



Universidade Estadual de Feira de Santana
Departamento de Ciências Humanas e Filosofia
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial
Mestrado Profissional – PLANTERR

PAULA SANTOS BRITO

**FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE, VAZIOS URBANOS E
DESDOBRAMENTOS NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL
NO MUNICÍPIO DE FEIRA SANTANA**

Feira de Santana/BA

2017

PAULA SANTOS BRITO

**FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE, VAZIOS URBANOS E
DESDOBRAMENTOS NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL
NO MUNICÍPIO DE FEIRA SANTANA**

Relatório Técnico apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial (PLANERR), em nível de Mestrado Profissional, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento Territorial pela Universidade Estadual de Feira de Santana.

Orientador: Prof. Dr. Janio Santos

Feira de Santana/BA

2017

FICHA CATALOGRÁFICA

FOLHA DE APROVAÇÃO

PAULA SANTOS BRITO

**FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE, VAZIOS URBANOS E
DESDOBRAMENTOS NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL
NO MUNICÍPIO DE FEIRA SANTANA**

Relatório Técnico aprovado, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento Territorial pela Universidade Estadual de Feira de Santana.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Janio Santos (Orientador) (UEFS)

Profa. Dra. Ana Maria Fernandes (UFBA)

Profa. Dr. Ildes Ferreira de Oliveira (UEFS)

Data da aprovação ___/___/___

Feira de Santana/BA

2017

À Deus.

AGRADECIMENTOS

Pensar sobre o que escrever nestes agradecimentos é lembrar exatamente do dia em que comecei o processo seletivo para o mestrado. Do meu jeito “bagunçado” de ser, fui encontrando anjos que conduziam este meu desejo junto comigo.

Me recordo exatamente onde estava, quando a ponto de desistir da seleção, um primeiro anjo chamado Wéliza me disse: deixe de ser boba e se inscreva! Daquele momento até o resultado ela estava presente, rezando para que, se fosse da vontade de Deus, meu nome sairia na lista; e em um dia de trabalho, dentro de um carro, ela me confirmou o que eu tanto sonhava! A você, minha irmã em Cristo, minha eterna gratidão! Infinitas vezes, disse que nosso encontro não foi em vão, e por isso não poderia esquecer de você.

Ao longo do processo, não me restam dúvidas de que o apoio e as energias do Prof. Dr. Ildes Ferreira de Oliveira foram importantes. Afinal, por um período o senhor me confiou um Programa sonhado, e que despertou a minha temática de estudo. Preciso dizer que, olhando para trás, não alcancei/deixei os resultados, tão cobrados, na comunidade. Todavia, lhe asseguro que meu título de mestre me conduzirá a formação muito profissionais, que farão essa diferença. Enfim, enfim, enfim... Obrigada!

De forma mais próxima, devo muito aos meus colegas de turma! Eles transformaram minhas quintas e sextas em dias sem precedentes. Depois de tanto tempo, jamais imaginaria que faria amiga(o)s em salas de aula! A cada um desejo que a vida traga o melhor e que não perca na memória o meu sentimento de que levarei muitos de vocês no coração.

Mesmo com pouco contato, quero registrar o meu agradecimento ao colega Luis do PLANTER, por, mesmo sem nenhuma aproximação, foi sempre solícito as minhas dúvidas na construção dos mapas. Que toda esta sua boa vontade comigo se converta em sucesso, saúde e grandes conquistas profissionais.

Quantos aos meus professores, preciso dizer que sou grata pelos ensinamentos e, principalmente, pelas provocações.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Janio Santos, preciso dizer: que bom que lhe encontrei! Ou melhor, que bom, por vezes, me perder ao seu lado! Não tenho dúvidas que Deus (sim!) favoreceu para nosso encontro. Do amor ao ódio, hoje, é muito claro a necessidade que tinha em ser orientada por você, não somente pela qualidade técnica, mas, porque você também se preocupava o tempo inteiro com meu futuro profissional, dentro da academia. Hoje, eu sou melhor também por sua causa.

Agradeço a profa. Dra. Angela Maria Gordilho Souza por abrir às portas do Núcleo de Pesquisa LabHabitat para uma breve e muita significativa passagem. E a profa. Ms. Heliana Faria Mettig Rocha pelo carinho diário, enquanto estive no núcleo, o qual nunca esquecerei e, sem dúvidas, meus mapas serão melhores depois de você!

Estendo também meus agradecimentos às professoras que compuseram a minha banca de qualificação. A professora Dra. Sandra Medeiros, pelas contribuições de grande valia! Na mesma direção, expresso meu muito obrigada a professora Dra. Ana Fernandes por tamanha gentileza e educação, não somente como o meu trabalho, mas comigo, é um honra tê-la na minha trajetória acadêmica.

Jamais poderia agradecer a Professora Lélia Fernandes, ao Sr. Gabriel e ao Professor Dr. Rene Becker pela oferta de seus acervos pessoais, bem como pelas portas abertas dos seus gabinetes para que pudesse coletar dados para minha pesquisa. Penso que Feira de Santana pode crescer muito mais se pesquisadores tiverem acesso a pessoas com acervos tão ricos e significativos

Aos meus familiares necessito estender honras. Meu pai, um grande mestre, incentivador da minhas escolhas e, que a cada instante, confirma a alegria de ser sua filha. Minha mãe, a dos bastidores, que reza, que protege e que esbraveja quando não sou o melhor que posso ser. Minha irmã, um exemplo de determinação, que andou muito em busca dos sonhos e, em pouco tempo, terá sua maior conquista nas mãos. Obrigada meus amores!

Por fim, sei que contei com a intercessão da minha mãe Maria, e com tantos anjos e santos no céu, mas devo tudo ao mais importante: DEUS! Jamais haverá na minha vida amor maior! Tudo que faço é para Sua honra e glória! E por isso preciso agradecer para além de qualquer ser, porque foi o meu Rei que me permitiu chegar até aqui.

E eu? Ainda continuo acreditando!

RESUMO

Estudos revelam que até 2012 o Brasil apresentava déficits habitacionais estimados em 5,430 milhões de domicílios, dos quais 85,9% estão localizados nas áreas urbanas, com destaque para as regiões Sudeste e Nordeste (BRASIL, 2008). Nessa mesma direção, é possível identificar a existência de “vazios urbanos”, que foram/são subutilizados, frutos de processos diversos. Nesse sentido, o objetivo geral deste trabalho é analisar as implicações da existência de vazios urbanos na cidade de Feira de Santana, no sentido de investigar se vem sendo exercida a função social da propriedade urbana e seus desdobramentos na política de habitação de interesse social. O trabalho foi realizado com pesquisa bibliográfica; pesquisa documental; identificação dos espaços vazios urbanos, através da leitura de imagem pelo SAS PLANET, para formatar sua distribuição espacial através de um mapa; e visitas à Secretaria Municipal de Planejamento, nas quais, através de entrevistas com um técnico foram coletadas informações sobre: centralidade, posse (pública ou privada), infraestrutura e restrições. Após o trabalho foi possível reconhecer as diversas especificidades que compõe o conjunto dos vazios urbanos existentes na cidade e a viabilidade, ou não para construção de empreendimentos habitacionais de interesse social.

Palavras chave: Vazio urbano; Função social da propriedade; Habitação; Interesse social

ABSTRACT

Studies show that by 2012 Brazil had estimated housing deficits in 5,430 million households, of which 85.9% are located in urban areas, with emphasis on the Southeast and Northeast regions (BRASIL, 2008). In this same direction, it is possible to identify the existence of "urban voids", which were / are underutilized, fruits of diverse processes. In this sense, the general objective of this work is to analyze the implications of the existence of urban voids in the city of Feira de Santana, in order to investigate whether the social function of urban property has been exercised and its unfolding in the social housing policy. The work was carried out with bibliographical research; Documentary research; Identification of urban voids, through image reading by SAS PLANET, to format its spatial distribution through a map; And visits to the Municipal Secretariat of Planning, in which, through interviews with a technician, information was collected on: centrality, possession (public or private), infrastructure and restrictions. After the work, it was possible to recognize the different specificities that make up the set of urban voids in the city and the feasibility, or not for the construction of housing projects of social interest

Keywords: Urban empty; Social function of property; Housing; Social interest

LISTAS DE MAPAS

Lista de Mapas

Mapa 1: LOCALIZAÇÃO DOS VAZIOS URBANOS EM FEIRA DE SANTANA, 2016	74
Mapa 2: CONCENTRAÇÃO DE VAZIOS URBANOS NO BAIRRO SANTA MONICA,2016	75
Mapa 3: CONCENTRAÇÃO DE VAZIOS URBANOS NO BAIRRO SANTO ANTONIO DOS PRAZERES,2016	76
Mapa 4: DIMENSÃO DOS VAZIOS URBANOS NA CIDADE DE FEIRA DE SANTANA, 2016	80
Mapa 5: CONCENTRAÇÃO DE VAZIOS NO BAIRRO Sim, 2016	83
Mapa 6: CONCENTRAÇÃO DE VAZIOS NO BAIRRO SUBAÉ, 2016	84
Mapa 7: CONCENTRAÇÃO PORMENORIZADA DE VAZIOS NO BAIRRO SUBAÉ, 2016	85
Mapa 8: NOVOS BAIRROS DE FEIRA DE SANTANA, 2013	88

LISTAS DE TABELAS E QUADROS

Lista de Tabelas

Tabela 1: População Total e Crescimento Decenal, por faixa de anos-Feira de Santana- Bahia, 1960-2010.	51
Tabela 2: População Total, Urbana e Rural e Taxa de Urbanização, por faixa de anos- Feira de Santana-Bahia-1960- 2010.	52
Tabela 3: Mão de obra ocupada, por setores e faixa de anos Feira de Santana-Bahia-1960-2014.	56
Tabela 4: População Total e Urbana, Total de Domicílios particulares permanente e Déficit Habitacional -Brasil, Região Nordeste, Bahia, Feira de Santana- 2010.	68
Tabela 5: Quantidades de Vazios e Percentuais, por bairros, Feira de Santana-Bahia, 2016.	73
Tabela 6: Quantidade de Vazios e Percentuais, por regiões administrativas, Feira de Santana- Bahia, 2016.	77

Lista de Quadros

Quadro 1: Prefeitos e ex prefeitos, Feira de Santana, 1964-2016	62
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BNH	Banco Nacional de Habitação
CIS	Centro Industrial do Subaé
CIFS	Centro das Indústrias de Feira de Santana
COMUHAB	Companhia Municipal de Urbanização e Habitação
CUCA	Centro de Cultura e Arte
DEM	Partido Democratas
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INOCOOP	Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPMF	Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial Urbana
KML	Keyhole Markup Language
ONG	Organização Não Governamental
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
PDLI	Plano de Desenvolvimento Local Integrado
PEA	População Economicamente Ativa
PFL	Partido da Frente Liberal
PLANOLAR	Plano Municipal de Habitação Popular
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PSH	Programa de Subsídio de Habitação de Interesse Social
QGIS	Quantum Gis
SEPURB	Secretaria de Política Urbana

SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SHP	Shapefile
SIM	Sistema de Integração do Imigrante
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
URBIS	Habitação e Urbanização da Bahia S/A
ZEIS	Zonas Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
2. O USO DO SOLO PARA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS HABITACIONAIS.....	23
2.1 VAZIOS URBANOS E HABITAÇÃO	28
3. POLÍTICAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL: RELAÇÕES NA HISTÓRIA	35
3.1 ASPECTOS DA HISTÓRIA DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL	39
3.2 DE COLLOR A LULA	44
4 FEIRA DE SANTANA: VAZIOS URBANOS E POLÍTICA HABITACIONAL ...	50
4.1 POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NA CIDADE DE FEIRA DE SANTANA	54
4.2 A REALIDADE DA CARÊNCIA HABITACIONAL EM FEIRA DE SANTANA.....	66
4.2.1 Déficit habitacional	67
5. CARACTERIZAÇÃO E ANÁLISE DOS VAZIOS URBANOS EM FEIRA DE SANTANA.....	70
5.1 FUNÇÃO SOCIAL VS. VAZIOS URBANOS NA CIDADE	79
5.2 NA BUSCA POR ALTERNATIVAS: VAZIOS URBANOS E PROMOÇÃO DE POLÍTICA HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL EM FEIRA DE SANTANA.....	87
CONSIDERAÇÕES FINAIS	934
REFERÊNCIAS.....	98

1. INTRODUÇÃO

O Sistema de Habitação de Interesse Social foi sancionado pela Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, após 13 anos de tramitação no Congresso Nacional, assim como o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Conselho Gestor do FHNIS. Esses elementos podem ser considerados com um dos principais instrumentos da Política Nacional da Habitação, haja vista que o desenho adotado na sua estrutura permite uma atuação integrada, dos três entes federados, em prol da redução do déficit habitacional no país, possibilitando assim que a moradia seja materializada enquanto direito e vetor de inclusão social (BRASIL, 2005).

Todavia, apesar do seu significado, para a população e de seu expressivo aparato jurídico, composto por diversos instrumentos urbanísticos, estudos revelam que, até 2012, o Brasil apresentava um déficit habitacional estimado em 5,430 milhões de domicílios, dos quais 4,664 milhões, ou seja, 85,9%, estão localizados nas áreas urbanas, com destaque para as regiões Sudeste e Nordeste, com os maiores índices, respectivamente (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015).

Nessa mesma direção e constituindo um verdadeiro paradoxo, é possível identificar a existência de inúmeros “vazios urbanos”, ou melhor, de terrenos, em áreas urbanas, que foram/são subutilizados, frutos de processos diversos, tais como abandono, deslocamento de grandes contingentes populacionais em função do planejamento urbano ou ausência dele etc. O que implica em dizer que esses “espaços residuais”, não obstante a sua existência danosa, revelam fragilidades na função social da propriedade, pois o solo precisa ser utilizado para garantir que, na cidade, seja promovida uma equidade urbana e contribua para o atendimento às necessidades da maioria e possa ser instrumento para atenuar as expressões da questão social.¹

Em síntese: o cenário exposto é delimitado pela existência de uma real necessidade de produção de habitações e, ao mesmo tempo, pela existência de

¹ Questão social entendida enquanto “o **conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura**, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade.” (IAMAMOTO, 2011; grifo nosso)

“vazios urbanos”, frutos do jogo de interesses entre ganho econômico e necessidades sociais que “[...] ficarão à disposição dos interesses do capital, se caracterizando como espaços à espera de valorização imobiliária especulativa” (TIMOTEO *et al.*, 2014). Por isso se faz necessário que, à luz, principalmente, de um planejamento urbano adequado e, sobretudo, calcado na interlocução com outras políticas sociais, que sejam construídas alternativas para produzir habitações de interesse social.

Frente ao cenário nacional, tem-se que Feira de Santana, localizada a 107 km de distância de Salvador, na Bahia, ganha destaque regional, no Estado, por ser um significativo entroncamento rodoviário, em âmbito federal, e maior do Norte e Nordeste, além de articular três rodovias federais: BR 101, 116 e 324, e quatro estaduais: BA 052, 502, 503 e 504. Contudo, apesar do seu protagonismo no desenvolvimento regional, em função da grande circulação de produtos e pessoas, não diverge das constatações referentes à política de habitação, pois possui um déficit habitacional de 17.362 novas unidades habitacionais, concentrado na área urbana (IGBE, 2010).

A cidade possui especificidades relevantes, tanto no aspecto econômico e político, como também social. Segundo dados do Censo Demográfico de 2010, com uma população de 556.642 habitantes, o município de Feira de Santana destaca-se no que tange ao aspecto econômico pelo setor do comércio e serviços, que tem maior parcela de geração de emprego e renda, com 71,05 % (IBGE, 2010).

Sem qualquer tipo de neutralidade, a autora desta pesquisa fez a escolha da temática principalmente pela atuação anterior enquanto Responsável Técnica, no Programa de Convivência Social e Cidadania, o qual executa o Trabalho Social do Programa Minha Casa Minha Vida, no município de Feira de Santana. Uma rica experiência que despertou para diversas problemáticas, principalmente no que se refere a pensar como os empreendimentos habitacionais alteram a dinâmica das cidades, desde os gestores até aqueles que serão beneficiários do Programa.

Mesmo ao considerar que não havia um envolvimento direto nessa fase inicial e, portanto, não possuir propriedade para análise sobre tal período, a vivência no pós-ocupação, ou seja, o período após a entrega das unidades, sempre foi muito rica, pois era junto à população que se via o desdobramento das

decisões dos planejadores e que se tornava viável captar indícios do que foi bem-sucedido, ou não. Dentre essas escolhas, a localização periférica dos empreendimentos, ou seja, à distância em relação ao Centro de Feira de Santana, sempre foi algo externalizado pela população, sobretudo pelo fato de que a mudança para casa própria deveria ser uma boa nova condição e não um transtorno.

Atrelado a isso e contaminada por tantos questionamentos, era possível observar que na cidade há terrenos subutilizados e, em alguns casos, com grandes dimensões, capazes de contribuir com a execução da política de habitação de interesse social. Afinal de contas, o direito à cidade é para todos, assim como é fundamental que o Estado garanta que a função social da propriedade se cumpra através dos diversos instrumentos urbanísticos existentes.

Enquanto argumento que justificasse a pesquisa que daria origem a este relatório, se tinha a clareza de que a análise de terrenos viáveis para a construção de habitação de interesse social geraria um significativo produto, para a execução da uma política municipal de habitação.

Face à constatação durante a coleta de dados, de que Feira de Santana não possui uma base de dados que possibilitasse a utilização de “vazios urbanos” para o desenvolvimento de projetos habitacionais, a pesquisa que culminou neste relatório ganhou mais força para sua elaboração, e foi desenvolvida com o objetivo geral de analisar a implantação de unidades habitacionais de interesse social nos “vazios urbanos” existentes na cidade de Feira de Santana, a fim de oferecer à gestão municipal um suporte técnico parcial, que contribua para implantação de novos empreendimentos em terrenos que podem estar a favorecer a especulação imobiliária e um crescimento desigual, em detrimento de sua potencialidade à redução do déficit habitacional.

A fim de contribuir para as metas da pesquisa, também se buscou identificar quais são os “terrenos vazios” existentes no perímetro urbano² de Feira de Santana, para que se pudesse reconhecer como essas propriedades estavam sendo utilizadas, se cumpriam alguma função social, estavam subutilizadas e se estavam destinados a implantação de algum empreendimento habitacional. Por

² Não será considerado para esta pesquisa o perímetro urbano formal, aprovado pela Prefeitura Municipal de Feira de Santana na Lei Complementar nº 75, de 20 de junho de 2013 (FEIRA DE SANTANA, 2013), mas, os limites reais do espaço construído.

consequência, com essas informações, dimensionar os impactos de tais espaços na promoção, ou não, da política de habitação da cidade.

Ao pensar em vazios urbanos, se torna quase que automático pensar em planos, projetos ou programas que possibilitem que esses ganhem utilidade e uso. Afinal, a reflexão sobre a função social da propriedade é algo que passou a ser disseminado, sobretudo no âmbito acadêmico, por meio de debate sobre a importância do Estatuto da Cidade, que se tornou base para normatização e implementação de instrumentos essenciais para o planejamento urbano.

Este Relatório não foge dessa discussão, na medida em que reconhece na elaboração de uma base de dados sobre os “vazios urbanos” de Feira de Santana um relevante produto que aponta os espaços viáveis para a construção de habitação de interesse social, e, portanto, contribuir para execução de uma política habitacional que esteja em prol da redução das desigualdades e da segregação socioespacial.

São informações e reflexões que podem trazer contribuições importantes para temática capazes de dar suporte técnico à gestão municipal. Na mesma proporção, busca, através das suas discussões, despertar para a importância de não desconsiderar que vazios urbanos fazem parte de uma malha urbana complexa, fruto de conjunturas construídas por pessoas. Portanto, é preciso não perder de vista que potencializar seu uso implica em ir além de aplicabilidade dos instrumentos.

Todavia, quando se faz articulação entre a preocupação em avaliar os chamados vazios urbanos e a utilização da cidade de Feira de Santana como campo de estudo, este Relatório se torna inédito no meio acadêmico, o que ratifica a originalidade do trabalho realizado, já que pesquisas até então existentes sobre o município não versam sobre o tema com esse prisma.

Inicialmente sobre “vazios urbanos” foram encontradas diversas pesquisas, como a de Portas (2000), que acredita que os vazios urbanos podem localizar projetos urbanos estratégicos e úteis à cidade; Borde (2006), que define vazios enquanto espaços sem conteúdo social que espacializam contradições; Dittmar (2006), que realizou estudos sobre espaços residuais e remanescentes urbanos de linha férrea desativada; Clemente (2012), que buscou identificar, qualificar e caracterizar os espaços vazios e imóveis subutilizados no Centro Histórico em

João Pessoa; e Timóteo *et al* (2014), na qual se discute a relação daqueles com o ideal da função social da propriedade.

Da mesma forma com relação às habitações de interesse social, pode-se destacar o trabalho desenvolvido por Bonduki (1998), que analisa as origens da intervenção estatal na questão da habitação de interesse social no Brasil, com destaque para o período de Vargas (1930-1945; 1950-1954).

Na busca por referências que articulam os temas vazios urbanos e habitação de interesse social, dentre os pesquisadores que trabalharam essa integração, importante destacar Pereira e Carvalho (2008), que constituiu uma metodologia para a formação de uma base de dados contendo o mapeamento dos vazios urbanos do município de Salvador-Bahia.

Ao promover o estado da arte, foi possível também encontrar pesquisas sobre a habitação em Feira de Santana, como: estudos de Santo (2012), que averiguam como o Estado influencia, ao longo de sete décadas, a expansão urbana de Feira de Santana, partindo de uma análise sobre os conjuntos habitacionais de baixa renda; e Araújo (2015), no qual analisa como o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) participa do processo de produção do espaço nas áreas periféricas de Feira de Santana.

Inicialmente, foi realizada uma pesquisa bibliográfica para delimitar os conceitos norteadores desta produção acadêmica, a fim de subsidiar sua construção, interpretação dos dados e os produtos finais apresentados. E como resultado, diversos estudos foram identificados.

Como forma de nortear os caminhos percorridos, fez-se a opção por uma pesquisa exploratória, na qual é proporcionada ao pesquisador uma maior familiaridade com o problema. Tal pesquisa possui também natureza descritiva, pois permite discorrer sobre as características de populações ou fenômenos, com abordagem *quali-quantitativa*. Essas escolhas refletem, principalmente, a concepção de mundo do pesquisador, bem como sua visão da ciência, aspectos fundamentais tratados por Gil (1998).

Inicialmente, foi realizada pesquisa bibliográfica para delimitar os conceitos norteadores desta produção acadêmica, a fim de subsidiar sua construção, interpretação dos dados e os produtos finais apresentados. Como resultado, diversos estudos sobre o tema foram identificados e usados neste Relatório.

Após a pesquisa bibliográfica foi realizada uma pesquisa documental, a qual utilizou a internet para buscar informações da realidade local que traziam conteúdos referentes a habitação. Diante da busca, foram encontradas informações no site eletrônico da Câmara Municipal do Feira de Santana, no qual foi possível identificar um compêndio de 32 leis, decretos, resoluções, datados de 1969 a 2015, com base na técnica da coleta de textos em que havia pelo menos uma citação da palavra “habitação”. Com a composição desse conjunto de informações, foram realizadas leituras individualizadas de cada documento, que redundaram na montagem de um quadro com a sequência cronológica dos fatos/decisões políticas: criação e extinção de órgãos gestores da política; planejadores e gestores que conduziram o município em cada época; dentre outros assuntos dos documentos, como forma de contextualizar a trajetória da política habitacional em Feira de Santana.

Porém, se reconheceu que, apesar dos documentos oferecerem detalhes valiosos para a pesquisa e para a construção do histórico da política habitacional, os dados colhidos por vezes apresentavam lacunas temporais muito grandes, além de não tornar clara a condução de alguns programas, por exemplo. Desse modo em um segundo momento, face às informações levantadas nos documentos foi realizada nova busca por estudos que trouxessem elementos como: o desenvolvimento de alguns programas e quais foram suas implicações na cidade; características dos prefeitos da época, haja vista que o perfil do gestor, por vezes, revela o motivo de certas tomadas de decisão; por exemplo, onde se localizavam alguns conjuntos habitacionais constituídos pelas cooperativas habitacionais, dentre outros elementos para a composição do histórico proposto.

Concluída essa etapa, a meta foi identificar os espaços vazios, dentro do perímetro urbano atual, através da leitura de imagem pelo Google Earth de 2016, já que a mesma apresenta detalhes e são as mais atuais disponíveis de modo gratuito.

Para essa etapa, levou-se em consideração também a Lei Complementar nº 075/2013, que dispõe sobre os limites interdistritais, a ampliação do perímetro urbano (ainda que o mesmo não seja usado para a pesquisa) e a criação dos seis bairros em Feira de Santana (FEIRA DE SANTANA, 2013). A intenção foi formatar uma representação da distribuição espacial dos “vazios urbanos”,

através de um mapa, que possibilitasse as suas localizações, sobretudo, e a precisão dos bairros em que esses se encontram em maior número.

Após a identificação dos vazios pelas imagens no Google Earth foram realizadas inicialmente visitas à Secretaria Municipal de Planejamento, nas quais, através de entrevistas com alguns técnicos, foram coletadas informações referentes aos seguintes temas: distância em relação ao centro, posse do terreno (pública ou privada), infraestrutura disponível, restrições ambientais, com base no trabalho de Perreira (2011). O intuito foi realizar um mapeamento preliminar e, logo em seguida, a classificação dos vazios urbanos vetorizados que podem ser utilizados para habitação. A princípio, esses são apresentados em forma de tabela, e, logo em seguida, por meio de mapas. Todavia, detalhes sobre a metodologia serão apresentadas na seção 5 deste Relatório.

Ao longo das entrevistas, novos elementos foram levantados pelos técnicos. Por isso, alguns vazios foram suprimidos do mapa, face à ausência de informações relevantes, tais como: não se encontravam subutilizados, estavam fora do perímetro urbano estabelecido pela pesquisa e mais informações que contribuíram com a caracterização apresentada. Se reconheceu que na primeira triagem não foram levados em consideração os seis novos bairros advindos da Lei Complementar 75, de 20 de junho de 2013 (FEIRA DE SANTANA, 2013). Com isso, se fez necessária uma quarta visita à Secretaria de Planejamento para a complementação dos vazios existentes, não identificados.

Com a conclusão da coleta de informações se avançou para uma próxima etapa, na qual se iniciou o processo de construção da caracterização e análise dos vazios urbanos selecionados, vetorizados por meio de um mapa que deu base para as reflexões sobre as ações necessárias, por parte dos gestores municipais, para utilização dos mesmos para a elaboração de um Política Municipal de Habitação, a qual indique as propriedades com potencial para implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social.

Disso exposto, o relatório ora apresentado é composto por cinco seções, dentre as quais duas apresentam a introdução e as considerações finais, sendo a primeira e a última, respectivamente.

A segunda é composta por uma discussão sobre o uso de solo para a execução de políticas habitacionais e sobre vazios urbanos, e destaca as temáticas função social da propriedade e Estatuto da Cidade. Nessa sessão, é

apresentado conceito de vazio urbano adotado, bem como a correlação assumida entre vazios e habitação de interesse social. A sessão destaca a importância dos temas serem tratadas de forma conjunta e que não se perca de vista o quanto a existência de vazios pode implicar em limites na execução das políticas sociais de habitação.

A terceira constituiu um panorama histórico das políticas habitacionais de interesse social no Brasil e trata da gestão de alguns presidentes da república, com ênfase nas ações voltadas à habitação. A principal intenção foi constituir uma seção que possibilite um paralelo entre a realidade nacional, e local, entre os anos de 1940 e 2014.

A quarta seção apresenta um breve panorama sobre o município de Feira de Santana, com ênfase nos seus aspectos históricos, urbanos e econômicos. Dentro desta seção, tem-se uma subseção que contextualiza a política de habitação de interesse social no município, pautada por um compêndio de leis, resolução e/ou decretos promulgados entre 1969 e 2015; e uma outra sobre a carência habitacional em Feira de Santana, com ênfase no déficit habitacional.

No quinta sessão é possível ter acesso aos dados coletados para a composição deste relatório, no qual serão apresentadas a caracterização e a análise dos vazios urbanos em Feira de Santana, através da disposição dos mesmos em mapas temáticos que apresentam também a concentração por bairros, por regiões administrativas e a relação entre vazios urbanos e Zonas de Interesse Social. Este capítulo ainda apresenta duas seções, sendo que na seção 5.1 será problematizada a relação antagônica entre função social da propriedade versus vazios urbanos na cidade de Feira de Santana e na seção 5.2 serão apresentadas reflexões sobre algumas alternativas para utilização dos vazios urbanos na promoção de políticas habitacionais de interesse social.

Ao final da construção deste relatório, há intencionalidade em devolvê-lo aos gestores do município de Feira de Santana, por meio de documento impresso, para subsidiar discussões sobre a política municipal de habitação, bem como através de um arquivo digital com os vazios urbanos vetorizados. Caso seja possível, após a conclusão da pesquisa, promover um encontro para que técnicos e gestores do município citado, que atuam diretamente na política habitacional possam conhecer o produto que estará sendo apresentado e avaliar a pertinência do mesmo.

2. O USO DO SOLO PARA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS HABITACIONAIS

A busca por uma cidade justa e igualitária é um desafio que não foi superado pelo Estado brasileiro, o que reafirma o fato de que muitas pessoas ainda residem em condições adversas, insalubres e sem o atendimento de diversos serviços essenciais, como saúde, educação e saneamento básico.

Um dos principais motivos para essa conjuntura é a dificuldade em se ter acesso à terra urbana, haja vista que, enquanto produto da dinâmica da produção do espaço, essa se tornou uma mercadoria muito cara e disputada por diversos agentes, com interesses distintos e conflitantes. O que implica em dizer que boa parte da população terá limites para adquiri-la e, em alguns casos, opta por comprar lotes clandestinos, populares etc. (SANTANA, 2006).

No que se refere ao acesso à terra urbana, Santana (2006, p.12) sinaliza que, ao problematizar essa temática, é preciso perpassar essencialmente pela questão do seu valor. Enquanto mercadoria, seu preço de mercado que é “[...] resultado do acúmulo de trabalho que conseqüentemente diferencia o preço da terra, seja pela sua localização, seja pela acessibilidade, assim como disponibilidade de serviços públicos”.

Há, clareza, portanto, de que mercado imobiliário e o Estado, nessa questão, influenciam diretamente um ao outro, quando, por exemplo, se instala um equipamento público próximo a um lote, em detrimento de outro, tornando-o mais valorizado, mais caro. O que, inicialmente, não deve caracterizar um problema, porque o acesso a equipamentos públicos deve ser direito de todos. Contudo, é algo a ser de forma constante vigiado, para que se evite a sublimação de interesses individuais, referentes ao mercado imobiliário e aos proprietários fundiários, em relação às necessidades da coletividade social, que paga impostos.

Para tanto, o consubstanciado aparato jurídico brasileiro torna possível que as gestões, sobretudo municipais, assegurem o cumprimento da função social da propriedade urbana e, por consequência, não contribuam para a negação do direito à cidade à maioria da população.

Dentre os marcos jurídicos referentes ao uso do solo da cidade, Lima (2008, p.18) afirma que a Lei 58/37 “[...] foi a primeira lei brasileira que tratou de regulamentar a questão do parcelamento do solo para fins urbanos, derogado

pelo Decreto 3.079, decreto lei 271/67, e finalmente pela lei nº 6.766/79, a Lei de Parcelamento do Solo”.

No que se refere ao conceito de função social da propriedade, é possível identificá-la na Constituição de 1934; como uma maior limitação ao direito à propriedade, na Constituição de 1937; e na Constituição de 1946 é possível ver maior evidência quanto a sua importância para mediar avanços referentes à ordem econômica e social (TANAJURA, 2000). Com a Constituição de 1988, tem-se a função social da propriedade vinculada a garantia do bem-estar de seus habitantes, sendo mantido direito à propriedade como um elemento fundamental e inviolável do indivíduo (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, a concepção adotada para função social da propriedade perpassa por agregar a esse um caráter social, distante de uma concepção meramente individualista. Por isso, parte-se do princípio de que o proprietário “[...] não detém o uso absoluto sobre o imóvel, devendo contribuir para o aprimoramento da cidade, conforme anseios da sociedade” (SANTIN; LEIDENS, 2006, p.3).

O conceito adotado neste texto não foge à tônica desses elementos acima citados e, portanto, compreende a função social da propriedade enquanto uma “[...]tradução do comportamento regular do proprietário, exigindo que ele atue numa dimensão na qual se realizem interesses sociais, sem a eliminação do direito privado do bem que lhe assegure as faculdades de uso, gozo e disposição” (FARIAS, 2012, p.314). Ou seja, a compreensão é de que a função social da propriedade incide em deveres ao proprietário, quanto a sua atuação sobre o seu bem, de uma forma que favoreça à justiça social e a equânime distribuição de riquezas (PIRES, 2007).

Enquanto princípios da função social da propriedade, tem-se a supremacia do interesse público e da justiça social, ambos tidos como aspectos essenciais para a compreensão do conceito. A supremacia de interesse público é definida enquanto “[...] a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o do particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência deste último” (MELLO, 2007, p.66). Sobre esse princípio, Santin e Gomes (2006) também alertam quanto ao cuidado em discorrer sobre ele, pois a intenção em seu exercício é buscar o bem-estar social da coletividade, de uma

forma que o espaço urbano possibilite condições dignas a todos e impeça a especulação imobiliária.

Apesar de reconhecer a relevância do cumprimento da função social é importante observar que, em termos operacionais, a compreensão sobre interesses sociais pode ser amplamente relativizada, passível de várias interpretações e, porque não dizer, vulnerável aos agentes que operacionalizarem as políticas urbanas.

Para isso, é fundamental a articulação entre políticas urbanas e políticas sociais, desde as suas respectivas formações enquanto leis e normas até suas efetivações como propostas concretas, para que ambas possam ser desenvolvidas enquanto respostas aos reais anseios da população e não estejam a mercê de interpretações (movidas por interesses eleitoreiros, por exemplo) sobre o que as pessoas mais vulneráveis necessitam.

Apesar de a legislação, por vezes, deixar evidente o exposto anteriormente, percebe-se um cenário que reforça a distância entre o ordenamento jurídico, geralmente expresso no plano diretor, e as reais carências das cidades, o que gera mecanismos que reforçam a necessidade, não apenas de um maior rigor quanto ao cumprimento das leis e da aplicabilidade dos instrumentos urbanísticos, mas também de formatação de estratégias políticas e jurídicas que assegurem a efetivação dos direitos. Até porque não seria eficiente seguir rituais previstos legalmente se, ao final, os resultados esperados, como o real direito à moradia e à mobilidade urbana, por exemplo, não sejam alcançados.

O diferencial na trajetória do direito à cidade veio com a Constituição Federal de 1988, demarcado por meio de seus artigos 182 e 183, pois foi enfatizada a função social da cidade de forma mais consubstanciada, remetendo-se aos planos diretores municipais a aplicabilidade dos seus preceitos.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião (BRASIL, 1988).

Esses artigos, todavia, só foram regulamentados 13 anos após, pela promulgação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, um marco importante enquanto elemento normativo no Brasil. Esse instrumento legal “[...] constitui-se de normas gerais que buscam regular a aplicabilidade de medidas em âmbito municipal frente às carências que a população enfrenta [...] partindo de princípios do artigo 5º, XXII, XXIII³ da Constituição Federal”, conforme apontam Santin e Leidens (2006, p.5).

Segundo Santos (2005, p.12), o plano diretor municipal é um:

[...] instrumento base da política de desenvolvimento e expansão urbana onde são estabelecidas as diretrizes e as prioridades da municipalidade. É a “ferramenta” principal para execução da política urbana, conforme estabelecido no art. 182 e § 1º da Constituição Federal. Tem como fundamento primordial exatamente o de determinar a função social da propriedade urbana, mas sem descuidar de todo o território do município, incluindo a zona rural - § 2º do art. 40 do Estatuto da Cidade.

Sua construção e aplicabilidade cabem ao município, que “[...] tem o dever de instituir normas para atuar no sistema urbanístico das cidades, definindo metas

³ O art. 5º, da Constituição Federal de 1988, ordena que “[...] todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”. De forma mais específica, em seus incisos XXII e XXIII aponta dois aspectos significativos “[...] XXII: é garantido o direito de propriedade; XXIII a propriedade atenderá a sua função social (BRASIL, 1988).”

para atingir o desenvolvimento municipal” (SAINT; LEIDENS, 2006, p.06), sem deixar de considerar a importância de atender a todos os envolvidos - agentes públicos e privados.

Todavia, apesar de reconhecer sua importância, alguns pesquisadores, como Mattos (2003) e Fortini (2003), alertam para o fato de que, ao plano diretor, não deve ser restringida a efetividade da função social da propriedade, bem como não se deve limitar sua existência ao atendimento da função social da propriedade, já que existem outros instrumentos que, unidos, podem promover o bem comum. O que não quer dizer que se esteja, dessa forma, promovendo a relativização da construção dos planos nos municípios, mas argumentando que seu papel na luta pelo direito à cidade é mais amplo.

Portanto, com a promulgação do Estatuto da Cidade foi possível perceber novos contornos no direito à cidade, na medida que provocou um novo pensar sobre o planejamento e a gestão das cidades, com ênfase na redistribuição da mais valia urbana. Da mesma forma, apontou-se para a necessidade de maior atenção quanto ao cumprimento da sua função social da propriedade urbana (LUÍS, 2004).

Para tanto, o Estatuto da Cidade conta com uma maior diversidade de instrumentos jurídicos, que se propõem a “[...] dinamizar o uso social das funções do território urbano, dando ao poder municipal maior controle das ações de indução” e regulamentação das transformações espaciais, tais como a ocupação dos vazios urbanos (TEIXEIRA; FURTADO, 2010, p.3).

Dentre os instrumentos, é possível citar o Imposto sobre a Propriedade Predial Urbana (IPTU) progressivo e a edificação e parcelamento compulsórios como exemplo de ferramentas que instrumentalizam o Estado, concedem um poder regulatório sobre o uso do solo urbano, limitando-o, de forma quantitativa e qualitativa; e que, supostamente, são capazes de garantir a aplicabilidade do Estatuto, quanto ao cumprimento da função social da propriedade e da cidade.

Mesmo sendo constituído para esse fim, não se pode perder de vista que uma análise crítica sobre o Estatuto se faz necessária, principalmente porque, passados 15 anos, é possível concordar com Rodrigues (2004), quando afirma que o Estatuto não resolveu ou eliminou conflitos e, sim, retirou da sombra a constituída sociedade desigual. Ou seja, com o Estatuto e seus instrumentos problemas como a especulação imobiliária e a reserva de terrenos a espera de

valorização podem ser evidenciados. Porém, ainda não se encontrou caminhos eficazes para atuação direta sobre esses, o que gera muito mais burocracias que soluções capazes de assegurar o direito à cidade.

2.1 VAZIOS URBANOS E HABITAÇÃO

Nas sociedades capitalistas, é possível reconhecer que as cidades “[...] concentram condições gerais de produção e circulação do capital, assim como as condições gerais de reprodução e força de trabalho” (TOPALOV, 1979 apud CAMPOS, 2011, p.64). Para tanto, as movimentações realizadas sempre estão direcionadas à produção contínua, e sempre ampliada, do lucro.

Dentre esses movimentos, tem-se a ocupação do espaço urbano, fortemente determinada pelos interesses do setor privado e com influência significativa no traçado urbano. Entre as práticas dos agentes imobiliários, uma bastante utilizada é a ampliação da malha urbana, através da criação de novas ocupações, afastadas do centro, que, por consequência, criam novos centros secundários, novos focos de valorização e, nos seus interiores, um dos seus elementos mais relevantes para a especulação, os vazios urbanos (GONÇALVES, 2010).

Ao analisar conceitualmente os “vazios urbanos”, se torna mister considerar que é uma discussão relativamente recente, comparada com outras como zoneamento e função social da propriedade, e incorporada por múltiplas expressões e pressupostos, vinculados a diversas concepções teóricas.

De acordo com Beltrame (2013, p.115), os vazios “[...] abrangem desde a inexistência de construção, à não ocupação, à desocupação, à decadência, ao não uso e ao sub aproveitamento dos espaços, sejam eles *terrenos ou edificações* consideradas como urbanos” (grifos nossos). O que torna possível abarcar, dentro do conceito, terrenos desocupados, em diversas escalas, como também edificações subutilizadas ou ociosas e localizados em áreas centrais ou periféricas.

Ao passo que Borde (2006, p.08) traz maior objetividade ao conceito e sintetiza-o enquanto “[...] terrenos localizados em áreas providas de infraestrutura que não realizam plenamente a sua função social e econômica, seja porque estão

ocupados por uma estrutura sem uso ou atividade, seja porque estão de fato desocupados, vazios”.

Nessa direção, são identificadas como “vazios urbanos” aquelas propriedades que estão localizadas, distantes ou dentro majoritariamente dos ditos centros das cidades ou em espaços que um dia já foram considerados como tais, produtos das ações dos agentes imobiliários que buscam incessantemente a valorização de suas terras, em benefício próprio. Além de estarem dotadas de infraestrutura no seu entorno e que irão permanecer na condição de “terras ociosas” até o instante que os seus proprietários alcançarem a renda almejado.

É importante salientar que este trabalho tem como referência operacional de vazios urbanos os terrenos que estão desocupados e/ou subutilizados. O cerne, portanto, é sua ociosidade, assim como a presença de infraestrutura urbana pouco ou nada utilizada que, por consequência, desenha entraves para a efetivação do direito à cidade para todos. Cabe acrescentar que a discussão está para além dos terrenos, já que envolvem casas, edificações construídas etc., que não estão sendo tratados neste trabalho.

Não se pode perder de vista que, com a manutenção desses vazios, seus proprietários usufruem de uma valorização alcançada pelo coletivo e sem que esses realizem qualquer esforço para a geração de valor excedente. Ou seja, há uma apropriação de uma renda produzida socialmente (RODRIGUES, 2004, p.22). Na perspectiva da economia política marxista, esse sobrelucro espacial é denominado de renda fundiária, que aumenta na medida em que a propriedade é bem localizada, dotada de infraestrutura etc. (CAMPOS, 2011).

Alguns autores sinalizam que determinados vazios possuem sua constituição vinculada à decadência das sociedades pós-industrial, sobretudo a perda de importância de partes das áreas centrais de algumas áreas urbanas, como portos, ferrovias, indústrias, predominantes em cidades de médio e grande portes. Em contraponto, aqueles existentes em regiões periféricas são geralmente formados em consequências de parcelamentos do solo e da expansão urbana (BORDE, 2006), como estratégia de reserva de valor.

Nessa direção, pode-se afirmar que sua constituição, apesar de múltipla, é expressão concreta da expansão urbana, que impede a inclusão social e cria impasses para que determinados espaços sejam, de forma efetiva, (re)utilizados,

e gera implicações econômicas sociais, sobretudo, na configuração espacial das cidades (SANTANA, 2006).

Sobre esse fenômeno, além do exposto acima, Beltrame (2013, p.123) sinaliza que sua:

[...]existência e a permanência [...] favorece uma lógica de valorização que é capaz de prover a si mesmo: vazios urbanos impactam na oferta de imóveis frente a uma demanda crescente, favorecendo o lançamento de loteamentos periféricos que valorizam as áreas estocadas e propiciam a instalação de novas reservas especulativas nesses recém-lançados empreendimentos

Cabe também a reflexão sobre o quão despreziosa pode ser, para a população em geral, a existência dos vazios urbanos, vistos muitas vezes como meros “espaços livres” que compõem as cidades. Torna-se fundamental trazer à tona os desdobramentos de sua manutenção, porque decorrem em interferências nos custos de serviços de infraestrutura básica, como água, rede viária, energia elétrica etc., e de equipamentos sociais, como escolas e postos de saúde, pois, quando há grandes lotes vazios dentro da malha urbana, segundo OBA et al (2006, p.3), esses se elevam e o:

[...] planejamento do uso do solo considera densidades máximas de ocupação do território, o que determina o dimensionamento de infraestrutura necessária em cada zona urbanística, bem como a expectativa de arrecadação de impostos e taxas em cada região da cidade. Assim, quando esta densidade prevista não é atingida, a infraestrutura implantada torna-se ociosa e o retorno financeiro da ocupação para os cofres públicos é prejudicado.

Nesse sentido, há interferência expressiva na atuação do Estado, principalmente na esfera municipal, pois, são criadas condições para o não uso da infraestrutura prevista e deixa-se de assistir propriedades que, de fato, estão ocupadas, utilizadas.

Por entender a existência do “vazio urbano” enquanto produto da ação de agentes sobre a terra, seja retendo-as, produzindo espaços urbanos, ou não, pode-se afirmar que não há naturalidade na formação dos vazios urbanos, mesmo em áreas sem qualquer tipo de intervenção ou edificação, haja vista que esses terrenos “dialogam” constantemente com diferentes experiências de tempo e espaço (PEREIRA, 2011).

Da mesma forma que não há naturalidade na manutenção dos vazios urbanos, defende-se a ideia de que o conhecimento acerca de suas características, unido à aplicação de alguns instrumentos urbanísticos e aos interesses da administração sobre seus desdobramentos, podem estimular a sua ocupação e, por consequência, favorecer o cumprimento de sua função social. O que não quer dizer solucionar a questão, já que a aplicação dos instrumentos e a caracterização dos vazios não implicam necessariamente em execução e alcance de resultados. Há uma série de complexos elementos políticos envolvidos, como o interesse do gestor, a correlação de forças entre proprietários e a articulação de políticas urbanas que podem auxiliar e/ou dificultar as mudanças pretendidas.

Além disso, é preciso ter a clareza de que a aplicação dos instrumentos é um meio para adequação do cumprimento da função social de um terreno ou imóvel, e não o fim. Ou seja, a mudança pretendida visa, acima de tudo, estimular a ocupação da propriedade e o cumprimento de seu papel social, de forma coerente e relevante para a sociedade, para o proprietário fundiário e para o Estado, seguindo os princípios que gerem a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade.

Dentre as possibilidades de mudança no que tange a transformação dos vazios urbanos, a implantação de habitações de interesse social é uma das alternativas mais significativas, diante do alto déficit habitacional existente nos municípios brasileiros e da limitação ao acesso à terra urbana pela população desfavorecida.

Como possibilidade de executar essa alternativa, Silva (1999, p.6) aponta como um dos primeiros passos a aplicação dos instrumentos uso do Parcelamento ou Edificação Compulsória, Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial (IPTU) progressivo no tempo e desapropriação com títulos de dívidas públicas, que “[...] teriam como efeito estimular a transferência de terrenos daqueles que não querem [...] para aqueles que querem”.

O primeiro instrumento sinalizado, o Parcelamento, Edificação ou Utilização compulsório tem a função de fixar condições e prazos para implementar ações da referida obrigação, em solo urbano subutilizado, ou não utilizado.

Caso, após notificado, não cumpra o previsto, a propriedade se torna passiva a um segundo instrumento, o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial (IPTU) progressivo no tempo, o qual, de força coercitiva, amplia a

alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos, pelo não cumprimento das obrigações previstas na aplicação do instrumento anterior. Portanto, é uma sanção ao proprietário por sua ação ofensiva ao plano diretor (CARVALHO, 2013).

Transcorridos cinco anos, aos municípios é garantido o direito de executar o terceiro instrumento, a desapropriação do imóvel, com pagamentos com títulos da dívida pública, que transfere um patrimônio particular para a esfera estatal. Apesar desse último mecanismo ser essencial, sempre após não se lograr êxito na aplicação dos dois instrumentos anteriormente descritos, se deve ter a clareza que a execução da desapropriação não pode ser utilizada de forma inadequada. Segundo Carvalho (2013, p.133), “[...] o grande fundamento da desapropriação consiste na prevalência do interesse público sobre o interesse privado quando estão em colidência e se afiguram incompatíveis”.

No caso das propriedades públicas, é possível executar a concessão do direito de moradia, ou seja, é conferido direito de posse, em áreas públicas de até 250 m², por cinco anos, desde que o cidadão não possua outro imóvel. Tal concessão não implica em transferência plena do domínio, haja vista que essa fica sob responsabilidade do poder público “[...] como meio de assegurar a manutenção da área para a finalidade social de moradia” (SAULE JUNIOR, 2004, p.400).

Disso exposto, para viabilizar a execução de todos esses instrumentos sobreditos, é essencial compreender que os mesmos devem estar previstos em lei municipal específica, com prazos de implementação, de vigência, condições obrigações, além da propriedade estar incluída em área sinalizada no plano diretor.

Sobre o aparato jurídico, mais especificamente sua atuação perante a questão dos vazios urbanos, há concordância parcial com Teixeira e Furtado (2010), quando ambas observam que, apesar da existência dos instrumentos com base no Estatuto da Cidade, as medidas ainda se apresentam ineficientes. Por isso, as autoras consideram que para cada tipo de vazio é necessário que ocorram atuações específicas, sobretudo, locais. É dessa forma que acreditam que seja promovida a reinserção desses vazios no espaço intraurbano. Pode-se complementar tal posicionamento com a hipótese de que a ineficiência dos

instrumentos também se encontra na ausência de ações de fiscalização, realizadas após sua aplicação, bem como no monitoramento dos seus efeitos.

Um outro ponto que merece ser observado é que a aplicação dos referidos instrumentos causa amplo desgaste político, pouco interessante para o executivo e o legislativo municipal, o que incita rejeição. Entretanto, é possível estar atento ao fato de que a aplicação dos instrumentos não afeta o direito privado, conforme previsto na Constituição de 1988, ao contrário, visa atender ambos interesses, ainda que seja algo questionável.

Outra estratégia apresentada por Silva (1999) é fazer com que o parcelamento ou edificação compulsória estejam vinculados a zonas de interesse social, onde apenas sejam autorizadas a produção de habitações de interesse social. Assim, possivelmente, de acordo com os interesses imobiliários vistos no Brasil, haveria certo rejeito no padrão habitacional das unidades e, portanto, cairiam as expectativas do preço de venda. O que facilitaria a compra para cooperativas para o próprio setor público ou até mesmo da população de baixa renda, através de financiamentos habitacionais compatíveis.

Na mesma direção, como uma forma de delimitar os vazios urbanos, Carvalho (2002) e Santana (2006) reconhecem nas tecnologias do Geoprocessamento um subsídio pertinente para tomada de decisão em intervenções físicas, pois essa ferramenta possibilita, dentre outras funcionalidades, gerar, gerenciar e analisar dados que auxiliam nas tomadas de decisão dos gestores.

Como meio de utilizar as tecnologias do Geoprocessamento, Pereira (2008, p.3) elaborou uma metodologia, junto a um grupo de pesquisadores, ao longo da execução de projeto financiado pela Prefeitura Municipal de Salvador, na Bahia, em consórcio com o Ministério das Cidades, que teve como objetivo de mapear, qualificar e classificar os vazios urbanos da citada cidade. Os procedimentos metodológicos foram divididos por etapas compreendidas, inicialmente, por:

[...] mapeamento preliminar, que inicia com o mapeamento dos vazios urbanos, das restrições à ocupação do solo para fins residenciais, e do mapeamento dos vazios com potencial para uso habitacional, a segunda etapa é a classificação que é realizada a partir da classificação do solo urbano e dos vazios com potencial para uso habitacional, a terceira a hierarquização e caracterização dos vazios resultando no primeiro conjunto de dados e a quarta a atualização da base de dados através da detecção de mudanças.

Dentre as fases, a primeira etapa, o mapeamento preliminar, consistiu com base em imagens de levantamento aerofotogramétrico, inicialmente identificar as áreas desocupadas, através da delimitação terrenos que irão compor um dos produtos do trabalho, no caso, o mapa dos vazios urbanos de Salvador. Com esse produto, foram identificadas áreas com restrições para o uso residencial, classificadas como físico-ambientais ou urbanísticas. Em posse dessas informações, foram agregadas outras restrições encontradas e, unidas em um tema denominado zoneamento de uso restrito, foram digitalizadas as feições, formando assim polígonos que representavam áreas restritas para uso habitacional. Como finalização dessa etapa se constituiu um tema intitulado “vazios urbanos para habitação”, que é a subtração do tema “vazios urbanos” com as restrições (PEREIRA,2008).

Na segunda etapa, a classificação dos vazios urbanos para a habitação foi desenvolvida baseada na Modelagem Cartográfica, a qual Pereira (2008, p.5) argumenta ser:

[...] desenvolvida sobre uma estrutura de dados matricial, ou seja, o território é representado por uma matriz composta por várias células (temas) e as operações são processadas em cada célula; essas operações podem ser entre dois temas ou mais, ou podem ser aplicados sobre um único tema, resultando em novos temas de informação.

Enquanto variáveis para composição dos temas foram considerados valor do solo, aptidão física, centralidade e infraestrutura.

Dentre as etapas desenvolvidas pelo autor, a primeira, a segunda e a terceira foram parcialmente utilizadas para composição deste trabalho, haja vista que algumas informações não foram acessíveis e/ou não são atinentes ao tema investigado, aspecto a ser detalhado na seção 5. Disso exposto, parte das etapas subsequentes, citadas por Pereira (2008) - hierarquização e atualização da base de dados através da detecção de mudanças- não foi desenvolvida, devido não haver intencionalidade de alcançar tais metas no produto ora apresentado.

3. POLÍTICAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL: RELAÇÕES NA HISTÓRIA

Ainda que, no Brasil, existam políticas públicas há mais de um século, ao promover uma análise sobre essas é mister sinalizar que reflexões teóricas sobre o tema são recentes, sobretudo no país, permeadas por diversas interpretações. Todavia, avanços foram dados, mesmo que se tenha sempre a necessidade de desenvolver mais pesquisas, bem como conhecer estudos elaborados com base em outras realidades, para assim tornar mais claras algumas questões a essa relacionada, bem como aplicar e testar novas experiências (SOUZA, 2003).

Todavia, apesar de ser uma discussão relativamente recente no país, é possível encontrar valiosas contribuições para a discussão, como as de Saraiva e Ferrazrezi (2006, p.28), que afirmam “[...] tratar-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade” e Souza (2003, p.13), que reconhece nas políticas públicas um campo de conhecimento que busca “[...] colocar o governo em ação [...] e, quando necessário, propor mudanças [...] e/ou entender porque e como as ações tomaram certo rumo” .

Com base nesses conceitos, se observa a complexidade existente nas reflexões sobre políticas públicas e a dinamicidade que as permeia, sobretudo porque atores sociais e instituições atuam diretamente sobre essas. Ou seja, não são apenas meras decisões diante às necessidades sociais apresentadas, muito menos “de uma ordenação tranquila”, porque jamais haverá neutralidade entre os envolvidos. Meio a essa conjuntura, a figura do Estado se torna fundamental, pois esse se insere “[...] no conceito de instituição formal que representa a delegação do poder de um grupo de atores para outro grupo ou indivíduos[...] que podem agir servindo aos interesses de muitos ou de poucos” (RAVENA, 1999, p.169).

Ao entender que o Estado é uma instância que representa o domínio de uma classe sobre a outra, é impossível reconhecer qualquer neutralidade nas mediações realizadas nele e/ou através dele. Os motivos se tornam evidentes à medida que se tal conquista é fruto de embate, há, portanto, grupos sociais, não necessariamente homogêneos, que não comungam de um mesmo projeto societário (SILVA, 2011).

Nesse mesmo sentido, se a luta entre classes é condicionada pela situação econômica desses grupos, pelo modo de produção e pelo modo de troca, a classe que consegue alcançar melhores condições de reprodução dentro do sistema sempre possuirá maiores chances de alcançar o poder, e assim conduzir a gestão do Estado (ENGELS, 1883).

Diante a assertiva exposta, se reconhece no Estado um agente cujo poder é amplo sobre a sociedade, pois é influenciado e influencia diretamente as relações sociais e de produção, nos seus diversos âmbitos. Isso ocorre de variadas formas e intensidades, motivados pelos mais distintos interesses (SILVA, 2011).

Os interesses dos atores que influenciam o Estado imprimem um caráter muito dessemelhante à execução de políticas que visem suprir as necessidades da população. Haja vista que, no caso do Brasil, trata-se de uma minoria política que adquire o poder de gerir, teoricamente, a melhor forma de como responder as demandas da sociedade. Todavia, mesmo em países democráticos, os que alcançam o poder assumem cargos ou funções que lhes interessam e, por vezes, acabam por atender e defender benefícios próprios e deixam de lado as reais necessidades da coletividade social.

Como mecanismo utilizam-se sobretudo as instituições públicas e não apenas deturpam sua funcionalidade como consolidam a desigualdade, à medida em que ofertam benefícios e serviços a muitos que não necessitam, sem critérios e favorecendo uns em detrimentos de outros, por interesse pessoal ou conveniência política.

No modelo de sociedade capitalista, sempre haverá, portanto, algo dúbio na execução dessas políticas que concretizam “[...] demandas postas pelos trabalhadores, da mesma forma em que suas características estão atreladas à forma de constituição desse mesmo Estado, tendo papel importante no processo de reprodução da força de trabalho” (COUTO, 2010, p.60).

Dentre as diversas formas de intervenção do Estado, segundo Pires e Silva (2014), uma delas é criar meios para a reprodução da classe trabalhadora, sendo a moradia uma dessas que, mesmo “[...] por meio de medidas paliativas, passa a criar estratégias para responder essas demandas”. Ou seja, tal processo é possível através de políticas habitacionais reconhecidas, de acordo com Rolnik e Pinheiro (2004, p.73) enquanto

[...] um instrumento usado para os cidadãos buscarem alcançar o direito à moradia e passa, necessariamente pela esfera municipal, uma vez que o município, através das suas respectivas câmaras municipais, é a entidade pública responsável pelo estabelecimento de leis que permitem orientar e ordenar a ocupação urbana. Esta política não pode ser encarada como um simples instrumento de construção de espaços habitacionais para fins de moradia, vai além das limitações deste pensamento. Seu objetivo deve ser a satisfação de uma das necessidades básicas de toda e qualquer população, qual seja, o de desenvolvimento e progresso econômico, social e cultural, que devem ocorrer sem desprezar o ambiente que ocupa.

A habitação não é uma necessidade que atinge apenas uma parcela da população, portanto, todos necessitam de uma moradia. Entretanto, percentual considerável de famílias usufrue de condições habitacionais precárias de infraestrutura, equipamentos públicos, rede viária, saneamento básico etc.

Ao transpor essa constatação para o plano histórico, está-se falando do que se denominou por habitação de interesse social, ou seja, um termo utilizado desde a década de 1970, no Brasil, para fazer referência aos programas do Banco Nacional de Habitação (BNH) voltados para famílias de baixa renda e que desde então agências e instituições que lidam com habitação o utilizam (ABIKO, 1995)

A princípio, cabe afirmar que discorrer sobre tal temática implica apenas em caracterizar habitações para pessoas de baixa renda, feitas em grandes escalas e sem atender as especificidades locais.

Na verdade, a literatura apresenta que conceito de habitação de interesse social possui uma perspectiva de conjunto de estratégias “[...] com uma dimensão física, mas também como resultado de um processo complexo de produção com determinantes políticos, sociais, econômicos, jurídicos, ecológicos, tecnológicos”, voltadas às famílias inseridas em uma faixa de renda de zero a três salários mínimos, que vivem em condições insalubres, de aluguel, e/ou em ocupações informais (ABIKO, 1995, p.05).

Apesar de amplamente utilizado com o mesmo sentido e/ou significado, existe uma diferença entre “habitação de interesse social” da “habitação de mercado popular”, pois a segunda é compreendida como construções menores, por vezes, por intermédio da autoconstrução, em iniciativas próprias ou contratadas diretamente pelos usuários da habitação. Porém, sem estarem

sujeitas aos mesmos critérios de planejamento e de implementação que os programas advindos do poder público (BONDUKI *et al*, 2003).

Abiko (1995, p.05) ainda acrescenta:

[...] a habitação popular não deve ser entendida meramente como um produto e sim como um processo, com uma dimensão física, mas também como resultado de um processo complexo de produção com determinantes políticos, sociais, econômicos, jurídicos, ecológicos, tecnológicos.

O que implica em dizer que há um entendimento muito além dos aspectos legais, principalmente porque o centro da problematização são as pessoas afetadas pela escassez da moradia e que sentem os efeitos disso.

Na mesma direção, cabe ainda sinalizar que se pensa na política pública habitacional de forma integral e concreta, o que descarta qualquer tipo de fragmentação de decisões, e sim corresponsabilidades. Ou seja, uma política que deve ser construída e consolidada por todos indivíduos que atuam sobre ela e/ou sofrem seus efeitos. Até porque, de acordo Alves e Filho (2015, p.6), se trata de uma política:

[...] que materializa o direito à moradia, passando, sua elaboração e implantação, pela esfera municipal, uma vez que o município, através das suas respectivas câmaras municipais, é a entidade pública responsável pelo estabelecimento de leis que permitem orientar e ordenar a ocupação urbana [...] Para tanto deve considerar as necessidades regionais de cada município, pois cada espaço territorial tem suas próprias características, diferindo mesmo daqueles que se situam em seu entorno, ou estão localizados muito próximos.

A política habitacional, portanto, possui uma série de desdobramentos/deveres também na esfera municipal, que possui grandes responsabilidades na sua execução, já que se encontra em um nível de maior alcance das especificidades da população e do território em torno dela.

Trata-se de uma política que não pode se encerrar em si, pois é amplamente transversal e multidimensional, haja vista que a acesso à unidade habitacional é apenas uma etapa das estratégias fundamentais, ou melhor, uma forma de atenuar expressões da questão social, inerentes à cidade, como a segregação espacial, por exemplo.

3.1 ASPECTOS DA HISTÓRIA DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL

Para a compreensão sobre a questão da moradia, sobretudo, da política de habitação brasileira, fez-se a opção metodológica de constituir um quadro histórico composto por um recorte temporal a partir da década de 1940 até os anos de 2010. Nesse, serão apresentados elementos gerais sobre as primeiras ações do estado brasileiro em relação à temática, bem como os autores que comprovam que poucas foram as mudanças substanciais alcançadas, meio aos mais variados governos, pois, mesmo com diferentes composições das parcelas das classes sociais, os interesses imobiliários sempre imperaram.

Inicialmente, como elemento que compõe a história dessa política no Brasil, é possível reconhecer na criação, através da Lei nº 9218 de 10 de maio de 1946, da Fundação Casa Popular o primeiro órgão público e, portanto, uma das primeiras respostas à questão da moradia, reivindicada pela população em âmbito nacional (PIRES; SILVA, 2014). Para autores como Silva (1989, p.35), na verdade, a Fundação atuava como um órgão de controle das massas pois, a partir “[...] de sua moradia, muda com a conjuntura política; para isso, as classes populares foram atingidas pela ação do Estado através da Tríade: controle, repressão, exclusão”.

Cerca de 18 anos depois, segundo Bonduki (2008, p.73), foram criados o Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1964, como resposta de um governo militar a um país que crescia muito rápido, e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) que:

[...] se estruturava com vultosos recursos gerados pela criação, em 1967, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), alimentado pela poupança compulsória de todos os assalariados brasileiros, que veio se somar aos recursos da poupança voluntária, que formou o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

Isso demonstra claramente a intenção de se investir em habitação a fim de alcançar resultados, sem maiores interferências de oscilações políticas ou até mesmo dependência de fonte de recursos instáveis (BONDUKI, 2008). As ações do BNH e do SFH eram: coordenar a política; orientar a iniciativa privada,

estimular a construção de casas populares, financiar a casa própria com um bom padrão habitacional, aumentar investimentos da indústria da construção civil (GOMES *et al*, 2003).

Para implementar esse projeto, Campos (1994, p. 655) sinaliza que o então presidente Castello Branco designou Sandra Cavalcanti, liderança política carioca ligada a Carlos Lacerda, para presidir o BNH, pautado nos seguintes elementos:

a) Sandra conhecia bem o problema e sua atuação fora fundamental na tramitação legislativa; b) Tinha experiência prática em habitação popular, como secretária da Ação Social de Carlos Lacerda; c) A Revolução tinha por obrigação guindar uma mulher ao posto de comando, pois a marcha da família em São Paulo, organizada por donas de casa, fora fundamental para o êxito do movimento; d) Como secretária da Ação Social de Carlos Lacerda, Sandra serviria também de ponte para o entendimento com os lacerdistas, dessatisfeitos, àquela altura, com a prorrogação do mandato presidencial.

Tanto a escolha de Sandra Cavalcanti quanto o direcionamento da política de habitação como prioridade somente corroboraram a clareza de que naquele momento a intenção era, na verdade, através da “[...] programação da casa própria aos diversos segmentos sociais, alimentar o apoio político ao golpismo civil-militar em termos de legitimação” pois, formava uma base de apoio e “[...] propiciava o disciplinamento dos contestadores, que é importante ao funcionamento do capitalismo” (MELO, 2013, p.93).

Ainda conforme Melo (2013, p.99), Sandra Cavalcanti trabalhou por uma política habitacional “[...] submetida ao financiamento capitalista e a uma forma de modernização excludente, porque, articulada à iniciativa privada, impossibilitou ao trabalhador ter acesso à casa própria”.

O governador do Estado da Guanabara, Carlos Lacerda, também corroborou esse cenário, sendo sua gestão marcado pela remoção de muitas pessoas das favelas para conjuntos habitacionais distantes do centro, uma realidade que se alastrou pelo país e que, ainda segundo o autor supracitado, “[...] desalojou a força de trabalho não qualificada, ao invés de alojá-la” (MELO, 2013, p.100).

Enquanto consequência dessa conjuntura, a indústria da construção e o setor financeiro viviam um excelente período, no qual são registrados significativos processos de produção imobiliária e expansão urbana, dos quais ambos setores participaram diretamente (SOUZA, 2008).

Para a maior parte da população, essa conjuntura era um “grande prejuízo”, pois os investimentos destinados às habitações de interesse social eram muito pequenos, haja vista que, segundo Bolaffi (1977, *apud* Melo, 2013, p. 100), “[...] entre 1964 e 1977, o BNH aplicou Cr\$ 135 bilhões, financiando 1 milhão e 739 mil habitações, que foram destinadas, em sua maioria, a famílias com rendimentos superiores a 12 salários mínimos”. Em contrapartida, toda aquela parcela da população que, de fato, alimentava o sistema restava o acesso às habitações precárias.

Quanto aos financiamentos, havia grande descompasso entre as variações nas parcelas e a política salarial, além das altas taxas de desemprego em massa, o que afetada diretamente os recursos advindos do FGTS entre outros aspectos, Bonduki (2008, p.73) ainda acrescenta:

Embora a produção habitacional tenha sido significativa, ela esteve muito aquém das necessidades geradas pelo acelerado processo de urbanização que ocorreu no Brasil, na segunda metade do século XX. No período de funcionamento do BNH (1964-86), foram financiadas cerca de 25% das novas moradias construídas no país, porcentagem relevante, mas totalmente insuficiente para enfrentar o desafio da urbanização brasileira

Era, portanto, uma produção com grandes volumes de recursos envolvidos para atender as demandas habitacionais de uma forma que gerasse lucro e, todavia, não respondia às necessidades da população.

Arelada a todas essas fragilidades da política executada nas décadas de 1960 e 1970, se delimitava uma configuração da cidade em que os pobres eram contemplados com modelos padrões de unidades (sem considerar as realidades locais), formando grandes conjuntos, distante dos grandes centros, enquanto uma pequena parcela da população tinha acesso a unidades maiores e individualizadas (SOUZA, 2008).

Com contribuição para essa discussão, Bonduki (2008, p.74) ainda levanta outros questionamentos quanto a atuação do banco, tais como:

[...] administração autoritária; inexistência de participação na concepção dos programas e projetos; falta de controle social na gestão dos recursos; adoção da casa própria como única forma de acesso à moradia; ausência de estratégias para incorporar a processos alternativos de produção da moradia, como a autoconstrução, nos programas públicos. Ademais, utilizando apenas recursos retornáveis,

sem contar com qualquer fonte de subsídios e adotando critérios de financiamento bancários.

A leitura que pode ser feita é de que a gestão não projetava a longo prazo, não pensava na sustentabilidade das suas decisões e, da mesma forma, eram unilaterais, sem o mínimo diálogo com os interessados, com aqueles que poderiam contribuir com sua efetividade, pois eram esses que alimentam financeiramente os projetos. Claramente, se viam ações pontuais e com finalidades, por vezes, opostas as que foram apresentadas no seu surgimento, já que poucas vezes atendiam aqueles que mais necessitavam de moradia.

Ainda pautado por Bonduki (2008), esse quadro não foi algo produzido fora do contexto e dos interesses da época. A década de 1970 foi marcada por altos índices de pobreza e, no mesmo compasso, o número de mutuários inadimplentes crescia, o que forçava as companhias de habitação a, inclusive, reduzirem seus juros, pois essa situação vinha provocava recorrentes crises.

Apesar dos programas e instituições serem algo relevante, a ponto de se ocupar boa parte deste texto, se faz necessário destinar um momento no seu desenvolvimento a uma questão transversal; à política de habitação e, ao que, exatamente nessa época, às décadas de 1970 e 1980, se acentuou negativamente: a periferização.

Em termos mais objetivos, se deseja chamar atenção para a década de 1980 na qual um “[...] processo de segregação espacial empurra a classe trabalhadora para cada vez mais para longe, da área central da cidade” e com uma precária infraestrutura e limitada oferta de equipamentos públicos (VALLADARES, 2008, p. 102).

Os motivos são diversos e, dentre esses, está o preço das terras. O aspecto que mais se destaca é que, como consequência, essas mesmas áreas periféricas acabaram sendo compostas por moradias irregulares e moradores que produziam suas casas como conseguiam, no sistema de autoconstrução.

É possível inclusive afirmar que havia conveniência do poder público em estar omissa frente ao crescimento dos loteamentos clandestinos, pois, dessa forma, se tornava mais fácil que o cidadão pudesse construir sua própria casa, ou melhor, ter a possibilidade de consumir material de construção e acreditar que o mais importante era realizar o sonho da casa própria (BONDUKI, 1998, p.288). Extremamente complexo perceber que essa mesma população, que não tinha

acesso à terra urbana e, portanto, não tinha acesso a um dos itens fundamentais para ter direito à cidade, se viu obrigada a viver distante e vulnerável socialmente, ou seja, com mediações do Estado que se limitam a garantir uma dita ordem, que nada mais é que a manutenção do sistema econômico.

Frente à luta pelas eleições diretas para Presidente e pela Constituinte, pelos movimentos sociais, ao rombo do Sistema Financeiro gerado pela queda das prestações e a inadimplência, a situação se tornava cada vez mais favorável para que o BNH fosse alvo de muitas críticas e a situação começava a se tornar complicada. Em 1985, entretanto, meio ao novo cenário, surgiu uma grande expectativa, no BNH, de que seus gestores e toda a sua estrutura fossem reformuladas em prol de uma nova política habitacional. Porém, por conveniência política do novo governo, o BNH foi extinto pelo Decreto-Lei nº 2.291/1986, sem encontrar resistências, pois havia se tornando uma das instituições mais odiadas do país. Após esse ato, a Caixa Econômica Federal assumiu a política, com todas as suas mazelas, e se tornou o agente financiador do SFH (BONDUKI, 2008, p.75).

Com base nas análises de Cardoso (2006, p.1), foi possível inferir que o BNH:

[...]deixou como herança algumas concepções ainda hegemônicas, ou pelo menos relevantes, sobre o conteúdo e o formato a ser adotado na política habitacional, como por exemplo, a concepção de que os recursos do FGTS são as únicas fontes para o investimento habitacional, reiterando a dependência dos governos locais em relação à iniciativa do governo federal, e, ainda, a visão de que fazer política habitacional refere-se tão somente a construir conjuntos.

Na busca por uma intitulada integração nacional, se fortaleceu na verdade a minimização e dependência do local em detrimento do nacional, acrescido da crença de que a habitação se limita a estruturas físicas, construídas em massa, com recursos exclusivamente do próprio povo. Apesar disso, os resultados quantitativos do BNH “[...] não são inteiramente desfavoráveis, pois foram construídas, após duas décadas cerca de 4,5 milhões de unidades, com 33,5% formalmente destinadas aos setores populares” (CARDOSO, 2006, p.02).

Na mesma direção, ao transferir as atividades do BNH para a Caixa Econômica Federal criou-se um ato questionável, porque tal ação transferiu a um banco comercial a condução da questão urbana, particularmente, a habitacional,

uma instituição que, apesar de declarar seu caráter social, foi e sempre será permeada pela busca do equilíbrio financeiro, retorno de capital aplicado etc. Como forma de corroborar tais sinalizações, é possível resgatar em seus primeiros anos de atuação que a forma de se adaptar ao aparato legal da época foi transferir à iniciativa privada os créditos para habitação popular, assim como a Caixa Econômica também diminuiu a capacidade dos estados e municípios de disciplinarem as questões habitacionais. Tudo isso, mesmo com a existência de Ministérios que supostamente teriam, de fato, a responsabilidade sob as políticas urbana e de habitação (AZEVEDO, 2004).

Com a Constituição Federal de 1988 a responsabilidade da execução de ações voltadas à habitação passou a ser de todos os entes federados, uma excelente novidade, já que se destinava maior força ao poder local, que se encontra mais próximo das comunidades. Diante essa decisão, ocorreu uma tendência a descentralizar os programas habitacionais nas décadas seguintes (BONDUKI, 1998).

Portanto, a partir da sua promulgação, no Artigo 23º:

[...] se torna competência comum da União, Estados e Municípios a promoção e implementação de programas para construções de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;" [...] bem como determina o "combate às causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos [...]" (BRASIL, 1988)

Não se pode negligenciar que o Estado progrediu quanto às políticas habitacionais, principalmente, porque foram grandes avanços legais que possuem poder de assegurar aos mais necessitados o direito à moradia. Entretanto, alguns ganhos, que serão apresentados a seguir, não foram proporcionais a resolutividade das questões, ao mesmo tempo que o mercado imobiliário e da construção civil sempre estavam a ser beneficiados.

3.2 DE COLLOR A LULA

Importante começar esta seção por sinalizar que, mesmo não tão expressivas, para mudanças consideradas estruturais, as alterações provocadas pela Constituição de 1988 abriram possibilidades, na década de 1990, para o surgimento de diversas experiências municipais que atendessem às demandas

por habitações de interesse social. Isso favoreceu a oportunidade de tornar a execução do direito à moradia pouco homogêneo e padronizado, sem desconsiderar que, ao mesmo tempo, havia pouca articulação com outras políticas, pois não existia uma política nacional sistematizada e clara. Exatamente por isso, a tendência foi cada gestor municipal atuar em prol de programas e projetos próprios (SOUZA, 2008).

Ao longo do curto espaço de tempo em que Collor (1990-1992) esteve no poder, as crises existentes desde a extinção do BNH foram agravadas, principalmente porque as mudanças do SFH foram muito superficiais. Todavia, mesmo em um período reduzido, suas decisões podem ser caracterizadas “[...] por processos em que os mecanismos de alocação de recursos obedeceram preferencialmente a critérios clientelistas ou ao favorecimento de aliados do governo federal” (EMILIANO, 2006, p.22). Além disso, cabe dizer que, sobre a habitação popular, o Governo de Collor exerceu uma “[...] banalização da política, com sua dissociação das atividades de saneamento e desenvolvimento urbano” imprimindo nesta um caráter distributivo (AZEVEDO, 2004, p.97).

Com o impeachment de Collor e a posse de Itamar Franco, a gestão da habitação foi direcionada ao Ministério do Bem-Estar Social, que passou a exigir a participação de conselhos, compostos por pessoas das comunidades, dos governos locais e uma contrapartida financeira desses últimos aos investimentos da União (SANTOS, 1999). Ainda de acordo o autor, essas alterações “[...] aumentaram significativamente o controle social e a transparência da gestão dos programas em questão, e constituíram-se em ponto de inflexão importante na condução das políticas públicas na área de habitação popular” (SANTOS, 1999, p.21).

Também nesse governo que foi lançado o Programa Habitar Brasil, direcionado a municípios com mais de 50 mil habitantes, e o Morar Município, voltado aos municípios de menor porte, ambos com o objetivo de atuar junto as famílias de baixa renda e aquelas que vivem em áreas de risco. Os dois programas tinham suas verbas previstas pelo governo federal, sendo uma parte do orçamento da união e a outra por recursos arrecadados pelo Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF). Para ter acesso a essas rubricas, exigiu-se a criação de um conselho (estadual ou municipal) e de um fundo, para o qual seriam direcionados os recursos (AZEVEDO, 2004).

Enquanto características do público alvo e sua participação, esses deveriam ser proprietários dos terrenos e, dentre as diversas diretrizes dos programas, a construção ou melhoria de moradia deveria seguir o regime de “ajuda mútua” ou “autoajuda”, acompanhada pela assistência técnica do ente federado. Tal assessoria poderia ser paga com até 5% dos recursos financiados pela União (AZEVEDO, 2004).

Pouco tempo depois, o Governo de FHC apresentou uma nova conjuntura na Política Habitacional. Em meio as suas ações, extinguiu o Ministério do Bem-Estar Social e criou a Secretaria de Política Urbana (SEPURB). No âmbito do Ministério de Planejamento e Orçamento, é possível reconhecer reformas mais efetivas no setor habitacional e o lançamento de novos programas e aprimoramento de outros (SOUZA, 2005).

Enquanto Programa destaque tinha-se o Carta de Crédito, voltado às famílias com renda de até 12 salários mínimos, que poderiam usar esses recursos para comprar uma casa nova ou usada, assim como comprar material para construir, ampliar ou comprar um lote. Havia também uma outra forma de adquirir casas através de grupos associados, enquanto Organizações Não Governamentais (ONGs), condomínios, associações etc. Nessa mesma gestão, os programas Pró-Moradia e o Habitar-Brasil também foram desenvolvidos, ambos financiados pelo FGTS e, por contrapartida, dos estados e municípios. Esses financiavam projetos para famílias de até três salários mínimos e que viviam em condições insalubres ou de forma inadequada (SOUZA, 2005).

Foi também na gestão de FHC que, após doze anos tramitando no congresso, foi aprovado o Estatuto das Cidades, pela Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Esse instrumento regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana e dando outras providências (BRASIL, 2001).

Ainda com base em Souza (2005), os resultados desse governo, contidos no Relatório Nacional Brasileiro para a Conferência Istambul em 1996, comprovaram que, apesar dos investimentos, as velhas práticas do SFH não perderam sua natureza excludente, sendo aplicados em um volume considerável para que as pessoas alimentassem diretamente o setor imobiliário e/ou de construção.

Logo após o governo FHC, o ex presidente Luís Inácio Lula da Silva constituiu marcos significativos para a história da política urbana: a criação do Ministério das Cidades, em 2003 (BRASIL, 2003); foi aprovada a Política Nacional de Habitação, em 2005; foi sancionado, através da Lei 11.124/05, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS); e se instituiu o Conselho Gestor do FNHIS, em 2005, primeiro projeto de lei de iniciativa popular (BRASIL, 2005).

Mesmo com avanços consideráveis, Bonduki (2008) resgata velhos traços evidentes desde a extinção do BNH: apesar da criação do Ministério das Cidades, a gestão dos recursos voltados a habitação ainda é da Caixa Econômica Federal, ou seja, financiamentos e gestão dos projetos ficam a critério dessa instituição.

Além das ações apresentadas acima, foi ainda nesse governo que se criou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que é muito mais que um destaque do governo Lula, mas algo inédito na história da política habitacional no país, sobretudo pelo volume dos investimentos previstos, 34 bilhões de reais (ARANTES; FIX, 2009). O que não implicou em dizer que o mesmo, apesar do ex-presidente contradizer a afirmativa, não tenha atendido aos interesses do capital, de forma ampliada.

O Programa Minha Casa Minha Vida foi criado pelo Governo Federal com o objetivo de estimular a produção e aquisição de novas unidades habitacionais, entre famílias com renda de 0 a 10 salários mínimos (subdividas em faixas), além de requalificar imóveis urbanos e realizar a reforma de unidades nas zonas rurais. Aliado a isso, o Programa também surgiu com a proposta de movimentar o mercado da construção civil e gerar mais empregos no ramo (HIRATA, 2009).

Esse contexto foi fomentado, sobretudo, pelo alto déficit habitacional existente no país, a época. Em números, o Ministério das Cidades diagnosticou que, em 2008, já o déficit superava cinco milhões de residências, estando 89% do déficit entre famílias enquadradas na faixa 1: ou seja, com renda de até três salários mínimos e, por consequência, aos quais seriam destinadas a maior parte das unidades. Cabe salientar que em momento posterior houve uma alteração na composição dessa faixa, ou seja, também faria parte dos beneficiados a faixa das famílias que possuísem renda de até R\$ 1.600,00 (BRASIL, 2011)

Segundo Arantes e Fix (2009, p.1):

O objetivo declarado do governo federal é dirigir o setor imobiliário para atender à demanda habitacional de baixa renda, que o mercado por si só não alcança. Ou seja, é fazer o mercado habitacional finalmente incorporar setores que até então não tiveram como adquirir a mercadoria moradia de modo regular e formal.

Com base nas pesquisas dos autores acima citados, identifica-se que, quanto aos investimentos, houve injeção direta de recursos na iniciativa privada, com a alegação de existência de dificuldades, por parte dos municípios, em aplicar os recursos, além de que, naquele momento, se fazia necessária à reversão da crise.

Contudo, o acesso a uma mercadoria, sobretudo uma unidade habitacional, não é se reduzir a mera aquisição. Para isso, o governo teve a iniciativa de destinar parte do recurso da obra para que fosse realizado o Trabalho Técnico Social, que é orientado, atualmente, pelas instruções apresentadas na Portaria nº 21, de 22 de janeiro de 2014, que buscam assegurar a efetividade da política junto aos beneficiários, através dos governos dos municípios, que podem executar com equipe própria ou realizar processos licitatórios para a contratação de empresas terceirizadas (BRASIL, 2014).

Esse trabalho acontece de forma pontual em todos os empreendimentos que são construídos com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida. Os valores destinados a execução do Trabalho Técnico Social é parte do valor global, ou melhor 1,5% do valor da obra física do empreendimento (BRASIL, 2014)

Enquanto diretrizes apresentadas nessa portaria acima citada, identificada como Manual de Instruções do Trabalho Social do Ministério das Cidades, tem-se a obrigatoriedade de se apresentar projetos e planos pré-determinados às Instituições Financeiras (Caixa Econômica ou Banco do Brasil), que devem respeitar as etapas de construção do empreendimento (pré-obras, obras e pós-obras) e terem como base quatro eixos norteadores: Mobilização, Organização e Fortalecimento Social, Acompanhamento e Gestão Social da Intervenção, Educação Ambiental e Patrimonial, Desenvolvimento Socioeconômico (BRASIL, 2014).

Apesar da bem elaborada, a Portaria materializa algumas lacunas do Programa que, até o momento, não apresentam possibilidades de superação, da mesma forma que não fazem do MCMV um programa habitacional que não se limite, essencialmente, à entrega de unidade habitacionais.

Uma delas reside no fato de ser um Programa que presta assistência técnica pontual aos moradores e que pouco favorece à intersectorialidade entre as políticas, sobretudo sociais. Sendo mais específico, ao destinar 1,5% ao Trabalho Social, define que as necessidades das comunidades constituídas serão supridas exatamente quando os recursos destinados a essa acabarem. Ademais, mesmo que a equipe técnica não tenha cumprido seu papel de integrar aquelas pessoas ao seu novo lugar, isso não vai fazer diferença ou não será levado em consideração, porque vai ser impossível para aqueles profissionais continuarem o trabalho técnico social.

Outra lacuna eminente é a sinalização de que, em sua fase pós-obra, deverá ser executado pelas equipes técnicas um Plano de Desenvolvimento Socioterritorial, que visa “[...] à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e à integração territorial dos beneficiários” (BRASIL, 2014). O entrave reside no fato que a promoção da inclusão territorial deve ser precedida pela construção dos empreendimentos em áreas que apresentem infraestrutura e investimentos públicos, e essa não é a realidade composta pelo Programa nos diversos municípios do país. Não há como negar que tal cenário é reflexo da lógica de ocupação dos espaços urbanos no Brasil, ou melhor, da não ocupação devido aos altos valores das terras. Porém, a moradia demanda terras bem localizadas e de fácil acesso a serviços públicos (MARICATO, 2001; SANTANA, 2006).

Em contrapartida, se identifica a existência de vazios urbanos, rodeados de equipamentos públicos, saneamento básico, localizados nos centros, das cidades brasileiras, ou próximos a eles, e que favorecem a interesses especulativos e limitam a oferta de terra urbanizada/urbanizável e de moradia (BELTRAME 2013).

Em síntese, a execução do Trabalho Social, nessas condições, poderá vir a ser um empenho limitado diante das condições a ele impostas, e o mais complexo: apenas reforçará a lógica do capital porque à população são ofertadas condições mínimas para sobrevivência, sem grandes possibilidades de ascensão social.

4 FEIRA DE SANTANA: VAZIOS URBANOS E POLÍTICA HABITACIONAL

Constituída enquanto um polo regional, Feira de Santana, localizada a 118km da capital do estado, Salvador, apresenta em sua história especificidades na questão habitacional, principalmente por ter como característica expressiva o fato de ser um “lugar de passagem” e “grande entroncamento rodoviário do norte nordeste”, como aponta Santo *et al* (2011)

Originária de uma pequena propriedade às margens da Estrada de Boiadas, via comercial de gado, Feira de Santana, não ainda com esse nome, cresceu a ponto de, em 1819, tornar-se um pequeno povoado, no qual muitos tropeiros tinham um ponto de apoio e que, em 1828, já era reconhecida por possuir a maior feira de gado da província da Bahia. Em função do seu crescimento populacional, em 1832, o então povoado de Santana dos Olhos d'Água se tornou vila, sendo em 1873 elevada à categoria de cidade (FEIRA DE SANTANA, 2001).

Em meio aos fatos que compõem a sua história, pouco tempo depois, em 1876, se faz pertinente sinalizar que a cidade sofreu algumas mudanças na estruturação do espaço urbano. Por exemplo, a implantação de um ramal da estrada de ferro ligando-a ao porto de Cachoeira, cidade a qual Feira de Santana era vinculada anteriormente; a abertura, em 1926, da estrada Bahia-Feira (hoje BR 324), através da qual se tornou possível a ligação do sertão baiano à capital do estado e favoreceu a expansão da região Sul da cidade (FREITAS, 1998).

Um outro aspecto da expansão urbana de Feira de Santana que merece destaque foi a implantação do Centro Industrial do Subaé (CIS), na década de 1970, que foi

[...]Constituído por dois distritos industriais, um deles instalado no bairro do Tomba, área que se situa na parte sul da cidade e é responsável pelo acesso à BR-101 e, o outro, às margens da BR-324, em contato direto com a capital; ocupa, portanto, Feira de Santana uma posição privilegiada, pois, além de ser considerada o maior entroncamento rodoviário do Norte-Nordeste do país, é o único município que, não sendo capital, detém um centro industrial de médio porte (FREITAS, 2010, p. 130).

Apesar de reconhecer o crescimento que esses marcos trouxeram para cidade, junto com eles, ou melhor, como elemento principalmente nesse contexto, têm-se muitos efeitos provocados na vida da população, seja essa natural da área, temporário ou migrante, que na cidade veio residir. Tais transformações provocaram processos de migração e trouxeram consigo implicações complexas, como o aumento de concentração da população na cidade; limitações para absorver no mercado de trabalho a baixa qualificação dos migrantes, o que levou muitos desses a compor assentamentos precários; dentre uma miríade de outros aspectos (FEIRA DE SANTANA, 2001).

Aproximando-se da realidade atual, é possível endossar a afirmativa acima citada por meio da análise dos dados referentes aos aspectos socioeconômicos de Feira de Santana, com ênfase na dinâmica demográfica e nas características da ocupação.

Um dos primeiros dados que contribuem para essa análise são os percentuais da dinâmica demográfica da população do município, que sofreram profundas alterações, principalmente no período em que a industrialização foi intensificada no país e grandes fluxos migratórios ocorreram. Em números e demarcando períodos, segundo a Tabela 1, entre as décadas de 1970 e 1980, o município apresentou crescimento em sua população total de 53,36%, em suma, mais que dobrou uma década, o que é um indicador alto e em pouco tempo uma evolução alta e em pouco tempo (CÂMARA DE DIRIGENTES LOJISTA DE FEIRA DE SANTANA, 1998).

Tabela 1:
População Total e Crescimento Decenal, por faixa de anos- Feira de Santana- Bahia, 1960-2010.

Anos	População Total	Crescimento Decenal (%)
1960	141.757	32,23
1970	190.076	34,09
1980	291.504	53,36
1991	406.447	39,43
2000	481.137	18,38
2010	556.422	10,64

Fonte: IBGE (1960,1970,1980,1991, 2000 e 2010).

No que se refere à natureza desse crescimento, o percentual da população urbana cresceu de forma progressiva e, a partir da década de 1970, tornou-se amplamente maior, sobretudo pelos fatores econômicos que atraíram moradores da zona rural para a cidade, a partir das décadas 1960 e 1970, como a implantação do CIS, como mostra a Tabela 2.

No que se refere ao fenômeno da migração em Feira de Santana, cabe sinalizar que o impacto foi tão expressivo, a ponto de o poder municipal ter a necessidade de criar o Sistema de Integração do Migrante (SIM), com a meta de “[...] proporcionar alguma possibilidade de integração dos migrantes à economia local, em função da reconhecida baixa qualificação que eles chegavam”. Segundo informações levantadas, “[...] atendeu em seus 17 anos de existência (1968-1985) cerca de 25.000 pessoas que recebiam, em 90 dias um curso de alfabetização e qualificação profissional (FEIRA DE SANTANA, 2001, p.46)

Tabela 2:
População Total, Urbana e Rural e Taxa de Urbanização, por faixa de anos- Feira de Santana-Bahia-1960- 2010

Anos	População total	Pop urbana	Pop rural	Taxa de Urbanização
1960	141.757	69.884	71.873	49,30
1970	190.076	134.263	55.813	70,64
1980	291.504	233.905	57.599	80,24
1991	406.447	349.557	59.890	86,00
2000	481.137	431.530	49.607	89,69
2010	556.422	510.622	46.020	91,78

Fonte: IBGE (1960,1970,1980,1991, 2000 e 2010).

Não se pode descaracterizar o fato da gestão municipal, através desse órgão, estar atuando frente à demanda e aos problemas. Todavia, quais os reais impactos causados por um curso de alfabetização e capacitação profissional, de 90 dias? Ademais, como foram atendidas as demais necessidades como saúde, alimentação, transporte, moradia? Entretanto, essa foi a escolha do gestor: provocar intensa industrialização, fato esse atrelado, principalmente, ao ex-prefeito João Durval Carneiro, que, no começo da década de 1970, tomou o

“pseudo-desenvolvimento”⁴ como algo necessário, fundamental, protagonista no planejamento local.

Sobre essa postura diante o planejar a cidade, Paula (2016) sinaliza que com a instituição do capitalismo como modo de produção dominante, atrelado ao processo de industrialização e aos ideários burgueses, a ideologia do desenvolvimento torna-se condição fundamental, parte integrante do processo civilizatório, e que deve ser almejado por todos. Todavia, o desenvolvimento propagado e intensificado não gira em torno do crescimento real do bem-estar e de melhorias efetivas na condição de vida de todas as pessoas, mas, sim, um desenvolvimento para o sistema de acumulação capitalista, que “[...] admite via de regra, um intervencionismo estatal orientado para o crescimento- quase sempre com investimentos em infraestrutura e medidas de ampliação de consumo” (PAULA, 2016, p.174).

Apesar de tamanho enfoque dado à industrialização, Feira de Santana não era atraente apenas pela indústria. Sobretudo a partir da década de 1970, diversos outros setores passaram a atrair e absorver a População Economicamente Ativa (PEA). Da mesma forma que, ainda naquele período, 24.665 pessoas, de acordo com a Tabela 3, ainda estavam vinculadas à agropecuária, setor esse cujo percentual em relação ao total começou a sofrer decréscimo após a década de 1980, ainda que, em relação aos valores absolutos, a partir de 1990 volte a crescer.

De certo que o preço pago por tantas mudanças foi muito alto, se se considera, principalmente, o fato de que a necessidade pela dotação de infraestrutura urbana tornou-se premente e o número de demandas sociais e necessidades básicas, a serem atendidas pelo poder público municipal, elevou-se de forma considerável. Dentre essas demandas, o direito à moradia é central e será discutido, de forma particular, no tópico a seguir desta seção, ao dar ênfase à forma como o Estado atuou na execução na política de habitação de interesse social na cidade de Feira de Santana. Para tanto, será realizada a análise de algumas leis que foram sancionadas entre as décadas de 1960 e o ano de 2015,

⁴ Compreende-se enquanto pseudo-desenvolvimento um termo que “[...] apresenta dominante hipertrofia de seus aspectos civilizatórios, escondendo a expropriação em que se baseia. Em níveis globais, justifica a barbárie no modo capitalista, mas, em síntese se refere sempre a fissuras consideráveis nos modos vigentes de organização da vida social” (PAULA, 2016, p.174).

bem como abordagem sobre pesquisas que resgatam aspectos referente ao tema.

A escolha das leis e seu recorte temporal se deu, sobretudo, pelo incipiente número de pesquisas que resgatam esse histórico e, principalmente, porque foi possível perceber que essas expressam a forma como os gestores municipais atuaram e atuam frente à demanda por moradia. Ao mesmo, apesar da limitação quanto ao número de pesquisas, é preciso inferir que há inversamente proporcional qualidade nas mesmas e seu legado é de suma importância para o meio acadêmico.

Por esse motivo, o regaste histórico realizado com base na legislação municipal que trata diretamente sobre habitação de interesse social ou de questões que geram influência sobre a temática é permeado por aspectos abordados pelas pesquisas de autores como Santo (2012), Muniz (2011), Santos (2007) e Santo (2003).

A priori, é possível inferir que durante esse recorte temporal as políticas habitacionais de Feira de Santana não destoaram do que ocorreu no cenário nacional. O que, por um lado, foi positivo, pois refletia, ao menos nos seus escritos, os avanços de conceitos e instrumentos legais; por outro, era altamente negativo, porque reproduzia a lógica capitalista de privilegiar determinada parcela do mercado da construção civil. Como decorrência, assegurava condições, por vezes, abaixo das mínimas para construção de habitações populares e não promovia ou assegurava a execução correta dos programas e/ou projetos que gerassem alguma sustentabilidade aos empreendimentos e, portanto, promovessem políticas sociais que acompanhassem adequadamente aquelas famílias beneficiadas em suas novas moradias.

4.1 POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NA CIDADE DE FEIRA DE SANTANA

Para introduzir essa contextualização histórica tem-se com marco inicial as década de 1960 e 1970, pois ao longo desses vinte anos é possível identificar acontecimentos significativos e que influenciaram o setor da habitação de Feira de Santana, tais como: a criação da Habitação e Urbanização do Estado da Bahia S/A (URBIS) (1965), empresa de sociedade mista voltada ao planejamento,

estudos e execução da política habitacional no Estado da Bahia; a instalação da Universidade Estadual de Feira de Santana (1968), a princípio no centro da cidade, mais precisamente no Centro de Cultura e Arte (CUCA), e pouco tempo depois na BR-116 Norte; e a implantação do CIS (1970) nas margens da BR-324, região sudeste.

No campo das legislações existentes inicialmente sinaliza-se a Lei nº 613, de 29 de abril de 1969, na qual o prefeito Newton Falcão da Silva foi autorizado a receber indenização da URBIS, no valor de NCr\$ 113.629,31, pela execução da construção de 19 casas populares. Uma parte desse valor foi paga no ato da assinatura de escritura pública de rratificação da escritura de doação e a outra parte em prestações mensais (FEIRA DE SANTANA, 1969).

A existência dessa lei revela a presença do município perante as ações da URBIS, através de atuação na construção de unidades habitacionais (SANTO 2012). Porém, a análise indica que diante das 2.202 casas, distribuídas entre 3 conjuntos - Feira I II e III, atualmente o bairro Cidade Nova e o subbairro Jomafa - o governo local construiu apenas 19.

Importante destacar que o Cidade Nova foi o primeiro conjunto habitacional transformado em bairro. Antes desse processo constituído pela URBIS era praticamente uma fazenda, portanto sem maiores infraestruturas para abarcar esse número significativo de unidades habitacionais (FALCÃO; CAMPOS, 2008).

Enquanto empresa de sociedade mista criada através da Lei nº 2.114/1965, com o objetivo de planejar, estudar e executar a política habitacional para o Estado da Bahia, os problemas provocados pela atuação da URBIS se ampliam porque Feira de Santana já possuía certo destaque em relação a outras cidades do interior (SANTO, 2012). Além disso, surgem questionamentos sobre quais motivações levaram a escolha daquela fazenda, os desdobramentos desse volumoso número de moradias em um espaço distante do centro da cidade e se esse pequeno número de habitações construídas revela uma incipiente participação do município na execução da política.

Tabela 3:
Mão de obra ocupada, por setores e faixa de anos, Feira de Santana-Bahia-1960/2010

OCUPAÇÕES	1960	%	1970	%	1980	%	1991	%	2010	%
Agropecuária	28.714	48,4	24.665	35,6	14.093	15,5	14.706	10,1	18.852	9
Ind. Transformação	4.082	6,9	11.992	17,3	12.455	13,7	17.010	11,6	31.558	14,5
Ind. Construção Civil	—	—	—	—	—	—	—	8,3	23.396	10,8
Prod. e distribuição de eletricidade e água	-	-	-	-	-	-	-	-	1.272	
Outras Ativ. Indust.	—	—	—	—	—	—	—	1,7	468	0,2
Outras Atividades	18.180	30,6	3.361	4,8	2.430	2,7	3.212	2,2	15.663	7,2
Construção	--	-	-	-	-	-	-	-	23.396	
Inativos	8.386	14,1	—	—	—	—	—	—	—	—
Com de Mercadorias	—	—	8.762	12,6	16.217	17,8	32.070	21,9	40.217	18,5
Prest. De Serviços	—	—	12.448	17,9	20.119	22,1	34.710	23,8	51.452	23,7
Transp. E Telec.	—	—	2.983	4,3	6.010	6,6	8.420	5,8	14.224	6,5
Ativ. Sociais	—	—	3.449	5,0	6.891	7,6	12.528	8,6	10.607	4,9
Adm. Pública	—	—	1.717	2,5	3.415	3,7	4.568	3,1	10.370	4,8
Serv. Aux. Ativ	—	—	—	—	—	—	4.167	2,9	-	
TOTAL	59.362	100,0	69.377	100,0	91.078	100,0	146.146	100,0	216.807	100

Fonte: IBGE (1960, 1970, 1980, 1999 e 2010)

Na década seguinte, destaca-se inicialmente a Lei n^o 703, de 09 de junho de 1971, a qual autorizou a abertura de crédito especial para pagamento das parcelas finais de empréstimo tomado junto ao Sistema Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), para financiar o Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI), publicado em 1968 (FEIRA DE SANTANA, 1971). Para Santo, “[...] com o objetivo de corrigir as distorções, ordenar e disciplinar o uso e ocupação do solo urbano” (SANTO, 2011, p.03).

Esse plano, apesar de ter sido executado no governo de João Durval, teve como propulsor o seu antecessor, o ex-prefeito Joselito Amorim (1964-1967), através do decreto n^o 1.494, de 21 de outubro de 1964. Em função da iniciativa, ele foi elogiado pelo ex ministro Roberto Campos, em nota transcrita no Jornal A Tarde, sendo por esse último recomendado aos outros municípios que o exemplo de Feira de Santana “[...] para racionalização administrativa e possibilitar financiamentos nos órgãos específicos” (NERY, 2011, p.02).

Enquanto grande contribuição para a história da política de habitação, o PDLI, marco na história do planejamento urbano no Brasil e na América Latina, segundo Monteiro (2009, p.96)

[...] era expressão política de projeto de modernização industrializante[...] consubstanciava intuítos modernizadores em quase todos os âmbitos da vida social feirense. [...] O PDLI aparece, então, como instrumento para a concretização da “nova Feira”, cuja principal marca era a industrialização. Mas, mais que isso, a gestão de J. Durval operava a industrialização a partir de motivações que precediam ao seu próprio governo. A necessidade de iniciar um “novo ciclo” em Feira de Santana, transformando-a em um “parque industrial”, era movida pela percepção da “nossa comunidade” da perda da posição de “pôrto rodoviário” exercida pelo município.

Ainda segundo o autor, a intenção do governo de João Durval de executar um projeto de modernização da cidade, que visava o “desenvolvimento”, ganhou contorno mais institucional quando ocorreu a instalação do Centro Industrial do Subaé, em 1970, no bairro Tomba, região sul da cidade (MONTEIRO, 2009).

Percebe-se o quanto a intitulada “necessidade” de integrar-se ao processo de modernização pelo qual passava o Estado da Bahia, em função da instalação das unidades industriais, movimentou, no período, diversos setores de Feira de Santana. Da mesma forma, ocasionou, inclusive, a concentração de bairros planejados, voltados para sobretudo para os trabalhadores, no entorno do CIS

“[...] de norte a sul da cidade, cujas casas eram financiadas tanto pelo Estado, quanto por iniciativa privada”, muitos deles distantes do centro da cidade (MUNIZ, 2011, p.51).

Entretanto, a real promoção de qualidade de vida aos migrantes que chegaram à cidade, principalmente os chamados “forasteiros”, que em 1970 compunham importante parcela frente aos nascidos no município, por exemplo, não é apresentada nas pesquisas. Tal aspecto levanta questionamentos sobre os padrões sociais nos quais se promovia o “desenvolvimento urbano” dessa “nova Feira de Santana” e de que forma esses trabalhadores foram absorvidos nesse processo. Certamente, a segregação socioespacial, que passou a ser a tônica, pode ser uma pista para algumas dessas respostas, aspectos que, todavia, não são atinentes a esta pesquisa.

Ao avançar no tempo, mais precisamente no ano 1977, foi sancionada a Lei nº 825, a qual apresenta a criação do Plano Municipal de Habitação Popular (PLANOLAR)⁵ e a Diretoria de Habitação (FEIRA DE SANTANA, 1977). O PLANOLAR foi fruto dos primeiros governos de Colbert Martins da Silva, gestor reconhecido pela sua ampla popularidade, pela aproximação com povo. Esse prefeito muitas vezes deslocou, inclusive, o funcionamento da prefeitura para os bairros e ouviu pessoalmente as queixas da população, o que imprimiu forma peculiar à sua gestão (MUNIZ, 2011).

Quanto ao plano possuía a “[...] finalidade de proporcionar às famílias de baixa renda, o acesso a casa própria, [...] construídas na área urbana do município pelo sistema de mutirão” Caberia ao município, portanto, o terreno, obras de infraestrutura, equipamentos públicos como escolas e postos de saúde, assistir cada conjunto com linha de transporte própria, além de comprar os materiais para a construção que deveriam ser pagos, pelos beneficiários, em prestações com valores entre 10 e 15% do valor do salário mínimo regional (FEIRA DE SANTANA, 1977).

⁵ Segundo Muniz (2011, p 56-57.), o PLANOLAR “[...] foi órgão municipal com o objetivo de suprir a demanda de habitação dos que não possuíam renda fixa através da doação de lotes e, em alguns casos, empréstimo de material básico para a construção das casas. Esse este órgão foi um marco na política de habitação, a ponto de ter instituído um lei específica. Infelizmente, o número de registro ou pesquisas sobre ele é muito incipiente, limitando maiores descrições sobre o mesmo, inclusive para esclarecer o motivos que fizeram com que um órgão tivesse um nome de plano.

São apresentados também os critérios para se tornar um beneficiário, sendo esses previamente analisados por uma comissão especial composta por três membros, sendo um “[...] membro nato, representante eleito do conselho de moradores, logo após a criação deste” (FEIRA DE SANTANA, 1977).

A princípio, pelo que se apresenta na leitura da lei, trata-se de um plano que contempla a multidimensionalidade do habitar, ou melhor, institui-se como um direito: oferece condições básicas para uma vida saudável e garante a participação popular, com o envolvimento direto de beneficiários. Além disso, foi instituído num momento em que Feira de Santana crescia demograficamente. Apesar de bem formatado, no que tange a lei, o PLANOLAR, na sua execução, sofreu resistências e críticas, não somente naquele período.

As resistências se deram porque logo que assumiu o cargo um dos compromissos que o prefeito Colbert Martins da Silva firmou foi criar melhorias aos trabalhadores, como ciclovias que ligavam o Centro da cidade ao CIS e aos conjuntos habitacionais no seu entorno. Outra questão foi que também houve mediação da Aliança Renovadora Nacional (ARENA), partido opositor ao prefeito, inclusive frente ao processo de industrialização por ele adotado e as suas proposições de reordenamento da cidade. Importante que esse grupo de oposição tinha forte influência junto as indústrias (MONTEIRO, 2009)

Como efeito, a oposição se moveu para tentar “estadualizar” o CIS e, com a mesma intensidade, o Centro das Indústrias de Feira de Santana (CIFS) lutava para evitar a construção de um conjunto habitacional entre duas indústrias, ao alegar “[...] que um núcleo residencial próximo às empresas e às margens da BR traria problemas sociais relacionados a saúde e a segurança (MUNIZ, 2011).

Os fatos acabam por evidenciar um duelo: interesses político-econômicos versus as necessidades da população, cujo primeiro grupo é representado pelo partidos apoiadores e opositores ao prefeito da época, Colbert Martins da Silva. De certo, não se pode desconsiderar que se, por um lado, o prefeito aparentava responder às demandas da população, ao mesmo tempo esse atendimento estava condicionado às questões de poder e à soberania do capital.

As críticas apresentadas sinalizam que o PLANOLAR compôs um conjunto de políticas paternalistas, que construiu unidades habitacionais em áreas periféricas da cidade de Feira de Santana, uma réplica das práticas dos órgãos executores da política de habitação desenvolvidas em outras cidades do Estado

da Bahia. Isso, além de causar prejuízo a saúde dos moradores, quando construiu conjuntos próximos ao CIS, aspecto abordado por Muniz (2011).

A década de 1980, quanto à política de habitação do município, foi marcada pela construção de mais conjuntos habitacionais, através de órgãos executores como a URBIS e o Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOP), sendo que esse último contemplava famílias entre cinco a oito salários mínimos, em sua maioria, funcionários públicos, militares e profissionais liberais (SANTO,2012).

Ao longo dessa década, conduzida pela gestão de Colbert Martins da Silva, João Durval da Silva e José Falcão (1983-1987,MDB; 1997, PFL), o município de Feira de Santana aumentou de modo expressivo sua população, sobretudo a parcela urbana, algo que chama atenção, como mostram as Tabelas 1 e 2. Ao mesmo tempo assistiu mudanças nacionais, tais como o fim da Ditadura Militar e a nova Constituição Federal, promulgada em 1988 (SANTO,2012).

Em 1991, através da Lei nº 1.497, o ex-prefeito Colbert Martins da Silva, em seu segundo mandato, autorizou a criação da Companhia Municipal de Urbanização e Habitação (COMUHAB), aspecto vinculado à política nacional. Essa companhia era “[...] organizada sob forma de Sociedade de Economia Mista e criada sob tempo indeterminado” (FEIRA DE SANTANA, 1991).

Enquanto elementos novos, surgiu no texto da lei de 1991 a Secretária de Habitação Popular e Desenvolvimento Comunitário, criada anteriormente face à promulgação da Lei nº 1349/1990, com o objetivo de “[...] traçar, orientar, executar e fiscalizar as políticas municipais de habitação e desenvolvimento comunitário (FEIRA DE SANTANA, 1990).

Tal criação revela uma diferente condução do governo anterior do prefeito Colbert Martins da Silva, quando esse instituiu o PLANOLAR, em uma conjuntura nacional muito diferente, inclusive no que tange às formas concretas de assegurar o direito à moradia. Com a criação da COMUHAB, demonstrou-se claramente um viés neoliberal, quando incrementa a execução de política com uma sociedade mista que passa a ter, dentre outras finalidades, a execução e financiamento de programas habitacionais.

A leitura realizada compreende que, nesse momento, logo após ao fato do país aprovar a chamada “Constituição Cidadã”, com delimitações claras do papel do Estado, um governo instituir vínculos com uma companhia que poderia,

inclusive, adquirir empréstimos junto ao município, deve ser interpretada como uma decisão um tanto quanto questionável e com viés muito mais mercadológico, que, necessariamente, uma política voltada para suprir demandas sociais.

Com a lei nº 1614, de agosto de 1992, no último ano do governo de Colbert Martins da Silva, a Câmara de Vereadores de Feira de Santana instituiu um Plano Diretor, após a obrigatoriedade prevista na Constituição de 1988, para municípios com mais de 20 mil habitantes (FEIRA DE SANTANA, 1992). Todavia, até os dias atuais o município ainda não instituiu um novo plano de desenvolvimento urbano. Ainda que tenha sido elaborado o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Feira de Santana (PDDU), em 2000, que, todavia, não foi instituído; e em 2006 tenha sido finalizada uma versão atualizada do Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de Feira de Santana, também não aprovada pela Câmara Municipal de Vereadores.

Quanto ao Plano de 1992, a análise realizada, pautada no Capítulo II, nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, revela consonância em seu conteúdo quanto à função social da propriedade e à participação popular como uns dos seus objetivos. Da mesma forma, sinaliza aspectos não contidos na Constituição, como a concessão real de direito de uso para áreas ocupadas por pessoas com baixa renda e assegura assistência técnica e jurídica aos mesmos (FEIRA DE SANTANA, 1992). Contudo, no que refere aos instrumentos atuais como parcelamentos ou edificação compulsória, IPTU progressivo no tempo e desapropriação, esses ainda não aparecem no texto, até porque só serão regulamentados a partir da promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001. Isso revela certa fragilidade jurídica, na época da capacidade de atuação do poder municipal sobre propriedades sem edificações ou subutilizados.

Através do decreto nº 6563, de 2002, sancionado no primeiro governo do atual prefeito José Ronaldo de Carvalho, foi regulamentada a lei nº 2038, de 1998, no qual o poder público autoriza a doação de domínio útil (direito de usar, sem transmissão da posse) às pessoas física, para fim de habitação (ver Quadro 1). Nesse mesmo documento, foram definidos alguns princípios para essa prática, tais como proibição de alienação, salvo em casos de óbitos e obrigação de lavrar a escritura em nome da mulher; foram sinalizados também o perfil das pessoas que poderiam ser beneficiárias, bem como definiu o tamanho do lote (FEIRA DE SANTANA, 2002).

Quadro 1: Prefeitos e ex-prefeitos, Feira de Santana, 1964-2016

PREFEITO	PERÍODO DA GESTÃO	Observações
Joselito Falcão de Amorim	1964-1967	
João Durval Carneiro	1967-1971; 1993-1994	Renunciou ao último mandato para candidatar-se a governador da Bahia
Newton Costa Falcão	1971-1973	
José Falcão da Silva	1973-1977; 1983-1988; 1997	O segundo mandato durou cinco anos e onze meses; Faleceu em pelo exercício do último mandato, que durou 10 meses;
Colbert Martins da Silva	1977-1982; 1989-1992	O primeiro mandato foi prorrogado por dois anos; Renunciou o mandato em 13 de maio de 1982 para ser candidato a deputado federal
José Raimundo de Azevedo	1994-1996	
Clailton Mascarenhas	1997-2000	
José Ronaldo de Carvalho	2001-2004; 2005-2008; 2013-2016	
Tarcízio Pimenta	2009-2012	

Fonte: Arquivos Pessoais Joaquim Gouveia da Gama
Organizado por: Paula Santos Brito, 2016

Dessa lei, o que se pode extrair, para colaborar com a análise sobre a história da política habitacional de interesse social, é, inicialmente, reconhecer a questão gênero, o que consolida as lutas sociais travadas também em Feira de Santana.

Uma outra informação que surge, dentre os critérios dos beneficiários, é que poderiam ser favorecidas pessoas que fizeram parte do PLANOLAR; ou seja, registra que, em 2002, o órgão não mais existe, da mesma forma que sinaliza a inexistência de uma secretaria de habitação, mas, sim, de um departamento na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Cabe salientar que a estrutura dessa secretaria é a que originou o atual formato, no que se refere ao seu organograma.

Em 2003, a Lei nº 2426, ainda no mesmo governo, avançou nessa mesma direção em relação à doação de terras, porém discorre sobre a doação de terra específica e ampla “[...] para a implantação do programa de subsídios à habitação de interesse social”. Tal ação foi realizada em prol da implantação de um núcleo habitacional do I Programa de Subsídio de Habitação de Interesse Social (PSH), no bairro Aviário, localizado na região sudeste da cidade de Feira de Santana, e que é composto até os dias atuais por famílias de baixa renda. Nessa mesma direção, em 2004, a Lei nº 2501 acresceu dispositivo à lei nº 2477, do mesmo ano, que trata sobre doação de áreas a pessoas físicas para fins de habitação (FEIRA DE SANTANA, 2003; FEIRA DE SANTANA, 2004a; FEIRA DE SANTANA, 2004b).

Em 2007, pouco tempo depois da criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, e de seus componentes, o município, através da Lei nº 2801, criou o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social de Feira de Santana e instituiu o Conselho Gestor do Fundo, isso independente da aprovação do plano diretor. Todavia, esse ato foi muito importante para a população de baixa renda, pois favoreceu a habilitação de Feira de Santana para o recebimento de recursos do sistema nacional e, portanto, ampliou o poder de atuação frente ao déficit habitacional existente (FEIRA DE SANTANA, 2007).

No ano de 2009, a lei nº 2987 enquadrou como ZEIS todas as áreas representadas pelas glebas dos empreendimentos vinculados ao Programa Minha Casa Minha Vida, com o objetivo de:

- I - Garantir o direito de moradia;
- II - Promover a urbanização e regularização fundiária;
- III - Possibilitar a oferta de equipamentos urbanos e comunitários;
- IV - Propiciar a recuperação ambiental das áreas degradadas;
- V - Preservar o meio ambiente natural e construído;
- VI - Incentivar a participação comunitária no processo de urbanização e regularização fundiária;
- VII - Respeitar a tipicidade e característica das áreas quando das intervenções de urbanização e regularização fundiária (FEIRA DE SANTANA, 2009a).

Ainda em 2009, o município, na gestão do ex-prefeito Tarcízio Pimenta, com lei de autoria da Vereadora Gerusa Maria Bastos Silva Sampaio, demonstrou avanços em relação às necessidades de pessoas com limitações motoras, através da Lei nº 3027, que assegura vagas a pessoas idosas e com deficiência física em apartamentos térreos dos conjuntos habitacionais.

Essa afirmativa é exposta porque, nesse mesmo ano, o Programa Minha Casa Minha Vida foi lançado e a cidade contou com um grande número de contratações de empreendimentos com tipologia vertical. Para além disso, a Portaria nº 595/2013, do Ministério das Cidades, determinou que se destinasse 3% das unidades aos idosos e pessoas com deficiência; ou seja, haveria número considerável de unidades habitacionais para parte dessa população, ainda que não haja informações se isso foi cumprido, de fato. Obviamente, a prevalência da tipologia vertical nos conjuntos habitacionais não é inédita, de qualquer forma, veio em um momento que substancia qualitativamente o direito à moradia (FEIRA DE SANTANA, 2009b).

Pouco tempo depois, em 2011, com Lei nº 64, ainda na gestão de Tarcízio Pimenta, foi instituído o primeiro Plano Habitacional de Interesse Social do Município de Feira de Santana, cujo conteúdo se revela bastante limitado, quanto aos elementos essenciais que deveriam compor um plano dessa natureza, como um diagnóstico bem elaborado e áreas claras para implantação de políticas habitacionais (FEIRA DE SANTANA, 2011). Não foram encontrados indícios ou motivos do porquê lhe foi dada essa natureza assaz frágil. Entretanto, se forem considerados o contexto nacional da época e os prazos legais exigidos para recepção de recursos para fins de políticas habitacionais, a leitura que se faz é de que, provavelmente, se construiu um instrumento elaborado meramente para assegurar a obrigatoriedade das exigências do governo federal, no sentido de viabilizar verbas para projetos e programas habitacionais.

Entretanto, em março 2012, a Lei nº 65 apresenta um plano bem elaborado, em relação ao promulgado em 2011, amplamente referenciado pela Constituição Federal de 1988, pela Política Nacional de Habitação, pelo Estatuto das Cidades, pela Lei Orgânica Municipal, entre outras referências legais. O documento, em seus capítulos, também discorre sobre as Zonas Especiais de Interesse Social, conceitos e delimitações no município, e sobre a Política Municipal de Habitacional, com suas metas e objetivos (FEIRA DE SANTANA, 2012a).

Cerca de quatro meses depois, a Lei nº 3328 dispõe sobre a delimitação da área do Conjunto Ayrton Senna da Silva, classificando-a como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). O que torna essa normativa importante para a história da política habitacional de Feira de Santana é o fato de que esse conjunto, localizado no bairro da Mangabeira, região sudeste, naquele período, concentrava o maior número de contratação de empreendimentos, entregues, construídos ou em construção, do Programa Minha Casa Minha Vida, o que totalizava, no período, um quadro de 19 conjuntos habitacionais (FEIRA DE SANTANA, 2012b).

Na época, o Mangabeira se tratava de um bairro pouco assistido pelo poder público, já que possuía poucas ruas asfaltadas, bem como infraestrutura urbana precária. Atualmente, ainda é reconhecido pela maior concentração de empreendimentos, divergindo apenas da estrutura que está alterada face o número maior de ruas pavimentadas, com destaque para a Av. Iguatemi, acesso principal aos residenciais, e à construção da Av. Ayrton Senna, trecho que faz a ligação do bairro com o Centro da cidade, e novos equipamentos públicos (FEIRA DE SANTANA, 2012b).

Tardiamente, a Lei nº 3522, no ano de 2015, dispõe sobre criação do Conselho das Cidades, órgão colegiado, de caráter consultivo e propositivo (FEIRA DE SANTANA, 2015). Contudo, desde a sua criação até o presente ano não tem tido um papel ativo frente às demandas da cidade, aspectos que, todavia, não serão abordados neste texto.

Diante a todas essas leis, apesar de apresentação de muitos elementos referentes à política habitacional, não foi possível reconhecer uma relação mais ampliada com vazios urbanos. Com exceção do PLHIS, de 2012, que em seu artigo 34 sinaliza em seu inciso II a “[...]ocupação dos vazios urbanos e

intervenção em áreas passíveis de urbanização, localizados na zona urbana”, como uma prioridade do planejamento habitacional (FEIRA DE SANTANA, 2012a).

Percebe-se, portanto, que a relação entre vazios urbanos e políticas habitacionais merece ser contextualizada, problematizada e, o mais importante: que sejam geradas proposições eficazes. A omissão é preocupante, porque deixa claro que não houve, nem está havendo qualquer articulação entre as necessidades da Política Municipal de Habitação e a edificação ou parcelamento de terrenos ociosos, como determina o Estatuto da Cidade, dentro do perímetro urbano, que estão à espera de valorização.

4.2 A REALIDADE DA CARÊNCIA HABITACIONAL EM FEIRA DE SANTANA

Ao discutir a complexidade que permeia o suprimento da necessidade habitacional, seja no âmbito público quanto no privado, é fundamental a construção de um diagnóstico criterioso que contemple desde as mudanças na estrutura das famílias na contemporaneidade, à identificação de quantas famílias não possuem unidades habitacionais. Ou seja, se torna mister não abrir mão de indicadores que revelem aspectos qualitativos e quantitativos dessa carência.

Atualmente, a metodologia mais utilizada para o cálculo do déficit habitacional foi criada pela Fundação João Pinheiro (FJP), em 1995, que utiliza enquanto fonte de dados a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e os censos do IBGE (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015). Adotada oficialmente pelo Governo Federal, essa metodologia desmembra as necessidades habitacionais em déficit por incremento de estoque (déficit habitacional) e o déficit por reposição do estoque (inadequação dos domicílios).

De acordo a Fundação João Pinheiro (2014, p.7-8), há distinção entre esses dois tipos de déficit, pois, enquanto o déficit habitacional demonstra “[...]a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento [...]” as informações referentes à inadequação de moradias apontam “[...] problemas na qualidade de vida dos moradores: não está relacionada ao dimensionamento do estoque de habitações e sim às suas especificidades internas”.

Mesmo sendo a mais utilizada, o uso da metodologia da FJP, se for feita comparação com outras realidades, é questionada por alguns pesquisadores, como Alves e Cavenaghi (2006, p.258-259), principalmente pela composição de sua metodologia, pois “[...] comparou dados do Brasil com dados dos Estados Unidos e da Argentina (mas interpretou de maneira equivocada os números)”. Essa escolha implicou em incongruências, já que as metodologias não são comparáveis entre si, porque “[...] a forma de coleta de dados e a definição das variáveis são diferentes entre os países, e segundo lugar, porque elas foram construídas com propósitos diversos”.

Todavia, apesar das críticas, é a mais usada e também foi uma das fontes de dados deste estudo, pois diversos governos, de todas as esferas, contam com ambos os déficits para construção dos mais variados programas voltados principalmente de famílias de baixa renda. Ademais, adverte-se que será dada atenção maior ao déficit habitacional, pois a perspectiva desenvolvida gira em torno do uso de vazios urbanos para a construção de novas unidades.

4.2.1 Déficit habitacional

Um dos primeiros estudos realizados no Brasil sobre o déficit habitacional no país foi constituído pela Fundação João Pinheiro, em 1995, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), sendo esse baseado no Censo de 1991. Desde então, a metodologia adotada vem passando por alterações, a fim de incorporar críticas e sugestões e assegurar que aquela seja cada vez mais clara e fiel à realidade habitacional do Brasil (MAGNABOSCO, CUNHA, GARCIA, 2012; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015).

Pautados pelas análises da Fundação João Pinheiro (2015), é possível afirmar que quando se discorre sobre o déficit habitacional aborda-se diretamente a ausência de estoque de moradias, ao mesmo tempo ao fato de muitas famílias morarem em uma mesma unidade e em condições precárias, sejam essas quanto aos aspectos físicos, como também à infraestrutura oferecida no seu entorno.

Nesse sentido, para a composição qualitativa e quantitativa do valor desse indicador, são considerados quatro componentes: a) domicílios rústicos: número de unidades sem paredes de alvenaria ou madeira aparelha; b) coabitação familiar: número de domicílios com mais de uma família residindo em uma mesma

casa, não por vontade própria; c) ônus excessivo com aluguel: número de famílias com renda de até três salários mínimos que gastam mais de 30% da sua renda com aluguel; d) adensamento excessivo de moradores em domicílios alugados: número médio de moradores superior a três pessoas por cômodo (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015).

Apesar da metodologia da FJP ser reconhecida como a base das abordagens contemporâneas, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) também tem desenvolvido estudos voltados para mensuração do déficit, baseados em Gonçalves (1997). Segundo Magnabosco, Cunha, Garcia (2012, p.273), se trata de uma metodologia bem parecida, sendo que a do IPEA “[...] não considera déficit o adensamento excessivo (número de moradores por dormitório) e o comprometimento excessivo da renda domiciliar com o pagamento de aluguel”.

Em uma análise comparativa aos dados apresentados em 2010 (tabela 4) e 2012, pela pesquisa da Fundação João Pinheiro, o déficit nacional apresentado correspondia a 5.430 milhões de domicílios, sendo o Nordeste a segunda região com maior número da carência de moradias, 1,777 milhão de moradias, ou seja 32,7% do total (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015). Ou seja, houve uma queda, advinda principalmente do Programa Minha Casa Minha vida.

Tabela 4:
População Total e Urbana, Total de Domicílios particulares permanente e Déficit Habitacional -Brasil, Região Nordeste, Bahia, Feira de Santana- 2010

	População 2010	Urbana	Domicílios Particulares permanentes	Déficit
Brasil	195.200.000	160.925.792	57.324.185	6.644.713
Região Nordeste	53.081.950	38.821.246	14.922.901	2.111.517
Bahia	14.016.906	10.102.476	4.126.224	519.762
Feira de Santana	556.756	510.736	164.359	17.362

Fonte: IBGE, Censo Demográfico (2010)

Com relação ao estado da Bahia, especificamente sobre as necessidades habitacionais, das 23 cidades médias baianas, a qual se inclui Feira de Santana,

e é excluída a Região Metropolitana de Salvador, está se falando de 111.483 unidades em ano, sendo que dessas 84% constam nas áreas urbanas. Desse conjunto de cidades, o maior déficit em números absolutos está em Feira de Santana, que supera as 15 mil unidades (MATTEDI, 2014).

Quanto à resposta do poder executivo a essas demandas, ao considerar informações do governo municipal, de que, em 2005, os estudos da Fundação João Pinheiro apontavam um déficit de 17.734, atrelado ao fato de que foram contratados, até 2015, 43 empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida, independente do seu status (em construção, construídos mas não entregues e entregues), o que totalizam 16.606 unidades, a leitura a ser realizada é de que a cidade supostamente em pouco tempo, superaria esse déficit habitacional (ACORDA CIDADE, 2010).

Todavia, o cenário real revela que, apesar do número significativo de empreendimentos que foram construídos, o que é um aspecto importante a ser destacado, não houve a superação da falta de moradia, menos ainda de reais melhoras nas condições de vida de muitas famílias de baixa renda, que em geral ainda residem em condições precárias.

Portanto, mesmo que seja considerada essa pequena margem, entre os números apresentados, há várias discussões que permeiam esses dados, tais como os números de famílias que, de fato, necessitam de unidades, bem como problematizar a atuação das esferas frente ao programa em Feira de Santana.

5. CARACTERIZAÇÃO E ANÁLISE DOS VAZIOS URBANOS EM FEIRA DE SANTANA

O município de Feira de Santana é composto por um conjunto de vazios urbanos, nos termos adotados neste Relatório, extremamente variado em suas especificidades. Assim, à metodologia adotada neste trabalho, muitas informações surgiram, o que gerou dados relevantes, não somente para a política habitacional, como também para pensar a gestão e o planejamento do uso dos solos urbanos.

A princípio, com a utilização de imagem do Google Earth, por meio de delimitação dos terrenos, foram identificados 324 vazios urbanos, dentro do perímetro urbano real do município, intitulados por números de 1 a 324. Nessa primeira etapa, foi realizada uma busca analógica pela cidade de Feira de Santana, através de imagens aéreas, nas quais foram localizados os vazios, bairro a bairro. Como algumas imagens, por vezes, não favoreciam o reconhecimento dos vazios urbanos, em alguns casos, se fez necessária aproximações em “escala menor”, ou seja, acesso a imagens com mais detalhes, ao nível da quadra.

Todo esse procedimento foi realizado através da ferramenta SAS Planet, que permite através de serviços *online*, como o Google Earth, “[...] acessar uma base de mapas em cache quando o operador encontra-se distante do acesso à Internet” (SANTOS, 2017, p.6).

Importante sinalizar que o principal critério adotado, inicialmente, foi a inexistência de qualquer edificação ou utilização aparente. Com isso, por exemplo, praças ou campos de futebol não foram considerados como vazios urbanos, haja vista entendeu-se que os mesmos fazem com que a propriedade ou o terreno público, privado ou de uso coletivo, cumpra alguma função social.

Com a identificação dos vazios, sinalizados por marcadores identificados de 1 a 324, no Google Earth, se delimitou a área de cada vazio desenhando, nesta mesma imagem da íntegra da cidade, polígonos em cada um deles, também numerados de 1 a 324. Após essas demarcações, foi gerado um arquivo com essa imagem composta de vazios, nomeando-a de vazios_polígonos, na extensão Keyhole Markup Language (kml), pois o formato permite a utilização das

informações do Google Earth no Quantum Gis (Qgis)⁶. Logo após a composição do arquivo “vazios_polígonos” foi aberto no Qgis para que fosse realizada a conversão do arquivo vazios_polígonos, na extensão (kml) para a extensão Shapefile (shp), haja vista que no QGIS o formato kml pode ser visualizado, porém não formatado.

Realizada a conversão, a camada/shapefile passou a ser utilizadas para a composição dos mapas temáticos dispostos ao longo deste texto. Como base para os mapas criados foram utilizadas camadas/shapefile dos logradouros e dos bairros de Feira de Santana, sendo que a camada/shapefile dos logradouros não está presente em todos os mapas.

De posse dessa imagem com os 324 vazios identificados foram realizadas visitas à Secretaria Municipal de Planejamento, para que fosse possível encontrar informações detalhadas acerca dos terrenos delimitados. Para tanto, o secretário municipal de planejamento, Carlos Alberto Oliveira Brito, disponibilizou um dos seus técnicos, o Senhor Gabriel Almeida, funcionário há mais de 40 anos da Prefeitura local, para auxiliar nesse levantamento.

O procedimento adotado consistiu através das imagens em identificar a localização, a natureza do proprietário, as restrições ambientais e a centralidade. Na primeira visita, foi apresentada ao técnico a proposta, que prontamente se colocou à disposição para conceder as informações possíveis.

O que se percebeu no primeiro encontro foi que a ausência dos vazios urbanos nos seis novos bairros (CIS-Norte, Registro, Chaparral, Vale do Jacuípe, Pedra Ferrada e Mantiba), advindos da lei nº 75, de 20 de junho de 2013 (FEIRA DE SANTANA, 2013), dentro dos interesses da pesquisa, ocorreu dado o fato de que tais bairros estavam entrelaçados com espaços ainda quase que rurais.

De forma positiva, ao longo das três visitas subsequentes, se reconheceu a importância de trazer mais elementos ao mapa, como as regiões administrativas, as zonas de predominância e o novo perímetro urbano estabelecido, já que na Secretaria acima citada foi possível acessar mapas e tabelas com essas informações, nos dias 14, 20 e 28 de julho de 2016.

⁶ O Quantum Gis é Sistema de Informações Geográficas que possui código aberto e que permite criar, visualizar, editar mapas assim como analisar dados. Esse software pode ser utilizado em sistemas operacionais tais como Windows Linux, Unix, Mac OSX, suportando variados formatos de vetores, rasters e bases de dados (QGIS BRASIL, 2017).

Após as visitas, chegou-se a composição final do conjunto de vazios que seriam analisados e que atenderam as solicitações previamente apresentadas, ou seja, a pesquisa foi pautada em 324 vazios urbanos (ver mapa 1), em 37 dos 50 bairros (especificados na tabela 5) da cidade, com dimensões diversas. Importante chamar atenção para o fato de que há concentração de vazios urbanos em alguns poucos bairros, e em outros não foram encontrados nenhum. Apesar de significativo, não se trabalhou com a perspectiva de sub-bairros, expressos lei nº 75/2013, acima mencionada.

Em percentuais, os bairros Santa Mônica, Santo Antônio dos Prazeres, Subaé e Conceição concentram 27,38% (89 vazios) conforme disposto no mapa 2. Sendo que o Santa Mônica chama atenção, não apenas pelo número de vazios, mas, também, pelo fato ser um bairro com preço elevado do metro quadrado, segundo Preço médio (2016), e considerado com um dos mais “nobres” da cidade de Feira de Santana.

O bairro Santo Antônio dos Prazeres também merece destaque (ver mapa 3), pois está em expansão e, nos últimos anos, tem contado com a reativação do Aeroporto, localizado no bairro homônimo. Além disso, nos últimos quatro anos, contou com a implantação de empreendimentos do Minha Casa Minha Vida, sendo dois deles com mais de 1.000 unidades cada. Cabe ainda salientar que a Av. Sérgio Carneiro, que leva ao Aeroporto e compõe divisa com o Bairro Mangabeira, foi recentemente pavimentada.

Conforme a tabela 6, com base na delimitação das Regiões Administrativas, a Região I possui um expressivo número de vazios. Há, de fato, algumas particularidades nessa região: ela é a maior de Feira de Santana, no que se refere ao número de bairros, e boa parte deles é distante do Centro. Ressalta-se ainda que alguns desses bairros estão em ampla expansão, não somente na dotação de infraestrutura urbana, mas, principalmente, face à implantação de empreendimentos habitacionais.

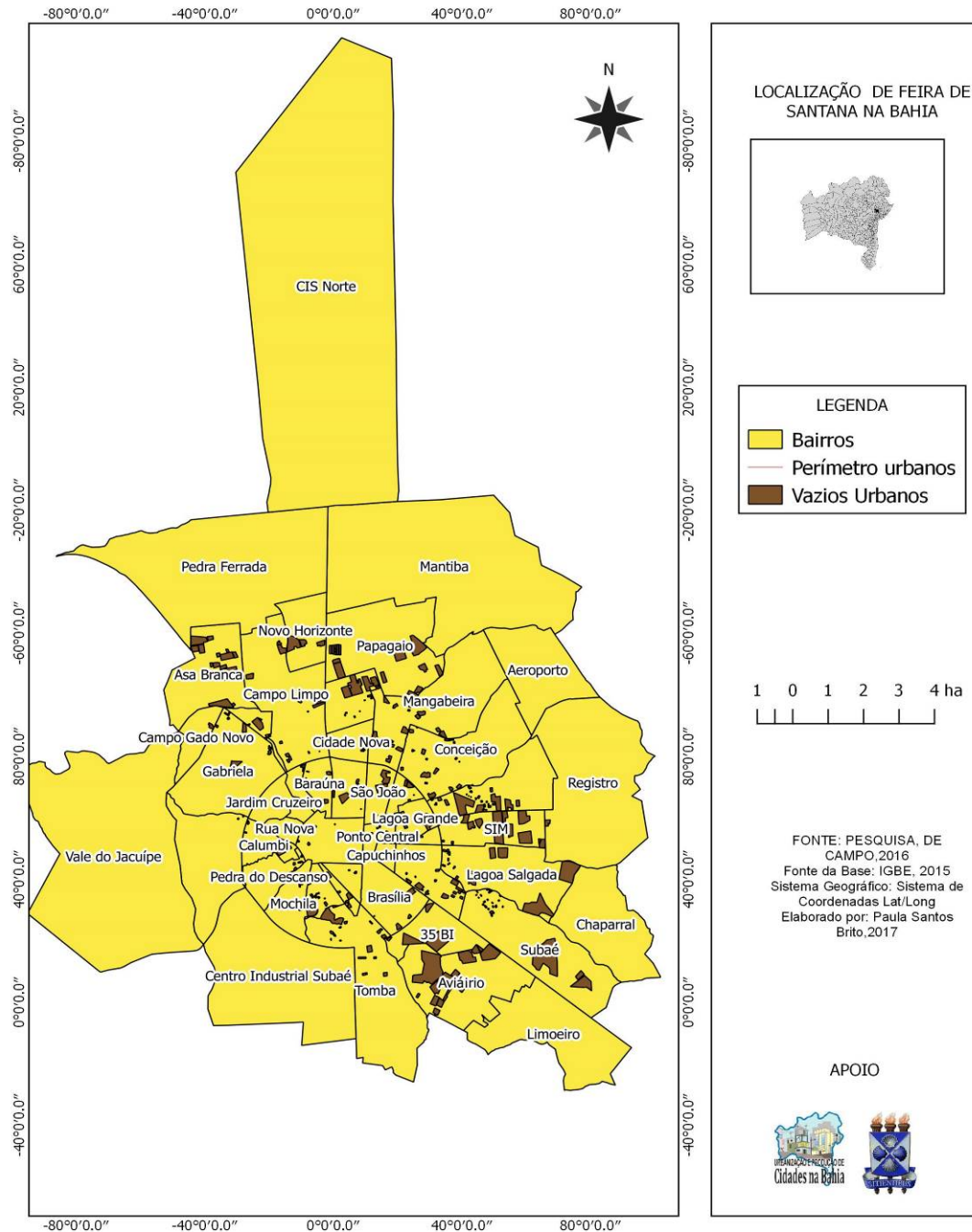
No que tange à centralidade, que se refere a relação entre o Centro principal de Feira de Santana e os bairros que possuem vazios urbanos, têm-se o Novo Horizonte, Asa Branca e o Santo Antônio dos Prazeres que estão distantes do Centro e possuem vazios urbanos, os quais concentram 13,88% (45 vazios) e estão todos fora do Anel de Contorno.

Tabela 5:
Quantidades de Vazios e Percentuais, por bairros, Feira de Santana-
Bahia, 2016

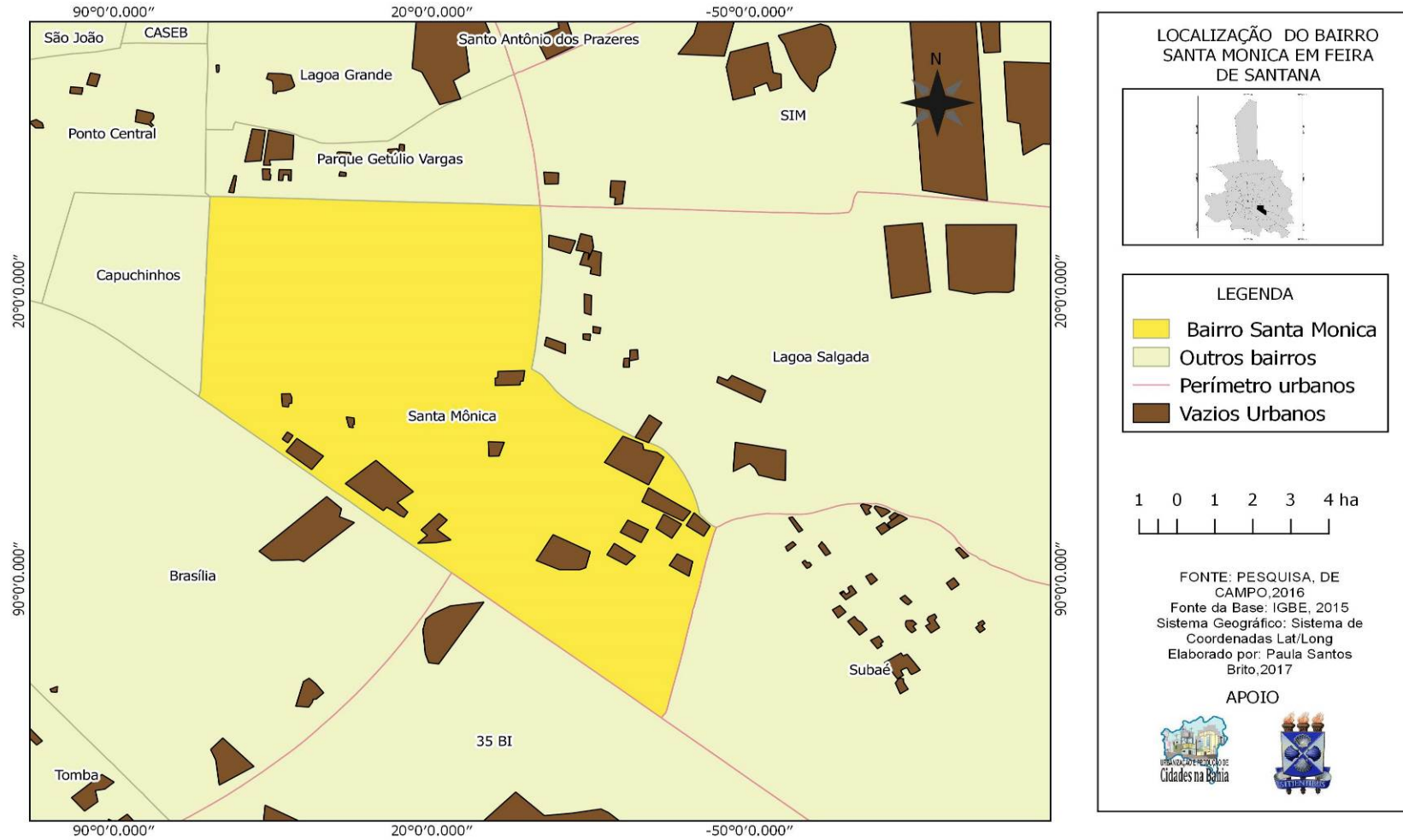
BAIRRO	QUANTIDADE DE VAZIOS	PERCENTUAL (%)
Campo do Gado Novo	1	0,31
Registro	1	0,31
Nova Esperança	2	0,62
Sobradinho	2	0,62
Calumbi	3	0,93
Novo Horizonte	3	0,93
São João	3	0,93
Serraria Brasil	3	0,93
Brasília	4	1,23
Lagoa Grande	4	1,23
Pampalona	4	1,23
Ponto Central	4	1,23
Queimadinha	4	1,23
35 ° BI	5	1,54
Muchila	5	1,54
Olhos D' Agua	5	1,54
Pedra do Descanso	5	1,54
Baraúnas	6	1,85
Caseb	6	1,85
Cidade Nova	7	2,16
Jardim acácia	7	2,16
Centro	8	2,47
Parque Getúlio Vargas	9	2,78
Gabriela	10	3,09
Sim	11	3,40
Aviário	12	3,70
Campo Limpo	13	4,01
Parque Ipê	13	4,01
Mangabeira	14	4,32
Asa Branca	15	4,63
Tomba	15	4,63
Lagoa Salgada	16	4,94
Papagaio	16	4,94
Santa Mônica	16	4,94
Conceição	22	6,79
Subaé	24	7,41
Sto. Antônio dos Prazeres	26	8,02
TOTAL	324	100

FONTE, Pesquisa de Campo, 2016

MAPA 1: LOCALIZAÇÃO DOS VAZIOS URBANOS EM FEIRA DE SANTANA, 2016



MAPA 2: CONCENTRAÇÃO DE VAZIOS URBANOS NO BAIRRO SANTA MONICA, 2016



MAPA 3: CONCENTRAÇÃO DE VAZIOS URBANOS NO BAIRRO SANTO ANTONIO DOS PRAZERES, 2016

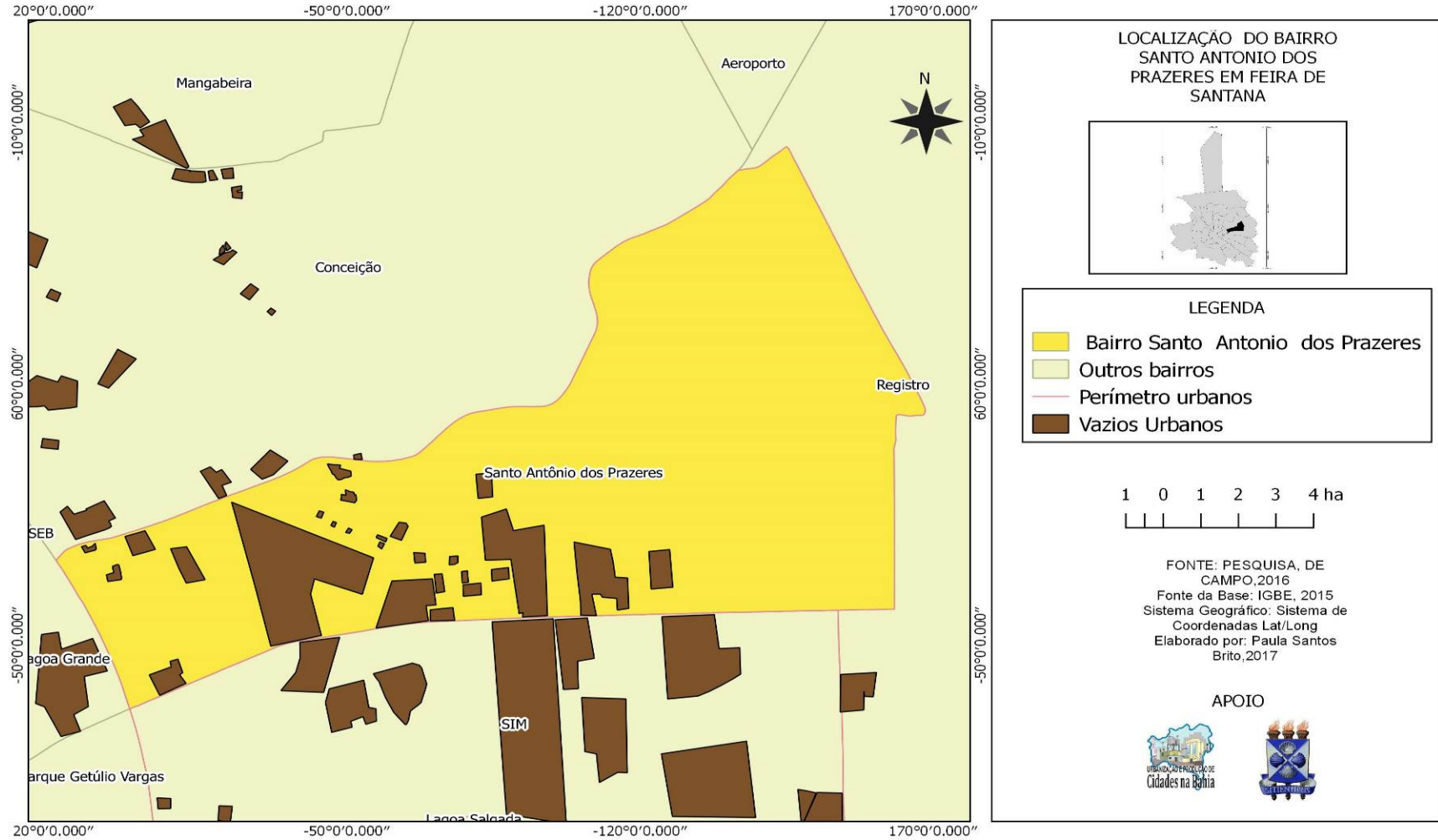


Tabela 6:
Quantidade de Vazios e Percentuais, por regiões administrativas, Feira de Santana- Bahia, 2016

Região Administrativa	Quantidade de Vazios	Percentual
I (Aeroporto, Mangabeira, Conceição, Rosário, Caseb, Stº Antonio dos Prazeres, Lagoa Grande, Sim, Parque Getúlio Vargas, Capuchinhos, Sta. Mônica, Lagoa Salgada, Subaé, CIS Norte, Centro)	157	48%
II (35º BI, Aviário, Brasília, Tomba)	36	11%
III (Pedra do Descanso, Serraria Brasil, Jardim Acácia, Muchila CIS, Olhos D'Água)	25	8%
IV (Novo Horizonte, Asa Branca, Calumbi, Campo Limpo, Pampalona, George Américo, Jardim Cruzeiro, Cruzeiro, Gabriela, Sobradinho, Nova Esperança, Campo do Gado Novo)	59	18%
V (Papagaio, Parque Ipê, Cidade Nova, Queimadinha, São João, Ponto Central, Mantiba, Vale do Jacuípe, Chaparral, Registro, Pedra Ferrada)	48	15%

FONTE: Pesquisa de Campo, 2016

Quando se considera os bairros que possuem limites diretos com o centro da cidade, têm-se 12 bairros que concentram cerca de 16,66% (54 vazios), com dimensões menores se comparadas a média (1,03 km²). O que por consequência torna notória a ausência de terras disponíveis, dentro do que é analisado nesta pesquisa, próximas próximos ao Centro.

Outro aspecto que chama atenção é o fato de mesmo que esses bairros façam divisa com o Centro, os vazios existentes apresentam distâncias consideráveis do Centro e estão muito mais próximos do Anel Viário que circunda parte importante da cidade de Feira de Santana.

Ao considerar os bairros que possuem um conjunto de vazios abaixo da média, em números, têm-se 22 bairros que concentram 28,31% (92 vazios), sendo que desses 16 estão dentro do Anel de Contorno.

Quanto à localização de alguns dos vazios em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), com base no Plano de Habitação de Interesse Social do município (FEIRA DE SANTANA, 2012b), se reconheceu que, dentre as zonas, estão presentes cinco bairros (com vazios apontados nesta pesquisa), que na sua totalidade são áreas de ZEIS: Santo Antônio dos Prazeres, Campo do Gado Novo, Conceição, Lagoa Grande, e Mangabeira. Tal constatação é um aspecto muito positivo, pois esses bairros reúnem 20,68% (67 vazios); ou seja, o que pode inibir parcialmente a especulação imobiliária, já que são áreas destinadas a habitação de interesse social.

A realização da intersecção do tamanho das áreas dos vazios com o tamanho dos bairros torna possível reconhecer que os maiores vazios estão inseridos em bairros que estão entre dos dez maiores da cidade (mapa 4).

Um dado significativo reside no fato de que cinco desses estão um ao lado do outro (35º Bl, Aviário, Subaé, Lagoa Salgada, Sim e Santo Antônio dos Prazeres), o que reflete a composição de uma área com amplo número de terrenos desocupados passíveis à especulação imobiliária. Nessa extensa área é possível identificar na cidade número significativo de condomínios habitacionais, sejam esses em construção ou já construídos.

É notório reconhecer que um dos maiores entraves para o atendimento ao déficit habitacional é o preço das terras. Por isso, um dos aspectos questionados para a composição dessa caracterização foi a posse das propriedades. Nas visitas realizadas, não se buscou nomear os proprietários, apenas se ateve em reconhecer se eram públicas ou privadas. Com isso, foi possível reconhecer que 89% são privados e 11% são públicos, sejam federais, estaduais ou municipais.

Tais dados chamam muita atenção, sobretudo porque isso pode vir a traduzir um entrave para a população com baixa renda, despossuída de moradia; ou seja, eles estão vulneráveis ao mercado para ter acesso, bem como ao Estado para fomentar esse acesso. Para além na natureza do proprietário, é preciso sinalizar que na maioria desses estão as maiores propriedades, reconhecidas de forma genérica pelas imagens.

Ao considerar a dimensão dos bairros que possuem vazios urbanos (171,1 km², ou seja 17110 hectares) e a dimensão total dos vazios (aproximadamente 10 km², o que corresponde a 1000 hectares) foi possível identificar que há um percentual de 6% de área ociosa. Para chegar a esses valores foram

desconsiderados todos os bairros em que não foram identificados vazios, haja vista que, dessa forma, se obteriam dados mais representativos.

A análise quando se leva em consideração o número absoluto é relativamente pequena em relação à cidade, todavia cabe apontar alguns aspectos. O primeiro é destacar que a pesquisa realizada não identificou todos os vazios existentes, porque excluiu aqueles relacionados às áreas periurbanas ou claramente rurais: ou seja, é concreta a chance de haver uma variação nesses números, da mesma forma que esses vazios urbanos podem ter sofrido mudanças no que se refere a sua condição de ocioso.

O segundo ponto que merece atenção é o fato de que os maiores vazios urbanos se encontram mais próximos da área rural e, em contrapartida, os menores encontram-se mais próximos do Centro. Isso está relacionado ao próprio processo de expansão urbana e o adensamento das áreas mais centrais.

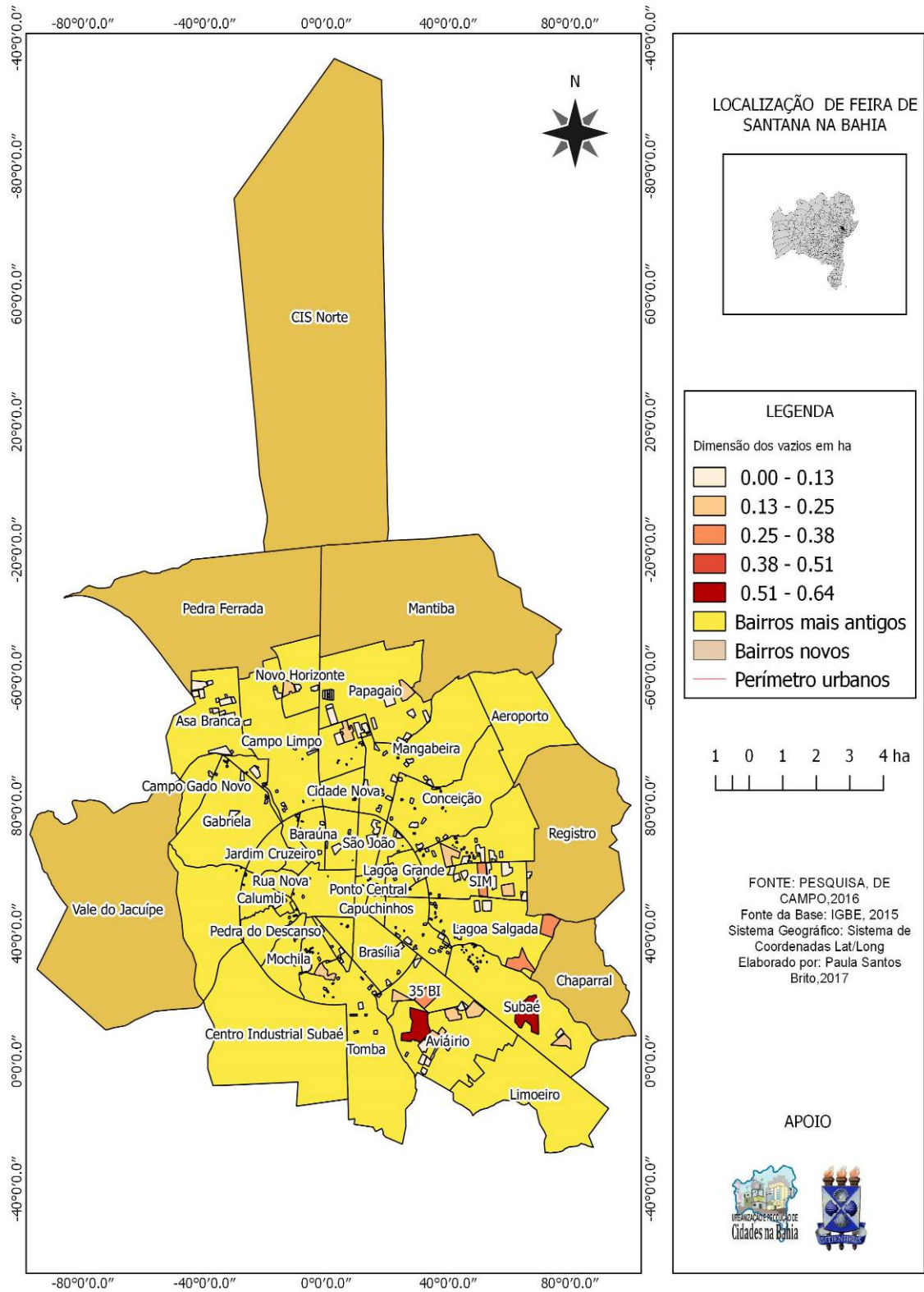
O terceiro, e não menos importante, é observar que sinalizar a existência de 10 km² de vazios é reconhecer uma extensão de terra urbana na qual não se cumpre a função social da propriedade, porque está privada de ser utilizada e não é usufruída pela sociedade, na mesma intensidade em que clama em caráter de urgência a atuação do poder público, através da aplicabilidade dos instrumentos urbanísticos, a fim de evitar sua disponibilidade para a especulação imobiliária.

5.1 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE VS. VAZIOS URBANOS NA CIDADE

Conforme discussão anteriormente realizada no Capítulo 2, o conceito de função social da propriedade, ora adotado, perpassa pelo dever dos proprietários em usufruir dessas áreas de forma a atender interesses sociais, favorecer a justiça social e combater a concentração de riquezas. O que não implica em negar o direito individual sobre a terra, garantido constitucionalmente, mas impõe o dever de não manter as propriedades ociosas por longos períodos (PIRES, 2007; FARIAS 2012).

O conceito, portanto, prima pelo interesse coletivo e torna claro que, ainda que o direito individual não seja negligenciado, o proprietário não detém o domínio absoluto do uso do imóvel. O que implica em dizer que o usufruto dos imóveis deve contribuir com o aprimoramento do espaço urbano, em resposta aos anseios da sociedade na conquista pelo direito à cidade (SAINT; LEIDENS, 2006).

MAPA 4 : DIMENSÃO DOS VAZIOS URBANOS NA CIDADE DE FEIRA DE SANTANA, 2016



No caso específico de Feira de Santana, diante os dados expostos na subsecção acima, não há muitas dúvidas de que a cidade não foge do cenário nacional, no qual grandes faixas de terras urbanas, dentro do perímetro real da cidade, encontram-se ociosas e, devido a sua localização, possuem alto valor de mercado, haja vista que estão majoritariamente em “bairros nobres”, a exemplo do bairro Sim.

Ao tomar esse bairro como referência está-se falando de uma área que é composta não somente por muitas terras guardadas como reserva de valor, mas, também, por muitos condomínios de alto padrão, dispostos principalmente pela sua principal via, a Av. Artêmia Pires, conhecida antigamente como Estrada São Roque, e que compõe a divisa entre o Sim e o bairro Santo Antônio dos Prazeres. De acordo com o mapa 5, é possível a comprovação desse fato, ao reconhecer que, no entorno avenida, foi possível identificar uma quantidade considerável de vazios.

Além do alto número de vazios existentes é possível reconhecer que após a Av. Artêmia Pires ter sido asfaltada, o que ampliou assim a sua capilaridade para os bairros vizinhos, bem como para o centro, além da disposição de nova linha de ônibus e implantação, de uma Instituição de Ensino Superior, o número de condomínios cresceu de forma expressiva, mesmo considerando sua distância do Centro da cidade de Feira de Santana.

Importante dizer também que o bairro Sim não é acessível a qualquer família de classe média, com boas condições para manter-se nele, sem a necessidade de sair do seu entorno, pois os serviços ofertados não são de fácil alcance tais extratos de renda, a exemplos de academias de alta padrão, escolas particulares, escolas de tênis, lanchonetes, restaurantes, espaços para eventos etc.

Acontece, então, no bairro Sim, algo que tem sido identificado nas cidades médias brasileiras, que é a constituição de novas morfologias nas periferias urbanas. Em tempos anteriores, a periferia, no sentido do que é distante do centro, era vista exclusivamente no Brasil como uma área pobre, residência sobremodo dos estratos de baixa renda. Todavia, nas últimas décadas, tais áreas passaram a ser objeto de interesses fundiários e imobiliários, na mesma intensidade que atraíram as classes de média e alta rendas, o que requalificou

completamente parte da morfologia urbana, em todos os seus aspectos. O que por consequência comprova que o espaço urbano periférico se tornou/é instrumento para produção de pobreza ou riqueza, na medida em que a forma como a cidade está geograficamente organizada pode atrair ou repelir determinadas frações das classes (SPOSITO, 2004).

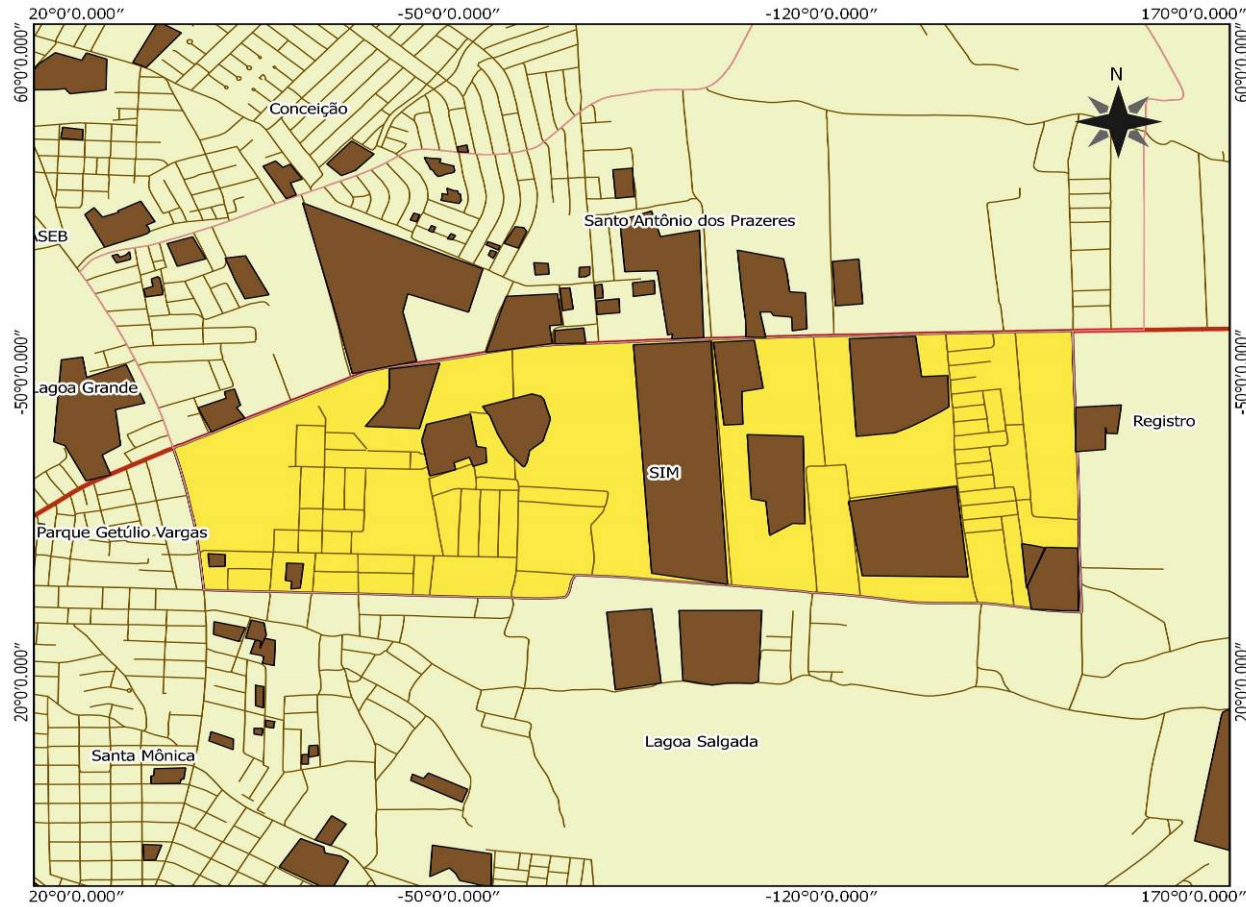
Quanto a utilização dos vazios em prol da construção de habitações de interesse social, o Sim seria um bairro em potencial para a construção de alguns conjuntos, inclusive, de grandes dimensões, dada a área dos terrenos disponíveis que totaliza 0,913 km². A questão reside no fato dessas terras serem privadas, ou seja, estão servindo como reserva de valor. E apenas a aplicabilidade dos instrumentos urbanísticos, previstos no Estatuto da Cidade, dariam os contornos para essa alternativa. Aspecto que coloca em evidência a necessidade da cidade de Feira de Santana discutir a revisão do seu Plano Diretor e prever instrumentos que possam coibir tais ações especulativas

Outro bairro com interessante disposição de vazios urbanos é o Subaé (ver mapa 6), que possui uma área extensa, sendo que dois são constituídos por grandes extensões de áreas sem logradouros. O detalhe reside no fato de que, dentre os 24 vazios sinalizados, 87,5% (21 vazios) são concentrados em uma área do bairro, em geral com dimensões bem abaixo da média (0,0072 km²) daqueles encontrados por esta pesquisa, conforme exposto pelo mapa 7.

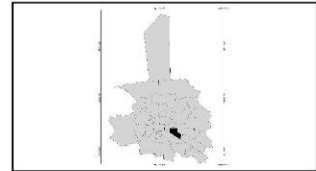
Conforme elementos apontados, é pertinente não desconsiderar que trata-se de uma área industrial e que traz nas suas características físicas resquícios de uma espaço que já foi amplamente ocupado pelos trabalhadores das indústrias todavia, que foram morar em outro bairros, haja vista as mudanças no contexto econômico da cidade, sobretudo no que tange ao número maior de oportunidades de emprego em outras atividades econômicas, a exemplo do setor de prestação de serviços.

Além desses aspectos, por se tratar uma área com predomínio da atividade industrial, de fato, coloca em xeque o potencial para a construção de habitações de interesse social, principalmente, pelos aspectos ambientais, ou melhor, pelos aspectos danosos causadas pelas indústrias como a poluição de rios e face a emissão de gases poluentes (FREITAS, 1998).

MAPA 5: CONCENTRAÇÃO DE VAZIOS URBANOS NO BAIRRO SIM, 2016

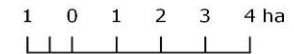


LOCALIZAÇÃO DO BAIRRO SIM EM FEIRA DE SANTANA



LEGENDA

- Av Artemia Pires
- Bairro SIM
- Outros bairros
- Perímetro urbanos
- Vazios Urbanos
- Vias

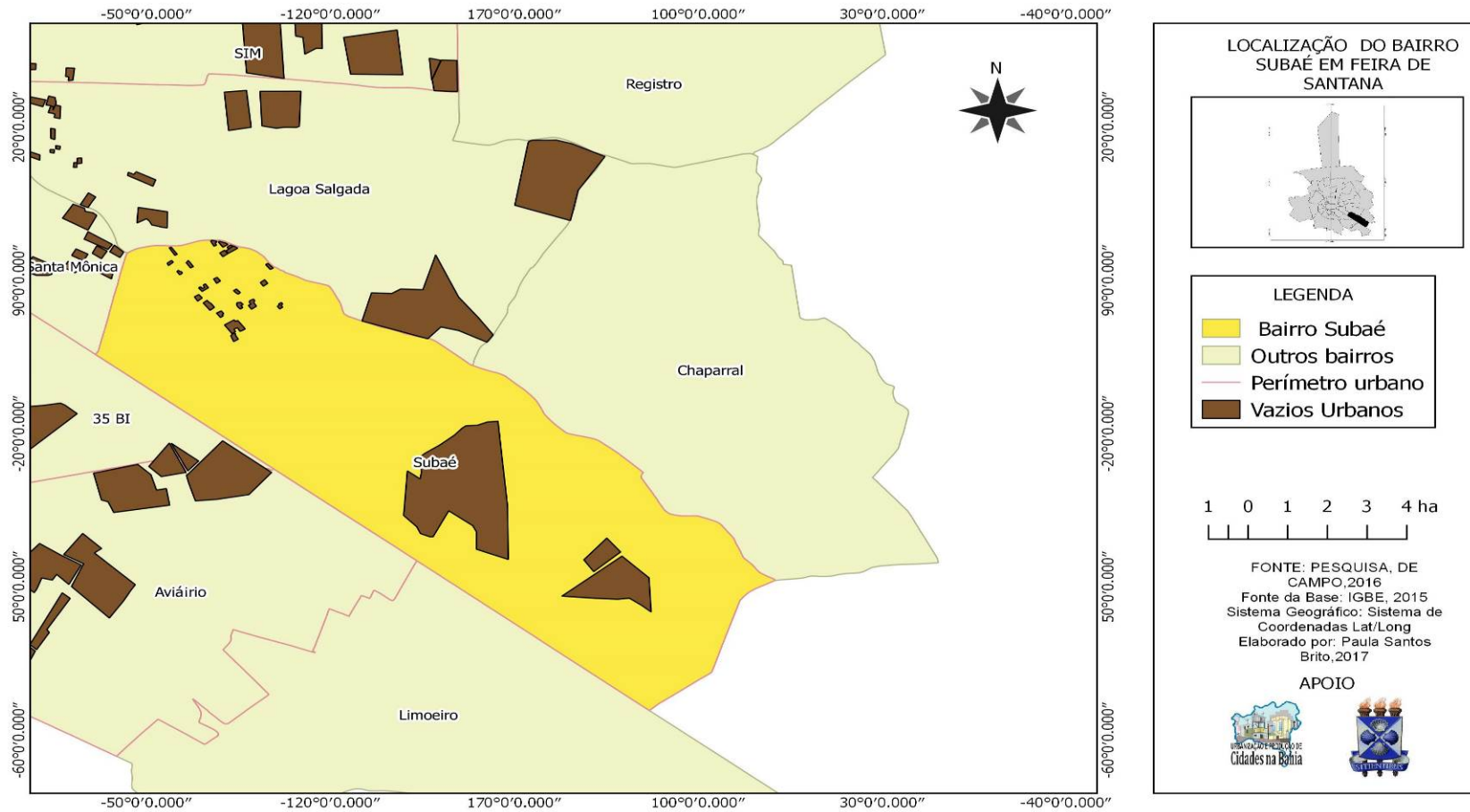


FONTE: PESQUISA, DE CAMPO, 2016
 Fonte da Base: IGBE, 2015
 Sistema Geográfico: Sistema de Coordenadas Lat/Long
 Elaborado por: Paula Santos Brito, 2017

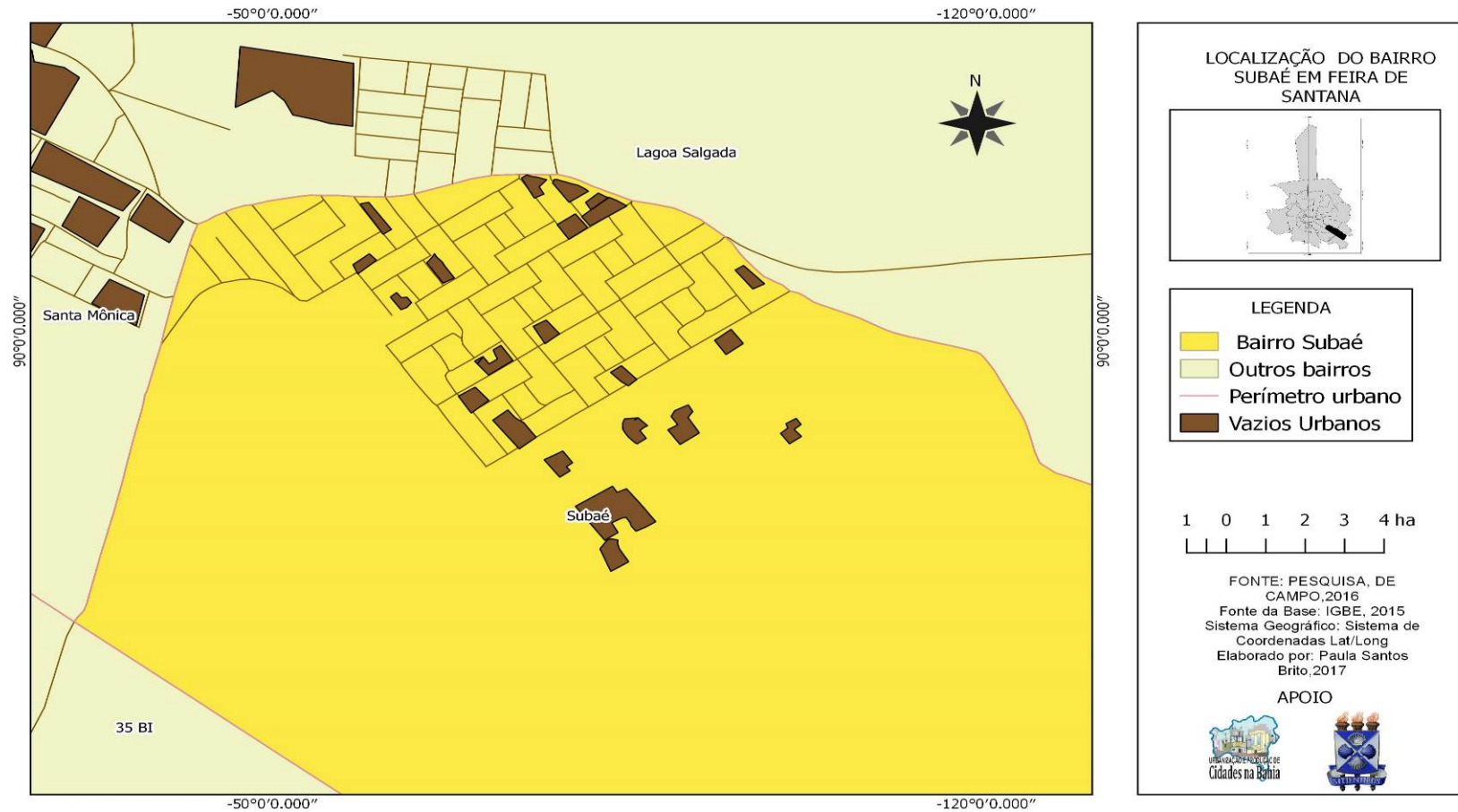
APOIO



MAPA 6: CONCENTRAÇÃO DE VAZIOS URBANOS NO BAIRRO SUBAÉ, 2016



MAPA 7: CONCENTRAÇÃO PORMENORIZADA DE VAZIOS URBANOS NO BAIRRO SUBAE, 2016



Com isso, volta-se a chamar atenção para a importância da atualização do Plano Diretor, com ênfase ao Zoneamento Urbano, pois esse favorecerá a incidência de diretrizes específicas para cada tipo de área e atuará diretamente sobre questões no tocante a proteção de áreas inadequadas à ocupação urbana, como as industriais, crescimento ordenado da cidade, o uso do solo etc.

O Relatório ora apresentado apenas comprovou o que hipoteticamente era previsível e reconhece que, da possibilidade de limites diante da escolha metodológica, muitos outros vazios poderão ser encontrados, sobretudo, se se considera além dos terrenos vazios, os terrenos ocupados que, todavia, não cumpram a função social da propriedade urbana. Em alguns casos, acredita-se que mesmo que sejam superadas as limitações metodológicas, seria pouco provável identificar muitos outros terrenos vazios, dentro dos recortes estabelecidos nesta pesquisa, em áreas a exemplo do bairro Rua Nova, por aspectos como a densidade da ocupação por metro quadrado.

Cabe chamar atenção, também, a relativa ausência de vazios em quatro dos seis novos bairros incorporados ao perímetro formal da Cidade de Feira de Santana, em destaque no mapa 8. O que se deve destacar é que esses bairros, por estarem nas franjas do perímetro real da cidade, ou seja, se mesclam com terras de uso agrícola, muito mais se relacionam às áreas rurais. O único que integrou os vazios em análise foi o bairro do Registro, com apenas um vazio em meio a uma área um pouco adensada de casas e vias.

A discussão ora apresentada, referente à função social propriedade versus os vazios urbanos, torna latente a necessidade que Feira de Santana possui em discutir algumas questões, tais como a compreensão sobre os princípios que devem nortear o entendimento sobre função social propriedade urbana.

Na mesma direção precisa problematizar não somente os vazios urbanos reconhecidos enquanto áreas ociosas, objeto desta pesquisa, mas também as diversas áreas com edificações que não cumprem sua função social. Igualmente, problematizar a possibilidade de intervenções junto a essas edificações que estão localizadas em áreas dotadas de infraestrutura, e que geram custos, riscos sociais e estão nessa condição ociosa por décadas, a espera de maior valorização, o que permite que o interesse coletivo seja sobreposto pelos interesses individuais, sem querer desqualificar a relevância constitucional de assegurar esse último ao proprietário.

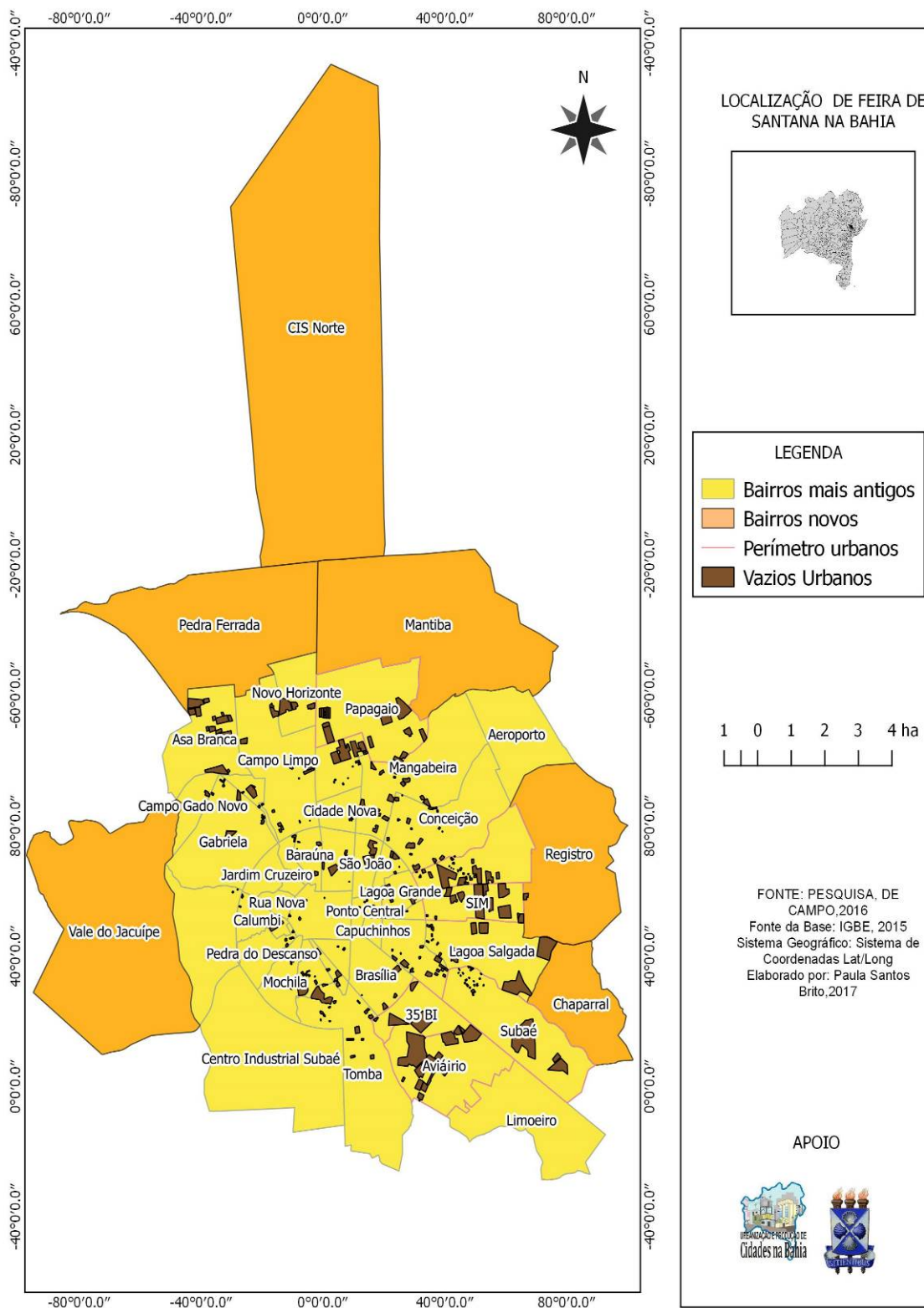
Para tanto, Feira de Santana deve aproveitar o momento atual, no qual um novo Plano Diretor será discutido pela sociedade, para provocar audiências públicas, nas quais sejam postos em pautas, junto à sociedade, itens de interesse coletivo, como um novo zoneamento urbano, o que deve nortear a ideia de função social da propriedade, o uso dos dispositivos do Estatuto da Cidade no que tange aos instrumentos urbanísticos, a requalificação dos normativos vigentes, todos pautados na conjuntura atual da cidade, que deve primar pelo direito de forma ampla e irrestrita.

5.2 NA BUSCA POR ALTERNATIVAS: VAZIOS URBANOS E PROMOÇÃO DE POLÍTICA HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL EM FEIRA DE SANTANA

Enquanto parte inicial desta pesquisa, a identificação e caracterização dos vazios encontrados foram realizadas, o que demonstra claramente que de fato há terras subutilizadas passíveis de ações emergenciais por parte do poder público. Porém, ao fazer uma análise sobre os vazios urbanos encontrados e da possibilidade de construção de habitações de interesse social nesses terrenos, se reconheceu que para a utilização dessas áreas para fins de habitação outras discussões precisam ser previamente realizadas, principalmente no que se refere a implementação de uma legislação que dê ênfase à aplicação de alguns instrumentos urbanísticos previstos pelo Estatuto da Cidade.

A correlação entre os instrumentos urbanísticos e vazios urbanos é muito estreita, sobretudo porque os primeiros têm potencial para atenuar os efeitos do segundo, como alternativa coerente para o cumprimento da função social da propriedade, que é influenciada por diversos elementos, como a natureza dos vazios e os interesses dos proprietários e dos gestores públicos. Não se trata de pensar que a atuação de qualquer gestor público frente a ociosidades de terrenos será um embate simples e de resolutividade em curto prazo, afinal está-se de falando em grandes propriedades, possivelmente com altos valores de mercado, que representam a materialização da apropriação da riqueza socialmente produzida. No entanto, tratam-se de práticas que cerceiam, de alguma forma o direito do acesso à terra a muitos cidadãos, em detrimento de interesses individuais.

MAPA 8: NOVOS BAIRROS DE FEIRA DE SANTANA, 2013



Conforme o Estatuto da Cidade, na identificação de terras subutilizadas, cabe inicialmente à aplicação do parcelamento, edificação e utilização compulsório, instrumento urbanístico que visa delimitar prazos e condições para a implementação de ações nas propriedades subutilizadas, ou não utilizados. O entendimento sobre subutilização perpassa pelo não aproveitamento mínimo previsto no Plano Diretor ou em legislação dele decorrente (BRASIL, 2011; CARVALHO, 2013);

Na ausência do cumprimento da edificação ou utilização compulsório, a orientação é aplicar o segundo instrumento, que é denominado como IPTU progressivo no tempo, que, de forma coercitiva e progressiva, amplia anualmente o valor da alíquota até cinco anos consecutivos. A estratégia é onerar, através de tributo extrafiscal, o proprietário que resiste em atender as obrigações urbanísticas postas pelo governo municipal (CARVALHO, 2013).

Após cinco anos da aplicação do IPTU progressivo no tempo, sem mudanças na condição da propriedade, a orientação do Estatuto da Cidade é a execução da desapropriação do imóvel com pagamento⁷ em dívidas públicas⁸, que consiste em uma intervenção que promove à transferência da posse do patrimônio público para o Estado.

A priori, o alto percentual de propriedades privadas dos vazios encontrados em Feira de Santana (89%) implica, via de regra, na necessidade adensada da discussão coletiva sobre a aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, que visam essencialmente à requalificação dos princípios do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano na direção por uma cidade socialmente mais justa. Enquanto todos esses processos que envolvem a aplicação dos instrumentos não acontecem, o terreno continuará ocioso e, a depender das transformações que aconteçam, irá adquirir progressivamente maior preço de mercado e gerar mais efeitos danosos à proposição de habitações de interesse social na cidade.

⁷ Conforme o art. 5º, XXIV, da Constituição Federal, a indenização advinda de desapropriações devem ser realizadas previamente, assim como serem justas e pagas em dinheiro (BRASIL, 1998).

⁸ De acordo Carvalho (2013, p.142), títulos de dívidas públicas são “documentos emitidos pelo Poder Público como meio de obtenção de recursos, os quais permitem a seu detentor o resgate futuro com o pagamento, pelo entidade pública emitente, de acréscimos relativos a juros e correção monetária”. Ainda segundo o autor, o título só pode ser emitido depois da aprovação do Senado Federal, o qual pode impedir o município de promover a desapropriação urbanística.

Com relação aos terrenos públicos, tem-se a singularidade de não pertencer às posses do poder municipal, a exemplo dos vazios no Bairro 35º BI que pertencem às esferas federais ou estaduais, o que limita, em parte, o poder da gestão municipal em atuar facilmente sobre os mesmos.

Atrelado a isso ressalte-se que a cidade de Feira de Santana contém uma legislação urbana vigente muito antiga e defasada, conforme apontado no capítulo 4, que sofreu pequenas alterações no tocante aos instrumentos urbanísticos e torna incipiente o poder de atuação o município, na conjuntura atual, sobre os vazios urbanos existentes.

Perante as evidências apontadas, pensar sobre Feira de Santana e os instrumentos urbanísticos expõe a necessidade de reconhecer os esforços que devem priorizar a atuação do poder municipal junto as propriedades que não são públicas na cidade: ou seja, é preciso problematizar minuciosamente sobre os instrumentos urbanísticos para obter resultados na sua aplicabilidade e regulamentá-los no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Com isso, pensar também se os seus efeitos irão, de fato, assegurar a função social da propriedade ou apenas serão paliativos.

Dentre das estratégias propostas para os vazios urbanos existentes nos bairros mais próximo do Centro, a sugestão é intensificar a aplicação instrumentos urbanísticos. Até porque são áreas em que as propriedades possuem maiores valores comparadas as propriedades mais distantes do Centro da cidade.

Assim, se sugere aplicar uma alíquota de IPTU diferenciada, que seja dependente diretamente de sua localização, das características e condições do terreno, para que os valores que as propriedades adquiram, em função do tempo, sejam pagos na mesma proporção em impostos.

Como uma contribuição aos interesses coletivos do poder municipal e da sociedade de Feira de Santana este Relatório traz como apêndice um shapefile, que será doado à Secretaria Municipal de Planejamento. Assim, caso avaliado como pertinente e útil, possa vir a auxiliar estudos futuros sobre vazios urbanos, para o planejamento da cidade, e sobretudo, para aplicação dos instrumentos urbanísticos.

Esse Sistema de Informações Geográfica foi pensado como um elemento técnico que pudesse essencialmente auxiliar em pesquisas votadas, *a priori*, para

entender os vazios urbanos de Feira de Santana. Todavia, após sua conclusão, se percebeu que as informações agregadas à tabela de atributos, cujo espelho está presente na figura 1, tais como dimensão dos vazios, localização dos vazios nos bairros e informação do proprietário, podem auxiliar em necessárias discussões como sobre o zoneamento da cidade, a formatação das regiões administrativas e tantos outros aspectos pertinentes ao planejamento urbano, sobretudo a aplicação de instrumentos urbanísticos junto ao Plano Diretor.

Quanto à sua descrição técnica, o shapefile apresentado possui como Sistema de Coordenadas Geográficas Datum SIGRAS 2000 e, como dito, apenas compreende o perímetro urbano real, não sendo realizados neste estudo delimitações sobre o perímetro urbano formal, instituídos após a lei. Quanto a sua tabela de atributos é composta pelos itens: Nome, Bairro, Área_Km² e Natureza.

Após a conclusão do shapefile se reconheceu também seu potencial para servir de base para diversos mapas temáticos, haja vista que mesmo atende a Lei Complementar nº 75, de 20 de junho de 2013, que regulamenta a atualização do perímetro urbano de Feira de Santana, na qual foram inclusos seis novos bairros. Por outro lado, gerou uma expectativa de que o mesmo seja aprimorado, atualizado, sobretudo, no que se refere aos vazios urbanos e sua condição como terrenos subutilizados.

Atrelado às considerações referentes aos instrumentos urbanísticos, às discussões do plano diretor e aos dados advindos do shapefile, o poder público não pode esquecer que sua atuação junto aos vazios deve considerar também a participação e ter o crivo da sociedade, que deve atuar ativamente sobre as formulações adotadas nas legislações municipais, até porque os instrumentos podem ser ferramentas para materialização dos objetivos, princípios e propósitos do Plano de Diretor.

Os gestores também deverão estar atentos para o que será feito com essas propriedades, caso se execute todos os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, até porque a transferência de um imóvel particular para o patrimônio público, se utilizado com adequação, permite não apenas assegurar o direito à moradia, como também o direito à cidade no sentido pleno.

No caso de Feira de Santana, especificamente sobre a forma como o poder público tem atuado perante a luta pelo direito à moradia, ou melhor, no sentido concreto da construção/cessão de unidades habitacionais, ao comparar os

períodos anteriores ao ano de 2009 com dados atuais, Feira de Santana demonstra, através das ações do poder público, face a articulação das suas três esferas, alguns avanços no que se refere à quantidade de unidades construídas para a execução da política habitacional local, ou melhor, do Programa Minha Casa Minha Vida (FEIRA DE SANTANA, 2014). Ainda que problemas sejam apontados nos resultados desses projetos, como a ausência de infraestrutura para atender a totalidade da nova demanda que surge no bairros (ARAUJO, 2016).

Entretanto, mesmo com o aumento da oferta de unidades habitacionais, ainda que novos programas sejam necessários, se faz relevante pensar que a construção de novas unidades em Feira de Santana talvez não seja uma estratégia prioritária para esse momento. A indicação apresentada é que seja feita uma avaliação sobre a forma como a política habitacional tem sido desenvolvida e sobre o que projetar para o futuro, a fim de evitar que recentes conjuntos habitacionais se tornem “vazios urbanos”, compostos não por terrenos ociosos, mas por terrenos com edificações abandonadas.

Para os bairros com números de vazios maiores ou de grandes dimensões, a questão agora talvez seja muito mais em torno de pensar ações voltadas a aplicabilidade dos instrumentos urbanísticos e, na mesma intensidade, estabelecer diálogos junto a esses proprietários para que se pense coletivamente saídas viáveis. Tal assertiva é defendida pelo fato de seis bairros (Santo Antônio dos Prazeres, Conceição, Papagaio, Tomba, Asa Branca e Mangabeira), dentre os dez com maior número de vazios, por consequência, com grandes áreas vazias, foram contemplados, nos últimos oito anos, com empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida, Faixa 1, compostos por até 2000 unidades (FEIRA DE SANTANA, 2014).

Para os bairros com quantidade inferior a nove vazios urbanos ou com menores dimensões, tais como Baraúnas, Cidade Nova e Muchila, que são compostos por muitas unidades habitacionais, mas não necessariamente com famílias de baixa renda, é pertinente o seu uso para construção de áreas públicas de lazer, que é uma carência da cidade de Feira de Santana, e/ou áreas verdes, equipamentos públicos como escolas, postos de saúde. Tais propostas são ventiladas porque se entende que essa opção pode nos bairros onde há poucos

vazios e muitas unidades habitacionais já construídas potencializar a oferta de serviços públicos aos que naquele bairro residem.

A questão que não pode ser esquecida é que a carência de moradias não pode ganhar resolutividade como operações matemáticas; ou seja, a existência dos vazios não incide diretamente em, obrigatoriamente, tê-los a disposição para a construção de conjuntos habitacionais. Até porque existe uma série de fatores humanos e materiais envolvidos que precisam ser garantidos para assegurar a qualidade e efetivação do direito à moradia, sobretudo do direito à cidade.

Figura 1: Print da tabela de atributo do shapefile dos vazios urbanos em Feira de Santana, 2016

	Name	Bairro	Area_Im²	Natureza
287	VAZIO 14	ASA BRANCA	0.013	Privado
192	VAZIO 99	CONCEIÇÃO	0.016	Privado
	VAZIO 98	CONCEIÇÃO	0.003	Privado
191	VAZIO 98	CONCEIÇÃO	0.003	Privado
184	VAZIO 97	CONCEIÇÃO	0.030	Privado
179	VAZIO 96	CONCEIÇÃO	0.001	Privado
157	VAZIO 95	CONCEIÇÃO	0.014	Privado
156	VAZIO 94	CONCEIÇÃO	0.012	Privado
155	VAZIO 93	CONCEIÇÃO	0.016	Privado
154	VAZIO 92	CONCEIÇÃO	0.001	Privado
153	VAZIO 91	CONCEIÇÃO	0.004	Privado
152	VAZIO 90	CONCEIÇÃO	0.004	Privado
282	VAZIO 9	ASA BRANCA	0.023	Privado
151	VAZIO 89	CONCEIÇÃO	0.001	Privado
150	VAZIO 88	CONCEIÇÃO	0.001	Privado
149	VAZIO 87	CONCEIÇÃO	0.003	Privado
148	VAZIO 86	CONCEIÇÃO	0.003	Privado
73	VAZIO 85	TOMBA	0.177	Privado
147	VAZIO 85	CONCEIÇÃO	0.002	Privado
72	VAZIO 84	TOMBA	0.001	Privado
146	VAZIO 84	CONCEIÇÃO	0.009	Privado

Organizado por: Paula Santos Brito, 2016

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após os caminhos percorridos até este momento, foi possível reconhecer a relevância de ter realizado esta pesquisa, pelo número limitado de discussões sobre vazios urbanos, bem como pela oportunidade de contribuir com tais reflexões para a cidade de Feira de Santana. Trazer componentes novos para o planejamento territorial de uma cidade pode favorecer, principalmente, a problematização de aspectos que passam despercebidos pela sociedade.

O fato de ser desenvolvida atrelada às compreensões do Serviço Social, do Urbanismo e da Geografia foi outro ponto que fez diferença, porque os olhares de tais campos dos saberes se complementaram. Da mesma forma que estimularam o acesso a outras literaturas, não antes buscadas pela autora.

As grandes limitações encontradas tiveram como denominador comum a ausência de publicização de dados e imagem atuais sobre a cidade de Feira de Santana. De fato, para esta pesquisa, boa parte do caminho percorrido foi favorecido pela visita *in loco* em uma das secretarias do município. Todavia, os momentos prévios, nos quais se utilizou o software livre ou até mesmo a busca por dados sobre a história da política habitacional local, foram etapas que deixam lacunas ou foram vencidas com um empenho maior.

Importante chamar a atenção para o fato de que Feira de Santana é uma cidade que não preserva bem sua história, sua memória, e não reconhece ou reconhece muito pouco a importância de preservar fontes de dados e informações sobre suas gestões anteriores, bem como deixá-las acessíveis para compreensões sobre processos e políticas urbanas já realizadas.

Com relação à opção metodológica para coletar os dados referentes aos vazios, a leitura feita é de que a complementação com visitas *in loco*, aos bairros, poderia gerar resultados mais detalhados, até porque se teria informações um tanto quanto precisas. Essa percepção se sustenta no fato de que alguns vazios urbanos apresentados podem estar em outras condições, por vezes ampliados ou até não mais ociosos. A questão é que tamanha pesquisa dependeria uma equipe maior e mais amplos e recursos financeiros, os quais não foram disponíveis.

Mediante as limitações de tempo e a logística do processo de conclusão do trabalho foi descartada a intenção de identificar as características no âmbito da infraestrutura urbana (rede de água, esgoto, energia elétrica e rede viária) e os

equipamentos (escolas, postos de saúde, segurança etc.) em torno dos vazios. O que deve servir de motivação para que, em momento oportuno e factível, ocorra a realização de pesquisas com esse fim.

Mesmo com tais dificuldades, a literatura disponível em muito contribuiu, com base na história da política habitacional do Brasil, para identificar, após a composição da história da Política de Habitação em Feira de Santana que a realidade local não destoa da nacional. Ou seja, ocorre a reprodução ciclos de descontinuidades no que se refere ao direito à moradia, através de programas, políticas e projetos que estão aquém da execução de ações propostas concretas e sustentáveis, com vistas a alcançar os objetivos reais das políticas habitacionais.

Ao fazer uma retomada da sessão três e quatro a qual compõe um panorama histórico das políticas habitacionais, do Brasil e de Feira de Santana, se conclui, portanto, que a leitura da história só confirma o quanto os gestores necessitam ser atuantes na garantia do direito à moradia, algo cobrado pela sociedade, haja vista os impactos gerados quando esse não é atendido de forma efetiva. Da mesma forma, se faz relevante potencializar o papel dos municípios, da gestão local, não somente na execução, como também na sua formulação de políticas urbanas, com a ampla participação da população.

Apesar de não se reconhecer na história da cidade estudos que demonstram grandes avanços na execução de programas habitacionais, na garantia integral do direito à moradia, Feira de Santana, através do Programa Minha Casa Minha Vida, foi contemplada com várias unidades habitacionais de interesse social. Nesse sentido, cabe aos gestores locais, no momento presente, pensar não apenas sobre a implantação de unidades, mas sobretudo na implementação e requalificação das já existentes, com vista, através da execução continuada, a engendrar ações que promovam, sobretudo, o fortalecimento comunitário, a integração das famílias à rede de serviços das suas novas moradias e a construção de novos equipamentos públicos para atender o aumento da demanda. Isso sem que essas ações estejam exclusivamente vinculadas a programas federais ou que tenham sua existência restrita a rubricas limitadas e sem perenidade, como o Trabalho Social do Programa Minha Casa Minha Vida.

Sobre a articulação entre função social da propriedade, vazios urbanos e habitação, talvez seja necessário, no futuro, haver o desdobramento de estudos mais específicos. Assim, cada um dos conteúdos seria melhor analisado, principalmente, porque são temáticas que, individualmente, podem contribuir com uma leitura mais clara sobre o processo de produção da cidade.

Tais afirmativas foram feitas porque essa foi a articulação realizada na sessão cinco, que apresentou a integração dos dados coletados, a fim de apresentar a caracterização dos vazios urbanos na cidade de Feira de Santana, e apresentar novas propostas de intervenção sobre esses vazios.

Ainda sobre essa sessão 5, é pertinente inferir que há especificidades não somente na natureza dos vazios, mas, também, na composição dos bairros, que, por sua vez, apresentam variadas morfologias. De fato, comparando o tamanho total do perímetro urbano com a soma da dimensão dos vazios encontrados, obteve-se um número relativamente pequeno, entretanto, foi possível identificar a concentração de vazios em áreas específicas da cidade. Outro aspecto a ser considerado é que o cenário no qual se desenhou após a delimitação dos vazios urbanos na cidade desencadeou não somente parte da dimensão das propriedades que estão subutilizadas, mas, suscitou discussões referentes ao planejamento urbano.

Ao fazer referência aos produtos gerados, se reconhece algo além do esperado e, com certeza, se espera que sejam fontes de pesquisa para a academia e de grande valia para a sociedade feirense. Tamanho destaque é dado haja vista que as informações que os compuseram esta pesquisa foram de difícil acesso.

Diante do objetivo que norteou a construção deste relatório, que é analisar a implantação de unidades habitacionais de interesse social nos "vazios urbanos" existentes na cidade de Feira de Santana, e mediante os dados encontrados, se reconheceu que os vazios identificados não contribuem, de forma significativa, para o direito à moradia, principalmente pelas suas dimensões e natureza privada; muito pelo contrário, vai na direção oposta à luta pelo direito à cidade.

O que não implica em dizer que esses devem ser negligenciados por parte do poder público. A pesquisa ora realizada deixou claro que a atualização da legislação vigente e seus devidos instrumentos é algo urgente e que deve ser pauta da atual gestão de Feira de Santana, para preceder ações e políticas que

envolvem também a utilização dos vazios urbanos para fins sociais. Para isso, novos estudos e discussões devem ser desenvolvidas, a fim de subsidiar o planejamento da cidade, não só para o momento atual quanto para o futuro.

Como expressiva contribuição para tais estudos e as discussões propostas tem-se a caracterização composta por este estudo, a qual não somente criou um banco dados, como também ofereceu subsídios à gestão municipal, que podem auxiliar no combate à especulação imobiliária e na atualização das legislações videntes, como o Plano Diretor que, conforme foi sendo divulgado, está em processo de revisão.

REFERÊNCIAS

ABIKO, Alex Kenya. **Introdução à gestão habitacional**. São Paulo: Escola Politécnica da USP, 1995. 31 p.

ALVES, Ana Lucia de Lima; FILHO, Hélio Raymundo Ferreira. A política habitacional na construção do plano diretor municipal e sua importância para a mitigação de impactos ambientais em Belém capital do estado do Pará. **Contribuciones a las Ciencias Sociales**. Málaga, 2015. Disponível em: <<http://www.eumed.net/rev/cccss/2015/03/politica-habitacional.html>. > acesso: 08 ago. 2015.

ALVES, José Eustáquio Diniz; CAVENAGHI, Suzana. Déficit habitacional, famílias conviventes e condições de moradia. In: GUIMARÃES, J. R. S. Org.). **Demografia dos negócios: campo de estudo, perspectivas e aplicações**. Campinas: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 2006, p. 257-286.

ANDRADE. Diogo de Calasans Melo. **O princípio da função social da propriedade urbana**. São Paulo: Letras, 2014.

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. **Correio da cidadania**, v. 30, 2009. p. 01-25.

ARAÚJO, Mayara Mychella Sena **A produção do espaço urbano periférico e a questão habitacional na cidade de Feira de Santana: o programa Minha Casa Minha Vida no bairro da Mangabeira, entre 2009-2014**, 2015, 390f Tese (Doutorado em Geografia). Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

BELTRAME, Gabriella. Vazios urbanos: notas sobre a escassez social do imóvel urbano. **Interseções**. Rio de Janeiro, v.15, n.01, 2013, p.113-138.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura Moderna, Lei do inquilinato e Difusão da Casa Própria**. São Paulo: Estação da Liberdade, 1998.

_____. et al. **São Paulo: Plano Diretor Estratégico. Cartilha de Formação**. São Paulo: Caixa Econômica Federal, 2003. 87 p.

_____. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**. n.01, p. 70-104, 2008: Disponível em: <http://usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf> acesso: 05 mai. 2015.

BRASIL, Presidência da República do. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Estatuto da Cidade. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso 10 mai 2016.

_____. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e da outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2003/lei-10683-28-maio-2003-496772-normaatualizada-pl.pdf>>. Acesso 10 mai 2016.

_____. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm>. Acesso em: 05 mai. 2015

_____. Ministério das Cidades. **Déficit Habitacional no Brasil 2008**. Elaborado por: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2011.

_____. Portaria nº 21, de 22 de janeiro de 2014. Aprova o Manual de Instruções do Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/PAC/Manuais-Gerais-PAC/portaria21.pdf>> Acesso em: 03 mar. 2015.

BORDE, Andrea de Lacerda Pessôa. **Vazios urbanos**: perspectivas contemporâneas. 2006, 245f. Tese (Doutorado em Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

CAMARA DOS DIRIGENTES LOJISTAS DE FEIRA DE SANTANA. **Anuário Estatístico de Feira de Santana**. Feira de Santana: CDL, 1998.

CAMPOS, Roberto. **A lanterna na popa**: memórias. Rio de Janeiro: Topbook, 1994.

CAMPOS, Paola Rogedo. O preço da terra urbana e moradia de baixo custo. In: MENDONÇA, Jupira Gomes; COSTA, Heloisa Soares de Moura. **Estado e Capital Imobiliário** Convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2011, p 35-50.

CARDOSO, Adauto Lucio. **Política habitacional no Brasil**: balanço e perspectivas. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A condição espacial**. São Paulo: Contexto, 2011.

CARVALHO, Jose dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. São Paulo: Atlas, 2013.

CARVALHO, Silvana Sá de; Áreas livres para ocupação urbana no município de Salvador uma aplicação de tecnologias de geoprocessamento em análise espacial. **Caderno PPG-AU/UFBA**. Salvador, n.1, v.1, 101-114, 2002.

CLEMENTE, Juliana Carvalho. Vazio Urbano ou Subutilizado? Entre conceitos e classificações. **Cadernos de pós-graduação em arquitetura e urbanismo**, São Paulo, v. 11, n. 2, p.40-70, 2012. Disponível em: <<http://www.mackenzie.br/dhtm/seer/index.php/cpgau>> Acesso em: 01 fev. 2013.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito e a assistência social na sociedade brasileira**: uma equação possível? 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

DÉFICIT HABITACIONAL em Feira de Santana tem redução de 20%. **Acorda Cidade**, Feira de Santana, 19 ago 2010. Disponível em: <<http://www.acordacidade.com.br/noticias/65974/deficit-habitacional-em-feira-de-santana-tem-reducao-de-20.html>> Acesso em: 27 abri 2016.

QGIS BRASIL Descubra o QGIS Disponível em: <http://www.qgis.org/pt_BR/site/about/index.html> Acesso em: 01 mai 2017

DITTMAR, Adriana Cristina Corsico. **Paisagem e morfologia de vazios urbanos**: Análise da transformação dos espaços residuais e remanescentes urbanos ferroviários em Curitiba. 2006. 251f. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) - Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia. Pontifícia Universidade Católica. Curitiba, 2006.

EBNER, Iris de Almeida Rezende. **A cidade e seus vazios**: nvestigação e proposta para os vazios urbanos de Campo Grande. 1.ed. Campo Grande: UFMS, 1999.

EMILIANO, Elisamara de Oliveira. **Legislação para habitação de interesse social** Estudo de caso do município de Campinas.100f. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) -Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias. Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Campinas,2006.

FALCÃO, Cristiane; CAMPOS, Luciana. **Origem de Feira de Santana**, 2008. Disponível em: <<http://origem-de-feira.blogspot.com.br/2008/06/origem-de-feira-santana.html>>, acesso: 29 abril 2016.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil**: Parte Geral e LINDB.10ed. Salvador: Juspodvim, 2012.

FEIRA DE SANTANA. Lei nº 613, de 29 de abril de 1969. Autoriza o prefeito municipal a receber indenização da habitação e urbanização da Bahia S/A-URBIS, na forma que especifica. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/ba/f/feira-de-santana/lei-ordinaria/1969/62/613/lei-ordinaria-n-613-1969-autoriza-o-prefeito-municipal-a-receber-indenizacao-da-habitacao-e-urbanizacao-da-bahia-s-a-urbis-na-forma-que-especifica?q=lei%20n%BA%20613>> Acesso em: 20 fev. 2016.

_____. Lei nº 703, de 09 de junho de 1971. Autoriza o poder executivo municipal a abrir um crédito especial no valor de CR\$ 210.000,00 (duzentos e dez mil cruzeiros), para pagamento das parcelas finais do empréstimo contraído com o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SEFHAU), para financiamento do Plano de Desenvolvimento Local Integrado. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a2/ba/f/feira-de-santana/lei-ordinaria/1971/71/703/lei-ordinaria-n-703-1971-autoriza-o-poder-executivo-municipal-a-abrir-um-credito-especial-no-valor-de-cr-210000-00-duzentos-e-dez-mil-cruzeiros-para-pagamento-das-parcelas-finais-do-emprestimo-contraido-com-o-servico-federal-de-habitacao-e-urbanismo-serfhau-para-financiamento-do-plano-de-desenvolvimento-local-integrado?q=lei%20n%BA%20703%201971>> Acesso em : 25 fev. 2016.

_____. Lei nº 825, de 15 de agosto de 1977. Cria o Plano Municipal de Habitação Popular- PLANOLAR e a diretoria de habitação social, e da outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/ba/f/feira-de-santana/lei-ordinaria/1977/83/825/lei-ordinaria-n-825-1977-cria-o-plano-municipal-de-habitacao-popular-planolar-e-a-diretoria-de-habitacao-social-e-da-outras-providencias?q=825%201977>> Acesso em : 25 fev. 2016.

_____. Lei nº 1497, de 03 de outubro de 1991. Autoriza a criação da Companhia Municipal de Urbanização e Habitação- COMUHAB, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/ba/f/feira-de-santana/lei-ordinaria/1991/150/1497/lei-ordinaria-n-1497-1991-autoriza-a-criacao-da-companhia-municipal-de-urbanizacao-e-habitacao-comuhab-e-da-outras-providencias?q=1497> Acesso em: 25 fev. 2016.

_____. Lei nº 1614, agosto de 1992. Dispõe sobre o plano diretor de desenvolvimento do município de Feira de Santana, e da outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/ba/f/feira-de-santana/lei-ordinaria/1992/162/1614/lei-ordinaria-n-1614-1992-dispoe-sobre-o-plano-diretor-de-desenvolvimento-do-municipio-de-feira-de-santana-e-da-outras-providencias?q=1614%201992> Acesso em: 25 fev. 2016.

_____. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano; Secretaria de Política Urbana. **Plano estratégico municipal para assentamentos subnormais**: Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Feira de Santana: Prefeitura Municipal de Feira de Santana, 2001.

_____. Decreto nº 6563, de 29 de abril de 2002. Regulamenta a Lei nº 2038 de 07 de dezembro de 1998. Regulamento a Lei nº 2038 de 07 de dezembro de 1998 que autoriza o poder executivo a doar áreas de terra a pessoas físicas para fim de habitação, e da outras providências. Disponível: < <https://leismunicipais.com.br/a2/ba/f/feira-de-santana/decreto/2002/657/6563/decreto-n-6563-2002-regulamenta-a-lei-n-2038-de-07-de-dezembro-de-1998-que-autoriza-o-poder-executivo-a-doar-areas-de-terra-a-pessoas-fisicas-para-fim-de-habitacao-e-da-outras-providencias?q=6563>> Acesso em: 25 fev. 2016.

_____. Lei nº 2409, de 20 de junho de 2003a. Estabelece isenção fiscal aos adquirentes de unidades imobiliárias em áreas de interesse social para fins de habitação ou cujo transmitente seja a habitação e urbanização da S/A e da outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/ba/f/feira-de-santana/lei-ordinaria/2003/241/2409/lei-ordinaria-n-2409-2003-estabelece-isencao-fiscal-aos-adquirentes-de-unidades-imobiliarias-em-areas-de-interesse-social-para-fins-de-habilitacao-ou-cujo-transmitente-seja-a-habitacao-e-urbanizacao-da-bahia-s-a-e-da-outras-providencias?q=2409>> Acesso em: 25 fev.2016.

_____. Lei nº 2426, de 07 de agosto de 2003b. Autoriza a doação de áreas de terra para implantação do Programa de Subsídios à Habitação de Interesse Social-PSH e dá outras providências. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a2/ba/f/feira-de-santana/lei-ordinaria/2003/243/2426/lei-ordinaria-n-2426-2003-autoriza-a-doacao-de-areas-de-terra-para-implantacao-do-programa-de-subsidios-a-habitacao-de-interesse-social-psh-e-da-outras-providencias?q=2426>> Acesso em: 25 fev. 2016.

_____. Lei nº 2501, de 18 de maio de 2004a. Acrescenta dispositivo a lei nº 2477, de 17 de março 2004, que “autoriza o poder executivo a doar áreas de terra a pessoas físicas para fins de habitação e dá outras providências”. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a2/ba/f/feira-de-santana/lei-ordinaria/2004/251/2501/lei-ordinaria-n-2501-2004-acrescenta-dispositivo-a-lei-n-2477-de-17-de-marco-2004-que-autoriza-o-poder-executivo-a-doar-areas-de-terra-a-pessoas-fisicas-para-fins-de-habitacao-e-da-outras-providencias?q=2501>> Acesso em: 25 fev.2016.

_____. Lei complementar nº 018, de 08 de julho de 2004b. Define o perímetro urbano, delimita os bairros da cidade de Feira de Santana e da outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/ba/f/feira-de-santana/lei-complementar/2004/2/18/lei-complementar-n-18-2004-define-o-perimetro-urbano-delimita-os-bairros-da-cidade-de-feira-de-santana-e-da-outras-providencias?q=lei%20complementar%20018>> Acesso em: 25 fev. 2016.

_____. Lei nº 2801, de 13 de junho de 2007. Cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social de Feira de Santana-FMHISFS institui o Conselho Gestor do FMHISFS e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/ba/f/feira-de-santana/lei-ordinaria/2007/281/2801/lei-ordinaria-n-2801-2007-cria-o-fundo-municipal-de-habitacao-de-interesse-social-de-feira-de-santana-fmhifs-institui-o-conselho-gestor-do-fmhifs-e-da-outras-providencias?q=2801>> Acesso em: 25 fev. 2016.

_____. Lei nº 2987, de 29 de junho de 2009a. Dispõe sobre o enquadramento e delimitação das áreas destinadas a implementação do programa minha casa minha vida como Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS e define os parâmetros urbanos para o programa para a renda de 0 a 3 salários mínimos. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a2/ba/f/feira-de-santana/lei-ordinaria/2009/298/2987/lei-ordinaria-n-2987-2009-dispoe-sobre-o-enquadramento-e-delimitacao-das-areas-destinadas-a-implimentacao-do-programa-minha-casa-minha-vida-como-zonas-especiais-de-interesse-social-zeis->

e-define-os-parametros-urbanos-para-o-programa-para-a-renda-de-0-a-3-salarios-minimos> Acesso em : 29 abril 2016.

_____. Lei nº 3027, de 28 de outubro de 2009b. Dispõe sobre a reserva de vagas em apartamentos térreos nos conjuntos habitacionais de interesse social para idosos e portadores de necessidades físicas especiais beneficiados nos programas habitacionais, e da outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/ba/f/feira-de-santana/lei-ordinaria/2009/303/3027/lei-ordinaria-n-3027-2009-dispoe-sobre-a-reserva-de-vagas-em-apartamentos-terreos-nos-conjuntos-habitacionais-de-interesse-social-para-idosos-e-portadores-de-necessidades-fisicas-especiais-beneficiados-nos-programas-habitacionais-e-da-outras-providencias?q=3027>> Acesso em: 25 fev.2016.

_____. Lei nº 046, de 19 de agosto de 2010. Dispõe sobre o sistema viário das áreas de expansão urbana da cidade de Feira de Santana, e adota outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/ba/f/feira-de-santana/lei-complementar/2010/5/46/lei-complementar-n-46-2010-dispoe-sobre-o-sistema-viario-das-areas-de-expansao-urbana-da-cidade-de-feira-de-santana-e-adota-outras-providencias?q=046>> Acesso em: 25 fev.2016.

_____. Lei nº 64, de 16 de dezembro de 2011. Institui o Plano Habitacional de Interesse Social do município de Feira de Santana, e da outras providências. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a2/ba/f/feira-de-santana/lei-complementar/2011/7/64/lei-complementar-n-64-2011-institui-o-plano-habitacional-de-interesse-social-do-municipio-de-feira-de-santana-e-da-outras-providencias?q=64%202011>> Acesso em: 25 fev.2016.

_____. Lei nº 65, de 15 de março de 2012a. Institui o Plano de Habitação de Interesse Social do município de Feira de Santana, e da outras providências. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a2/ba/f/feira-de-santana/lei-complementar/2012/7/65/lei-complementar-n-65-2012-institui-o-plano-habitacional-de-interesse-social-do-municipio-de-feira-de-santana-e-da-outras-providencias?q=65%202012>> Acesso em: 25 fev.2016.

_____. Lei nº 3328, de 14 de junho de 2012b. Dispõe sobre a delimitação da área do Conjunto Ayrton Senna da Silva, classificando a como Zona Especial de Interesse Social, e dá outras providências. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a2/ba/f/feira-de-santana/lei-ordinaria/2012/333/3328/lei-ordinaria-n-3328-2012-dispoe-sobre-a-delimitacao-da-area-do-conjunto-ayrton-senna-da-silva-classificando-a-como-zona-especial-de-interesse-social-zeis-e-da-outras-providencias?q=3328>> Acesso: 25 fev. 2016.

_____. Lei nº 3349, de 05 de dezembro de 2012c. Altera a Lei nº 2987, de junho de 2009, que dispõe sobre o enquadramento e delimitação das áreas destinadas à implementação do Programa Minha Casa Minha Vida como Zonas Especiais de Interesse Social- ZEIS e define os parâmetros urbanísticos para o programa para renda de 0 a 3 salários mínimos. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a2/ba/f/feira-de-santana/lei-ordinaria/2012/335/3349/lei-ordinaria-n-3349-2012-altera-a-lei-n-2987-de-29-de>

junho-de-2009-que-dispoe-sobre-o-enquadramento-e-delimitacao-das-areas-destinadas-a-implementacao-do-programa-minha-casa-minha-vida-como-zonas-especiais-de-interesse-social-zeis-e-define-os-parametros-urbanisticos-para-o-programa-para-renda-de-0-a-3-salarios-minimos?q=3349> Acesso em: 25 fev.2016.

_____. Lei nº 75, de 20 de junho de 2013. Fixa os limites interdistritais, amplia o perímetro urbano e delimita 06 (seis) novos bairros do distrito sede do município de Feira de Santana e dá outras providências. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a2/ba/f/feira-de-santana/lei-complementar/2013/8/75/lei-complementar-n-75-2013-fixa-os-limites-interdistritais-amplia-o-perimetro-urbano-e-delimita-06-seis-novos-bairros-do-distrito-sede-do-municipio-de-feira-de-santana-e-da-outras-providencias?q=75%202013>> Acesso em: 25 fev. 2016.

_____. Prefeitura da Cidade de SEDESO, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Relatório Anua do Programa de Convivência Social e Cidadania 2014. Feira de Santana: Prefeitura Municipal de Feira de Santana, 2014

_____. Lei nº 3522, de 02 de abril de 2015. Dispõe sobre a criação do Conselho da Cidade de Feira de Santana (CONCIDADE), e dá outras providências. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a2/ba/f/feira-de-santana/lei-ordinaria/2015/353/3522/lei-ordinaria-n-3522-2015-dispoe-sobre-a-criacao-do-conselho-da-cidade-de-feira-de-santana-concidade-e-da-outras-providencias?q=3522>> Acesso em: 25 fev.2016.

_____. Plano Diretor de Feira concluído em 12 meses. Disponível em: <http://www.feiradesantana.ba.gov.br/noticias.asp?idn=12934&materia=Plano-Diretor-de-Feira-concluido-em-12-meses.html>> Acesso em: 01 abri.2016.

FORTINI, Cristina. Plano Diretor – temas polêmicos. Discussão sobre a iniciativa para sua elaboração. A imperiosidade de Plano Diretor para apurar o cumprimento da função social da propriedade. In: **Revista de Direito Municipal – RDM**. – Ano 4, n. 7, jan./mar. 2003 – Belo Horizonte: Fórum, 2003.

FREITAS, Nacelice Barbosa. **Urbanização de Feira de Santana**: influência da industrialização 1970- 1996. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1998.

_____. Urbanização e Modernização Industrial das Cidades Médias da Bahia: Um Olhar Sobre Feira de Santana. In: (Org.) LOPES, Diva Maria e HENRIQUE, Wendel. **Cidades Médias e Pequenas**: Teorias, Conceitos e Estudos de Caso. Salvador. SEI, 2010.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2011-2012**. Belo Horizonte: Centro de Estudos Políticos e Sociais, 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Nota Técnica**. Belo Horizonte: Centro de Estatística e Informação, 2014.

GIL, Antonio Carlos. **Método e técnicas de pesquisa social**. 5ª Edição. São Paulo: Editora Atlas S.A., 1998.

GOMES, Rita de Cássia da Conceição; SILVA, Anieres Barbosa. da; SILVA, Valdenildo Pedro. Política habitacional e urbanização no Brasil. **Revista electrónica de geografía y ciencias sociales**, v. VII n. 146, p.83 2003. Disponível em: < [http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146\(083\).htm](http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(083).htm)> Acesso em 08 ago. 2014.

GONÇALVES, Robson. O déficit habitacional no Brasil: uma estimativa a partir dos dados da PNAD-1995. **Nova economia**, vol.7 n.1. Belo Horizonte, 1997.

GONÇALVES, Luciana Márcia. Os vazios urbanos como elementos estruturador do planejamento urbano. In: CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO PARA PLANEAMENTO URBANO, REGIONAL, INTEGRADO E SUSTENTÁVEL, 2, **Anais...** Lisboa. Lisboa, 2010.

HIRATA, Francini. " Minha Casa, Minha Vida": Política habitacional e de geração de emprego ou aprofundamento da segregação urbana? **Revista Aurora**, São Paulo, v. 2, n. 2, 2009, p.1-11.

IAMAMOTO, Marilda Vilella. **Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sinopse Preliminar do Censo Demográfico**: Brasil. 1960. Rio de Janeiro: IBGE, 1960.

_____. **Censo Demográfico Bahia**: recenseamento geral, 1970, v. 1, tomo XIII. Rio de Janeiro: IBGE, 1973.

_____. **Censo Demográfico 1980**: dados distritais-Bahia, v. 1, tomo 3, n. 13. Rio de Janeiro: IBGE, 1983.

_____. **Censo Demográfico 1991**: resultados do universo relativos às características da população e dos domicílios, n.17-Bahia Rio de Janeiro: IBGE, 1991.

_____. **Sidra**: Bando de dados sobre Censo Demográfico, 2000. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br>>. Acesso: 05 ago. 2015.

_____. **Censo Demográfico, 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/censo2010/>>. Acesso: 05 ago. 2015.

_____. **Sidra**: Banco de dados sobre Produto Interno Bruto 1999 e 2014. Disponível em:<<http://www.sidra.ibge.gov.br>>. Acesso: 05 ago. 2015.

_____. **Geociências**. Mapas Estatísticos, Censo Demográfico 2010. Disponível em: <http://downloads.ibge.gov.br/downloads_geociencias.htm> acesso: 29 jun. 2015.

LIMA, Milton A.de. **Loteamentos urbanos: função social, regularização e controle**. 2008. 79f. Monografia (Bacharelado em Direito) - Instituto de Ciências Sociais Aplicadas. Centro Universitário FEEVALE. Novo Hamburgo, 2008.

MAGNABOSCO, Ana Léia; CUNHA, Patricia Helena Fernandes; GARCIA, Fernando. Metodologias de mensuração do déficit habitacional no Brasil: uma comparação conceitual e empírica – 2001 a 2009. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 23, n.2 p. 269-290, 2012. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/viewFile/13072/9572>>, acesso: 12 jun. 2016.

MARICATO, Erminia. Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC. **Revista Praga**. São Paulo: Hucitec, v.1, n.6, p.67-78, 1998 Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_politicaurbana_fhc.pdf> acesso: 15 set. 2015.

_____. **Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, Vozes, 2001.

MATTEDI, Maria Raquel Mattoso. Necessidades habitacionais em cidades médias da Bahia. In: SIMPÓSIO CIDADES MÉDIAS E PEQUENAS DA BAHIA, 4, **Anais**, Barreiras: SEI, 2014. Disponível em: <<http://periodicos.uesb.br/index.php/asempa/article/view/4434>> Acesso em: 20 mar 2016.

MATTOS, Liana Portilho. **A efetividade da função social da propriedade urbana à luz do Estatuto da Cidade**. Temas & Ideias Editora, Rio de Janeiro, 2003.

MELO, Wanderson Fabio de. A ditadura, a questão da moradia e a modernização excludente: Roberto Campos em defesa do Sistema Financeiro da Habitação, **Verinotio** Revista on-line de Filosofia e Ciências Humanas Rio de Janeiro, n. 17, p.91-104,2013. Disponível em: <<http://www.verinotio.org/conteudo/0.97102996238603.pdf>> Acesso em: 08 ago. 2015.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 23. ed., São Paulo Malheiros, 2007.

MONTEIRO, Jhonatas Lima. **Interesses hegemônicos na margem da periferia: ação política de dirigentes industriais em Feira de Santana (1963–1983)**. 200f. Dissertação (Mestrado em História) - Programa de Pós Graduação em História. Universidade Estadual de Feira de Santana. Feira de Santana, 2009.

MUNIZ, Manuela da Silva. **Em busca da experiência: paternalismo, lutas e autonomia dos trabalhadores feirenses(1977-1991)**. 2011. 199f.Dissertação (Mestrado em História). Universidade Estadual de Feira de Santana,

Departamento de Ciências Humanas e Filosofia, Programa de Pós Graduação em História. Feira de Santana, 2011.

NERY, Alberto. Amorim foi pioneiro em plano diretor. **Jornal Noite e Dia**, Feira de Santana, Set.,2011. Aniversário da Princesa, p. 02

OBA, L. et al. Areas Vagas em Curitiba: contraposição entre a cidade idealizada e a cidade realizada. In: ENCONTRO DA ANPPAS, 3, **Anais**, 2006, Brasília: ANPPAS, 2006, p.1-14.

PAULA, Renato Francisco dos Santos. **Estado Capitalista e Serviço Social** o neodesenvolvimentismo em questão. São Paulo: Cortez Editora, 2016.

PEREIRA, Gilberto Corso. Vazios urbanos: mapeamento e classificação da terra urbana em Salvador/Ba. In: EUROPEAN COLLOQUIUM ON QUANTITATIVE AND THEORETICAL GEOGRAPHY, XVII, **Ata**, Atenas, 2011. Disponível em: <<http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/7813>>. Acesso em 05 set 2015.

_____ ; CARVALHO, Silvana Sá. Mapeamento e classificação dos vazios urbanos de Salvador - Bahia. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA, X, **Ata**, Barcelona: Universidad de Barcelona, 2008.

PIRES, Valdirene da Rocha; SILVA Lenir Aparecida Mainardes da. Estado e Política Pública Habitacional no Brasil: alguns apontamentos In: SIMPÓSIO DE DESENVOLVIMENTO, TECNOLOGIAS E SOCIEDADE, IV, 2014, Itajubá, **Anais**. Itajubá: Universidade Federal de Itajubá, 2014. p. 1-10.

PORTAS, Nuno. Do vazio ao cheio. In: **Cadernos de urbanismo**, Rio de Janeiro n 02, 2000. Disponível em < www.cidadeimaginaria.org/eu/Dovazioaocheio.doc. >, acesso em: 30 jun 2014.

Preço médio do metro quadrado em Feira de Santana é R\$ 3.409. **Bahia na Política**, Feira de Santana, 11 mai 2016. Disponível em: <<http://www.bahianapolitica.com.br/noticias/46805/preco-medio-do-metro-quadrado-em-feira-de-santana-e-rs-3409.html>> Acesso em 20 jul. 2016.

RAVENA, Nirva. Perversidades da ausência política habitacional na região metropolitana de Belém. **Novos Cadernos NAEA**. Belém, vol. 2, n 01,1999, p.163-184.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre a população urbana e espaço. **Caderno Metrópole**, Campinas, n.12, 2004, p.9-25.

ROLNIK, Raquel; PINHEIRO, Otilie. Macedo. **Plano Diretor Participativo – guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília: CONFEA, Ministério das Cidades, 2004.

SANTANA, Lucycleide Santos. **Os vazios urbanos nos centros de cidades como lugar para habitação de interesse social: o caso de Maceió/AL**. 82f. Dissertação (Mestrado em Dinâmicas do Espaço Habitado) - Programa de Pós-

Graduação em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal de Alagoas. Maceió, 2006.

SANTIN, Janaina Rigo; LEIDENS, Leticia Virginia Plano Diretor: instrumento de efetivação da função social da propriedade urbana e participação popular. **Revista Brasileira de Direito Municipal**. Belo Horizonte, ano 7, n.20, 2006, p. 01-14.

SANTO, Sandra Medeiro **A expansão urbana, o estado e as águas em Feira de Santana – Bahia (1940 – 2010)**. 2012,275f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

SANTOS, Angela Moulin Penalva; DUARTE, Sandro Marino. Política Habitacional no Brasil: uma nova abordagem para um velho problema. **Revista da Faculdade de Direito**. Rio de Janeiro, n.18, p.1-129, 2010 Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1375>> Acesso 10 jul. 2015

SANTOS, Claudio Hamilton Matos. Políticas Federais de Habitação no Brasil. In: **Textos para discussão, IPEA**, nº 654, p. 1-32, jul. 1999. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0654.pdf> Acesso em: 10 maio 2015.

SANTOS, Jorge. **Conheça o Programa SAS Planet uma alternativa para OpenLayers**. Processamento Digital Geotecnologias e Software Livre. Disponível em: < http://www.processamentodigital.com.br/wp-content/uploads/2015/04/SAS_Planet_uma_Alternativa_para_OpenLayers1.pdf> Acesso em: 01 mai 2017.

SANTO, Sandra Medeiros. *et al.* Planejamento urbano de Feira de Santana (BA): comparação entre os planos diretores de 1968 e 2000. **Revista Geográfica da América Central**. Costa Rica. Número Especial EGAL, 2011. p.1-17,2011.

SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs). **Políticas públicas - coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. v. 1, p.28-29.

SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

SILVA, Maria Ozanira Silva e. **Política Habitacional Brasileira: verso e reverso**. São Paulo: Cortez, 1989.

SILVA, Helena Menna Barreto. Vazios urbanos—requalificando o problema na Grande São Paulo. In: INTERNACIONAL SEMINAR ON VACANT LAND: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES, 1, **Anais**, Rio de Janeiro, 1999, p.26-30, Rio de Janeiro. Disponível em: < http://www.labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/silva_vaziosurbanos_hmb.pdf> Acesso em: 15 fev. 2015.

SILVA, Maria Euzimar Berenice Rego. O estado em Marx e a teoria ampliada do estado em Gramsci In: COLÓQUIO INTERNACIONAL MARX ENGELS, 4, 1999, Campinas. **Anais** Campinas: UNICAMP, 1999. Disponível em: <<http://www.unicamp.br/cemarx/ANAIS%20IV%20COLOQUIO/comunica%E7%F5es/GT2/gt2m5c5.pdf>> Acesso em: 10 set. 2015.

SILVA, Marcos Luís da. **A função social da propriedade segundo o estatuto da cidade**: a necessidade de uma interpretação crítica e extensiva. 2008, 157f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

SILVA, N.C. da Hegemonia, estado e sociedade em Gramsci. **Revista Saber Acadêmico**, n.12, 2011, p.01-06.

SOUZA, Angela Gordilho et al. **Limites do Habitar** Segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectiva no final do século XX. Salvador: Edufba, 2008.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH** Salvador n 39, p. 11-24, 2003. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/2789/1/RCRH-2006273%5B1%5D%20ADM.pdf>> Acesso em: 10 set 2015.

SOUZA, Lena Mara de. **Análise comparativa das políticas habitacionais nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva**. 164 f. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas) - Centro De Educação de Ciências Jurídicas, Políticas e Sociais. Universidade do Vale do Itajaí, Santa Catarina, 2005.

SOUZA, Maria de Lourdes Costa. Necessidades habitacionais nos municípios do território de identidade portal do sertão da Bahia. In: Simpósio Cidades Médias e Pequenas da Bahia, IV. **Anais**, Barreiras, Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. Salvador, 2014.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Novos conteúdos nas periferias urbanas das cidades médias do Estado de São Paulo, Brasil. **Investigaciones Geográficas** Distrito Federal, Mexico, número 54, p 114-139, 2004. Disponível em: <<http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/novos%20conte%C3%BAdos%20nas%20periferias%20urbanas%20das%20cidades%20m%C3%A9dias%20do%20estado%20de%20s%C3%A3o%20paulo,%20brasil.pdf>> Acesso em 30 abri 2017.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA (SEI). **Base cartográfica atualizada da Bahia**. Salvador: SEI, 2015 (arquivo digital)

TANAJURA, Grace Virginia Ribeiro de Magalhães. **Função Social da Propriedade Rural**. São Paulo: LTR, 2000.

TEXEIRA, Tatiana; FURTADO, Fernanda. Reinserção de Vazios Urbanos: diretrizes para a política urbana municipal, a partir do caso de Juiz de Fora. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO, I, 2010, Rio de Janeiro. **Anais...**, 2010, p. 1-23.

TIMOTEO, Geraldo Márcio. et al. Os vazios urbanos versus a função social da propriedade: o papel do plano diretor da cidade de campos dos Goytacazes. **Boletim de Geografia**, Maringá, v. 32, n. 3, p. 151-169, 2014. Disponível em: < http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/BolGeogr/article/viewFile/20379/pdf_37 > acesso: 09 set. 2015.

VALLADARES, Lícia. Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil. In: SOUZA, Angela Gordilho. **Limites do Habitar** Segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectiva no final do século XX. Salvador: Edufba, 2008, p.35-50