela abrigam-se famílias, e, conseqüentemente, a partir delas constituem-se bairros, cidades, estados, e países, ou melhor, uma nação.

Na tentativa de sanar os problemas da moradia, principalmente o do déficit habitacional, são criadas as políticas públicas, que a partir de um problema existente na sociedade é elaborada para solucioná-lo. As políticas públicas estão vinculadas aos conteúdos concretos e simbólicos de decisão políticas, e do processo de construção de decisões. Estas devem ser orientadas a manter o equilíbrio social, destinadas a mudar a realidade atual pela desejada, ou seja, busca-se solucionar problemas existentes na sociedade, em prol do interesse público e do bem-estar social.

Frey (2000), analisando o termo “política”, o diferencia de três formas: *politics* (tem em vista o processo político, geralmente de caráter conflituoso, no que se refere à imposição

de objetivos, conteúdos e decisões); *polity* (as instituições políticas, em relação à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico e à estrutura institucional do sistema político-administrativo); e *policy* (os conteúdos da política de forma mais concreta, ou seja, à configuração de programas políticos, problemas técnicos e conteúdos materiais das decisões políticas).

Para o Secchi (2013), o último termo citado, *policy*, está relacionado à política pública (*publicpolicy*), pois esta vincula-se aos conteúdos concretos e simbólicos de decisão políticas, e do processo de construção de decisões. Além disso, a política pública pode ser uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, este existe quando a situação atual é considerada inadequada e quando há possibilidade de alcance de uma situação melhor ou ideal (Secchi; 2013).

Saravia (2006) conceitua a política pública como um fluxo de decisões, orientada a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade, ou seja, alterar a situação atual para uma mais satisfatória. Em que, a atuação das instituições nas políticas públicas desempenha um papel decisivo, pois elas emanam ou condicionam as principais decisões.

Segundo Rua (1998), as políticas públicas são um conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Nesse sentido é necessário distinguir entre política pública e decisão política. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas.

Para que as orientações e diretrizes sejam transformadas em ações, as políticas públicas fazem uso de diversos instrumentos, como: políticas regulatória, distributiva, redistributiva e constitutiva. Por meio desses instrumentos a política pública pode ser materializada, ou seja, de um conceito abstrato torna-se algo concreto (SECCHI, 2013).

Logo, no Brasil as políticas públicas são bastante utilizadas, o governo as adota para colocar seus programas e ações em prática e assim solucionar problemas demandados pela sociedade, e foi por meio delas que os problemas de moradias existentes no país foram e são enfrentados. Vale salientar, que no âmbito habitacional as políticas públicas devem estar direcionadas a promoção do direito social à moradia, que pode ser compreendido como indissociável da promoção do direito à cidade (FIGUEIREDO; BALTRUSSIS; OLIVEIRA, 2013, p. 1).

1.2 Trajetória Histórica das Políticas Públicas de Habitação no Brasil e a Nova Política Nacional de Habitação (PNH):

Como exposto no tópico anterior, no século XX, o Brasil passa pelo forte processo de industrialização e urbanização nas cidades, a o setor de habitação passa por uma crise, como o êxodo de pessoas saindo do meio rural e indo para o espaço urbano as cidades começam a crescer de forma desordenada. Como a população aumentava cada vez mais nesse espaço e muitas não tinham onde acomodar-se e manter-se nos centros urbanos, houve a proliferação de moradias improvisadas nos arredores das cidades, que na maioria das vezes não detinham nenhum tipo de infraestrutura. Então, é assim que pela primeira vez a questão habitação torna-se um problema e passa a inserir-se na agenda política (MELO, 1990,p. 43).

É em 1946, que é criada a primeira política pública no Brasil voltada a habitação, que foi denominada de Fundação da Casa Popular (Ministério das Cidades, 2004, p. 9). No entanto, esta não foi bem sucedida, por não seguirum planejamento sistemático, atrelado à existência de critérios e/ou regras ineficazes na implementação, além de ser uma política bastante centralizada ao nível federal (MELO, 1990, p. 51-52).

Após da Fundação Casa Popular, que nos anos de 1962 a 1964 é considerada como ultrapassada (MELO, 1990, p.57), é criado o Banco Nacional de Habitação (BNH), implementado a partir de 1964. Esta instituição foi importante na contribuição do desenvolvimento urbano, como também na área habitacional, este possuía algumas características: originou o Sistema Financeiro Habitacional, contou com a utilização do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE); criação e operacionalização de diretrizes a serem seguidas de forma descentralizada no nível executivo; criação de uma agenda de redistribuição de recursos; e a criação de rede de agências, competentes pela operação das políticas nos estados da federação (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 9).

Em 1986, depois de uma grande crise no Sistema de Financeiro de Habitação, o Banco Nacional de Habitação é incorporado a Caixa Econômica Federal. Esta continuava a desempenhar as atribuições na área da habitação, porém vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Em 1987 foi alterado para o Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente; depois em 1988, para o Ministério da Habitação e Bem-Estar Social (período marcado pela nova Constituição Federal), e no fim da década, em 1989, é substituído pela Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária.

Em 1990, foi elaborado o Plano de Ação Imediata para a Habitação (Paih), proposto como medida emergencial, que contava com a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação e Ação Comunitária, no entanto, este plano não cumpriu várias das propostas estabelecidas (AZEVEDO, 2007, p. 19-20). Já em 1994, é criado o Programa Habitar Brasil e Morar Municípios (para a produção de casas populares); e no ano seguinte (1995), a política habitacional passa ser uma questão integrada à política urbana e à política de saneamento ambiental (AZEVEDO, 2007, p. 23).

Durante o período de 1996 até 1999, podem ser destacados alguns programas para o âmbito habitacional: Programas de Crédito Direto ao Cidadão (para famílias de até oito salários mínimos mensais), o Pró-Moradia e o Programa Habitar Brasil (voltado para estados e municípios), além do Programa de Arrendamento Residencial (para famílias entre quatro e seis salários mínimos), e o Programa Carta de Crédito (renda mensal de 12 salários mínimos).

Nesses anos as políticas habitacionais contribuíram cada uma de sua forma, mesmo que não tão eficazes, para os problemas relacionados à habitação. No entanto, deixaram a desejar, no que diz respeito a políticas de habitação direcionadas a habitação popular. Com base nas rendas estabelecidas os programas tinham o foco na demanda da classe média e alta, que já possuíam algum poder aquisitivo para a compra de moradia, ou seja, não priorizava as famílias que se enquadravam na linha do déficit habitacional.

Foi após a publicação da Constituição de 1988, considerada um grande precursor legal no novo rumo das políticas habitacionais, que a habitação passa a ser vista como direito social. Esta conhecida como constituição cidadã, foi uma conquista para construção e deliberação de políticas relacionadas às cidades, nela são contempladas a função social da propriedade privada e a função social da cidade. Além disso, estabelece entre os entes federais (união, estados e municípios) a competência (responsabilidade) compartilhada.

Outro marco legal conquistado foi em 2001, a aprovação do Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257/2001, que partiu do projeto de Lei 5.788/1990. O Estatuto das Cidades fornece uma base jurídica urbana no Brasil e regulamenta os artigos 182 e 183 (retratam a política urbana) da Constituição Federal:

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 (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL, 1998, Cap. II, Art. 182).

O Estatuto das Cidades é um importante aparato legal na construção das políticas urbanas, as cidades passam a ter uma legislação mais voltada para o território a nível municipal, além de contribuir para evitar alguns tipos de entraves que barram o direito ao acesso à cidade: apenas parte da cidade é regulada, fiscalizada, urbanizada, o que implica modernidade e direitos para alguns e não para todos; cadastros públicos imobiliários incompatíveis e falta de informação rigorosa sobre o uso e a ocupação do solo; investimentos que alimentam a exclusão social e os ganhos imobiliários privados (MARICATO, 2006, p. 212).

Diante disso, no Estatuto das Cidades são previstos alguns instrumentos que auxiliarão para a formulação e implementação das políticas no espaço urbano, estes são: planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; e planejamento municipal. Além disso, deve-se destacar a inclusão da participação da população na construção desses instrumentos, de forma a garantir o controle social nas cidades.

Em 2000, é formulado o Projeto Moradia, desenvolvido por especialistas, lideranças sociais e a ONG Instituto Cidadania, estes ouviram vários setores da sociedade, que elaboraram uma proposta, a criação do Ministério das Cidades (MARICATO, 2006, p. 215). É após a aprovação do Estatuto das Cidades, que em 2003 é criado o Ministério das Cidades (Lei nº 10.683/03), encarregado pela Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

É a partir do Ministério das Cidades que o espaço urbano adquire mais força em aspectos de políticas regulatórias, que possibilitam a regulamentação e ampliação do acesso à cidade. Este Ministério busca a integração das políticas públicas de ordenamento territorial, habitação, saneamento básico, mobilidade e transporte urbano; que é composto por quatro secretarias (Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana, e Secretaria Nacional de Habitação), dentre estas será destacado a Secretaria Nacional de Habitação, que é responsável por:

Acompanhar e avaliar, além de formular e propor, os instrumentos para a implementação da Política Nacional de Habitação, em articulação com as demais políticas públicas e instituições voltadas ao desenvolvimento urbano, com o objetivo de promover a universalização do acesso à moradia (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013, p. 2).

Segundo o Ministério das Cidades (2004, p. 12) as políticas para o desenvolvimento urbano agirão de forma integrada, em que a habitação não limita-se a casa, mas incorpora ao direito a infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, serviços urbanos e sociais, em prol de garantir o direito à cidade.

De acordo com Maricato (2006, p. 216), ao continuar a proposta do Projeto Moradia, é formulado a nova Política Nacional de Habitação (PNH), em 2004, que surge como um começo para que a moradia na cidade adquira sentido no contexto da política urbana, que fundamentalmente depende de três eixos: política fundiária (instrumentos para regularização e fiscalização de terras e imóveis, recuperação e provisão de novas unidades habitacionais, e a função social da propriedade); política financeira (um sistema financeiro que facilite a aquisição das propriedades, garantir linhas de financiamento, constituição de fundos, utilização de recursos onerosos e não onerosos, e a disponibilização de subsídios); e estrutura institucional (integração e capacitação dos diversos agentes públicos e privados, estimular o fortalecimento do aparato institucional, e criação de órgãos e conselhos municipais, estaduais e regionais).

A Política Nacional de Habitação (PNH) segundo Figueiredo, Baltrusis e Oliveira (2013, p. 2), é delineada por alguns princípios, que são: direito à moradia, enquanto um direito humano; moradia digna como direito e vetor de inclusão social; questão habitacional como uma política de Estado; função social da propriedade; gestão democrática com diferentes segmentos da sociedade; e articulações das ações de habitação à política urbana. Além disso, a PNH ainda objetiva:

Universalizar o acesso à moradia digna; promover a urbanização, regularização e inserção dos assentamentos precários na cidade; fortalecer o papel do Estado na gestão da política e na regulação dos agentes privados; democratizar o acesso à terra urbanizada e ao mercado secundário de imóveis; tornar a questão habitacional uma prioridade nacional, integrando, articulando e mobilizando os diferentes níveis de governo e fontes; ampliar a produtividade e melhorar a qualidade na produção habitacional; incentivar a geração de emprego e renda, dinamizando a economia, apoiando-se na capacidade econômica da indústria da construção (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013, p. 6).

De acordo com Ministério das Cidades (2004, p. 13), a principal meta do PNH é promover as condições de acesso à moradia digna, urbanizada e integrada à cidade, e a todos os segmentos da população, principalmente aos de baixa renda, além da cooperação entre a Política Habitacional e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. No conteúdo do PNH é apresentado para sociedade, quais são as propostas estabelecidas para consecução da política, dentre essas podem ser destacados:

- A melhoria na oferta das diversas moradias da construção civil, com a viabilização de assessorias técnicas e a elevação da qualificação da mão-de-obra;
- Ampliar o estoque de moradias, principalmente para a demanda prioritária que enquadra-se no déficit habitacional, que são os segmentos de renda mais baixa, e reforçar a participação do setor privado na construção de moradias para a população com renda superior a 5 salários mínimos;
- Direciona as diferentes formas de acesso à moradia, por meio de financiamentos ou repasse de recursos, para a aquisição de imóveis novos ou usados, locação social pública ou privada, a reabilitação das edificações em áreas urbanas centrais;
- Os municípios deverão estabelecer diretrizes relativas ao planejamento urbano e à regulamentação do uso do solo, por meio de instrumentos, como por exemplo: Plano diretor e Lei de Zoneamento;
- Urbanização de assentamentos precários (loteamentos, favelas e cortiços), caracterizados como áreas clandestinas e/ou irregulares;
- Proporcionar às áreas habitacionais condições de infraestrutura e saneamento ambiental, disponibilização de equipamentos urbanos e serviços, mobilidade no espaço urbano, com melhorias no acesso ao transporte.

E por fim, o Plano Nacional de Habitação dispõem de um conjunto de instrumentos que foram desenvolvidos para a viabilização de sua implementação, este são seguintes: o Desenvolvimento Institucional; O Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação; o Sistema Nacional de Habitação (SNH), e o Plano Nacional de Habitação.

1.3 Instrumentos Para a Consecução da Política Nacional de Habitação (PNH):

1.3.1 Desenho Institucional:

O Desenho Institucional é o primeiro instrumento a ser abordado, este servirá para proporcionar a integração e capacitação dos vários agentes públicos e privados, que fazem parte do segmento da habitação. Para implementação da Política Nacional de Habitação (PNH), é significativa a este instrumento a participação e o envolvimento desses agentes, pois é necessário fortalecer o aparelho institucional para promoção do direito ao acesso à moradia e também à cidade.

De acordo com o Ministério das Cidades (2004, p. 53), para consecução desse instrumento é necessário à combinação de diretrizes, que facilitarão o alcance das ações propostas pela PNH, que são as seguintes:

- Planejamento e gestão: proporcionar a cooperação entre os entes da federação (União, Estados e Municípios) tendo como órgão gestor e de planejamento o Ministério das Cidades; à articulação dos agentes e atores envolvidos por intermédio de estruturas e mecanismos institucionais de gestão democrática; e à gestão deverá ser de forma democrática, transparente e com controle social;
- Modernização organizacional e técnica: estimular e apoiar níveis estaduais, municipais e metropolitanos; apoiar a criação e fortalecimento de órgãos específicos para o segmento habitacional, e auxiliar a constituição de conselhos e fundos;
- Capacitação de agentes públicos: assegurar condições ao acesso formação, capacitação e ampliação dos agentes públicos e privados aos processos de planejamento, execução e avaliação dos programas; adquirir parcerias com as instituições de ensino e instrução na formação dos agentes e atores, em que as atividades de capacitação devem estar em conformidade com o PNH;
- Atualização do quadro legal e normativo: é dividido em dois âmbitos, o federal (instituir o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), amparo legal e jurídico a nova política de habitação, reexaminar a legislação federal de parcelamento do solo e de acesso a terra urbanizada), e o estadual, Distrito Federal, municípios e metropolitano (fortalecer mecanismos legais e normativos, discutidos

pela sociedade e por o legislativo; e ter como base o Estatuto das Cidades para a atualização da legislação do solo).

1.3.2 Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação (Simab):

O segundo instrumento é o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação (Simab) é um sistema que auxilia e facilita o processo de decisão para o direcionamento das ações, objetivos e metas do PNH. É por meio desse instrumento que a transparência poderá ajudar no controle da PNH, tanto por parte da gestão como por parte da sociedade, que obterão informações correspondentes à política habitacional.

Com a implantação de um Sistema de Informação, será estabelecido o compromisso com os resultados obtidos no segmento habitacional, além de sua utilização, validação e retroalimentação, pelo conjunto de usuários das bases de dados e informações disponibilizadas (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 57).

Em relação à avaliação, o instrumento deve-se ater a prestar contas à sociedade, auxiliar a tomada de decisão, aprimorar a concepção e a gestão do plano e programas, e promover o aprendizado. Na avaliação qualitativa haverá a utilização do demonstrativo da execução fiscal e financeiro, e o demonstrativo da evolução de índices de cada indicador, para o controle e acompanhamento da política habitacional.

E para o monitoramento, a construção dos indicadores facilitará a medir a realidade habitacional, definidas em suas dimensões (social, econômica, administrativa, jurídica, financeira e funcional), que são importantes para facilitar a condução das metas e os impactos produzidos no decorrer da realização da PNH.

1.3.3 Sistema Nacional de Habitação (SNH):

O Sistema Nacional de Habitação (SNH) será o terceiro instrumento retratado, segundo o Ministério das Cidades (2004, p. 63) é o principal instrumento da PNH, pois este visa suprir o vazio institucional e estabelecer condições no combate aos problemas relacionados à situação habitacional, principalmente ao déficit de moradias. Mediante ações integradas e articuladas, pretende reunir esforços dos governos (União, Estados e Municípios) e do mercado privado, além de cooperativas e associações populares.

Este instrumento é composto por um conjunto de órgãos que são responsáveis para sua efetivação, esses são o Ministério das Cidades, os Conselhos, e os Agentes do Sistema. O

Ministério das Cidades, que por meio da Secretaria de Habitação é o órgão central na elaboração e gestão da política de habitação, também é subsidiado pelo Conselho das Cidades que juntos compartilham atribuições (definir estratégias, elaborar o marco legal da política e do sistema de habitação, determinar critérios e regras para aplicação dos recursos e da política de subsídios, coordenar o SNH e elaborar orçamentos dos recursos que serão aplicados, gerir o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social com a consulta do Conselho Gestor do Fundo); além disso, ainda caberá participar das deliberações do Conselho Monetário Nacional e ter caráter complementar ao Banco Central do Brasil, no que tangem a regulação e fiscalização do SNH.

Os Conselhos englobam a estrutura do SNH, e no país há uma variedade deles, é possível citar os seguintes: Conselho das Cidades (órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, que subsidia o Ministério das Cidades na PHN, que também propõem diretrizes e estratégias, além acompanhar e avaliar a PNH); o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; o Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço; e os demais Conselhos (municipais, estaduais, entre outros).

E os Agentes do Sistema, que tem o compromisso voltado para a execução da PNH, esses agentes são: a Caixa Econômica Federal (agente operador do FGTS e do Fundo Nacional de Habitação; agente financeiro do Subsistema de Habitação de Interesse Social e analista da capacidade aquisitiva dos beneficiários; em relação ao Subsistema Nacional de Habitação de Mercado é o principal captador gerador de incentivos voltados ao Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), e o Sistema de Financiamento Imobiliário); o Banco Central do Brasil (fiscaliza entidades de natureza financeira participantes do Sistema Financeiro de Habitação); Agentes Financeiros, Promotores e Técnicos (podem ser estatais, públicos não estatais ou privados, que podem atuar nos dois subsistemas do SNH); e Outros Agentes (órgãos e/ou entidades, como Secretarias Municipais e Estaduais, Companhias Hipotecárias, Cooperativas de Crédito Habitacional, entre outros.).

O Sistema Nacional de Habitação está fragmentado em dois subsistemas, que são: o Subsistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM) e o Subsistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Estes pretendem facilitar a articulação de terras ou imóveis e o financiamento, para contribuir com a ampliação do direito à moradia nas cidades de todo o Brasil, além de reduzir o déficit habitacional.

O Subsistema Nacional de Habitação de Mercado pretende reorganizar o mercado privado da habitação, na ampliação de captação de recursos e na estimulação de inclusão de novos agentes para facilitar a promoção imobiliária (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p.

71).É utilizado no âmbito do financiamento da produção privada de habitação e do crédito para a aquisição de imóveis pela demanda demográfica não prioritária do SNHIS, a parte da população que não é baixa renda (FIGUEIREDO; BALTRUSIS; OLIVEIRA, 2013, p. 3).

O SNHM, de acordo com Ministério das Cidades (2013, p.6), é incorporado pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH), em particular o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE); a Caderneta de Poupança, principal captador de recursos dos bancos múltiplos; e o Mercado de Capitais, com a necessidade de propiciar a competitividade aos Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI).

As entidades que integram o SNHM são os bancos múltiplos, companhias hipotecárias e outras instituições que exercem operações de repasse, companhias securitizadoras, cooperativas de crédito habitacional, consórcios habitacionais, e os agentes promotores públicos e privados. Além disso, é imprescindível proporcionar a segurança jurídica dos contratos entre as partes interessadas conforme a legislação.

O Subsistema Nacional de Habitação Interesse Social (SNHIS) foi instituído pela Lei Federal 11.124./05, tem como principal propósito garantir o acesso à moradia digna para a população de baixa renda que compõem o déficit habitacional no país, ou seja, promover prioritariamente o acesso à habitação às famílias de menos poder aquisitivo.

Segundo o Ministério das Cidades (2004, p. 66), o financiamento no SNHIS acontece por intermédio de fundos públicos interligados, constituídos por recursos onerosos e não onerosos, que englobam: o Fundo Nacional de Interesse Social (composto por recursos de origem fiscal, destinados à habitação), o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (para financiamentos onerosos com taxa de juros mais baixos, e financiamento subsidiado), o Fundo de Desenvolvimento Social, e outros fundos que poderão ser incorporado ao SNHIS (como o Fundo de Arrendamento Residencial, e o Fundo de Amparo ao Trabalhador).

Nesse subsistema as três esferas do governo (União, Estados e Municípios) devem estabelecer uma ação conjunta de integração e cooperação nos programas e ações habitacionais, que busquem combater os problemas que envolvem habitação, principalmente na redução do déficit, problema presente nas cidades do país. O controle dessas ações pode ser feito por meio dos Conselhos, Fóruns e outras instâncias de participação social, relacionadas à PNH. Além deles, o SNHIS também conta com a participação e articulação de entidades, que podem colaborar para a sua implementação, como os agentes financeiros, promotores e técnicos.

Por fim, é possível ainda detectar programas criados e que estão sendo implementados no Brasil para combater o déficit habitacional, que se enquadram dentro do Subsistema

Nacional de Interesse Social, estes são: Programa de Aceleração do Crescimento, com o PAC da Habitação - PAC 1, um novo padrão de intervenção nas favelas para transformá-las em bairros populares; Programa Minha Casa Minha Vida, na geração de emprego e renda com ampliação dos investimentos na construção civil, ampliação de financiamento para aquisição da casa própria, e acesso a moradia às famílias com renda de até R\$ 4.650,00; e o PAC 2, projetos de infraestrutura em seis eixos: cidade melhor, comunidade cidadã, minha casa minha vida, água e luz para todos; transportes; e energia.

1.3.4 Plano Nacional de Habitação (PlanHab):

O último instrumento a ser exposto é o Plano Nacional de Habitação, surgiu a partir da PNH e é previsto na Lei 11.124/05, foi elaborado para equacionar as necessidades habitacionais do Brasil com o planejamento de longo prazo, um período estipulado de 16 anos, que começou em 2008 e pretende se estender até 2023.

Conforme o Ministério das Cidades (2009, p. 9-11), o PlanHab tem como objetivo estruturar uma estratégia para enfrentar a questão habitacional e urbana, para universalizar o acesso à moradia digna para todo os cidadãos, principalmente os que encontram-se na linha do déficit habitacional, além disso, busca também articular uma política de inclusão com o desenvolvimento econômico do país. E a partir do processo de planejamento, visa alcançar sua principal meta: promover as condições de acesso à moradia digna, urbanizada e integrada à cidade.

Há também princípios que orientam o PlanHab, por exemplo o a moradia como direito coletivo e individual, e a universalização do acesso a unidades com padrão digno (infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, serviços urbanos e sociais), que também são estipulados no PNH. Diante disso, o segmento habitacional é considerado uma política de Estado, que se faz necessária para a provisão de moradias, como também na regulação urbana, de mercado imobiliário e assentamentos precários, além do mais ajuda combater a retenção especulativa e garantir à propriedade urbana a função social, com intuito de contribuir na promoção do acesso à terra e à moradia no espaço urbano (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009, p.12).

Para a execução do PlanHab se faz necessário a união e articulação com outros instrumentos de planejamento das três esferas governamentais, como os Planos Plurianuais e o Plano Diretor, estes devem ser compatíveis, para propiciar o atingimento de objetivos e metas associadas ao planejamento orçamentário, financeiro, institucional e social.

No Plano Nacional de Habitação também é delimitado ou definido por grupos, as demandas de atendimento que serão beneficiadas, estabelecidos de acordo com sua capacidade de pagamento e os custos para financiamentos de diferentes fontes. A renda familiar é o único parâmetro de corte para o acesso das famílias ao financiamento, para assim organizar e dimensionar a demanda a partir das necessidades de financiamento e subsídios.

A seguir no quadro 1 mostrará especificado, quantos grupos foram segmentados, qual demanda os compõem e sua capacidade, e as fontes de recursos utilizadas para os financiamentos.

Quadro 1: Grupos de Atendimento.

GRUPOS	CAPACIDADE DA DEMANDA	FONTES DE RECURSOS
1	Famílias de renda líquida abaixo da linha do financiamento, que não há capacidade de assumir um compromisso de pagamento mensal. RM SP/RJ: até R\$ 800,00 / Outras RM: até R\$ 700,00 Demais situações: até R\$ 600,00	FNHIS
2	Famílias que acessam o financiamento habitacional, que permitem assumir um pagamento mensal, porém apresentam um alto risco de crédito para os agentes financeiros, requerem subsídio de complemento e equilíbrio. RM SP/RJ: de R\$ 800,00 a 1.600,00 / Outras RM: de R\$ 700,00 a 1.400 Demais situações: de R\$ 600,00 a R\$ 1.200,00	FGTS e FNHIS Financiamento com subsídio de complemento e de equilíbrio
3	Famílias que podem acessar o financiamento habitacional, com subsídio de equilíbrio (apresentam moderado risco de crédito aos agentes financeiros). RM SP/RJ: de R\$ 1.600,00 a 2.000,00 / Outras RM: de R\$ 1.600 a 2.000,00 Demais situações: de R\$ 1.600,00 a 2.000,00	FGTS Financiamento com subsídio de equilíbrio
4	Famílias com capacidade de assumir financiamento habitacional. De R\$ 2.000,00 a R\$ 4.000,00	FGTS E SBPE
5	Famílias com plena capacidade de acesso a um imóvel por meio de financiamento de mercado. Acima de R\$ 4.000,00	SBPE e Mercado Livre

Fonte: Elaboração adaptada do Consórcio Instituto Via Pública, labhab-Fupam, logos engenharia, Ministério das Cidades (2009, p. 169).

Em seu planejamento, o PlanHab adota quatro eixos estratégicos, que de acordo com Ministério das Cidades (2013, p. 7) são os seguintes: Modelo de Financiamento e Subsídios (visa assegurar recursos para a urbanização de assentamentos precários e para produção de

novas moradias, essencial para as faixas de renda baixa por concentrarem-se no déficit habitacional); Política Urbana e Fundiária (garantir acesso a terra urbanizada, legalizada e bem localizada para Habitação de Interesse Social, e ainda regularizar assentamentos informais); Desenho Institucional (instalar o SNHIS e consolidar um modelo de política habitacional descentralizada, articulada, intergovernamental e intersetorial, além da participação e controle Social); e Cadeia Produtiva da Construção Civil (ampliar e incentivar a modernização da produção de Habitação de Interesse Social e mercado de habitação popular, em busca de obter qualidade, menos custo, ganho de escala e agilidade).

Em suma, o PlanHab integra-se ao conjunto de ações e medidas institucionais, econômicas e jurídicas, com objetivo de estabelecer diretrizes, regulamentação, articulação e ampliação à moradia. Como também orientar a atuação dos atores públicos, privados e demais agentes sociais na elaboração e criação de planos orçamentários e fundos estaduais e municipais de habitação, a fim de um planejamento mais efetivo para equacionar os problemas habitacionais frequentes na sociedade brasileira.

2. PROBLEMA NA CIDADE: O DÉFICIT HABITACIONAL

2.1 Conceituação e Metodologias Sobre o Déficit Habitacional:

A efetivação do direito à moradia pode ser entendida como inseparável da promoção do direito à cidade (FIGUEIREDO; BALTRUSIS; OLIVEIRA, 2013, p. 1), porém, quando esse direito não é assegurado ou simplesmente proporcionado, poderá implicar em problemas para a sociedade, como o déficit habitacional.

Essa dificuldade é uma realidade vivenciada nas cidades do país, que a partir de alguns fatores o podem ter influenciado, como aumento desenfreado da população, o crescimento da industrialização nas cidades sem um planejamento urbano, a elevação da pobreza, a deficiência de regulação e fiscalização do solo urbano, a retenção e especulação imobiliária, entre outros fatores.

Diante disso, o déficit habitacional também conhecido como carência de moradias, pode ser denominado de necessidades habitacionais, definido por dois tipos de carências: o déficit (que exige construção de moradias) e a inadequação (que implica reformas), isto é, referem-se as:

Moradias que devem ser construídas seja para substituir os domicílios existentes que não apresentam as condições de segurança indispensáveis a seus ocupantes, seja para garantir habitação adequada às famílias que não têm domicílio de uso privativo (COSTA; GENEVOIS, 2001, p. 76).

Mediante revisão na literatura, é possível identificar três formas de metodologias desenvolvidas no Brasil sobre o déficit habitacional, essas são: a Fundação Seade, a FGV/GVConsult&Sinduscon/SP, a Fundação João Pinheiro; ambas com o intuito de calcular o déficit habitacional.

A Fundação Seade (Sistema Estadual de Análise de Banco de Dados), a partir da Pesquisa de Condições de Vida (PCV), realizou um levantamento por amostragem de domicílios, a fim de proporcionar uma análise das condições de vida da população, como base nas características de moradias, instrução, emprego e renda, e utilização da saúde, no estado de São Paulo (COSTA; GENEVOIS, 2001, p. 74). Especificamente em relação à moradia, o levantamento foi sobre o déficit habitacional, que visou adotar a definição operacional de um padrão mínimo de habitualidade, conforme as características de edificação, de espaço interno e de utilização pelos ocupantes.

Para avaliar a relação entre espaço interno da moradia e sua utilização pelos ocupantes, utilizou-se dois indicadores: o número e tipos de cômodos existentes; e cômodos utilizados para dormir. No levantamento sobre a infraestrutura urbana disponível inclui-se: os equipamentos na rua de acesso (iluminação pública, pavimentação); e os serviços internos ao domicílio (energia elétrica, abastecimento de água, coleta de lixo e esgotamento sanitário). Além disso, para identificar qual o vínculo da família com a sua habitação, foi classificado por quatro situações: propriedade, aluguel, cessão e invasão.

Conforme Costa e Genevois (2001, p. 75), a Fundação Seade ao redirecionar o conceito das necessidades habitacionais, de acordo com as informações coletadas, direcionou-se em não superestimar o déficit habitacional, para evitar a quantidade de domicílios a serem substituídos (construção de novas moradias).

A FGV/GVConsult&Sinduscon/SP, Sindicato da Construção Civil do Estado de São Paulo em parceria com a Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, desenvolveram uma metodologia para quantificar o déficit habitacional brasileiro. Nessa metodologia o conceito de déficit habitacional é composto por duas dimensões, a coabitação e a inadequação estrutural das moradias.

A primeira dimensão, a coabitação, refere-se ao número de casas em que vivem mais de uma família. E a segunda, a inadequação estrutural, é compreendida pelos domicílios improvisados, rústicos, cortiços, e as unidades habitacionais que constituem as favelas. Mediante Azevedo e Araújo (2007, p. 248), em ambas as dimensões, buscaram-se mensurar ou superestimar as necessidades de novas moradias, ou seja, leva a questão habitacional exclusivamente a construção de novas unidades habitacionais.

E para finalizar, a metodologia da Fundação João Pinheiro, que abordada às necessidades habitacionais de duas formas: o déficit habitacional, e a inadequação habitacional. Pode-se dizer que uma corresponde à questão quantitativa (necessidades de novas moradias), e a outra a qualitativa (necessidades relativas à infraestrutura).

O déficit habitacional, segundo a Fundação João Pinheiro (2013, p.13) refere-se diretamente às deficiências de estoque de moradia. Abrange aquelas sem condições de habitualidade devido à precariedade das construções ou em virtude de desgastes da estrutura física, é por isso que essas devem ser repostas. E também inclui a necessidade de incremento do estoque, devido à coabitação familiar ou à moradia em imóveis construídos sem fins residenciais.

As inadequações habitacionais são aquelas que não disponibilizam condições desejáveis de habitação, no entanto, não implica a necessidade de construção de novas unidades (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013, p. 20).

Para calcular o déficit habitacional, utilizam-se quatro componentes: domicílios precários; coabitação familiar; ônus excessivo com aluguel urbano; e adensamento excessivo de domicílios alugados. Já para as moradias consideradas inadequadas são especificadas em: domicílios carentes de infraestrutura; inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva; e adensamento excessivo em domicílios próprios.

Diante disso, dentre as metodologias abordadas a que será adotada é a da Fundação João Pinheiro, por sua abordagem, amplitude e divulgação dos resultados; por ter sistemas estatísticos com legitimidade e credibilidade, esses decorrentes de alguns fatores, como: informação confiável, números conduzidos de acordo com os mesmos procedimentos, resultados de práticas estatísticas permanentes e contínuas; além de ser referência nacional, adotadas pelo governo federal, maioria dos governos estaduais e municipais, redes acadêmicas, centros de pesquisas e entidades profissionais (AZEVEDO; ARAÚJO, 2007, p. 242).

2.2 Componentes das Necessidades Habitacionais - O Déficit Habitacional e a Inadequação Habitacional:

Como já mencionado no tópico anterior, a Fundação João Pinheiro ao conceituar as necessidades habitacionais as divide em dois aspectos: o déficit habitacional (reposição ou por incremento de estoque de moradias) e a inadequação habitacional (moradias que exigem reparos na estrutura física, de modo a continuarem a ser habitado).

Segundo a Fundação João Pinheiro (2013, p. 14), ao calcular o déficit habitacional, somam-se quatro componentes, estes calculados de forma sequencial. A verificação de um critério está condicionada a não ocorrência dos critérios anteriores, para não haver dupla contagem, a não ser pelo fato de ter uma ou mais famílias secundárias, demonstrado na figura 1. Diante disso, os componentes do déficit habitacional são:

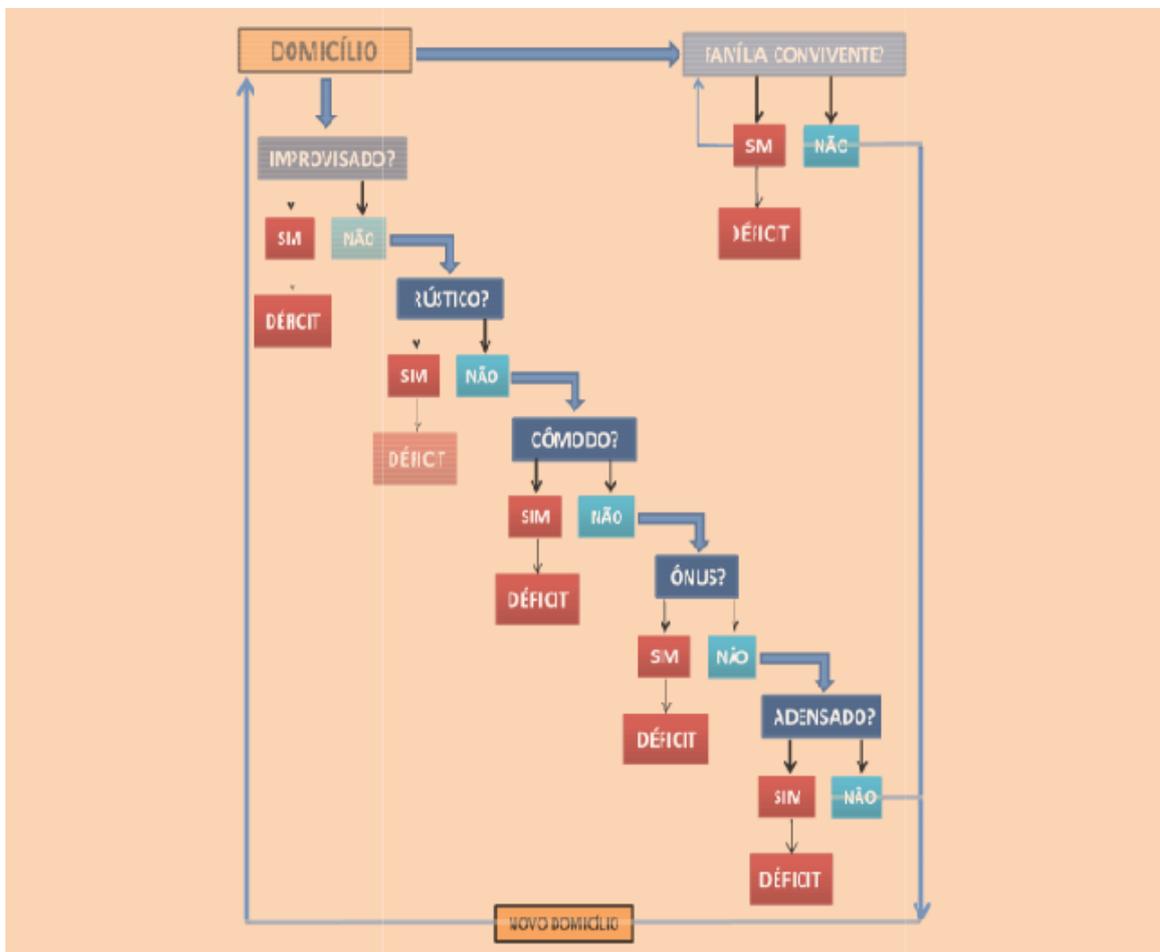
- Domicílios precários: soma dos domicílios improvisados (todos os locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que servem como moradia alternativa), e dos domicílios rústicos (aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada);
- Coabitação familiar: soma dos cômodos e das famílias conviventes secundárias com intenção de constituir um domicílio exclusivo;
- Ônus excessivo com aluguel urbano: número de famílias urbanas com renda de até três salários mínimos que moram em domicílios urbanos duráveis, casa ou apartamento, e que despendem 30% ou mais de sua renda com aluguel;
- Adensamento excessivo de domicílios alugados: número médio de moradores superior a três por dormitório em domicílios alugados.

Para identificar a inadequação habitacional primeiro se faz necessário que seja analisado os domicílios que são classificados pertencentes a algum critério do déficit habitacional. Dessa forma, ao eliminar déficit habitacional possa ser que o domicílio enquadre-se na inadequação habitacional, são as moradias que não proporcionam condições desejáveis de habitação, mas não resultam na construção de novas unidades.

Os componentes da inadequação habitacional não são mutuamente exclusivos, isto é, um domicílio considerado inadequado pode ter um ou mais inadequações, além disso, os resultados não podem ser somados, para não haver o risco de múltipla contagem (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013, p. 20). Na figura 2 é demonstrado o cálculo dos componentes que englobam a inadequação habitacional, esses componentes são:

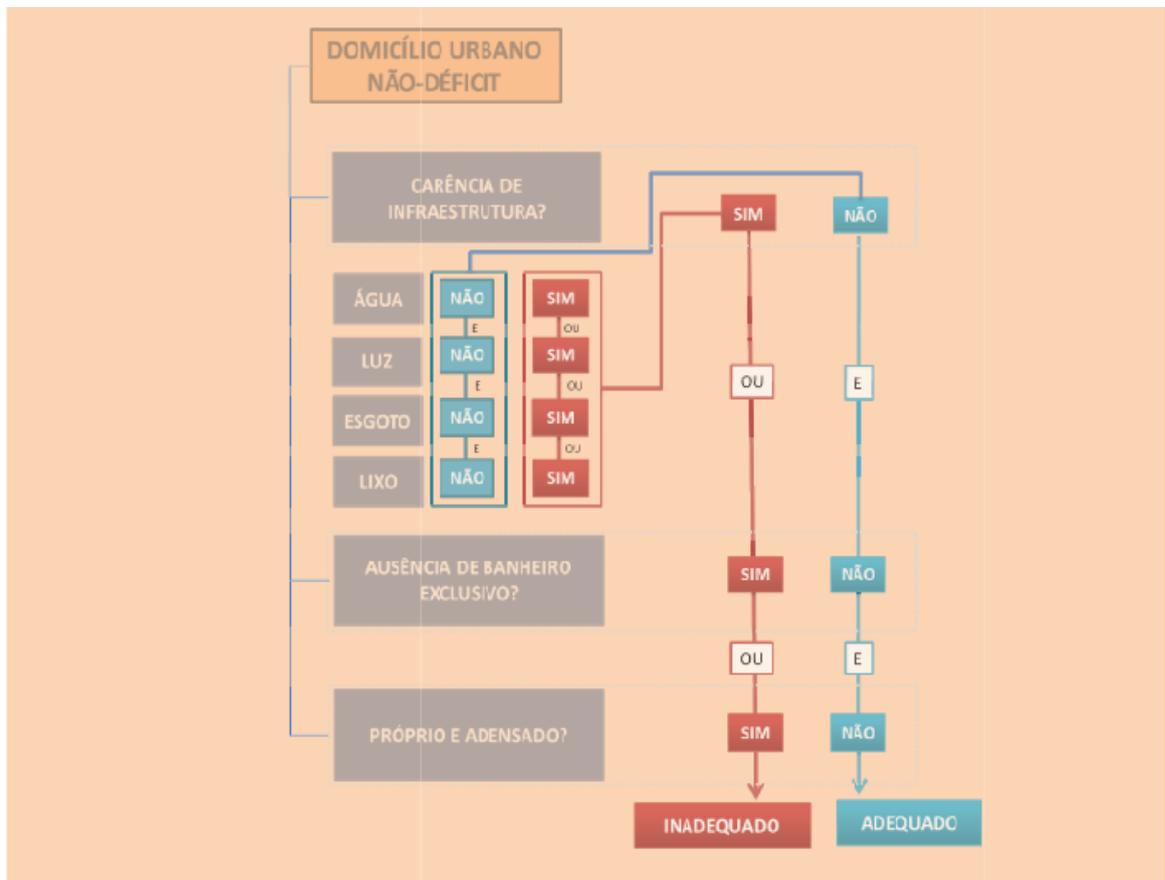
- Domicílios carentes de infraestrutura: todos os domicílios que não dispõem ao menos de um dos serviços básicos de: iluminação elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo;
- Inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva: os domicílios que não dispõem de banheiro ou sanitário de uso exclusivo;
- Adensamento excessivo em domicílios próprios: número médio de moradores superior a três por dormitório em domicílios próprios.

Figura 1: Fluxograma Para o Cálculo do Déficit Habitacional.



Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informação (CEI).

Figura 2: Fluxograma Para o Cálculo das Inadequações Habitacionais.



Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informação (CEI).

3. JOÃO PESSOA: PERFIL DA CIDADE E DE SUAS NECESSIDADES HABITACIONAIS

3.1 Retrato da Cidade de João Pessoa em Meio ao Processo de Urbanização:

João Pessoa é uma cidade localizada na porção oriental do Estado da Paraíba, na região nordeste do Brasil. Nasceu às margens do rio Sanhauá, um afluente do rio Paraíba, é uma das cidades mais antiga do país, fundada em 1585. Inicialmente foi denominada de Nossa Senhora das Neves, posteriormente de Filipéia, Frederikstad, Parahyaba do Norte, e por fim, até ser chamada de João Pessoa no ano de 1930, em homenagem a um governador do Estado da Paraíba assinado nesse mesmo ano.

A expansão territorial da cidade se deu a partir das áreas ao redor do rio Sanhauá, se expandido em direção a parte alta da cidade, que tornou-se a região central desse espaço. É quando em meados da década de 60, que a malha urbana amplia-se em direção ao mar, ou seja, as áreas começam a ligar-se do centro a orla marítima.

Em meio a este cenário de expansão, a malha urbana de João Pessoa era caracterizada por duas vias de acesso, a Avenida Epitácio Pessoa e a Avenida Cruz das Armas, a primeira no sentido do centro a orla marítima, e segunda como percurso de João Pessoa à cidade de Recife em Pernambuco (LIMA, 2012, p. 74).

Com o crescimento das atividades comerciais e dos serviços, a área urbana cada vez mais continuava a se expandir, é quando a habitação na cidade torna-se algo imprescindível para a ocupação neste espaço. Na década de 1960, por meio Banco Nacional de Habitação (BNH), houve a aceleração de construções dos conjuntos habitacionais, por iniciativa do governo federal, os recursos utilizados na sua maioria, foram destinados para as regiões próximas a Avenida Epitácio Pessoa, como o bairro de Tambaú, que localiza-se próximo a orla marítima (LIMA, 2007, p. 76).

Os governos estaduais e municipais a partir de 1970 tentaram realizar um planejamento para o espaço urbano, principalmente pelo aumento populacional que acontecia nessa área, marcado pelo fato da saída de pessoas do meio rural para o meio urbano, também denominado de êxodo rural. As camadas da população mais pobres por necessitarem de emprego e renda, acabavam se instalando perto do centro, nas franjas urbanas desprovidas de infraestrutura. Então, inicia-se a implementação da construção de conjuntos habitacionais populares, destinados à população de baixa renda, edificados em locais periféricos e longe da região central, um desses conjuntos foi o bairro Valentina de Figueiredo.

Na distribuição do espaço territorial em João Pessoa visível desde esses anos, à segmentação das áreas por meio da renda da população, como afirma Junior; Cardoso; Giovannetti, (2005, p. 13):

O poder público concentrou os investimentos públicos nos espaços centrais da cidade, ou seja, na região já qualificada de João Pessoa, elevando o padrão e a valorização do solo urbano, especialmente nas áreas contempladas com equipamentos públicos e benfeitorias urbanas. Como resultado, os moradores de baixa renda que habitavam as áreas centrais da cidade foram gradativamente expulsos para regiões periféricas, sobretudo para os conjuntos habitacionais populares.

Em 1980 a cidade permanecia expandindo, por esta não ter uma preparação de infraestrutura que comportasse todas as famílias que vinham em busca de se estabelecer e viver no espaço urbano, muitas acabavam ocupando locais irregulares para viver, como áreas de risco, imóveis desocupados, terrenos públicos, entre outros. Então, é assim que começa a integrar na cidade as favelas e os assentamentos precários improvisados pela população, pois mesmo com a construção de novos conjuntos habitacionais, por exemplo, Mangabeira I e o Bairro das Indústrias, nem sempre havia quantidade de moradias suficientes para todos os cidadãos residentes em João Pessoa, isto é, o déficit habitacional torna-se um problema nesta cidade.

Nos anos seguintes, 1990 até 2000, é que este cenário se agrava, a cidade de João Pessoa torna-se a segunda na posição do ranking das capitais nordestinas com maior déficit habitacional, conforme Souza (2006 apud LIMA, 2012, p. 83). Com intuito de amenizar este problema foi implementado o programa “Pra Morar” (1997-2005), do governo municipal, que se tornou objeto de especulações e denúncias. Na sua realização foram detectadas que as construtoras executoras não prestaram contas dos recursos utilizados no programa, também não foi divulgado o valor de recursos gastos no projeto, além disso, prédios foram construídos de forma inadequada - rachaduras nas paredes, vazamento de água, entre outros (JUNIOR; CARDOSO; GIOVANNETTI, 2005, p. 17).

É em 2005 a 2010, que é criada a Secretaria Municipal de Habitação, a sua constituição contou com a ajuda dos movimentos sociais urbanos envolvidos com a luta pelo direito à moradia, articulados com a gestão municipal desse período. Também houve a elaboração das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), locais definidos como prioridades para a regulamentação fundiária das moradias, construção e/ou reformas na infraestrutura dos domicílios e do espaço que estão inseridas, e principalmente voltadas para a demanda de famílias com baixa renda.

Durante esses anos João Pessoa continuava a expandir seu espaço urbano e a estabelecer relações sociais, políticas, econômicas, comerciais, e entre outras, dentro do seu território e com outras cidades que exercem interações com a mesma. Diante disso, foi constituída a Região Metropolitana de João Pessoa¹, composta por nove municípios (João Pessoa, Bayeux, Cabedelo, Conde, Cruz do Espírito Santo, Lucena, Mamanguape, Rio Tinto e Santa Rita), ou seja, João Pessoa acaba fazendo parte de um aglomerado urbano, “se forma quando duas ou mais cidades passam a atuar como um minissistema urbano em escala local, ou seja, seus vínculos se tornam muito fortes” (SOUZA, 2005, p. 32).

De acordo com o IBGE, Censo demográfico de 2010 – último censo realizado no país, João Pessoa atinge uma população de 723.515 habitantes, dentre esses 46,69 % são mulheres e 53,31 são homens, do ano 2000 (597.934 hab.) até 2010, a população da cidade cresceu uma taxa média de 1,92%; com uma área territorial de 211,475 km², a maior parte da população concentra-se na área urbana, 99,62 %, enquanto apenas 0,38% vivem na área rural, ou seja, pode-se dizer que João Pessoa em quase sua totalidade é urbana; possui uma densidade demográfica de 3.421,28 (hab/km²); além disso, a renda per capita de João Pessoa encontra-se em R\$964,82, indicado pelo Índice de Gini² em 0,62.

Diante disto, João Pessoa tornar-se uma das cidades mais importantes no estado, além de ser a capital da Paraíba, também é pertencente a uma região metropolitana, e isto faz com que mais pessoas queiram residir nela ou pelo ao menos ter algum tipo de relação com a mesma, isto demonstrado nos fenômenos da conurbação e do pêndulo diário. Desta forma, a moradia torna-se essencial no espaço urbano, e quando esta não tem condições desejáveis para sua promoção o déficit habitacional entra em evidência, que é um problema vivenciado em várias cidades do país.

¹Instituída pela Lei Complementar de nº 53/2003.

² É um instrumento usado para medir o grau de concentração de renda. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, se uma só pessoa detém toda a renda do lugar. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/joao-pessoa_pb>. Acesso em: 30 abr. 2011.

3.2 O Déficit Habitacional e a Inadequação Habitacional - Um Panorama das Necessidades Habitacionais em João Pessoa:

Em João Pessoa, não diferente de outras cidades do país, também encontra-se dentro do déficit habitacional e da inadequação habitacional. No Brasil, a partir do Censo demográfico mais recente, realizado em 2010, o déficit habitacional é de 12,1%, com maior concentração nas famílias com renda de até três salários mínimos. Já João Pessoa, o déficit habitacional é de 13,8%, ou seja, pode-se dizer que esse nível mostra-se superior em relação ao nível nacional (Tabela 1). Além disso, em João Pessoa o déficit habitacional nas áreas rurais é igual a zero, estando presente apenas na área urbana, local que há maior concentração da população.

Tabela 1: Déficit Habitacional Total e Relativo por Situação de Domicílios – 2010.

ESPECIFICAÇÃO	DÉFICIT HABITACIONAL TOTAL					
	ABSOLUTO			RELATIVO %		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
João Pessoa	29.325	29.325	-	13,8	13,8	-
Brasil	6.940.691	5.885.528	1.055.163	12,1	11,9	13,0

Fonte: Adaptado da Fundação João Pinheiro (FJP).

De acordo com os dados do Censo Demográfico (IBGE; 2010) e da Fundação João Pinheiro (2013, p. 50), é possível verificar a situação do déficit habitacional em João Pessoa, na tabela 2 são apresentados os componentes que o integram. O componente que mais possui relevância é a coabitação familiar (50,6 %), ou seja, há em uma moradia vivendo pelo menos mais de uma família; em seguida é ônus com aluguel, depois o adensamento excessivo de domicílios alugados, e por fim domicílios precários.

Tabela 2: Componentes do Déficit Habitacional – 2010.

ESPECIFICAÇÃO	DÉFICIT HABITACIONAL							
	ABSOLUTO				RELATIVO %			
	Precários	Coabitação	Ônus	Adensamento	Precários	Coabitação	Ônus	Adensamento
João Pessoa	1.220	14.834	11.672	1.599	4,2	50,6	39,8	5,5

Fonte: Adaptado da Fundação João Pinheiro (FJP).

Na tabela 3, são identificados os componentes da inadequação domiciliar, secundados do Censo Demográfico (IBGE; 2010) e da Fundação João Pinheiro (2013, p. 64). Nela é verificado que o componente com maior significância é a carência de infraestrutura (28,3%), ou seja, a oferta de pelo um dos serviços básicos (abastecimento de água, iluminação elétrica, esgotamento sanitário e coleta de lixo) está ficando a desejar em João Pessoa; logo após encontra-se, o adensamento excessivo de domicílios próprios; e por último a ausência de banheiro, que é quase zero em termo relativo, mas que se comparado ao absoluto ainda há 1.619 moradias pertencentes a esse tipo de inadequação.

Tabela 3: Componentes da Inadequação Domiciliar – 2010.

ESPECIFICAÇÃO	INADEQUAÇÃO DOMICILIAR					
	ABSOLUTO			RELATIVO %		
	Carência de Infraestrutura	Ausência de Banheiro	Adensamento Excessivo em Domicílios Próprios	Carência de Infraestrutura	Ausência de Banheiro	Adensamento Excessivo em Domicílios Próprios
João Pessoa	60.152	1.619	4.783	28,3	0,8	2,3

Fonte: Adaptado da Fundação João Pinheiro (FJP).

Portanto, fica nítido que João Pessoa carece do reforço de políticas públicas para tentar solucionar os problemas relacionados às necessidades habitacionais, que ainda assolam esta região. Apesar da implementação de programas e ações nas últimas décadas voltadas para a habitação, como a Política Nacional de Habitação, ainda há muito a ser feito, porque em quanto existir déficit significa que existem pessoas e famílias necessitando de um lugar para morar ou mesmo um lugar que tenha condições dignas para viver. Diante disso, será exposto no próximo capítulo como estão sendo enfrentadas estas questões em João Pessoa, e se há o desenvolvimento de programas e ações por parte dos governos, em prol do combate ao déficit habitacional e da inadequação de moradias.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A HABITAÇÃO EM JOÃO PESSOA

4.1 A Identificação dos Programas e Ações Desenvolvidos em João Pessoa para Combater as Necessidades Habitacionais:

Em João Pessoa, depois da Constituição Federal de 1988, o Estatuto das Cidades é a regulamentação estabelecida como um ponto de partida para a elaboração de planos, programas e ações desenvolvidas para o espaço urbano, a partir dele é determinado a criação de um instrumento importante para a implementação de políticas urbanas, o Plano Diretor.

O Plano Diretor de João Pessoa foi elaborado em meio há várias dificuldades que configuravam o espaço urbano nesta região, isto é, foi necessária sua criação para tentar solucionar aspectos que empataavam a consolidação de políticas públicas voltadas para a área urbana. Este Plano Diretor foi instituído a partir da Lei Complementar de nº 03/1992, atualizada e oficializada na Lei Complementar de nº 04/1993, com sua última alteração feita por meio do Decreto nº 6.499/2009.

De acordo com o Plano Diretor de João Pessoa, o mesmo é composto por cento e dezesseis artigos, distribuídos em sete títulos, que são: Da Política Urbana; Do Uso e Ocupação do Solo; Dos Instrumentos; Das Políticas de Desenvolvimento; Do Sistema de Planejamento; Das Disposições Gerais; e Das Disposições Transitórias. Ou seja, neles são contemplados desde as diretrizes da política urbana até os instrumentos para executá-la, como o Fundo de Urbanização, o Macrozoneamento, as Zonas de Preservação e Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), entre outros.

Diante disso, para a João Pessoa o Plano Diretor surge como uma forma de regulamentar aspectos que integram a constituição de uma cidade, a fim de ajudar como um facilitador na integração entre a gestão e os programas ou ações que poderão ser elaborados e implementados em um território, que neste caso é o município de João Pessoa.

Em particular a área de habitação, o Plano Diretor também faz menção a este segmento, no Título IV, Cap. I - Das Políticas de Desenvolvimento, Seção I – Da Habitação e das Áreas de Interesse Social, Art. 57 e 58. Em suma, segundo este instrumento, o problema do déficit habitacional pode ser combatido por meio de: mecanismos de financiamento; parcelamento do solo e de unidades habitacionais; assistência técnica, urbanística, judicial e social gratuita nas áreas de Habitação de Interesse Social; títulos de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia; promoção urbanística com a participação dos moradores; entre outros.

Com isso, os governos municipal e estadual, tem um respaldo normativo que pode agir como um meio facilitador para o desenvolvimento de programas e ações que proponham combater a questão habitacional, em especial as necessidades habitacionais, que assolam a cidade de João Pessoa.

Na gestão do governo municipal, foi elaborado no ano de 2013 um plano para a habitação – Plano Local de Habitação de Interesse Social de João Pessoa (PLHIS). Este documento contem estratégias que atuem para diminuição ou até mesmo extinção do déficit habitacional em João Pessoa, essas estratégias estão expressas basicamente em dois pontos: a provisão direta (forma de intervenção caracterizada pela construção de novas unidades); e provisão indireta (forma de intervenção que tem como resultado promover melhorias habitacionais, urbanização e regularização fundiária).

O Plano Local de Habitação de Interesse Social de João Pessoa, descreve programas que visam assegurar a ampliação do atendimento habitacional (quadro 2), em especial a demanda da população de baixa renda do município, essa demanda é dividida em quatro grupos, como mostra o quadro 3.

Quadro 2: Programas do PLHIS de João Pessoa.

PROGRAMAS	SUB-PROGRAMAS
SUPORTE INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Implementação do Fundo Municipal de Habitação e seu Conselho Gestor; ➤ Fortalecimento do Órgão Gestor da Política Municipal de Habitação; ➤ Criação do Sistema Municipal de Informações Habitacionais; ➤ Formação de Estoques de Terras; ➤ Criação de Novas ZEIS; ➤ Regulamentação de ZEIS.
PROVISÃO HABITACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Relocação Emergencial (transitória) e Provisão de Unidades para Famílias em Áreas de Risco e Preservação Permanente; ➤ Provisão de Novas Unidades; ➤ Provisão de Unidades de Habitação de Interesse Social no Centro Histórico.
URBANIZAÇÃO E REQUALIFICAÇÃO URBANA	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Urbanização de Assentamentos Precários; ➤ Recuperação e Manutenção dos Empreendimentos Municipais de HIS; ➤ Acompanhamento Pós-Ocupação; ➤ Regularização Fundiária.

Fonte: Adaptada do PLHIS (2013, p. 19).

Quadro 3: Grupos Prioritários para Intervenção no PLHIS de João Pessoa.

GRUPOS		DESCRIÇÃO
1		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Alto risco para população; ➤ Assentamentos em situação de risco à saúde humana; ➤ Provisão de novas unidades habitacionais – quantitativo.
2		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Médio risco para a população; ➤ Assentamentos em situação com menor intensidade de risco à saúde humana; ➤ Provisão de novas moradias habitacionais – quantitativo.
3		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Médio risco para a população; ➤ Localizados em áreas de preservação ambiental ou áreas de fragilidade ambiental, que podem oferecer risco à saúde humana; ➤ Provisão de novas moradias habitacionais – quantitativo.
4	A	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Baixo risco para população; ➤ Necessidade de regularização fundiária em sentido amplo; ➤ Melhorias urbanísticas, de infraestrutura, e legalização de posse – qualitativo.
	B	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Baixo risco para população; ➤ Necessidade de regularização fundiária (titularidade); ➤ Medidas de regularização de posse – qualitativo.

Fonte: Adaptada de Lima (2007, p. 119).

A gestão do governo estadual atua no segmento da habitação por meio de um agente promotor, a CEHAP – Companhia Estadual de Habitação Popular, que já beneficiou cerca de 90% dos municípios paraibanos. Um dos maiores conjuntos habitacionais do estado que é bastante conhecido em João Pessoa foi construído por esta companhia, Mangabeira, hoje configurado como bairro.

A CEHAP desenvolve programas e projetos para propiciar planejamentos setoriais, de produção, e comercialização de unidades habitacionais de Interesse Social; também realiza aquisição e urbanização de terrenos que serão utilizados para a habitação; além de apoiar projetos comunitários para implantação e manutenção de conjuntos habitacionais, e regularização fundiária. Logo, será apresentado no quadro 4 os programas que a CEHAP desempenha em João Pessoa.

Quadro 4: Programas Realizados pela CEHAP em João Pessoa.

PROGRAMAS	DESCRIÇÃO
CIDADE MADURA	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Foco na demanda da terceira idade; ➤ Empreendimentos de condomínio fechado composto por: unidade de saúde, centro de vivência, unidades habitacionais adaptadas para as necessidades do idoso, uma praça contendo horta comunitária, pista de caminhada.
PRÓ-MORADIA	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Para à população em situação de vulnerabilidade social; ➤ Visa oferecer acesso à moradia adequada.
PROGRAMA DE SUBSÍDIO A HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - PSH	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Acesso à moradia adequada a cidadãos de baixa renda, com rendimento familiar mensal bruto não superior a R\$ 1.245,00; ➤ Os subsídios são concedidos no momento em que o cidadão assina o contrato de crédito habitacional junto às instituições financeiras habilitadas a operar no programa.

Fonte: Elaboração própria do autor*.

Além desses, há um programa em comum aos dois governos (municipal e estadual), o Programa Minha Casa Minha Vida, que faz parte do Subsistema Nacional de Interesse Social. Esse programa foi elaborado pelo governo federal, com o objetivo de promover a produção ou aquisição de novas unidades habitacionais, ou a requalificação de imóveis urbanos, por meio do financiamento imobiliário.

*A partir de consulta eletrônica ao site da Companhia Estadual de Habitação Popular - CEHAP. Disponível em: <<http://www.cehap.pb.gov.br/site/index.html>>. Acesso em: 10 mai. 2016.

4.2 Reflexão Sobre as Políticas Habitacionais em João Pessoa:

É possível verificar que no desenvolvimento de políticas voltadas para a habitação, João Pessoa é uma cidade que é contemplada por essas práticas, mesmo sabendo que ainda há muitos desafios a serem alcançados, é importante salientar que a integração dos entes federais na promoção de políticas direcionadas para o desenvolvimento urbano, em especial a habitação, é muito significativa.

Deve-se destacar que o governo municipal tem papel fundamental na operacionalização de programas e ações voltadas para a cidade, comotambém a esfera estadual que precisa integrar e auxiliar a promoção dessas políticas. Do mesmo modo o governo federal, que tem de propiciar meios para promover e dar suporte a essas questões, exercendo o papel de coordenador, fomentador e financiador de ações que por meio de políticas públicas visem solucionar problemas existentes nas cidades do país, como é caso de João Pessoa, que de acordo com o IBGE (2010) e a Fundação João Pinheiro, demonstra que o déficit habitacional ainda é um problema existente nesta cidade.

Dessa forma, os planos propostos pelos governos responsáveis em gerir João Pessoa apresentam resultados que podem ter contribuído para a questão habitacional, principalmente no combate as necessidades habitacionais, bem como há aspectos que devem ser considerados, por infelizmente ainda dificultarem o acesso á moradia.

João Pessoa é uma cidade compostas por diversos bairros, marcados por áreas que necessitam de um maior cuidado, essas áreas são denominadas de aglomerados subnormais, também conhecidos por assentamentos precários, comunidades, ou até favelas. Como exposto no Plano diretor, estas áreas podem ser transformadas em Zonas Especiais de Interesse Social. No entanto, há um grande entrave que barra a consecução dessas áreas, pois apesar do poder público reconhecê-las poucas delas são realmente legitimadas, isto é, para instituí-las é necessário que haja a criação de decreto ou lei específica.

Segundo Lima (2012, p. 121), há pelo menos 18 ZEIS institucionalizadas em João Pessoa, como é o caso do Timbó, nos Bancários; Cítex, no João Paulo II; e Gervásio Maia (primeira ZEIS a ser instituída na cidade), no Gramame; como também há tantas outras áreas que já foram delimitadas, mas ainda não possuem regulamentação, este é caso de Nova República, Santa Bárbara, Boa Esperança, Jardim Guaíba, Tito Silva, entre outras.

O Macrozoneamento em João Pessoa é um instrumento que mostra como está dividido o território da cidade. Nele são delimitadas as zonas, perímetros, e setores que compreendem o município, no tocante a habitação é interessante identificar a Zona Adensável Prioritária. De

acordo com Geoprocessamento de João Pessoa, esta zona é constituída por áreas caracterizadas pela valorização imobiliária, nesse espaço a população que habita esse meio são pessoas com um melhor poder aquisitivo, por exemplo o bairro do Altiplano Cabo Branco, local que há a construção de vários empreendimentos considerados de luxo.

Porém, mesmo este bairro sendo uma área prioritária para o adensamento, as pessoas que realmente necessitam de uma moradia, na maioria são de baixa renda e em muitas das vezes enquadra-se na coabitação familiar (indicador que demonstrou maior nível em termos quantitativos, em relação aos outros que compõem o déficit habitacional), ou seja, estas famílias são desprovidas de condições financeiras para conseguir habitar em domicílios com maior valorização de capital, o que acaba as levando para outras áreas da cidade, estas localizadas em periferias, e muita das vezes distante do centro, exemplos dessas situações são os conjuntos Valentina de Figueiredo e o Grotão.

Dessa forma, não muito diferente do início da expansão territorial de João Pessoa, esta ainda é caracterizada por apresentar um espaço urbano segregador, investimentos voltados para determinadas áreas providas de serviços, equipamentos públicos, e comércios, enquanto a grande massa da população se dirige para áreas mais periféricas, que em muitas das vezes são carentes de melhores condições para viver.

Na tentativa de solucionar os problemas relacionados à moradia, os programas de provisão de novas unidades habitacionais, também produziram resultados importantes, mesmo ainda não sendo o suficiente para acabar com o problema. Segundo a Prefeitura Municipal de João³ já foram entregues até o ano de 2016, o equivalente a 3.500 moradias, o que beneficiou 14 mil pessoas no município, algumas das comunidades contempladas foram: Chatuba, Timbó, Riachinho, Citex (figura 4), entre outras; o que já contribuiu para a diminuição do déficit habitacional na cidade.

Além disso, também foram propostos programas voltados em prol da melhoria das habitações existentes, que necessitavam de intervenções de infraestrutura, regulação fundiária e urbanização. Para esses casos foi verificada a formulação de projetos direcionados para solução desses problemas, como os projetos de Revitalização dos Casarões do Centro Histórico, e a Revitalização do Bairro São José, porém estes ainda não foram concluídos, e alguns estão no papel.

³Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/luciano-cartaxo-recebe-ministro-das-cidades-e-comitativa-visita-obras-de-habitacao/>>. Acesso em 14 mai. 2016.

Figura 3: Novas Unidades Habitacionais na Comunidade do Citex.



Fonte: Prefeitura Municipal de João Pessoa (2016).

CONCLUSÃO

Portanto, no decorrer do que foi exposto, à habitação é algo imprescindível para vida do cidadão, e foi no espaço urbano que esta adquiriu cada vez mais importância, principalmente para as famílias que precisaram ir em busca nas cidades de melhores condições para viver. A partir dos problemas influenciados pela falta de planejamento urbano somado com o aumento da população nesse espaço, o poder público precisou interferir nessa situação, pois ao se originar ou perceber um problema na sociedade a política pública nasce como forma de resolvê-la, mudar a realidade atual pela desejada.

No Brasil, os diversos governos que geririam o país fizeram uso de políticas públicas, mesmo tendo algumas não tão produtivas. Mas vale destacar a criação do Banco Nacional de Habitação, que deu origem a uma estrutura básica para subsidiar, mesmo que insuficiente, a aquisição de novas moradias, as formas de financiamento, e a disponibilização de recursos para os outros entes da federação.

Além disso, a Constituição Federal de 1988 foi o marco legal impulsionador na consecução de outras formas legais e institucionais que contribuíram para o alcance do direito à cidade, e à habitação. Nestes casos enquadram-se o Estatuto das Cidades, o Ministério das Cidades, a Política Nacional de Habitação e seus instrumentos (o Desenho Institucional; o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento; o Sistema Nacional de Habitação; e o Plano Nacional de Habitação), estes elaborados e implementados em busca de combater ou solucionar os problemas relacionados à habitação nas cidades de todo o país, em especial ao déficit habitacional.

Este problema também pode ser denominado por necessidades habitacionais, que é composto por o déficit habitacional, relativo à construção de novas moradias; e a inadequação habitacional, referente às moradias que precisam de melhorias. Por meio de dados disponibilizados pelo IBGE e da metodologia utilizada pela Fundação João Pinheiro, foi possível mensurá-los de forma quantitativa, para assim verificar como está a situação dessa questão no município de João Pessoa.

Na tentativa de solucionar os problemas relativos às necessidades habitacionais, foram desenvolvidas por parte dos governos, programas e ações para combatê-lo. Como por exemplo, a utilização do Programa Minha Vida, que é adotado pelos três entes da federação, para a provisão e aquisição de moradias. Infelizmente, os programas apresentados apesar de trazer melhorias, ainda precisam ser mais eficazes, pois como mostrado ainda existe o déficit habitacional em João Pessoa.

Além disso, a partir da história de como se deu a expansão de João Pessoa, torna-se notável que seu espaço urbano é marcado pela segmentação territorial, pois determinadas áreas possuem benefícios incomuns a outras localidades, como as regiões longe do centro e/ou em periferias. Diante disso, o território de João Pessoa ainda é configurado pelas separações sócio-espaciais, em que a efetivação do direito á cidade e á habitação ainda são conquistas a serem vencidas.

Em fim, o estudo ao bordar essas questões, tentou de alguma forma mostrar como é a realidade da habitação, no que refere-se a sua trajetória, as políticas públicas, o problema do déficit habitacional, e como este está sendo combatido no município de João Pessoa. Para a melhor consecução desse trabalho, teria sido importante dados mais específicos relativos às necessidades habitacionais dos bairros da cidade estudada, o que não foi possível de ser detectado em meio ao levantamento bibliográfico realizado, mas que pode ser realizado em pesquisas futuras, para contribuir e somar com que já foi identificado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Douglas. Revisitando Turner. **Habitação Social e os Desafios da Cidade Contemporânea**. Arqutextos, São Paulo, ano 11, n. 127.07, Vitruvius, dez. 2010.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. **João Pessoa, PB**. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/joao-pessoa_pb>. Acesso em: 21 maio 2016.

AZEVEDO, Sérgio; ARAÚJO, Maria Bernadette. **Questões Metodológicas sobre o “Déficit Habitacional”: O perigo de abordagens corporativas**. Cadernos Metrópole 17, 1º sem. 2007, pp. 241-255.

AZEVEDO, Sérgio. **Desafios da Habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências**. Coleção Habitare - Habitação Social nas Metr poles Brasileiras – Uma avaliação das políticas em Belém, Belo Horizonte, Porto alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pela Emendas Constitucionais nº 1/1992 a 70/2012, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/1994. 36. Ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

ESTADO DA PARAÍBA. **Companhia Estadual de Habitação Popular – CEHAP**. Disponível em: <<http://www.cehap.pb.gov.br/site/index.html>>. Acesso em: 10 mai. 2016.

ESTADO DA PARAÍBA. Lei Complementar de nº 53, de 30 de dezembro de 2003. **Cria a Região Metropolitana de João Pessoa, o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano e dá outras Providências**. Diário Oficial do Estado da Paraíba, data: 30/12/2003.

FIGUEIREDO, Glória Cecília; BALTRUSIS, Nelson; OLIVEIRA, Elizabeth. **Política Nacional de Habitação hoje. Produção de mercado com recursos do SBPE como ação dominante**. Arqutextos, São Paulo, ano 14, n. 161.00, Vitruvius, out. 2013.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas. N. 21 – jun de 2000.

FREITAS, Ruskin. **Regiões Metropolitanas: uma abordagem conceitual**. Humanae, v.1, n.3, p. 44-53, dez. 2009.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010**. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Centro de Estatística e Informações, Belo Horizonte, nov. 2013.

GENEVOIS, Marie Louise Bulhões Pedreira; COSTA, Olavo Viana. **Carência Habitacional e Déficit de Moradias: questões metodológicas**. São Paulo em Perspectiva, 15 (1), 2001.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. - São Paulo: Atlas, 2002.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades@**. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?lang=&codmun=250750>>. Acesso em: 21 maio 2016.

JOÃO PESSOA. Decreto N° 6.499 de março de 2009. **Lei complementar N.º 054, de 23 de dezembro de 2008, ás disposições da lei Complementar n.º 03 de 30 de Dezembro de 1992**. Semanário Oficial n° 1158, de 22 a 28 de março de 2009.

JOÃO PESSOA. **Habitação de Interesse Social em João Pessoa de 2006 a 2012**. Secretaria Municipal de Habitação Social – SEMHAB, dez., 2012.

JOÃO PESSOA. **Plano Diretor da Cidade João Pessoa**. Secretaria de Planejamento, Prefeitura Municipal de João Pessoa, Estado da Paraíba, 1994.

JOÃO PESSOA. **Perfil do Município de João Pessoa**. Secretaria de Planejamento. Jun., 2014.

JOÃO PESSOA. **Plano Local de Habitação de Interesse Social de João Pessoa**. Relatório Final – Secretaria Municipal de Habitação Social, Prefeitura de João Pessoa. Consultoria Sintaxe, Agosto, 2013.

JOÃO PESSOA. **Plano de Metas**. Plano do Governo da Cidade de João Pessoa 2013-2016, Prefeitura de João Pessoa. Coleção Transparência, Vol. 1, 2013.

JOÃO PESSOA. **Prefeitura Municipal de João Pessoa**. Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/>>. Acesso em: 21 maio 2016.

JOÃO PESSOA. **Prefeitura Municipal de João Pessoa**. Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/luciano-cartaxo-recebe-ministro-das-cidades-e-comitativa-visita-obras-de-habitacao/>>. Acesso em: 14 maio 2016.

JOÃO PESSOA. **Prefeitura Municipal de João Pessoa**. Disponível em: <<http://geo.joaopessoa.pb.gov.br/digeoc/htmls/>>. Acesso em: 21 maio 2016.

JUNIOR, Nelson; CARDOSO, Patrícia de Menezes; GIOVANNETTI, Julia Cara. **Relatório da Missão da Relatoria Nacional pelo Direito Humano a Moradia e a Terra Urbana a João Pessoa/PB**. Instituto Polis, São Paulo, 2005.

LIMA, Thiago Almeida. **Zonas Especiais de Interesse Social: A Institucionalização da Segregação Sócio-espacial em João Pessoa – PB**. Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2012.

MARICATO, Emília. **Brasil, Cidades: Alternativas para a Crise Urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 3ª ed., 2002.

MARICATO, Emília. **O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Políticas Públicas** – Acompanhamento e Análise, nº12, fev. 2006.

MARICATO, Emília. **Metrópole, legislação e desigualdade**. Estudos Avançados, v. 17, n. 48, 2003.

MARICATO, Emília. **Urbanismo na Periferia do Mundo Globalizado: Metrôpoles Brasileiras**. Em Perspectiva, São Paulo, 2000.

MELO, Marcos André. **Política de Habitação e Populismo: O Caso da Fundação da Casa Popular**. Revista de Urbanismo e Arquitetura, v. 3, n. 1, 1990.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Política Nacional de Habitação**. Caderno MCidades Habitação. Brasil, nov., 2004.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Nacional de Habitação**. Secretaria Nacional de Habitação. Brasil, dez., 2009.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Programa de Formação em Gestão de Projetos Urbanos**. Programa Nacional de Capacitação das Cidades. Curso I – O Ministério das Cidades: estruturas e políticas sob sua responsabilidade, Unidade 3 – Secretaria Nacional de Habitação. Brasil, 2013. Disponível em:

<<http://www.capacidades.gov.br/evento/178/PROGRAMA+DE+FORMACAO+EM+GESTAO+DE+PROJETOS+URBANOS:+Curso+I++O+Ministerio+das+Cidades:+estruturas+e+politic+as+sob+sua+Responsabilidade>>. Acesso em: novembro de 2014.

MOURA, Rosa; DELGADO, Paulo Roberto; DESCHAMPS, Marley V. e CARDOSO; Nelson Ari. **Brasil Metropolitano: uma configuração heterogênea**. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, nº 105, p. 33-56, jul/dez 2003.

PEDRASSA, Victoriano; VILLAC, Maria Isabel. **Habitação de Interesse Social (HIS) como instrumento de construção da cidade e inclusão social**. Arqtextos, São Paulo, ano 14, n. 162.03, Vitruvius, out. 2013.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. In: Maria das Graças Rua; Maria Izabel Valladão de Cavalho. (Org). O Estudo da Política. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SARAVIA, Enrique. **Introdução à Teoria da Política Pública**. In.: Políticas Públicas; coletânea / Organizadores: Enrique Saraiva e Elisabete Ferrarezi. Brasília, ENAP, 2006. Pp.21-42.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEIDEL, Roberto H. **Manual Teórico e Prático para elaboração de Trabalhos Acadêmicos**. Nossa Leitura, Recife, 2004.

SILVA, Leiliane Ramos; ARAUJO, Maria José de Brito; CUNHA, Marcélio Maknamara da Silva. **Manual de Normas Técnicas para Apresentação de Trabalhos Monográficos**. Editora Universitária/FUNESA, João Pessoa, 2006.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do Desenvolvimento Urbano**. 2ª edição, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade - Uma Introdução Crítica ao Planejamento à Gestão Urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.