

**HABITAÇÃO E GOVERNANÇA URBANA EM FEIRA DE SANTANA-BAHIA:  
ANÁLISES SOBRE O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA<sup>i</sup>**

**Mayara Mychella Sena Araújo**

Doutoranda em Geografia

Bolsista FAPESB do Programa de Pós-Graduação em Geografia

Universidade Federal da Bahia (UFBA)

maiaraujo@yahoo.com.br.

**Wendel Henrique**

Professor Adjunto

Departamento e Programa de Pós Graduação em Geografia

Universidade Federal da Bahia (UFBA)

wendel\_henrique@hotmail.com

## **HABITAÇÃO E GOVERNANÇA URBANA EM FEIRA DE SANTANA-BAHIA: ANÁLISES SOBRE O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA**

### **Resumo**

O texto ora apresentado tem como objetivo oferecer subsídios para a discussão do tema governança nas habitações, especialmente, aquelas oriundas de investimentos governamentais. Pela amplitude e complexidade que envolve a questão, este artigo pauta-se na abordagem das moradias produzidas pelo Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), na cidade de Feira de Santana-Bahia, desde 2009. Visando situar melhor o debate, o trabalho está dividido em três partes: a primeira apresenta uma reflexão teórica na qual alguns pontos foram alinhavados, oferecendo uma visão preambular quanto às possibilidades analíticas em torno do tema habitação. Partindo-se dessas considerações, noutra item buscou-se entender, ainda que minimamente, o que é governança e participação popular. Por fim, teceram-se argumentações adicionais sobre o tema, realçando a importância em estudá-lo.

**Palavras-chave:** Habitação. Governança. Participação. Programa MCMV. Feira de Santana.

### **INTRODUÇÃO**

Desde as primeiras discussões sobre política urbana, no final da década de 1920, a questão habitacional e o acesso ao solo urbano nas grandes cidades brasileiras têm significativo relevo entre os estudiosos da temática e os planejadores de políticas públicas. O seu debate acumulou uma miríade de perspectivas analíticas, ao longo do tempo, tal como se depreende das palavras de Brandão (1979), essa deixou de ser tratada tão somente enquanto uma ameaça à saúde pública e passou a ser vista também pela necessidade de seu acesso entre as camadas populares, os interesses da especulação financeira e imobiliária, entretanto, ainda não encontrou uma solução.

Nesse sentido, é mister asseverar que, na contemporaneidade, ainda se tem aventado a questão urbana relacionando-a, sobretudo, com o problema da habitação, cujas condições e, principalmente, o déficit acumulado, ao longo da história, obrigou os governos a proporem políticas públicas destinadas à produção de moradias. Ou seja, esta problemática há muito está presente na agenda governamental, como um dos entraves cruciais para o desenvolvimento. Por isso, a necessidade latente de se analisar as realidades espaciais urbanas “[...] produzidas por conteúdos específicos que se instalam em pontos também específicos (predefinidos e produzidos para este fim) [...]” (HENRIQUE, 2010, p. 45).

Apesar do vasto e considerável acervo bibliográfico que versa sobre a questão habitacional em seus distintos vieses, desviaria o foco central da discussão tratar do déficit e do conceito de moradia adequada. Assim, este painel pretende apresentar o tema dando conta de pautá-lo na abordagem quanto à governança habitacional na cidade de Feira de Santana-Bahia, principalmente aquelas produzidas pelo Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), desde 2009.

Na agenda acadêmica, quando governança passou a ser aventada e tematizada teoricamente, especialmente no âmbito dos estudos urbanos, observou-se uma mudança de enfoque em sua abordagem. Ou seja, as discussões das questões vinculadas às transformações nas instituições de governo local passaram a articular os diversos processos políticos e administrativos. Para Santos Jr. (2000, p. 61), inclusive, “a pertinência teórica para a utilização da noção de governança estaria relacionada à necessidade de incorporar na análise da gestão das cidades as mudanças no contexto socioeconômico [...]”.

No entendimento deste autor, governança indica dois sentidos: o primeiro compreende a capacidade de ação do Estado e o segundo – mais conhecido – essa é entendida como uma interação entre governo e sociedade. Assim, se de modo geral o conceito associa, ao mesmo tempo, a questão da maior eficácia governamental na implementação de políticas públicas e a participação popular no processo de gestão, então esta dimensão política pode ser considerada, como desobrigação do Estado em relação a seus compromissos na implementação de políticas. Como também pode significar a participação popular em processos decisórios relativos às políticas públicas.

De modo geral os estudos sobre este tema consideram a pluralidade de atores e o papel da sociedade nas formas atuais de governo. Resumidamente, entendem-na “[...] como a capacidade de ser governo, haja vista as dimensões relacionadas à pluralidade e à participação das sociedades no atual cenário de transformações políticas e econômicas” (SANTOS JR., 2000, p. 61).

Para melhor situar o debate e ensejando uma reflexão teórica, inicialmente, alguns pontos foram alinhavados, oferecendo uma visão preambular quantos as possíveis discussões em torno do tema habitação. Contudo, o trabalho ora proposto, por sua amplitude e complexidade, centrar-se-á na apresentação conceitual de governança nas habitações oriundas de investimentos governamentais, particularmente aquelas do Programa MCMV, em Feira de Santana-Bahia. Para tanto, o artigo está dividido em três partes, a primeira apresenta uma breve discussão sobre habitação. Noutro item busca-se entender, ainda que minimamente, o que é governança e participação popular. Por fim, teceram-se argumentações adicionais sobre o tema, realçando a importância em estudá-lo.

### **HABITAÇÃO: UM PAINEL DE POSSIBILIDADES ANALÍTICAS**

Neste item discorre-se sobre habitação, colocando-a como pano de fundo no debate teórico. De certo, a tentativa de discutir cada questão que envolve a temática ou entrelaçá-las no mesmo discurso é algum muito tênue. Por isso, *a priori*, o que seria interessante apreender

para o âmbito deste artigo é o caráter relacional de produção e reprodução do espaço urbano, processo inerente às cidades.

As práticas verificadas para garantir, aliás, legitimar o direito absoluto à propriedade privada nos centros urbanos, no período anterior a vigência da Constituição de 1988, se davam pela “expulsão” das classes menos favorecidas para periferia. Nesse processo o Estado, geralmente, se alia ao capital imobiliário para dar um jeito e não, necessariamente, apresentar soluções viáveis e exequíveis à questão habitacional. Tal como se depreende das palavras de Brandão (1979) a intervenção Estatal visa intensificar a ação contra as ocupações primárias e, ao mesmo tempo, editar instrumentos normativos capazes de remover obstáculos à plena mercantilização do solo. Daí o processo cotidiano no qual “[...] cumpriria ao capital privado apropriar-se das áreas incorporadas e expressar suas prioridades quanto às inversões públicas em perspectiva” (Ibid., p. 257).

Esse entendimento é comungado por Corrêa (1989), para quem os promotores imobiliários, diferentes frações do capital envolvidos na produção de imóveis, não têm interesse em produzir sozinhos habitações populares, por isso buscam estratégias a fim de que esta produção seja rentável. Na sua visão o auxílio do Estado é um caminho para tornar solvável a construção de residências e satisfazer a demanda não-solvável. O autor prossegue ressaltando que: “[...] a importância da produção de habitação na sociedade capitalista. Cumpre [...] um papel fundamental, que é o de amortecer as crises cíclicas da economia através do investimento de capital e da criação de numerosos empregos [...]” (Ibid., p. 23).

Assim, se, em alguma medida, há uma convergência de interesses entre o capital imobiliário e o Estado no sentido de produzir habitações para população mais carente, certamente esta estratégia tem um significativo reflexo espacial. Logo, as políticas públicas deveriam aliar a ideologia do (re)ordenamento urbano e da “extinção” do déficit habitacional, podendo ser assim compreendidas como processos de urbanização adotados pelo Estado para o atendimento às demandas das classes populares por moradia. Contudo, o que se tem verificado em torno desse conteúdo, no âmbito da gestão pública, como destaca Bonduki (1998), é o realce de suas políticas de reassentamento, cujos resultados vem sendo criticados tanto pelo pequeno número de pessoas alcançadas, como pelos problemas sociais gerados com a construção de conjuntos habitacionais em áreas precárias e distantes dos perímetros centrais.

Nesse cenário o que se tem, é o mercado “resolvendo” as questões mais imediatas da garantia ao acesso a habitação, enquanto as políticas públicas transmudam-se no tempo, ganham novos contornos a cada gestão, porém, sua essência permanece a mesma, qual seja,

ao nível do discurso e das decisões governamentais, a procura por uma “solução” para a necessidade de acesso à moradia pela população mais carente.

Não obstante, sabe-se que essa é tida como um requisito mínimo essencial à sobrevivência, produção e reprodução social, já que no imaginário e nas práticas cotidianas ela se constitui no lugar do homem no mundo, além disso, tal como afirma Corrêa (1989, p. 29) “[...] é um desses bens cujo acesso é seletivo: parcela enorme da população não tem acesso, quer dizer, não possui renda para pagar aluguel de uma habitação decente e, muito menos, comprar um imóvel”. Por esses motivos, os autores das distintas ciências sociais têm um duplo desafio: por um lado, averiguar as condições habitacionais dos imóveis, considerando seus aspectos físicos, o que contribui para a sensação de segurança e bem-estar, como também o conjunto de equipamentos e serviços aos quais se tem acesso a partir deles. Por outro, analisar e verificar a adequação das políticas sociais e urbanas de natureza distributiva, mais do que aquelas habitacionais no sentido estrito. Pode-se dizer que esse entendimento é partilhado por Lefebvre (2001, p. 141) na passagem em que afirma que “dois grupos de questões ocultaram os problemas da cidade e da sociedade urbana, duas ordens de urgência: as questões da moradia e do ‘habitat’ (que dependem de uma política da habitação e de técnicas arquitetônicas)”.

Carlos (2004, p. 119) que também discorre sobre essa questão, acrescenta que “[...] o ato de ‘habitar’ esta na base da construção do sentido da vida, revelada nos modos de apropriação dos lugares da cidade, a partir da casa”. Ainda conforme seu entendimento: “[...] o espaço da habitação, na realidade, não pode ser restrita ao plano da casa pois, o sentido do habitar é muito mais amplo, envolvendo vários níveis e planos espaciais de apropriação” (Ibid., p. 117). A autora prossegue “a apropriação dos lugares da cidade para a realização concreta da vida se transforma em função das estratégias da reprodução social no espaço, a partir da habitação” (Ibid., p. 118).

Nesse contexto, a moradia articula ao mesmo tempo duas dimensões, a de uso que se revela, em sua totalidade, no ato de habitar e, também, um conjunto de ações que articula planos e escalas espaço-temporais no âmbito das estratégias do Estado e da reprodução do capital. Ditas ações estão expressas na produção de novos espaços para moradia que, na maioria das vezes, não representam os interesses da população, mas sim dos empreendedores imobiliários ou do próprio Estado.

Ademais, no Brasil, a moradia é um direito básico de cidadania e, também, um direito social garantido constitucionalmente. Isso porque com a emenda constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, que alterou o Art. 6º da Constituição Federal de 1988, estabeleceu-se

seu o completo e progressivo direito. E essa passou a ser vista, pelo Estado, como elemento necessário para assegurar salubridade, segurança, conforto e titulação. Portanto, elevar os padrões de habitabilidade de uma população deve ser apenas um dos objetivos das políticas por habitação, possibilitando o acesso à moradia digna, compatível com o tamanho, o nível de renda e as diferentes necessidades habitacionais das famílias. Nesse sentido, a análise de suas condições relaciona-se a aspectos de maior relevância no que tange à qualidade de vida de um indivíduo ou de toda sociedade. Por isso mesmo, tal como assinalam Maricato (2000), Mattedi (2009), A. Souza (2009), Brandão (1997) e Bolaffi (1981), a moradia não se resume tão somente a um problema de aumento do número de unidades residenciais, se constitui em uma questão de ordem social. Para eles, essa se reflete nas diferentes formas de produção e apropriação da moradia, assim como, da organização do meio ambiente urbano.

Tal como enfatiza Carlos (2004) estes processos estão bastante relacionados com àquelas práticas, de segregação sócio-espaciais, visíveis na morfologia urbana como traços hierarquizados socialmente, na medida em que a habitação é a forma mais perceptível das diferenciações de classe, no tempo. A visão da autora coaduna-se com aquela proposta por Caldeira (2000, p. 211) para quem “as regras que organizam o espaço urbano são basicamente padrões de diferenciação social e de separação” que se transmuda cultural e historicamente, apontando os princípios que estruturam a vida pública e norteiam como os grupos sociais se relacionam na cidade.

A partir dessas premissas observa-se que as cidades brasileiras, desde a década de 1960, se expandem mais intensamente e de forma desigual. O quadro de carências em infraestrutura e a oferta insuficiente de habitação levam a um crescimento urbano que mais se assemelha a um “depósito” de pessoas concentradas em áreas socialmente periféricas, longe, portanto, de uma expansão legítima dos espaços urbanizados. Esse processo resultou num passivo histórico no que se refere ao atendimento da demanda por serviços de infraestrutura pública no país, especialmente nas áreas mais pobres das cidades e nos locais mais distantes dos grandes centros urbanos. Com efeito, para cumprir seu papel, o poder público precisa muito mais que tentar suprir o déficit por moradias.

É necessário realçar que esse cenário é mais evidente nos grandes centros e metrópoles, porém, hoje em dia, também se apresenta com certa intensidade nas cidades pequenas e médias. Feira de Santana, cidade selecionada como objeto neste artigo, é considerada como um centro comercial de porte médio<sup>ii</sup>, com um raio de abrangência que ultrapassa os níveis local e regional. Segunda maior cidade do estado, posição assegurada desde a década de 1970 quando já registrava predominância de população urbana em relação à rural, é também, desde

aquela época, a única cidade após Salvador — a capital do estado —, a contar com mais de 100 mil residentes.

Adicionalmente em Feira de Santana, data dos anos 1980 o detonar do processo de construção dos primeiros prédios considerados de grande porte, o que, obviamente, ativa a evolução de seu setor imobiliário. Nos últimos 10 anos, acompanhando uma tendência espraiada por quase todo o país, passou a observar um avanço vertiginoso nas construções e financiamentos de imóveis urbanos, o que tem propiciado a expansão do centro para as periferias. Adicionalmente, há uma tendência de substituição de algumas casas e prédios de pequeno porte, por edifícios maiores, devido ao adensamento da cidade.

É pertinente corroborar com as ideias postuladas por Sposito (2004) no que concerne aos interesses fundiários e imobiliários serem elementos fundamentais na lógica da produção do espaço e de extensão da cidade. Indubitavelmente, a implantação e/ou lançamento de loteamentos e/ou produtos imobiliários não apenas estimulam novas demandas de consumo, como atingem aqueles alocados em tendências de consumo anterior. A autora prossegue dizendo que a “[...] cidade atual é o espaço planejado, resultado da intenção e das estratégias de mercado e não da história” (Ibid., p. 125).

Atentos ao fato de que se precisa falar, no âmbito da elaboração das políticas públicas, em “consertar” os problemas superlativos das grandes cidades, produzidos, sobretudo, na segunda metade do século XX, e “salvar” as médias e pequenas que estão em contínuo processo de crescimento em todo o país, será que um dos caminhos a serem trilhados seria o da governança? É o que tentaremos responder, iniciando o item a seguir com uma discussão conceitual sobre o tema.

### **GOVERNANÇA E PARTICIPAÇÃO POPULAR: UMA DISCUSSÃO SEMINAL**

Os processos de redemocratização observados no mundo, nas últimas décadas, e no Brasil em particular, implicaram em profundas transformações nas relações entre o Estado e a sociedade civil. Alguns critérios têm sido exigidos e estabelecidos como padrões para os governos – transparência, participação, democratização das informações, eficiência e foco nos resultados.

Assim, a reforma e a modernização do Estado passaram a ser discutidas tendo como diretriz a descentralização, essa como um dos pilares fundamentais e despontando com um novo modelo de desenvolvimento. Neste modelo, descentralizado e participativo, a interação entre as esferas locais e os diversos agentes afetados pelo processo se articulam e se reforçam mutuamente, visando à inclusão social, participação, produção e competitividade.

No país, foi a Constituição de 1988 que estabeleceu e institucionalizou as novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil. A partir daí, a participação foi estimulada e fortalecida, especialmente, porque foram constituídos conselhos<sup>iii</sup> representativos da sociedade que atuavam no assessoramento (ou diretamente) no processo de tomada de decisão de políticas públicas e projetos. Nesse contexto, houve uma multiplicação destes conselhos atuando de forma deliberativa, ou não, nas mais diversas áreas: educação, saúde, meio ambiente, segurança, turismo, defesa de direitos da mulher, da criança, do adolescente, dentre outras.

Segundo M. Souza (2006) se legitima a participação, com indícios de autonomia e condições imateriais para que ocorra o desenvolvimento, quando “Os instrumentos de planejamento e as rotinas de gestão, por mais relevantes e criativos que sejam, [...] adquirem plena legitimidade ao terem a sua operacionalidade e a sua implementação debatidas, deliberadas e monitoradas pelos cidadãos” (Ibid., p. 33). Nesse sentido, por um lado pondera-se a eficácia desses conselhos, uma vez que não têm capacidade deliberativa e que são muitas vezes manipulados pelas forças políticas do governo e/ou da oposição. De outro, esses podem ser considerados como fundamento institucional à governança, gerando importantes transformações nas relações entre a sociedade civil e o Estado.

Adicionalmente, M. Souza (2006) identifica graus de participação, que na sua interpretação estão assim escalonados: 1- autogestão; 2- delegação de poder; 3- parceria; 4- cooptação; 5- consulta; 6- informação; 7- manipulação; 8- coerção. Tendo em conta o que foi postulado pelo autor, é possível analisar que nas políticas de incentivo à participação, vários graus diferenciados de autonomia podem ser identificados, em sua concepção “[...] esses se diferenciam de modo complexo no espaço e no tempo, sendo altamente sensível a variações escalares [...]” (M. SOUZA, 2006, p. 420). O autor continua, “[...] em um mesmo município, em uma mesma administração e até no interior de uma mesma institucionalidade níveis distintos de consciência participativa podem coexistir, de modo às vezes bem contraditório” (Ibid.).

Assim, o processo de democratização do Estado, com a escassez de recursos necessários para a viabilidade e implementação das políticas públicas, força uma nova dinâmica, uma reorientação no seu formato original e o direcionamento no sentido de uma gestão mais horizontalizada. E, isso só seria possível por meio da instituição de redes e parcerias com os diversos atores da sociedade civil, que vem a se constituir numa outra forma de governar, denominada de governança.

Muito embora o conceito de governança tenha aparecido nas mais diversas áreas das ciências sociais, além de vir sendo apropriado em nome de dessemelhantes propósitos ideológicos, seu debate ganhou bastante destaque no âmbito da atuação do Estado e na forma de condução das políticas públicas. Ademais, tem frequentemente, incorporado às discussões relativas à gestão urbana.

Na contemporaneidade, quando o termo governança aparece associado as discussões sobre reforma do Estado, muitas vezes, ele está abrigando considerações sobre eficácia e efetividade na atuação dos governos. Por essa assertiva, os estudiosos do tema costumam adjetivá-la como pública ou local visando diferenciar distintas aplicações na prática. Por exemplo, o conceito de “governança pública” surgiu no âmbito da Administração Pública e da Ciência Política, e sua definição denota um novo padrão de gestão pública e de desenvolvimento, que passa a articular os diversos atores políticos, administrativos e sociais. Logo, quando essa é tratada na escala mais próxima da gestão urbana, no que tange às cidades ou regiões metropolitanas, associa-se comumente ao termo “governança local”. Acrescenta-se que, se as acepções estiverem relacionadas a métodos de administração de empresas, fala-se em “governança corporativa” (SANTOS JR., 2000; SANTANA, 2009). Apesar das tentativas de diferenciações e delimitações dos campos de investigação desses conceitos, observa-se que ainda não há definições claras, nem determinações concisas no referencial teórico existente, o que sobremaneira pode se dever à interdependência que os fatores de que ela trata possuem na *práxis*.

Contudo, de maneira geral, o termo governança, ou seu original em inglês “*governance*”, está associado às temáticas governamentais (descentralização administrativa, eficácia dos governos, democratização e novas dinâmicas de interação entre governo e sociedade, por exemplo). Sendo que, muitas vezes, ela aparece acompanhada de outro conceito, criado para discutir a mesma temática, a governabilidade (SANTOS JR., 2000). No entendimento do aludido autor, o conceito de governabilidade refere-se às condições de exercício da autoridade política, enquanto o de governança qualifica o uso dessa autoridade. Assim, governabilidade e governança podem ser tratadas, ao mesmo tempo, como aspectos distintos e complementares que configuram a ação estatal. Ou seja, governabilidade estaria relacionada às condições mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade. Enquanto que governança associar-se-ia à capacidade governativa num sentido mais amplo, envolvendo a ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas.

Pelo exposto, segundo Santana (2009) pode-se considerar que há “governança sem governo e governo sem governança”, haja vista que governo sugere ao mesmo tempo a

autoridade formal e a garantia de implementação de políticas. A autora prossegue afirmando que “Governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns e partilhados, que abrangem tanto as instituições governamentais quanto mecanismos informais de caráter não governamental, mas que funcionam se forem aceitos pela maioria [...] Em outras palavras [...] é um fenômeno mais amplo do que governo” (Ibid., p. 140).

Assim, no debate sobre a reestruturação do Estado, de um lado a esfera local passa a ser muito valorizada por acadêmicos, pesquisadores e organismos internacionais – por se tratar de uma instância mais próxima dos cidadãos – e de outro, esses possibilitam o melhor atendimento das necessidades da sociedade. Afinal, assumem importante papel na articulação e cooperação entre os atores sociais e os políticos e nos arranjos institucionais, obtendo êxito nos diálogos, nas negociações e na pressão exercida entre os grupos organizados e as elites econômicas. Portanto, a maior ou menor capacidade de governança dependeria, “por um lado, da possibilidade de criação de canais eficientes de mobilização e envolvimento da comunidade na elaboração e implementação de políticas e, por outro, da capacidade operacional da burocracia governamental” (AZEVEDO, 1997 apud CARDOSO; VALLE, 2000, p. 34).

Apesar da discussão em torno da temática governança ser relativamente recente, a de participação em programas governamentais, no entanto, não o é. De acordo com Cardoso e Valle (2000, p. 34), ao citarem Limonad (1984)<sup>iv</sup>, essa compreensão não é uma inovação, por ter sua origem na teoria/ideologia da modernização, ligada às estratégias de integração das populações “marginais”, posteriormente tratadas como “comunidades desfavorecidas”. Na concepção dos autores, a participação em programas sociais já era perceptível no III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND), em 1979, período ditatorial. Contudo, foi a partir da segunda metade da década de 1980, com os processos de redemocratização do Estado, que o tema da participação ganhou ênfase.

Nesse cenário, a participação possibilitou a materialização das mudanças nos modelos de gestão, haja vista que os movimentos reivindicativos urbanos atuavam sobre os processos de definição de agendas políticas e de implementação de programas sociais. Assim, se por um lado a participação pode ser vista como uma forma de racionalização e fiscalização da gestão, por outro se admite que ela eliminasse ou, pelo menos, atenuasse os tradicionais processos de “corrupção” e “clientelismo” que marcavam a gestão pública (CARDOSO; VALLE, 2000). Nesse ínterim, nos interessa ressaltar essa oposição e investigar as dinâmicas históricas de mobilização e de luta, ou a eficácia da participação, especialmente, do ponto de vista da governança nas políticas habitacionais.

No Brasil, ainda conforme os aludidos autores “autoritarismo” e “clientelismo”, por parte dos governos federal e local, respectivamente, eram as características mais marcantes das políticas públicas voltadas para habitação. Na sua acepção, ao menos dois grupos de questões básicas podem ser identificadas: uma relacionada à atuação do Banco Nacional de Habitação (BNH), inicialmente contrária à participação. Inclusive, Cardoso e Valle (2000) mencionam que as experiências seminais de participação, neste âmbito, deram-se pelos programas alternativos – esses envolviam no seu bojo a ajuda mútua (ou mutirão). E, a outra vai “alimentar” a relação clientelista das associações de bairro com os governos, do ponto de vista da iniciativa local. Assim, mesmo sendo consideradas como práticas legitimadoras, não ensejavam mudanças mais significativas no diagnóstico já esboçado pelas políticas públicas vigentes.

Desse modo, na década de 1980, outras lógicas iriam modificar esse cenário. A primeira delas estaria relacionada ao processo de descentralização e municipalização das políticas habitacionais. Este processo era visto, em geral, como algo positivo, sendo salientadas as potencialidades da gestão local e ampliadas a eficácia, a eficiência e a democratização das políticas. Enquanto na segunda, a política local se modificava com o aparecimento de um “[...] contínuo processo de invasão de terras pela população pobre que migrou para a cidade [...] [e] passaram a contar com a prévia organização coletiva como forma de acesso à terra, desafiando abertamente uma ordem de equilíbrio instável” (MARICATO, 1995 apud CARDOSO; VALLE, 2000, p. 37, acréscimos nossos)

Pelo exposto, tem-se que a nova dinâmica social traz outros desafios aos governos, independentemente da esfera, pressionados pelos movimentos a dar respostas políticas à questão da moradia. Nesse sentido, esses concluem que sua ação deve está relacionada à elaboração e a implementação de políticas que sejam mais do que de natureza puramente distributiva, elas devem englobar os aspectos sociais. Assim, os programas habitacionais passam a ter por base a participação popular, todavia, será que isso ocorre na prática? É que tentaremos discorrer, ou ao menos, levantar questionamentos em torno desta pauta no item a seguir.

### **HABITAÇÃO E GOVERNANÇA URBANA EM FEIRA DE SANTANA: CONSIDERAÇÕES E QUESTIONAMENTOS ADICIONAIS**

As análises aqui propostas, pela complexidade da temática, não se concluem definitivamente. Ou seja, seu intento foi o de esboçar uma dada realidade e os esforços empreendidos apresentam, *a priori*, resultados temporários e tênues. Nesse sentido, tanto este artigo como o espaço dinamizado pelo movimento da sociedade e das técnicas que o

transformam, poderão adquirir novas feições, ao longo do tempo, quando à luz de outras questões permitirão surgir um novo debate acadêmico, e político, diverso do que ora está sendo apresentado.

Algumas características, contudo, fazem parte deste cenário de discussões. No caso brasileiro, a questão habitacional é reflexo da diversidade de características físicas, dinâmicas culturais, e também, de uma estrutura desigual de distribuição de renda. Este tema, no país, é tido como motivo de políticas públicas originárias, sobretudo, do governo federal e jamais representou um problema para as elites. Questão considerada como atinente às camadas populares – classe média e baixa – da sociedade, principalmente, àquelas com menor renda, “[...] a demanda e mesmo a dificuldade de acesso à habitação transcende grupos e famílias da baixa renda [...]” (NUNES; ABREU, 2009, p. 720).

Assim, o aumento das cidades reflete e é reflexo de um histórico contexto de desigualdades sociais e de concentração da renda, no Brasil. É conveniente ressaltar que o país é marcado pela exacerbação dos contrastes na sua estrutura física e paisagem. Esse panorama de contrastes e desigualdades tem sua gênese no final do século XIX, quando, segundo Mattedi (2009), os processos econômicos e políticos provocaram várias transformações expressas no espaço urbano, sob uma forma seminal de segregação social.

Na década de 1930, se observa, pela primeira vez, de forma mais intensa, a migração do tipo campo-cidade. Neste período, a inexistência de terras para atender essa nova demanda do contingente populacional (ex-escravos; operários das indústrias nascentes; funcionários públicos; ex-soldados das guerras do Paraguai e Canudos, dentre outros grupos sociais) que se desloca para as áreas urbanas, além daqueles que já estavam lá e não tinham moradia, são processos que se juntam e repercutem no mercado de terras.

Por isso, a habitação permaneceu sendo um bem praticamente proibido, pelas vias legais e de mercado, para as camadas de menor renda. Desde essa época, já eram notadas no contexto urbano as moradias consideradas como precárias ou insalubres, como os cortiços densamente ocupados e localizados nas áreas centrais, e os “mocambos” encontrados nos morros e nas periferias das cidades. Pelo exposto, tem-se que as moradias ditas precárias, indignas etc. adensam as cidades e, apesar de algumas políticas terem sido pensadas e postas em prática, não resolveram ou mitigaram a questão.

Os desdobramentos práticos e conceituais no que concerne a esta questão acontecem na morfologia das cidades que recebem formas, objetos e conteúdos e se constituem, de algum modo, no que se pode apreender como coexistências não pacíficas, elaboradas e/ou

estruturadas a partir de contradições e conflitos, de inclusões ou de exclusões (em alguns pontos e momentos) (HENRIQUE, 2010).

É certo que moradia passou a ser vista, pelo Estado, como elemento necessário para assegurar salubridade, segurança, conforto e titulação, princípios expressos na definição de “moradia digna” presente no texto da lei como aquela “[...] que ofereça condições de salubridade, segurança e conforto aos seus habitantes, acesso aos serviços básicos, e que esteja livre de qualquer discriminação no que se refere à habitação ou à garantia legal da posse” (BRASIL, 2005).

Na literatura mais recente que aborda a temática, há certo consenso que o crescimento das grandes cidades brasileiras se intensificou, ao longo da segunda metade do século XX, e um dos mercados que mais aumentou e se diversificou foi o de terras e o de imóveis urbanos. Isso se ratifica quando se verifica o ritmo acelerado do crescimento da taxa de urbanização do país, no decorrer das últimas quatro décadas. Essa era de 67,6%, em 1980, chegou a 75,6%, em 1991, atingiu 81,2%, em 2000, e no último Censo (2010) alcançou 84,4%. O mesmo ocorreu na Bahia, onde apesar do contingente urbano só ter superado o rural, um tanto tardiamente, em 1991, apresentou elevado aumento no mesmo período. Em 1980, sua taxa de urbanização era de 49,3%, passando a 59,1%, em 1991, alcançou 67,1%, em 2000 e 72,1%, em 2010. Feira de Santana, objeto de estudo neste artigo, tem apresentado ritmo acelerado de crescimento das taxas de urbanização, era de 80,1%, em 1980, chegou a 86,0%, em 1991, 89,8%, em 2000 e 91,7%, em 2010 (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2003, 2011).

Nos últimos anos, se fortaleceu a tese de que é importante valorizar os estudos, voltados à temática da habitação, sobre cidades não metropolitanas no país. Mesmo que esses não sejam exatamente um interesse hodierno e suscitem, num primeiro momento, mais questionamentos do que respostas, têm ganhado algum relevo. Nesse sentido, Feira de Santana<sup>v</sup> sempre esteve consolidada numa posição de destaque no âmbito do estado da Bahia. Tal o comprovam Silva; Silva e Leão (1985) numa revisão dos estudos de regionalização urbano-regionais realizada para o estado, na qual verificaram sua centralidade.

É certo que as políticas habitacionais, nas últimas duas décadas, priorizam a regularização fundiária como estratégia para enfrentar o problema da provisão de moradias. Em 07 de julho de 2009 foi aprovada a lei nº 11.977, que criou o Programa MCMV, de produção de unidades habitacionais e que traz no seu bojo uma série de alterações legais e normatizações visando dar efetividade a sua implementação. A lei está dividida em quatro capítulos, sendo que o

primeiro é dedicado ao programa, seus mecanismos de produção, aquisição e requalificação de unidades habitacionais.

Balbim (2010) aponta que uma das primeiras preocupações do governo, se comparada a gestões anteriores, é a inovação na criação de uma política pública que contribua para minimizar o déficit habitacional. Para tanto, aproveitando-se do aparato legal existente, ele menciona que se devem revisar os entraves identificáveis para o registro e regularização fundiária.

Em Feira de Santana, a aplicação do programa foi iniciada no mesmo ano da sua implementação. Os levantamentos mais recentes dão conta de que mais de duas mil famílias já foram contempladas. Espera-se que com o final do contrato firmado entre a Prefeitura Municipal, os governos estadual e federal e a Caixa Econômica Federal (CEF) mais de sete mil famílias sejam atendidas.

Do primeiro contrato já foram concluídos os empreendimentos: 1- Nova Conceição (no bairro Conceição); - Residencial Conceição Ville (no bairro Conceição); 3- Vida Nova Feira VII (conjunto Feira VII); 4- Aviário I e II (Aviário); 5- Rio Santo Antônio (no bairro Mangabeira); 6- Rio São Francisco (no bairro Mangabeira); 7- Santa Bárbara (no bairro Mangabeira). Estão em andamento: 8- Residencial Videiras (bairro Mangabeira); 9- Residencial Figueiras (bairro Mangabeira). E no segundo contrato estão previstos: 10- Laranjeiras (bairro Mangabeira); 11- Aquários (Aviário).

Nesse sentido, como entender se essa política pública tem inerente em seu âmbito o exercício da cidadania? Afinal, sabe-se que a assistência social contribui e constrói importantes laços de vivência em comunidade, na busca pela melhor qualidade de vida, mas como alcançá-la?

Se para a ciência Geográfica está posto o desafio de pensar a cidade em sua perspectiva espacial, neste artigo impõe-se a necessidade de se colocar como fundamental a perspectiva de pensar se há governança urbana nas habitações produzidas pelo Programa MCMV. Consideram-se, para tanto, as possibilidades de desvendar a realidade urbana de Feira de Santana, em sua totalidade e desenhar no horizonte a construção de um quadro que permita compreender se as indagações, que se seguem, têm respostas. No pós-ocupação:

- Os moradores identificam se as condições de habitabilidade das moradias, produzidas pelo Programa, são satisfatórias?

- Há infraestrutura urbana (transporte, energia elétrica, água encanada, coleta de lixo, escola, posto de saúde) disponível nos conjuntos habitacionais, criados pelo programa?

- Foram criadas e são aplicadas, ou aplicáveis, políticas públicas para atender as demandas da população residente nestas áreas, no que tange aos fluxos de transporte, a saúde, educação?

- Há inserção desta população em atividades profissionais que resultem em retornos financeiros?

- Há participação da população no processo de tomada de decisão, visando atender aos princípios da governança?

- Se a participação ocorre ela se dá apenas no discurso?

- E na prática, como se verifica a relação de atendimento dessas demandas da população?

Pelo seu caráter transformador, este artigo deve ter prosseguimento em outras e necessárias análises das produções espaciais, das novas formas, funções e estruturas. Assegurando-se, assim, o movimento de evolução das ideias e das técnicas que produzem outras espacialidades e temporalidades.

## REFERÊNCIAS

BALBIM, Renato. Avanços recentes no quadro normativo federal da regularização fundiária. In: *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília: IPEA, n. 34, p. 289-320, jan./jun. 2010.

BOLAFFI, Daniel. Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos. In: VALLADARES, Licia do Prado (Org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1981. p. 167-196.

BONDUKI, Nabil. *Origem da habitação social no Brasil*. Arquitetura moderna, Lei do inquilinato e Difusão da casa própria. São Paulo: Estão Liberdade, FAPESP, 1998.

BRANDÃO, Maria de Azevedo. Habitar como questão de política pública. In: SOUZA, Angela Gordilho (Org.). *Habitar contemporâneo: novas questões no Brasil dos anos 90*. Salvador: Universidade Federal da Bahia / Faculdade de Arquitetura / Mestrado em Arquitetura e Urbanismo / Lab-Habitar, 1997. p. 279-293.

BRANDÃO, Maria de Azevedo. O último dia da criação; mercado, propriedade e uso do solo em Salvador. *Planejamento*. Salvador, v. 7, n. 3/4, p. 243-260, jul./dez. 1979.

BRASIL. *Lei nº 11.124*, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm)>. Acesso em: 9 dez. 2009

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional nº 26*, de 14 de fevereiro de 2000, altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 13 out. 2011.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Edusp, 2000.

CARDOSO, Adauto Lúcio. VALLE, Cleber Lago do. Habitação e governança urbana: avaliação da experiência em 10 cidades brasileiras. *Cadernos metrópole: desigualdade e governança*, n. 4, p. 33-63. 2000. Disponível em: <[http://www.cadernosmetropole.net/download/cm\\_artigos/cm4\\_13.pdf](http://www.cadernosmetropole.net/download/cm_artigos/cm4_13.pdf)>. Acesso em: 9 abr. 2012.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade*. São Paulo: Contexto, 2004.

\_\_\_\_\_. *O espaço urbano*. São Paulo: Ática, 1989.

HENRIQUE, Wendel. Diferenças e repetições na produção do espaço urbano de cidades pequenas e médias. In: LOPES, Diva Maria Ferlin; HERINQUE, Wendel (Orgs.). *Cidades médias e pequenas: teorias, conceitos e estudos de caso*. Salvador: SEI, 2010. p. 45-58 (Série estudos e pesquisas, 87).

\_\_\_\_\_. *O direito à natureza da cidade*. Salvador: EDUFBA, 2009.

LEFEBVRE, Henry. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

MATTEDI, Maria Raquel Mattoso. Autoconstrução em Salvador: a moradia possível. *Bahia Análise & Dados*. Salvador, v. 19, n. 3, p. 805-816, out./dez. 2009.

NUNES, Brasilmar Ferreira; ABREU, João Maurício Martins de. O retorno da questão habitacional nas políticas do Estado brasileiro: elementos para uma reflexão sociológica. *Bahia Análise & Dados*, Salvador: SEI, v.19, n.3, p. 719-733, out./dez. 2009.

SANTANA, Mercejane W. Turismo no Litoral Norte e governança pública: uma articulação existente. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Turismo e desenvolvimento na Área de Proteção Ambiental Litoral Norte (BA)*. Salvador: SEI, 2009, p.137-163 (Série estudos e pesquisas, 82).

SANTOS JR., Orlando Alves dos. *Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. 2000. 253f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: [http://teses.ufrj.br/IPPUR\\_D/OrlandoAlvesDosSantosJunior.pdf](http://teses.ufrj.br/IPPUR_D/OrlandoAlvesDosSantosJunior.pdf). Acesso em: 11 abr 2012.

SILVA, Sylvio C. Bandeira de Mello e Silva; SILVA, Barbara-Christine M. Nentwig; LEÃO, Sônia de Oliveira. *O subsistema urbano-regional de Feira de Santana*. Recife: Sudene-CPR, 1985.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Loteamentos fechados em cidades médias paulistas – Brasil. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; SOBARZO, Oscar (Orgs.). *Cidades médias: produção do espaço*. São Paulo: Expressão Popular, 2006, p. 175-197.

\_\_\_\_\_. Novos conteúdos nas periferias urbanas das cidades médias do estado de São Paulo, Brasil. *Investigaciones Geográficas*. Distrito Federal, México: Universidad Nacional Autónoma de México, agosto de 2004, n. 054, p.114-139. Disponível em: <[redalyc.uaemex.mx/pdf/569/56905408.pdf](http://redalyc.uaemex.mx/pdf/569/56905408.pdf)[ISSN: 0188-4611]. Acesso em: 17 out. 2011.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão et alii. O estudo das cidades médias brasileiras: uma proposta metodológica. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Cidades médias: espaços em transição*. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p 35- 67.

SOUZA, Angela Gordilho. Condições de moradia e infra-estrutura urbana. In: CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso (Org.). *Como anda Salvador*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório Metrôpoles, 2009. p. 139-155.

SOUZA, Marcelo Lopes de. A prisão e a agora: reflexões em torno da democracia e do planejamento e gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

\_\_\_\_\_. *O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. Censo demográfico 2010. Resultados do universo. Aspectos demográficos. Disponível em: <[http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=772&Itemid=334](http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=772&Itemid=334)>. Acesso em: 14 out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Dinâmica sociodemográfica da Bahia: 1980-2000*. Salvador: SEI, 2003. 2 v. (Série Estudos e Pesquisas, 60)

<sup>i</sup> Este artigo constitui-se num ensaio sobre o tema haja vista que se pretende de algum modo aprofundar nesta discussão quando do desenvolvimento da tese de doutorado de um dos autores, que neste momento está em fase de projeto e cujo financiamento tem se realizado com bolsa da FAPESB.

<sup>ii</sup> Muito embora não exista um consenso quanto ao emprego dos termos “cidades médias” ou “cidades de porte médio”, o que convencionalmente, no Brasil, denomina-se “porte médio” são aquelas cidades cujo porte varia entre 100 mil e 500 mil habitantes. Todavia, nem toda “cidade de porte médio” de fato é “cidade média”, haja vista que para ser assim conceituada, além do coorte populacional, elementos como papel que desempenha na rede urbana e sua localização devem ser verificados. No caso da Bahia, Dias e Araújo (2010) estabeleceram como pressuposto metodológico básico ao exercício de identificação de suas cidades médias, os seguintes atributos: (i) registrar população oscilando entre 40 mil e 500 mil habitantes, conforme os resultados do Censo Demográfico de 2010; (ii) não estar localizada na Região Metropolitana de Salvador (RMS); e (iii) apresentar-se na condição de capital regional ou centro sub-regional de acordo com o Regiões de Influência das Cidades (Regic) de 2007.

<sup>iii</sup> Cardoso e Valle (2000) salientam que no âmbito das Ciências Sociais, a temática dos conselhos vem sendo discutida, desde meados da década de 1980, realçando-se a oposição entre os "conselhos populares" e os "conselhos comunitários". Para eles, “os conselhos populares [são] construídos pelos movimentos populares em suas relações de negociações com o poder público e os conselhos comunitários [são] criados pelo próprio poder público para mediar suas relações com os movimentos e com as organizações populares [...]” (GOHN, 1989 apud *Ibid.*, p. 47).

<sup>iv</sup> LIMONAD, Ester. *A trajetória da participação social: sua elaboração teórica e apropriação prática*. 1984. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1984.

<sup>v</sup> Vale ressaltar que em 6 de julho de 2011, por força da Lei Complementar nº 35, foi instituída a Região Metropolitana de Feira de Santana (RMFS). A partir daquela data, oficialmente, Feira de Santana se alçou à condição de metrópole. Evidentemente, tal condição, na *práxis*, não passa do atendimento a fins político-administrativos, uma vez que como vários estudos sobre o estado apontam, Feira de Santana é um centro urbano não metropolitano. Efetivamente, possui centralidade, papéis e estrutura que lhe conferem a condição de cidade média, nos moldes das discussões propostas autores que versam sobre o tema. Certamente que discutir as dessemelhanças entre metrópole e cidade média se constituiria noutra linha de análise, requerendo aprofundamento teórico e conceitual diverso daquele que ora este se propõe. Assim, para efeito deste artigo, Feira de Santana não será tratada ou considerada como área metropolitana.