

Adauto Lucio Cardoso
(Organizador)

O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais



Observatório
das Metrópoles
Instituto Nacional de
Ciência e Tecnologia

LETRACAPITAL

O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais

Adauto Lucio Cardoso
(Organizador)

O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais



**Observatório
das Metrôpoles**
Instituto Nacional de
Ciência e Tecnologia

LETRAPITAL

Copyright© Adauto Lucio Cardoso (Organizador), 2013
Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei 9.610 de 19/02/1998.
Nenhuma parte deste livro, sem a autorização prévia por escrito dos organizadores,
poderá ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os meios empregados.

EDITOR
João Baptista Pinto

CAPA
Flávia de Sousa Araújo

PROJETO GRÁFICO | DIAGRAMAÇÃO
Rian Narcizo Mariano

REVISÃO
Equipe do Observatório das Metrôpoles

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

P958

O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais / Adauto Lucio Cardoso
(org.). Rio de Janeiro : Letra Capital , 2013.

322 p. : 23 cm (Habitação e cidade)

Inclui bibliografia
ISBN 978-85-7785-171-3

1. Política habitacional 2. Habitação 3. Habitação popular 4. Planejamento urbano 5.
Comunidade urbana. I. Cardoso, Adauto Lucio, 1951-. II. Série.

13-0648.

CDD: 363.5

CDU: 351.778.532

29.01.13 01.02.13

042479

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL - IPPUR/UFRJ
Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5º andar - Ilha do Fundão
Cep 21941901 - Rio de Janeiro, RJ
Tel/Fax (55) 21-2598 -1828 www.ippur.ufrj.br

LETRA CAPITAL EDITORA
Telefax: (21) 3553-2236 / 2215-3781
www.letracapital.com.br



IPPUR
Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional



Sumário

“O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais” <i>Adauto Lúcio Cardoso e Luciana Corrêa do Lago</i>	7
Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil <i>Adauto Lúcio Cardoso e Thêmis Amorim Aragão</i>	17
Estrutura socioespacial e produção habitacional na Região Metropolitana de Belo Horizonte: novas tendências <i>Paola Rogedo Campos e Jupira Gomes de Mendonça</i>	67
O Programa Minha Casa Minha Vida em Juatuba/MG: ampliação do mercado da moradia no espaço metropolitano periférico <i>Ana Carolina Maria Soraggi e Jupira Gomes de Mendonça</i>	93
Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza: Primeiros Resultados <i>Renato Pequeno e Clarissa Freitas</i>	115
Minha Casa Minha Sina: implicações da recente produção habitacional pelo setor privado na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro <i>Adauto Lúcio Cardoso, Décio Rodrigues Nunes Junior, Flávia de Sousa Araújo, Nathan Ferreira da Silva, Thêmis Amorim Aragão e Tomás Pires Amorim</i>	143
A promoção habitacional através do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Belém <i>José Júlio Ferreira Lima, Juliano Pamplona Ximenes Ponte, Roberta Menezes Rodrigues, Raul Ventura Neto e Ana Carolina Campos de Melo</i>	161
Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Belém: localização dos empreendimentos e seus determinantes <i>Simaia das Mercês</i>	187

Desestabilizações de uma política público-privada: o Programa Minha Casa Minha Vida em Benevides/PA <i>Flávia de Sousa Araújo</i>	205
Conjuntos habitacionais: Estruturação socioespacial e acesso à cidade município de Santo André <i>Bárbara Oliveira Marguti</i>	227
Impactos da produção habitacional contemporânea na Região Metropolitana de Goiânia: dinâmica, estratégias de mercado e a configuração de novas espacialidades e centralidades <i>Aristides Moysés, Débora Ferreira Cunham, Elcileni de Melo Borges e Tule César Barcelos Maia</i>	255
A novas formas de provisão de moradia e seus impactos na reconfiguração socioespacial do aglomerado sarandi-maringá entre 2009 e 2011 <i>Beatriz Fleury e Silva e Ricardo Dias Silva</i>	279
Mudanças na produção imobiliária residencial em Fortaleza: a reestruturação do setor e seus significados <i>Maria Beatriz Cruz Rufino</i>	301

“O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais”

*Adauto Lúcio Cardoso
Luciana Corrêa do Lago*

Este volume apresenta parte dos resultados de pesquisa desenvolvida pelo Observatório das Metrôpoles, no âmbito do projeto “Estudo sobre as formas produção da moradia e seus impactos na reconfiguração espacial das metrôpoles”, dentro dos eixo de investigação voltado para a análise da forma de produção empresarial. Esse projeto foi desenvolvido com apoio do CNPq, dentro do programa Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCT) contado, ainda, com apoio da FAPERJ, dentro do programa Cientistas do Nosso Estado, para as atividades voltadas à análise da metrópole do Rio de Janeiro.

O projeto de pesquisa apresentado em 2007 tinha como objetivo desenvolver um panorama geral das formas de produção da moradia, com estudos específicos sobre a forma empresarial, a autoconstrução (ou autogestão individual), a autogestão coletiva e a promoção pública. No âmbito da produção empresarial, o projeto tinha interesse específico a tendência então recente de grandes empresas construtoras estarem se dedicando à produção para a chamada Classe C, o que era uma inovação, já que tradicionalmente este submercado dependia de subsídios públicos para poder atrair o interesse das empresas. Dentro da rede de pesquisa Observatório das Metrôpoles este projeto se articulou com a participação dos núcleos Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Goiânia, Fortaleza, Maringá e Belém.

A abordagem de pesquisa adotada partia, como orientação teórica geral, do conceito de forma de produção da moradia, desenvolvido em estudos da sociologia urbana marxista, que tem origem nos trabalhos de Christian Topalov (1974;1987), desenvolvidos, para o caso latino-americano, por Samuel Jaramillo (s/ data;) e Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (1987). O que essa análise mostra é que existem limi-

tes estruturais para a produção capitalista de moradias, dados pelas características específicas desse bem: seu longo ciclo produtivo, seu alto valor agregado, e a necessidade de terra urbanizada como um insumo fundamental. Essas características estabelecem limites à penetração da lógica da produção capitalista no setor, mantendo um baixo nível de desenvolvimento tecnológico (caráter quase manufatureiro) e um alto grau de utilização de trabalho manual de baixa qualificação. Para “resolver” esses problemas, a produção de moradias para o mercado passa a ser hegemônica por um capital de natureza mercantil (o capital de incorporação) (RIBEIRO, 1987; CANO, 2010), que se responsabiliza por organizar o processo de produção, conferindo centralidade ao lucro imobiliário como motor do processo de acumulação, e não ao lucro da construção. As estratégias de maximização do lucro imobiliário, fundado na transformação do uso do solo, passa a orientar a atuação empresarial, o que reitera o baixo nível de desenvolvimento tecnológico do setor.

A partir dos limites identificados ao processo de desenvolvimento capitalista no setor de produção de moradias, abrem-se possibilidades para o desenvolvimento, paralelamente à forma empresarial, outras formas de produção: a autoconstrução, ou autogestão individual¹, envolvendo os processos em que os usuários são os promotores do empreendimento, definem o projeto e controlam diretamente o processo de produção da moradia, envolvendo mão de obra própria ou subcontratada; a autogestão coletiva, em que os usuários, organizados coletivamente em associações ou cooperativas, são os promotores do empreendimento, controlam o projeto e o processo de produção diretamente, envolvendo ou não mão de obra própria; e a produção pública, em que o promotor do empreendimento é uma agência governamental, que define o projeto e subcontrata, no setor privado, a construção.

¹ Na formulação original (Jaramillo, s/ data) havia uma distinção entre autoconstrução e produção pro encomenda, que se baseava na experiência histórica então dominante, em que as camadas de baixa renda produziam diretamente a moradia enquanto entre as camadas médias se identificava uma forma de produção em que o projeto e a construção eram encomendados ao setor privado mas a promoção do empreendimento era controlada pelo usuário. Essa distinção se desfez, com a progressiva identificação, nos processos de autoconstrução, pela população de baixa renda, da presença de mecanismos de produção pro encomenda, fazendo com que a característica principal do processo seja o controle da gestão do empreendimento pelo usuário, independente da camada social a que pertença.

O projeto sofreu modificações em seus objetivos e metas, tendo em vista as mudanças ocorridas na política habitacional brasileira, com a crise de 2008 e o lançamento do programa Minha Casa Minha Vida. As atividades de pesquisa passaram então a concentrar-se em dois eixos: o primeiro eixo voltou-se para o levantamento de informações sobre o processo de reestruturação do setor imobiliário, buscando entender as estratégias desenvolvidas pelas empresas dentro do programa Minha Casa Minha Vida e o seu impacto territorial; o segundo eixo voltou-se para o desenvolvimento de estudos de caso, buscando analisar as formas de apropriação social dos novos empreendimentos e sua inserção na estrutura metropolitana. Um elemento comum que articulava os dois eixos era a questão da localização dos novos empreendimentos, desdobrando-se em análises do impacto sobre a estrutura das metrópoles e sobre as condições de reprodução social das populações atendidas.

Para tratar adequadamente dessas duas dimensões do problema da localização, foram adotados alguns procedimentos metodológicos: o primeiro foi o mapeamento, em bases cartográficas geo-referenciadas, do conjunto dos empreendimentos desenvolvidos pelo programa MCMV. Através desses mapas, foi possível desenvolver uma reflexão mais consistente sobre os efeitos de localização, já que foi possível cruzar essa base com outras bases de informações já disponíveis para os núcleos da rede Observatório das Metrópoles. Essa base permite, também, o cruzamento com variáveis dos Censos Demográficos, o que deverá ser realizado em desdobramentos futuros da pesquisa.

O outro procedimento metodológico, que não foi adotado universalmente entre os vários núcleos, apenas pelo Rio de Janeiro e por Maringá, nesta etapa, diz respeito à realização de estudos de caso, através da aplicação de um questionário sobre uma amostra dos domicílios em empreendimentos escolhidos. Esse questionário permite um conhecimento mais aprofundado, de natureza qualitativa, a respeito das características da população que está se deslocando para os empreendimentos, seus locais de origem, e, principalmente, permite desenvolver uma avaliação sobre o grau de satisfação com a nova moradia, seus problemas e os aspectos positivos. Essa avaliação revelou-se particularmente relevante ao mostrar aspectos sobre o problema da localização, impossíveis de serem captados através de análises de natureza agregada ou abrangente, como mostra o texto de ARAÚJO et al, neste volume.

O texto que abre a coletânea, de autoria de CARDOSO e ARA-GÃO, buscou estabelecer um marco geral de referência sobre o programa Minha Casa Minha Vida e seus antecedentes, de forma a orientar a leitura dos casos particulares que se colocam posteriormente. Além de descrever os mecanismos de operação do programa e mostrar as linhas de continuidade e ruptura em relação às políticas anteriores, o texto também identifica as principais reações da literatura especializada ao programa, positivas ou mais críticas. Essa leitura permite já uma orientação para as avaliações, na medida em que são arrolados os pontos estratégicos a serem analisados, de forma a que se possa verificar em que medida as dúvidas e os receios apontados pelos críticos efetivamente se concretizaram nos empreendimentos e nos casos analisados.

Os textos apresentados a seguir procuram mostrar como, em cada metrópole, se desenvolveu esse programa e quais os seus impactos territoriais. Praticamente todos ressaltam aspectos importantes referentes ao processo de periferização dos empreendimentos. As análises sobre as metrópoles de Goiânia (MOYSES et al) e Belém (LIMA et al.) identificam processos similares com a extensão do tecido urbano para áreas rurais ou periurbanas, embora MERCÊS, também analisando o caso de Belém, ressalte que, no caso dos empreendimentos para faixas de renda inferiores, em que foram aproveitados os terrenos da COHAB-PA, trata-se de áreas próximas a centralidades, embora situadas em municipalidades periféricas. Essa análise, embora ainda não definitiva, indica a necessidade de pesquisas complementares para melhor caracterizar os problemas reais de acessibilidade desses novos empreendimentos, já que, ao longo das últimas décadas, a literatura tem apontado para uma maior complexificação das periferias metropolitanas com a criação de novas centralidades fora dos núcleos tradicionais (LAGO 2009; SARAIVA, 2008). Permite também colocar como um ponto importante na avaliação do programa o papel que pode ser desempenhado pelas agências governamentais ao criar condições que melhorem a acessibilidade dos novos empreendimentos, diferentemente de situações em que predominem exclusivamente as diretrizes do mercado. LIMA et al ressaltam que, diferentemente de outras agências estaduais, que passaram por forte processo de desestruturação após a extinção do BNH, a COHAB-PA conseguiu manter atuante, embora tenha reduzido a escala de atuação na década de 1990, aproveitando a conjuntura mais favorável do período pós-2003 para criar novas alternativas de intervenção no setor habitacional. Por

outro lado, os autores ressaltam também que “a estrutura político-institucional de gestão urbana e mesmo habitacional nos municípios da RMB, incluindo Belém, é significativamente precária, o que tende a indicar pouca capacidade municipal de articular ações que possam, por um lado, contribuir com o atendimento das faixas de menor renda pelo programa (...), e por outro, acompanhar os efeitos dessa produção no território municipal e articular com outras ações necessárias”. Por outro lado, Mercês identificou a existência de incentivos oferecidos pela Prefeitura de Ananindeua para a realização do programa, o que poderia justificar, pelo menos em parte, a concentração de empreendimentos nesse município.

Um contraponto interessante para essas análises, que mostram a baixa capacidade de atuação das administrações locais, é o caso de Santo André. MARGUTI, comparando empreendimentos produzidos por diversos programas, incluindo os do MCMV, destinados ao reassentamento de populações residentes em áreas de risco e assentamentos precários, mostra que, na sua maioria, a nova localização não implicou em perdas de acessibilidade. Esse fato se deve ao papel desempenhado pelo governo municipal, que direcionou os novos empreendimentos para áreas que garantissem acessibilidades similares aos antigos locais de moradia da população.

As análises apresentadas nesta coletânea, ao discutirem a periferização dos empreendimentos, apontam para algumas características. Um elemento importante, ressaltado por MENDONÇA e SORAGGI, é que, no caso de Belo Horizonte, as mudanças que ocorrem nos padrões tradicionais de uso e ocupação dos solo nas periferias, com a introdução da tipologia “apartamentos” em territórios onde ela anteriormente não existia. Outro elemento importante apontado de maneira recorrente é o déficit de infraestrutura: Na RM de Belém, segundo LIMA et al, “não há rede de água no entorno em 4 dos 12 empreendimentos e não há esgoto em 9 dos 12. Mesmo não tendo sido feito um estudo mais aprofundado do nível de qualidade destes serviços, há de se considerar que, por estarem localizados em locais afastados dos núcleos urbanos sedes dos municípios, os mesmos tendem a não ser satisfatórios”. Todas as análises, praticamente, corroboram a crítica desenvolvida por Maricato e Bonduki e citada por CARDOSO e ARAGÃO, de falta de articulação dos novos empreendimentos com a política urbana municipal. Em sua análise sobre o caso de Fortaleza, PEQUENO E FREITAS mostra que, embora o Plano Diretor tivesse

instituído Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em terrenos vazios, nenhum dos empreendimentos produzidos para a faixa de renda de 0-3 Salários Mínimos efetivamente ocuparam essas áreas, que as mesmas estão sendo usadas para outros tipos de empreendimentos. Já MENDONÇA e SORAGGI apontam para o problema da falta de vinculação da política habitacional com uma política urbana que oriente o processo de estruturação metropolitana, o que está acarretando a expansão e a fragmentação do tecido urbano da metrópole de Belo Horizonte.

O programa Minha Casa Minha Vida tinha estabelecido entre as suas metas básicas produzir 40% das unidades para atender ao déficit habitacional nas faixas de mais baixa renda, até 3 Salários Mínimos. Embora os relatórios oficiais do programa apontem para o sucesso dessa meta, a distribuição da produção entre as faixas de renda nas diferentes cidades não tenha seguido a mesma proporção em todos os casos. MENDONÇA e SORAGGI mostram que, no caso da RMBH, a produção para as faixas de 0-3 SM atingiria apenas 5% do déficit. As autoras ressaltam ainda que esse número, embora baixo, só foi viabilizado porque em alguns casos as empresas já tinham terra em reserva e em outros porque contaram com apoio das prefeituras. Já na RM Belém, LIMA et al destacam que 30% dos empreendimentos foram direcionados para a faixa 0-3 SM e que no estado do Pará o programa atingiu municípios que nunca tinham recebido políticas habitacionais, o que de fato é positivo. Mas, por outro lado, habitacional o que foi produzido representa apenas 0,5% do déficit. Já no caso de Maringá, SILVA e SILVA verificaram que a produção ocorrida na RM atenderia a cerca de 13% do déficit, o que é muito significativo, embora devendo-se considerar que por ser uma região mais rica, o déficit nessa região é relativamente menor do que em áreas mais pobres como Belém ou Fortaleza.

Um dos problemas também apontados nas análises críticas ao programa (CARDOSO e ARAGÃO), é a da produção de conjuntos em grande escala. A regulamentação do programa criava uma limitação do número máximo de unidades, visando evitar essa tendência. No entanto, como apontam MERCES, para o caso de Belém, e PEQUENO e FREITAS, para o caso de Fortaleza, as empresas adotaram a estratégia de aglomeração de vários empreendimentos em áreas lindeiras, na verdade a subdivisão de grandes glebas em empreendimentos isolados para adequá-los às limitações da normativa. Esses conjuntos são trata-

dos como “condomínios fechados”, criando uma série de custos adicionais e também problemas de organização para a gestão pós-ocupação, que já haviam sido apontados em estudos anteriores de avaliação do Programa de Arrendamento Residencial (MEDVEDOVSKI, 2009), mas que se agravam ao considerarmos que esses empreendimentos se destinam a camadas de renda inferior, sem experiência anterior de gestão coletiva dos espaços habitados e com baixa capacidade de pagamento. Por outro lado, embora a ocorrência de grandes conjuntos seja bastante disseminada, MENDONÇA e SORAGGI mostram como, na RMBH, aparecem também empreendimentos de menor porte, caracterizando “uma miríade de pequenos empreendimentos [que] tem sido produzida nas franjas do território metropolitano”.

Na regulamentação do programa, previu-se que os recursos seriam distribuídos segundo as unidades da federação, de acordo com a participação de cada uma no cômputo do déficit habitacional. Com isso criaram-se cotas, baseadas em um princípio universalista, e evitando a influência de dimensões políticas e relações de clientela na alocação dos recursos. Por outro lado, como mostram CARDOSO e ARAGÃO, o desenho do programa se baseia fortemente na iniciativa das empresas, com a apresentação de projetos e solicitação de financiamentos, para viabilização, na escala local, dos empreendimentos. Isso acabou gerando distorções na distribuição dos recursos entre as unidades da federação. Nesse sentido os casos analisados apresentam duas situações totalmente díspares : enquanto MOYSES et al mostram que, no caso do Estado de Goiás, verificou-se que as contratações chegaram a exceder a cota designada, PEQUENO e FREITAS analisando o caso de Fortaleza, mostra que as contratações ficaram muito abaixo da cota prevista. Essas diferenças podem ser explicadas, por um lado, pela densidade e cultura empresarial das metrópoles estudadas, ou seja, pela existência de um conjunto de empresas de construção consolidadas e que conheçam o mercado da metrópole, mas também que tenham alguma experiência anterior de atuação em empreendimentos para as camadas de mais baixa renda. Por outro lado, os casos estudados parecem mostrar também que o poder público local precisa, muitas vezes exercer um papel de “facilitador”, criando incentivos e, principalmente, viabilizando o acesso a terra, para que o mercado possa operar para as faixas de renda mais baixas.

Do ponto de vista dos impactos do programa sobre o setor da construção, os alguns dos textos aqui apresentados apontam resultados

que, as ainda não podem ser generalizados, já colocam questões relevantes para a reflexão. Um desses aspectos diz respeito à concentração da produção em poucas empresas, nesse sentido RUFINO identificou que apenas duas empresas são responsáveis por 70% da produção em Fortaleza, enquanto CARDOSO e ARAGÃO identificaram que 10 empresas são responsáveis por 65% da produção no Rio de Janeiro. Essa concentração de capital reflete um processo que já vinha ocorrendo com a expansão do financiamento habitacional e com a “financeirização” do setor imobiliário², principalmente a partir da abertura de capital das grandes empresas. Como consequência desse processo, verificou-se que parte dos recursos levantados foram investidos em terras. Nesse sentido, com a crise de 2008, o programa MCMV viabilizou o capital imobilizado em reservas fundiárias, como apontado no caso de Belo Horizonte. O estudo desenvolvido por RUFINO sobre o processo de reestruturação do setor imobiliário em Fortaleza mostra ainda, tal como o caso do Rio de Janeiro a tendência à associação entre grandes empresas nacionais e empresas locais, criando Sociedades de Propósitos Específicos para gerenciar os empreendimentos. Essa penetração do grande capital nos mercados regionais é um fenômeno novo, que precisa ser estudado tendo em vista os seus possíveis impactos sobre o desempenho das políticas de habitação em geral e do programa MCMV em particular.

Os textos aqui apresentados, agregam contribuições importantes para que se possa iniciar um processo coletivo de avaliação dos impactos desse que talvez seja o programa habitacional mais ambicioso já desenvolvido no país, mesmo considerando os “áureos tempos” do BNH – o Programa Minha Casa Minha Vida. Os trabalhos têm como virtude a tentativa de desvendar as diferenças do desempenho do programa no território – tanto considerando as diferenças entre as metrópoles, quanto as especificidades intraurbanas, particularmente no que diz respeito às novas relações entre núcleos e periferias. Nesse sentido, por um lado, reafirmam e evidenciam as críticas levantadas pelos estudiosos e especialistas, desde o lançamento do programa. Por outro lado, mostram situações contraditórias, efeitos positivos e ne-

² Deve-se ter cuidado ao falar em financeirização, já que não ocorre no Brasil o mesmo processo identificado nos Estados Unidos, onde houve uma efetiva articulação entre os setores financeiro e imobiliário, cabendo refletir se o setor de construção no Brasil ainda não continua a apresentar características mais marcantes de capital mercantile, como aponta CANO (2010). Ver também CARDOSO; ARAGÃO (2011)

gativos, levantam dúvidas e perguntas que nos levam a afirmar que é preciso mais cuidado para avaliar os resultados efetivos do programa e, também, que há ainda muitos pontos a serem aprofundados e que certamente exigirão maiores esforços de pesquisa e de reflexão.

Referências

CANO, Wilson Reflexões sobre o papel do capital mercantil na questão regional e urbana do Brasil. Texto para Discussão. IE/UNICAMP n. 177, maio 2010.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A reestruturação do setor imobiliário e o Programa Minha Casa Minha Vida. In: MENDONÇA, J. G. de; COSTA, H. de M. (Org.). *Estado e Capital Imobiliário* - Convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. 1 ed. Belo Horizonte: C/Arte, 2012, v. 1, p. 81-104.

JARAMILLO, Samuel. *Produccion de vivienda y capitalismo dependiente: el caso de Bogotá*. Bogotá, Universidad de los Andes, s/ data.

LAGO, L. C. Trabalho e Moradia na Periferia: para Uma Política Urbana Economicamente Orientada. REVISTA Em Pauta V. 6, N. 24 - Dezembro de 2009. Disponível em <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/518/575>, acessado em 20/10/2012.

MEDVEDOVSKI N. S. Gestão de espaços coletivos em HIS – a negação das necessidades básicas dos usuários e a qualidade do cotidiano e do habitat. Trabalho apresentado no SBQP 2009 - Simpósio Brasileiro de Qualidade do Projeto no Ambiente Construído IX Workshop Brasileiro de Gestão do Processo de Projeto na Construção de Edifícios. 18 a 20 de Novembro de 2009 – São Carlos, SP – Brasil, Universidade de São Paulo.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

SARAIVA, C. P. A periferia consolidada em São Paulo: categoria e realidade em construção. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, 2008.

TOPALOV, Christian. *Le Logement en France*. Histoire d'une Marchandise Impossible. Paris, PFNSP, 1987.

TOPALOV, Christian. *Les promoteurs immobiliers*. Contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France. (ouvrage publié avec le concours du CNRS). Paris, La Haye-Mouton, 1974, 413 p.

Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil

Adauto Lúcio Cardoso
Thêmis Amorim Aragão

Antecedentes e transformações

O modelo de financiamento habitacional adotado no Brasil, a partir de 1966, baseou-se em dois instrumentos de captura de poupanças: o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), ambos submetidos à regulação pública no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação.

Segundo legislação específica, os recursos do FGTS são destinados ao investimento habitacional para o atendimento de população de baixa renda e também para o financiamento de investimentos em saneamento ambiental, sendo remunerados, na captação, a uma taxa de juros de 3% ao ano, mais a variação da inflação. No caso de sua utilização para o financiamento habitacional, os juros variam entre 6 e 8,16 % ao ano, mais a inflação no período, dependendo da faixa de renda atendida. O FGTS foi administrado pelo Banco Nacional de Habitação até a sua extinção em 1986, passando, a partir de então, a ter a sua gestão operacional efetuada pela Caixa Econômica Federal e a gestão administrativa efetuada pelo órgão responsável pela formulação e implementação da política habitacional em nível federal. Entre 1986 e 1994 vários órgãos se sucederam na gestão da política habitacional do governo federal, como evidência de forte instabilidade política e institucional¹ que se estendeu até a criação do Ministério das Cidades, em 2003.

¹ Após a extinção do BNH a política habitacional foi subordinada à diversos órgãos: Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente – MHU (1987), Ministério de Habitação e do Bem-Estar Social – MBES (1988), Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária – SEAC (1989), Ministério da Ação Social – MAS (1990), Ministério do Bem-Estar Social – MBES (1992), Secretaria de Política Urbana – SEPURB (1995) e Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SEDUR/PR (1999-2003).

Os recursos das cadernetas de poupança, que compõem o SBPE, são administrados pelo sistema bancário (público e privado), remunerados a uma taxa de juros de 6% ao ano mais a variação da inflação e são garantidos pelo governo federal². Os recursos da caderneta de poupança são destinados primordialmente ao financiamento habitacional para os setores de renda média, com taxas de juros variando conforme a faixa de renda a partir de 10% ao ano mais a variação da inflação. Segundo as normas em vigor, os bancos devem aplicar no mínimo 65% dos recursos em financiamentos habitacionais, operando a taxas de juros pré-fixadas, podendo operar a taxas superiores, para financiamentos a faixas de renda mais elevadas, mas com restrições de volume máximo estabelecidas por resoluções do Conselho Monetário Nacional.

Em síntese, o modelo adotado pelo Sistema Financeiro Habitacional, e que continua em vigor, foi o de criação de instrumentos de captação de poupanças privadas (voluntárias e compulsórias), remuneradas a baixas taxas de juro, mas garantidas pelo governo federal contra a inflação e contra a possível falência dos agentes financeiros. Estes recursos deveriam ser aplicados primordialmente em investimentos habitacionais, tanto na esfera da produção quanto na do consumo.

Esse sistema funcionou a contento durante cerca de 15 anos e entrou em crise no início dos anos 1980. A crise foi causada pelo efeito combinado da política recessiva adotada pelo governo militar e a da inflação elevada do início da década de 80, causando aprofundamento da inadimplência dos financiamentos concedidos pelo sistema e também a redução na capacidade de arrecadação tanto do FGTS e quanto do SBPE. A pressão dos mutuários, mobilizados nacionalmente, obrigou o governo a adotar uma política de reajuste das prestações baseada na equivalência salarial, implicando na concessão de subsídio aos adquirentes, subsídio este a ser assegurado, como todas as outras operações de crédito no âmbito do SFH, desde a sua criação, pelo Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS). O montante dos subsídios concedidos, no entanto, foi muito elevado em relação à capacidade financeira do FCVS, gerando uma crise de liquidez no sistema.

A crise financeira vivida pelo Banco Nacional de Habitação foi justificativa para sua extinção em 1986³. A instabilidade institucional

² Em caso de falência do agente financeiro responsável, o governo assume a responsabilidade pelo ressarcimento dos investidores.

³ Outras interpretações para esse fato referem-se à necessidade do governo federal, em momento de crise fiscal e política, de utilizar os recursos do FGTS para as ne-

da política habitacional pós-BNH, já referida anteriormente, aliada ao interesse das autoridades monetárias em canalizar os recursos da poupança para o investimento em títulos públicos, levou ao enfraquecimento da regulação exercida sobre o setor financeiro. Royer (2009) comenta o assunto, ressaltando a mudança regulatória que permitiu o cômputo de créditos já liquidados referentes ao FCVS como parte do exigível em aplicações habitacionais, o que gerou uma redução significativa dos recursos do SBPE investidos em habitação.

A partir de 1995, com a edição do PROER, algumas instituições financeiras foram autorizadas a vender seus créditos do FCVS junto à União, com um deságio de 50%, para bancos em liquidação, que com isso conseguiram resultados financeiros melhores em seus balanços. Por terem aceitado vender seus créditos com esse deságio de 50%, os bancos que participaram desse acordo tiveram autorização para continuar contabilizando integralmente os créditos do FCVS que detinham antes da venda para fins de cálculo da exigibilidade da poupança. Dessa forma, essas instituições financeiras, que já tinham recebido 50% dos créditos do FCVS, puderam continuar contabilizando integralmente créditos pelos quais elas já tinham recebido. Esse mecanismo contábil ficou conhecido como 'FCVS Virtual' e desde 1995 ocupa espaço considerável no direcionamento de recursos da poupança. (ROYER, 2009, p. 81)

Quanto ao FGTS, a distribuição dos recursos entre Estados e Municípios passou a ser pautada muito fortemente por fatores políticos, como um dos instrumentos de viabilização dos precários acordos partidários na Nova República. Durante o governo Collor de Mello (1990-1992) essa tendência se agravou, o que levou o sistema a uma quase falência em 1993⁴. A partir de 1994 é conferido ao Conselho Curador do FGTS maior poder de controle sobre a utilização dos recursos e são instituídas normas mais rígidas para garantir a saúde financeira do Fundo, tendo sido suspensas todas as liberações de recursos desde 1994 até meados de 1995. É importante ressaltar que o FGTS é um instrumento com forte sensibilidade ao ciclo econômico e ao nível geral do emprego:

gociações com as forças políticas representadas no Congresso Nacional, o que era dificultado pelo poder da burocracia que controlava o BNH. Logo após a extinção do BNH, o repasse dos recursos do FGTS para governos locais apresenta uma elevação significativa.

⁴ Ver a respeito VALENÇA (2008).

ou seja, em períodos de crescimento econômico, verifica-se aumento dos depósitos e redução dos saques, e o inverso nos momentos de crise. Por essa razão, a partir de meados da década de 90 até os anos 2000, o Fundo passa por um momento de instabilidade, com desequilíbrios recorrentes entre captação e despesas. Isso se deveu aos efeitos combinados da crise financeira: por um lado, com redução da massa salarial, portanto dos depósitos e com aumento do desemprego, logo, aumento dos saques; por outro lado, com aumento dos saques por aposentadoria, resultado da conclusão do ciclo de 30 anos a partir da criação do Fundo, quando começam a se aposentar os trabalhadores que aderiram ao sistema a partir de 1964. Essa situação só será superada a partir dos anos 2000, quando volta a ocorrer um equilíbrio entre depósitos e retiradas e quando os rendimentos das aplicações financeiras do Fundo passam a compensar os déficits passados.

A crise do financiamento habitacional pode ser claramente identificada através da variação do indicador que mede a relação entre o crédito habitacional e o PIB, que cai progressivamente, de 10%, em 1998, para 4% no final dos anos 90, passando abruptamente para 2% em 2001 (COUTINHO; NASCIMENTO, 2006). O comportamento do financiamento habitacional pelo Sistema Financeiro de Habitação, com perda progressiva da capacidade do sistema em alavancar a produção de moradias, pode ser visto nos quadros 1e 2:

Quadro 01 – Evolução do número de moradias financiadas entre 1987 e 1994

Ano	FGTS		SBPE		Total	
	No período	Acumulado	No período	Acumulado	No período	Acumulado
1987	99.227	R\$ 2.665.093,00	132.005	R\$ 2.015.844,00	231.232	R\$ 4.680.937,00
1988	98.249	R\$ 2.763.342,00	181.834	R\$ 2.197.678,00	280.083	R\$ 4.961.020,00
1989	31.617	R\$ 2.794.959,00	68.089	R\$ 2.265.767,00	99.706	R\$ 5.060.726,00
1990	165.617	R\$ 2.960.576,00	74.993	R\$ 2.340.760,00	240.610	R\$ 5.301.336,00
1991	359.719	R\$ 3.320.295,00	41.050	R\$ 2.381.810,00	400.769	R\$ 5.702.105,00
1992	43.801	R\$ 3.364.096,00	64.869	R\$ 2.446.679,00	108.670	R\$ 5.810.775,00
1993	4.256	R\$ 3.368.352,00	53.708	R\$ 2.500.387,00	57.964	R\$ 5.868.739,00
1994	-	R\$ 3.368.352,00	61.384	R\$ 2.561.771,00	61.384	R\$ 5.930.123,00

Fonte: Banco Central, ABECIP e CAIXA. Extraído do livro “História e Perspectivas do Crédito Imobiliário - ABECIP 36 anos”. Elaboração: Banco de dados CBIC (-) Dado Não disponível

Quadro 02 – SBPE – Financiamento para aquisição de imóvel novo, aquisição de imóveis usados e construção de novas unidades 1994-2002

Ano	Renda	Aquisição				Construção · Empresário				TOTAL	
		Imóvel Novo		Imóvel Usado		Unidades	Valores	Unidades	Valores	Unidades	Valores
		Unidades	Valores	Unidades	Valores						
1994	A	1.141	R\$ 15.456.398,00	2.021	R\$ 25.186.854,00	4.303	R\$ 62.255.859,00	7.788	R\$ 101.747.335,00		
	B	10.118	R\$ 281.435.402,00	6.277	R\$ 181.334.815,00	28.804	R\$ 813.186.758,00	47.583	R\$ 1.350.997.937,00		
	TM	1.012	R\$ 56.958.765,00	1.048	R\$ 51.259.239,00	3.748	R\$ 165.145.343,00	6.013	R\$ 282.650.354,00		
						Total 1994		61.384	R\$ 1.735.395.626,00		
1995	A	1.456	R\$ 27.122.127,00	2.748	R\$ 47.257.748,00	4.580	R\$ 89.198.004,00	8.913	R\$ 165.601.963,00		
	B	10.875	R\$ 458.023.571,00	6.885	R\$ 282.307.677,00	15.286	R\$ 595.719.885,00	33.338	R\$ 1.348.652.611,00		
	TM	1.457	R\$ 126.605.498,00	1.011	R\$ 103.927.069,00	1.721	R\$ 116.689.634,00	4.309	R\$ 356.699.499,00		
						Total 1995		46.560	R\$ 1.870.954.073,00		
1996	A	1.159	R\$ 18.995.230,00	1.546	R\$ 26.601.644,00	8.055	R\$ 92.489.765,00	10.956	R\$ 141.069.815,00		
	B	8.486	R\$ 398.842.120,00	3.971	R\$ 166.070.906,00	11.379	R\$ 454.176.958,00	23.999	R\$ 1.026.842.643,00		
	TM	1.067	R\$ 101.242.721,00	618	R\$ 52.227.569,00	1.202	R\$ 103.768.126,00	3.331	R\$ 294.763.830,00		
						Total 1996		38.286	R\$ 1.462.676.288,00		
1997	A	563	R\$ 8.663.755,00	890	R\$ 16.018.837,00	2.975	R\$ 58.288.764,00	4.874	R\$ 86.246.027,00		
	B	5.957	R\$ 298.491.082,00	5.531	R\$ 252.617.819,00	12.127	R\$ 528.130.232,00	23.899	R\$ 1.089.347.144,00		
	TM	1.557	R\$ 169.387.154,00	1.433	R\$ 122.926.304,00	3.354	R\$ 228.792.805,00	6.714	R\$ 549.013.177,00		
						Total 1997		35.487	R\$ 1.724.606.348,00		
1998	SFH	6.168	R\$ 285.511.543,00	7.733	R\$ 327.686.287,00	16.537	R\$ 775.789.288,00	30.801	R\$ 1.397.507.958,00		
	TM	2.160	R\$ 196.985.790,00	1.902	R\$ 166.000.011,00	3.524	R\$ 283.116.386,00	7.974	R\$ 678.767.823,00		
						Total 1998		38.887	R\$ 2.083.623.117,00		
1999	SFH	7.724	R\$ 352.036.670,00	8.639	R\$ 347.019.705,00	12.549	R\$ 424.104.709,00	29.714	R\$ 1.149.955.972,00		
	TM	1.127	R\$ 114.471.702,00	716	R\$ 85.303.004,00	2.888	R\$ 296.051.101,00	4.880	R\$ 508.748.155,00		
						Total 1999		35.549	R\$ 1.695.568.931,00		
2000	SFH	6.735	R\$ 296.253.814,00	9.517	R\$ 409.794.271,00	9.920	R\$ 396.797.053,00	26.708	R\$ 1.122.679.253,00		
	TM	857	R\$ 99.022.905,00	478	R\$ 64.169.008,00	7.217	R\$ 571.091.290,00	8.951	R\$ 762.663.433,00		
						Total 2000		36.333	R\$ 1.909.848.517,00		

2001	SFH	6.210	R\$ 344.878.349,00	13.377	R\$ 697.232.336,00	12.458	R\$ 482.102.368,00	32.300	R\$ 1.537.573.137,00
	TM	363	R\$ 62.444.233,00	596	R\$ 94.899.201,00	2.178	R\$ 139.686.062,00	3.274	R\$ 313.256.586,00
							Total 2001	35.756	R\$ 1.870.213.292,00
2002	SFH	6.619	R\$ 409.485.248,00	10.487	R\$ 580.265.072,00	8.115	R\$ 401.911.322,00	25.519	R\$ 1.404.925.762,00
	TM	466	R\$ 76.301.383,00	946	R\$ 93.379.147,00	1.790	R\$ 154.645.066,00	3.271	R\$ 331.100.201,00
							Total 2002	28.902	R\$ 1.768.458.956,00
Fonte: BACEN, Estatísticas Básicas do SFH. Apud. Royer 2009.									

Embora este período seja marcado por uma expressiva redução na capacidade de financiamento, ocorreram também algumas inovações institucionais importantes. Uma delas foi a criação da Carta de Crédito – tanto para o FGTS quanto para o SBPE – o que ampliou o poder de barganha dos tomadores de empréstimos frente às empresas construtoras e aos vendedores de imóveis em geral⁵. Essa inovação poderia ter representado um movimento potencial de ampliação do crédito, o que, no entanto, foi parcialmente limitado pelas altas taxas de juros que prevaleceram no período, tendo em vista a persistência da política neoliberal de atração de capitais internacionais para financiar o déficit público. Com isso, praticamente se inviabilizou, para as camadas de mais baixa renda e mesmo para parcela dos setores médios, o financiamento de longo prazo. Nesse sentido, o Programa Carta de Crédito parece ter tido um efeito mais significativo na potencialização do mercado de usados, como mostram as estatísticas arroladas por Royer (2009), gerando inclusive protestos do setor imobiliário.

Após a extinção do BNH, as Companhias Habitacionais Estaduais, anteriormente consideradas os agentes locais executores dos programas e projetos habitacionais, entraram em crise, herdando carteiras de financiamentos caracterizadas por alto grau de inadimplência. Muitas dessas Companhias ficaram em situação de insolvência financeira e foram extintas. Por outro lado, programas federais que se sucederam passaram a privilegiar os municípios (e alguns governos estaduais) como os principais agentes promotores da habitação de interesse social. Essa tendência foi reforçada pela centralidade dos municípios na reforma institucional e política promovida pela Constituição de 1988 e também pelo fato de que a crise do sistema de financiamento e a instabilidade institucional das políticas federais pós-BNH levaram vários municípios e alguns estados assumirem, por conta própria, iniciativas no campo da habitação social, num processo caracterizado em alguns estudos como “descentralização por ausência” (ARRETCHE, 2000, CARDOSO e RIBEIRO, 2000). Essas iniciativas locais se concentraram fortemente em programas de urbanização de assentamentos precários e regularização fundiária, representando melhoria nas condições de

⁵ Durante o período do BNH, a alocação de recursos era feita diretamente aos incorporadores – no caso do SBPE / Plano Empresário – ou aos órgãos públicos de promoção da moradia – no caso, as Companhias de Habitação, sendo o financiamento posteriormente repassado aos futuros moradores. Portanto o acesso ao financiamento ao consumo era feito através das empresas e não diretamente pelos consumidores.

vida de parcela significativa da população mais pobre. No entanto, na medida em que o acesso a moradias novas, sejam construídas no âmbito do mercado, sejam no da produção pública formal, foi restringido, a urbanização e a regularização fundiária dos assentamentos precários funcionou como um incentivo à formação de novas favelas, única alternativa viável de acesso à moradia para grande parte da população.

Ao final do período, estava claramente em curso um processo de municipalização da política habitacional, que viria a ser reconhecido e institucionalizado, após 2003, com a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, como veremos adiante.

Entre 1994 e 2002, a ocorrência de crises financeiras internacionais que atingiram a economia brasileira levou o governo federal à adoção de medidas de austeridade fiscal, seguindo as prescrições do Fundo Monetário Internacional, incluindo-se aí a limitação ao endividamento do setor público. Isso teve como consequência forte restrição dos empréstimos do FGTS para a produção de moradias por Estados e Municípios, o que levou à redução quase absoluta dos financiamentos previstos no Programa Pró-Moradia, que se delineava, até 1997, como o principal programa para apoio à atuação dos governos locais no setor habitacional (OLIVEIRA, 2000).

Para “substituir” o Pró-Moradia⁶, como alternativa para o financiamento da produção de novas unidades habitacionais, o governo FHC criou o Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Contando com um mix de recursos do FGTS e do OGU, o programa permitiu certo grau de subsídios, reduzindo o valor das prestações dos financiamentos, sem prejudicar a saúde financeira do FGTS. Do ponto de vista institucional, o programa era operado pela Caixa Econômica Federal e o crédito era repassado para companhias construtoras que, após a produção, entregavam os empreendimentos para a Caixa, responsável pela alocação da população a ser beneficiada. Nesse modelo, cabia aos municípios o cadastramento da demanda, que depois seria “filtrada” pela Caixa a partir dos seus critérios de risco. A criação de incentivos para novos empreendimentos era realizada basicamente através da redução das exigências urbanísticas e, eventualmente, através da cessão de terrenos. Outra inovação do programa foi a cessão dos imóveis através do sistema de arrendamento, o que reduzia o risco, permitindo acelerar as retomadas em casos de inadimplência. O PAR se destinava

⁶ O programa continuou formalmente ativo, todavia do ponto de vista operacional ficou praticamente inviabilizado durante muito tempo.

à faixa de renda de 3 a 6 Salários Mínimos, mas os primeiros estudos avaliativos mostraram que as populações atendidas se concentravam nos limites superiores da faixa (ARAUJO et alii, 2003).

Em meio à crise e à retração do financiamento, o setor privado buscou manter a atividade de produção habitacional com base no chamado “autofinanciamento”⁷, que atendia, por um lado, aos setores de alta renda, através de estratégias denominadas pelas empresas como “preço de custo” (CARDOSO, 2000⁸), e, por outro lado, aos setores de renda média baixa, através do sistema de cooperativas⁹. É interessante notar que os estudos que mostram as estratégias de autofinanciamento para setores de classe média baixa estão concentrados sobre o mercado da metrópole de São Paulo, onde esse sistema parece ter se desenvolvido mais fortemente, não existindo indícios do mesmo, a não ser de forma residual, em outras cidades como o Rio de Janeiro.

Seja através dos mecanismos de autofinanciamento, seja através do PAR, uma consequência importante desse processo parece ter sido a progressiva consolidação de um conjunto de empresas que passaram a se especializar em produtos direcionados para os setores de renda média baixa, desenvolvendo técnicas específicas de barateamento dos custos de construção, o que se revelará como um elemento fundamental para o crescimento da produção empresarial para a chamada “classe C” já no governo Lula.

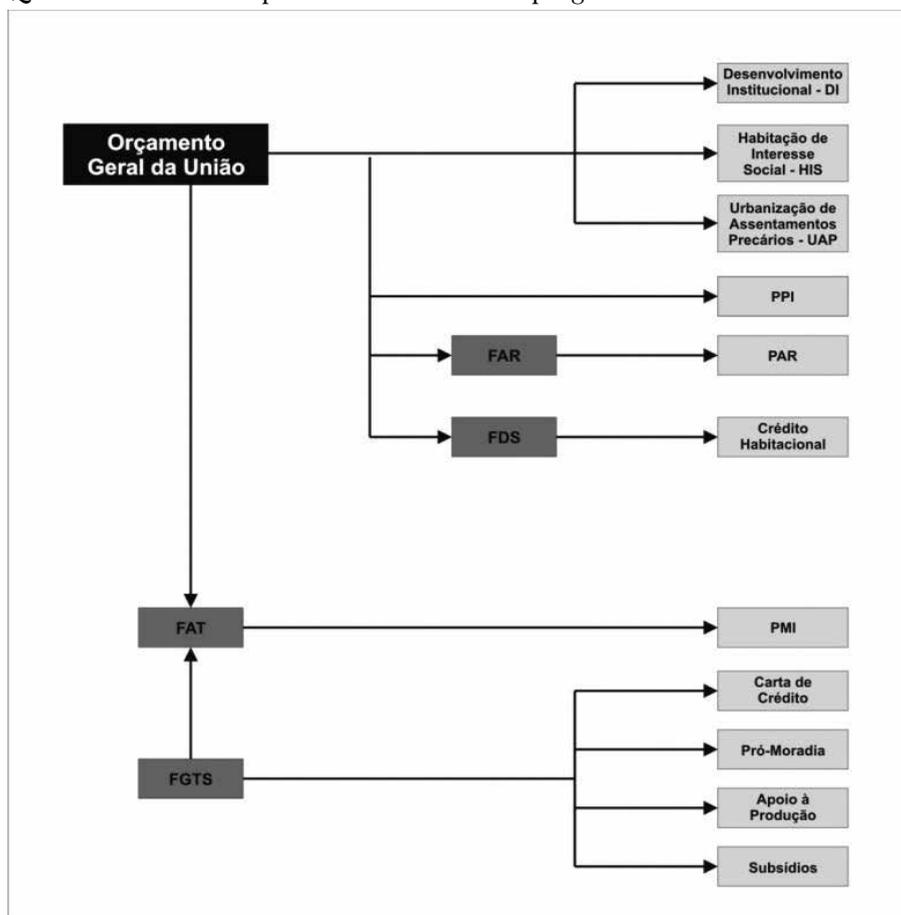
Assim, antes da criação do Ministério das Cidades, o Sistema de Financiamento Habitacional apresentava uma arquitetura organizacional conforme o quadro abaixo. É importante ressaltar que, por razões que serão discutidas mais adiante, esse quadro irá se manter ainda por um tempo, sofrendo pequenas modificações.

⁷ Ver CASTRO (1999)

⁸ CARDOSO, A. L. Mercado Imobiliário e Segregação: o caso do Rio de Janeiro In: O Futuro das Metrôpoles: desigualdades e governabilidade. 1ª ed. Rio de Janeiro : Revan/Observatório-IPPUR/UFRJ, 2000, v.1, p. 319-350.

⁹ Essas estratégias envolveram o financiamento direto pelo incorporador, o consórcio, ou ainda o modelo de cooperativas. Ver CASTRO (1999) e BOTELHO (2007).

Quadro 03 – Recursos para financiamento dos programas habitacionais em 2002



Por fim, uma outra inovação importante ainda no governo FHC foi a criação do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), cujo objetivo era criar no Brasil um sistema de securitização de hipotecas¹⁰ semelhante ao existente nos Estados Unidos. Nos EUA, o novo sistema consistiu no procedimento de agrupar (“empacotar”) um grande número de hipotecas e emitir títulos representativos dos direitos ao recebimento do fluxo de pagamentos de juros e amortizações de tais empréstimos hipotecários. A emissão da maior parte desses títulos (denominados *mortgage backed securities*– MBS e aqui como Certificados de Recebíveis Imobiliários – CRI), vem sendo feita por duas enormes empresas paraestatais (*government-sponsored enterprises*– GSE), conhe-

¹⁰ Para um debate sobre as possibilidades e limites do SFI, ver LEAL (1999).

cidas como “Fannie Mae” e “Freddie Mac” (que tiveram que ser estatizadas após a eclosão da crise de 2008). Essas empresas compram a maior parte dos contratos hipotecários originados por instituições financeiras ou construtoras e assumem o risco de inadimplência, ou seja, garantem que o fluxo de caixa prometido será mantido mesmo em caso de atraso ou de falta de pagamento das prestações por parte dos mutuários¹¹. Pela garantia contra a inadimplência, essas empresas securitizadoras cobram um valor correspondente a um pequeno percentual do fluxo de caixa gerado pelo “pool” de hipotecas que é, então, repassado aos adquirentes dos MBS.

No Brasil, uma lei promulgada em 1997, instituiu a possibilidade de criação de companhias securitizadoras que poderiam emitir Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs). Em 1998, foi criada a Companhia Brasileira de Securitização (CIBRASEC), cujos acionistas proprietários são a Caixa Econômica Federal, outros bancos públicos e grandes bancos privados nacionais e estrangeiros. Caberia à CIBRASEC desempenhar a função que, nos EUA, é exercida pela “Fannie Mae” e pela “Freddie Mac”. A tentativa de reproduzir o modelo americano ainda não prosperou no Brasil no sentido de se tornar um sistema de financiamento de grande porte e de transformar os CRIs em títulos com grande volume de negociações e, portanto, com enorme liquidez, como são os MBS americanos. O SFI, entretanto, veio a operar, a partir de meados dos anos 2000, de forma parcial e “artesanal”, verificando-se uma expansão significativa, com o crescimento da emissão de CRIs e dos Fundos Imobiliários a partir de 2005. Segundo dados da Comissão de Valores Mobiliários, o patrimônio dos Fundos se elevou de 2,4 bilhões em 2005 para 60 bilhões em 2009.

Embora não tenhamos estatísticas mais detalhadas, existem indícios de que os recursos dos Fundos estariam sendo aplicados mais concentradamente em empreendimentos residenciais de alta renda em áreas muito valorizadas ou em empreendimentos comerciais de alta rentabilidade, como shopping-centers, hotéis e prédios comerciais¹².

¹¹ Nos Estados Unidos, com a progressiva desregulamentação do Mercado financeiro, foi ampliado o leque de empresas com competência para a emissão de MBS e também assim como a gestão e a responsabilidade do risco, através da participação de empresas do setor financeiro como avaliadoras dos títulos emitidos. Essa fragmentação e liberalização da emissão dos recebíveis e da gestão do risco foi responsável pelo agravamento pelas dimensões atingidas pela crise americana.

¹² Conforme BOTELHO (2009).

Do Projeto Moradia ao Ministério das Cidades

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para Presidência da República, em 2002, abrem-se novas expectativas para a institucionalização da política habitacional, segundo concepções que vinham sendo debatidas por técnicos, acadêmicos e militantes dos movimentos sociais no âmbito do Fórum Nacional da Reforma Urbana¹³. A proposta de Lula para a habitação havia se configurado no Projeto Moradia, que propunha, entre outras medidas¹⁴:

- Criação do Sistema Nacional de Habitação, formado pelos três entes da Federação (União, Estados e Municípios), que atuariam de forma estruturada sob a coordenação de um novo ministério.
- Gestão Democrática da Política Habitacional e Urbana, a partir da criação dos conselhos nacional, estaduais e municipais de habitação que deveriam definir as diretrizes e realizar a alocação de recursos da política habitacional no 3 níveis de governo.
- Aprovação do projeto de lei de iniciativa popular de instituição do Fundo Nacional de Habitação, bandeira do movimento de moradia que tramitava desde 1991 no Congresso Nacional.
- Retomada do financiamento habitacional para as camadas médias (SBPE), visando concentrar ao máximo os recursos do FGTS no financiamento para a baixa renda.
- Articulação da política habitacional com a política de controle e recuperação da valorização fundiária e imobiliária.

A criação do Ministério das Cidades veio dar sequência a essas propostas. Para o cargo de ministro foi convocado Olívio Dutra, ex-prefeito de Porto Alegre, cidade onde se notabilizou pela implantação do Orçamento Participativo, e amigo pessoal do Presidente. O Ministério se organizou em 4 Secretarias – Habitação, Saneamento, Transportes e Mobilidade e Programas Urbanos, essa última responsável pelas ações na área de planejamento do território e regularização fundiária. A equipe técnica convocada para compor os quadros do Ministério

¹³ O Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU) é uma coalizão de movimentos sociais, ONGs e organizações profissionais e acadêmicas que desde 1986 vinham debatendo e propondo novas diretrizes para a política urbana visando a redução do quadro histórico de desigualdades sociais e urbanas. Esse movimento se organizou por ocasião da elaboração da Constituição de 1988 e permanece atuante, com atividades fortes de lobby frente ao Congresso Nacional e também frente aos órgãos do Executivo ligados à política urbana.

¹⁴ Conforme BONDUCKI (2009).

tinha fortes vínculos com o Fórum Nacional da Reforma Urbana e tinha já participado de algumas experiências de administração local em governos do Partido dos Trabalhadores.

A partir das premissas destacadas anteriormente, o Ministério convoca, em 2003, a Primeira Conferência Nacional das Cidades, que recebeu cerca de 2.500 delegados escolhidos através de conferências municipais, regionais e estaduais, chegando a mobilizar mais de 3 mil municípios. A Conferência aprovou os princípios gerais da política urbana do governo e propôs a criação e composição do Conselho Nacional das Cidades, instalado em 2004, ampliando a proposta original do Projeto Moradia para todas as políticas urbanas.

A Secretaria Nacional de Habitação, ao longo do ano de 2003, desenvolveu as bases normativas e institucionais da política de habitação, propondo a estruturação do Sistema Nacional de Habitação, cuja versão inicial é discutida na Primeira Conferência das Cidades. No entanto, a implementação da política de habitação – e da política urbana em geral – esbarra em forte resistência da equipe econômica do governo que mantém inalteradas as mesmas regras de restrição de gastos em vigência no governo anterior, o que vai limitar a capacidade de atuação do Ministério, principalmente pela ausência de recursos para investimentos.

Uma iniciativa importante do governo ainda em 2004 foi a edição da Medida Provisória 252, mais conhecida como “MP do bem”. Nela o governo propôs vários mecanismos de renúncia fiscal que beneficiaram em grande parte o setor imobiliário, como, por exemplo, a isenção fiscal na alienação de imóveis residenciais quando do emprego dos recursos na aquisição de outras moradias. O setor imobiliário foi beneficiado também pela instituição do “Fator de Redução” ao ganho de capital apurado na alienação de bens imóveis.

Além das medidas fiscais, e talvez mais importante do que estas, a MP 252 ampliou a segurança dos investidores do setor imobiliário através dos mecanismos da alienação fiduciária nas transações imobiliárias e da instituição do princípio do “patrimônio de afetação” que retira dos bens mantidos sob custódia em caso de falência os imóveis residenciais financiados.

O FGTS também foi alvo de mudanças, sendo permitido seu saque em intervalos de quatro anos, caso o recurso fosse utilizado na aquisição de imóvel residencial ou na amortização de financiamento habitacional contraído anteriormente. No entanto, a principal medida

adotada nesse momento foi a Resolução 460 do Conselho Gestor do FGTS, de 14 de dezembro de 2004, que entrou em vigência a partir de maio de 2005. Essa resolução permitiu criar um sistema de “descontos” que reduziu o custo de financiamentos com recursos do fundo, beneficiando aos setores de menor renda e sem comprometer a saúde financeira do FGTS. Segundo Royer (2009):

Esse desconto é na verdade um subsídio destinado diretamente à pessoa física que contrata um financiamento com recursos do FGTS e cuja renda familiar bruta atenda o limite de renda (em 2004, R\$ 1.500,00). Esse subsídio tem sua origem em recursos oriundos de parte do rendimento auferido pelos recursos do FGTS em aplicações financeiras (“diferencial entre as aplicações financeiras do Fundo (à taxa de juros praticadas pelo mercado) e as taxas de remuneração pagas às contas vinculadas ao Fundo”). Dessa forma, esses recursos não têm obrigatoriedade de retorno e podem ser utilizados ‘a fundo perdido’, ampliando sobremaneira a capacidade de atendimento do FGTS às faixas de menor renda. (ROYER, 2009, p.88-89)

Essa medida teve um forte impacto na ampliação dos financiamentos com recursos do FGTS para as famílias com renda até 3 SM, até então pouco beneficiadas pelos empréstimos lastreados em recursos do Fundo.

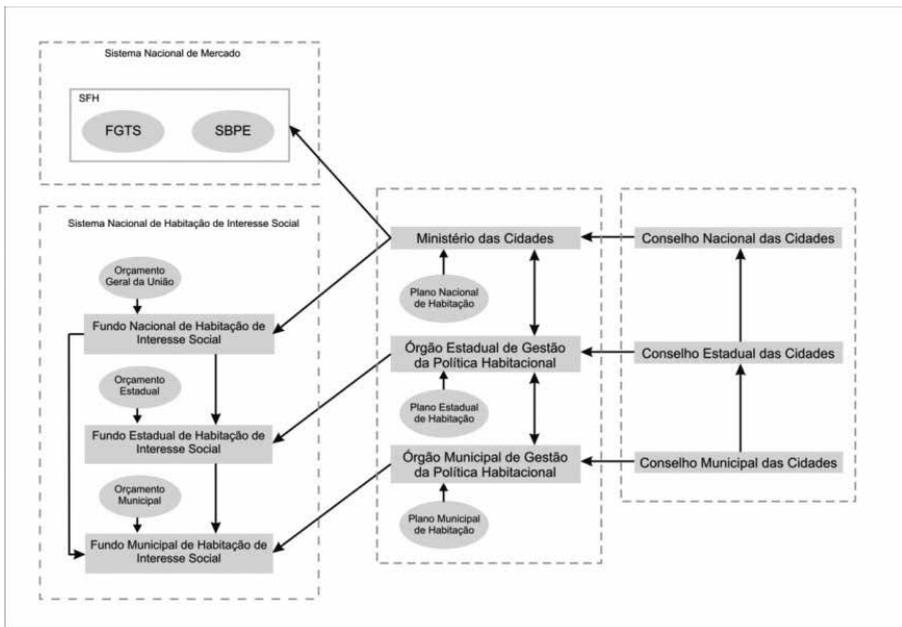
Atendendo à reivindicação dos movimentos sociais, em 2004 é criado o Programa Crédito Solidário, voltado ao atendimento de necessidades habitacionais da população de baixa renda organizadas em cooperativas e/ou associações, visando a produção e aquisição de novas habitações ou a conclusão e reforma de moradias existentes, mediante concessão de financiamento diretamente ao beneficiário. Este programa aproveitou-se da existência do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, criado em 1993 para financiar programas sociais locais e que estava praticamente inoperante (NAIME, 2009). O programa representou uma grande conquista dos movimentos de moradia, que passou a contar com recursos federais para apoiar as ações de provisão habitacional baseadas na autogestão.

Em 2005, foi aprovado o projeto de lei de criação do fundo de moradia, denominado então de Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). A lei que instituiu o FNHIS também estabeleceu os elementos institucionais básicos para a criação do Sistema Nacional de Habitação, baseado em uma distribuição das atribuições entre os 3 níveis

de governo, em que se estabelecia um papel fundamental para os municípios na implementação da política de habitação. Para aderir ao sistema, os estados e municípios deveriam se comprometer com a criação de um fundo de habitação, a ser gerido por um conselho com participação popular, além da elaboração de um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) que deveria estabelecer as diretrizes e prioridades da política em nível local. O Fundo foi instalado em 2006, contando com um compromisso do Presidente da República junto ao movimento de moradia em alocar recursos na magnitude de R\$ 1 bilhão por ano. A grande mudança trazida pelo Fundo disse respeito à possibilidade de que a política habitacional passasse a contar com subsídios diretos, viabilizando assim o atendimento à habitação de baixa renda.

Juntamente com os recursos dos “descontos” do FGTS, estabelecidos pela Resolução 460, acima referida, a criação do FNHIS marca um momento inovador na política habitacional, em que se manifesta um claro compromisso do governo federal em subsidiar a produção de moradias para as camadas de mais baixa renda, atendendo assim a uma demanda que se manifestava já claramente a partir das críticas à atuação do BNH.

Quadro 04 - Estrutura do SNHIS



Fonte: Aragão, 2010

A lógica da criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social seria fortalecer os órgãos públicos municipais e estaduais para a implantação de políticas habitacionais. Os Fundos de HIS seriam os mecanismos que permitiriam aos Municípios alavancar recursos próprios e potencializar os recursos federais ou estaduais que lhes fossem repassados. Ao mesmo tempo os Conselhos Gestores dos Fundos locais promoveriam uma maior participação da sociedade civil em relação à definição sobre a alocação e ao uso dos recursos aportados para HIS. O fortalecimento da esfera estatal local indicava a necessidade da construção de uma nova cultura política e de novos mecanismos institucionais para as ações de política urbana e habitacional.

Para complementar esse quadro, é importante ressaltar a mudança que se opera na política econômica do governo a partir de 2006, com uma progressiva liberalização dos gastos públicos, viabilizada pela ampliação internacional das reservas que, por sua vez, foram possibilitadas pela ampliação da exportação de *commodities* (e pelo aumento expressivo do seu preço internacional).

O cenário de crescimento econômico que se desenha a partir de então irá ter reflexos na redução dos indicadores de pobreza e desigualdade¹⁵ resultado, em parte dos programas de transferência de renda (o Bolsa Família), em parte da elevação real do valor do salário mínimo e na emergência e consolidação da Classe C¹⁶, que passará a ser considerado um “nicho de mercado” com importância crescente, passando a fazer parte das estratégias empresariais do setor imobiliário.

Considerando o cenário nacional positivo, e visando reforçá-lo, o Governo Lula lançou em 2007 um plano destinado promover o crescimento econômico – o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), com um ambicioso programa de investimentos em infra-estrutura¹⁷. No âmbito do PAC, as empresas estatais desempenham importante papel, principalmente a Petrobrás e a Eletrobrás. Nesse momento, o Banco Central dá início a uma progressiva redução da taxa básica de juros (ainda extremamente cautelosa, mas relativamente permanente),

¹⁵ Segundo dados do IPEA, entre março de 2002 e junho de 2009 a pobreza em áreas metropolitanas caiu de 42,5% para 31,1%, ao mesmo tempo em que a desigualdade, medida pelo índice de Gini, cai de 0,53 para 0,49 no mesmo período. Conforme IPEA (2009).

¹⁶ Sobre a emergência da Classe C como fruto do processo de redução da pobreza e da desigualdade no Governo Lula, ver Neri (2008).

¹⁷ Estão previstos investimentos progressivos, passando de 1,6% do PIB, em 2007 a 2,9% em 2009.

o que vai viabilizar um melhor desempenho da economia e um maior crescimento do PIB¹⁸. Todos esses elementos são importantes para caracterizar um quadro mais favorável ao desenvolvimento da política habitacional e à ampliação do financiamento. Como elemento desfavorável, cabe lembrar a substituição do Ministro das Cidades, em julho de 2005, em um movimento que tendeu progressivamente a colocar o Ministério mais a serviço da política de clientela, favorecendo os aliados do governo no Congresso e reduzindo a sua capacidade de desenvolver uma política urbana com autonomia e dentro de um enfoque mais universalista.

A partir de 2005, o mercado imobiliário habitacional experimenta uma fase de crescimento constante, com ampliação da produção e crescimento dos preços, configurando um “*boom*” imobiliário, como pode ser visto no quadro a seguir:

Dentro desse quadro de expansão das atividades do mercado habitacional, cabe ressaltar que não se trata apenas de mais uma fase de crescimento, mas de uma profunda reestruturação do setor. A partir de 2004 algumas das maiores empresas do setor realizam operações de IPO¹⁹, captando recursos na Bolsa de Valores, recursos que utilizam para ampliar suas atividades, assumindo o controle acionário de empresas regionais, investindo em terra ou financiando novos empreendimentos. Como resultado desse processo opera-se uma concentração de capital sem precedentes na história, com a constituição de empresas com amplitude regional de atuação e que também passam a atuar em diversos segmentos de mercado, diversificando produtos e atingindo diferentes faixas de renda²⁰.

¹⁸ A taxa de juros real passa de 12,8 % ao ano, em 2005 a 7,3% em janeiro de 2008. A partir daí ocorre uma elevação até atingir 9,2% em outubro do mesmo ano, voltando a cair a partir de então, atingindo 5,5% em abril de 2009.

¹⁹ *Initial Public Offering* – Oferta Pública Inicial de ações, operação através da qual as empresas abrem o seu capital e fazem a sua primeira captura de recursos em Bolsas de Valores através da oferta de ações.

²⁰ Para maiores detalhes sobre o processo de financeirização do setor, ver Fix (2011); Royer (2009) e Cardoso, Aragão e Souza (2011).

Quadro 05 - SBPE - Financiamento para aquisição de imóvel novo, aquisição de imóveis usados e construção de novas unidades 2003-2008

Ano	Renda	Aquisição				Construção - Empresário				TOTAL	
		Imóvel Novo		Imóvel Usado		Unidades	Valores	Unidades	Valores	Unidades	Valores
		Unidades	Valores	Unidades	Valores						
2003	SFH	6.173	R\$ 412.279.065,00	11.947	R\$ 630.843.184,00	14.088	R\$ 696.052.669,00	32.588	R\$ 1.705.449.081,00		
	TM	850	R\$ 90.125.939,00	646	R\$ 81.176.518,00	2.141	R\$ 230.536.463,00	3.788	R\$ 412.132.692,00		
						Total 2003		36.446	R\$ 2.216.736.443,00		
2004	SFH	13.905	R\$ 659.075.985,00	13.247	R\$ 701.472.138,00	21.315	R\$ 1.264.216.284,00	51.081	R\$ 2.676.856.227,00		
	TM	1.204	R\$ 147.352.622,00	451	R\$ 81.268.280,00	594	R\$ 52.899.419,00	2.352	R\$ 294.273.114,00		
						Total 2004		53.786	R\$ 3.000.187.906,00		
2005	SFH	7.252	R\$ 585.422.305,00	17.709	R\$ 1.104.649.523,00	32.871	R\$ 2.542.877.601,00	58.336	R\$ 4.261.206.989,00		
	TM	841	R\$ 127.942.556,00	482	R\$ 98.886.592,00	125	R\$ 65.474.051,00	1.536	R\$ 303.044.959,00		
						Total 2005		60.768	R\$ 4.792.698.865,00		
2006	SFH	11.935	R\$ 919.092.926,00	54.904	R\$ 3.558.950.403,00	37.992	R\$ 3.971.984.589,00	109.289	R\$ 8.703.271.595,00		
	TM	744	R\$ 174.068.451,00	762	R\$ 188.073.108,00	396	R\$ 92.662.034,00	2.007	R\$ 473.531.452,00		
						Total 2006		111.988	R\$ 9.314.060.279,00		
2007	SFH	17.455	R\$ 1.427.771.008,00	84.009	R\$ 6.112.942.039,00	77.110	R\$ 7.924.813.508,00	186.562	R\$ 15.984.182.827,00		
	TM	3.693	R\$ 663.237.634,00	1.587	R\$ 417.847.890,00	1.341	R\$ 485.731.601,00	6.985	R\$ 1.637.567.227,00		
						Total 2007		194.853	R\$ 18.252.529.599,00		
2008	SFH	28.050	R\$ 2.724.327.769,00	101.107	R\$ 8.839.868.178,00	140.164	R\$ 13.232.726.721,00	279.526	R\$ 25.556.984.120,00		
	TM	4.612	R\$ 1.078.905.475,00	2.928	R\$ 973.223.982,00	7.191	R\$ 1.257.646.032,00	15.291	R\$ 3.451.536.103,00		
						Total 2008		298.496	R\$ 29.996.176.774,00		

Fonte: BACEN, Estatísticas Básicas do SFH. Apud. Royer 2009.

A crise de 2008 e o programa Minha Casa Minha Vida

Em 2008, o mundo submergiu em uma profunda crise econômica que teve início nos Estados Unidos a partir dos problemas sistêmicos financeiros provocados pela crise dos mercados secundários de títulos lastreados em hipotecas, envolvendo os chamados *subprimes*²¹. A crise do *subprime* contaminou todo o mercado financeiro provocando um “efeito cascata”, afetando todo o setor financeiro globalizado e também, por decorrência, toda a economia capitalista, dependente das finanças globais.

A reação do governo brasileiro à crise internacional foi rápida, adotando medidas de expansão do crédito pelos bancos públicos (Banco do Brasil, BNDES e Caixa Econômica), de forma a compensar a retração do setor privado, e também medidas de apoio aos setores em dificuldades. Como medida de caráter anticíclico, o governo manteve os investimentos em infraestrutura previstos no âmbito do PAC e mobilizou a Petrobrás no sentido de que também mantivesse os investimentos previstos.

Em março de 2009, com o objetivo de criar condições de ampliação do mercado habitacional para atendimento das famílias com renda de até 10 salários mínimos (SM), o governo anuncia o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Estabelecendo um patamar de subsídio direto, proporcional à renda das famílias, este Programa busca claramente impactar a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção.

Além dos subsídios, o PMCMV aumentou o volume de crédito para aquisição e produção de habitações, ao mesmo tempo em que reduziu os juros. Com a criação do Fundo Garantidor da Habitação, foram aportados recursos para pagamento das prestações em caso de inadimplência por desemprego e outras eventualidades. Desta forma, buscou-se manter o desenvolvimento do setor imobiliário e reaquecer

²¹ O processo de securitização das hipotecas passou pela criação de novos instrumentos financeiros, que permitiam agregar conjuntos de hipotecas de diferentes naturezas e com diferentes graus de risco. Os *subprimes* eram créditos de alto risco que, em um ambiente financeiro desregulado, eram vendidos como papéis seguros e que permitiam taxas elevadas de rentabilidade. A crise imobiliária, ao fazer cair abruptamente os preços e reduzir a liquidez dos imóveis, deflagrou uma crise financeira cujo cerne, na verdade, era a desregulação das finanças globais. Ver, a respeito, Leal, 1999.

as atividades do ramo da construção civil, que experimentava uma fase de intenso crescimento desde 2006, mas que vinha sofrendo impactos da crise econômica.

O programa foi aprovado pela Medida Provisória nº 459, publicada em 25 de março de 2009, posteriormente convertida na Lei nº 11.977, de 7 de julho 2009, e pelo Decreto nº 6962, de 17 de setembro de 2009. Tinha como meta a construção de um milhão de moradias, em curto prazo, tendo para isso alocado R\$ 34 bilhões. Desse total, R\$ 25,5 bilhões originavam-se do Orçamento Geral da União e R\$ 7,5 bilhões do FGTS. Foi ainda previsto um investimento de R\$ 1 bilhão para complementação de infraestrutura urbana, a ser distribuído através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

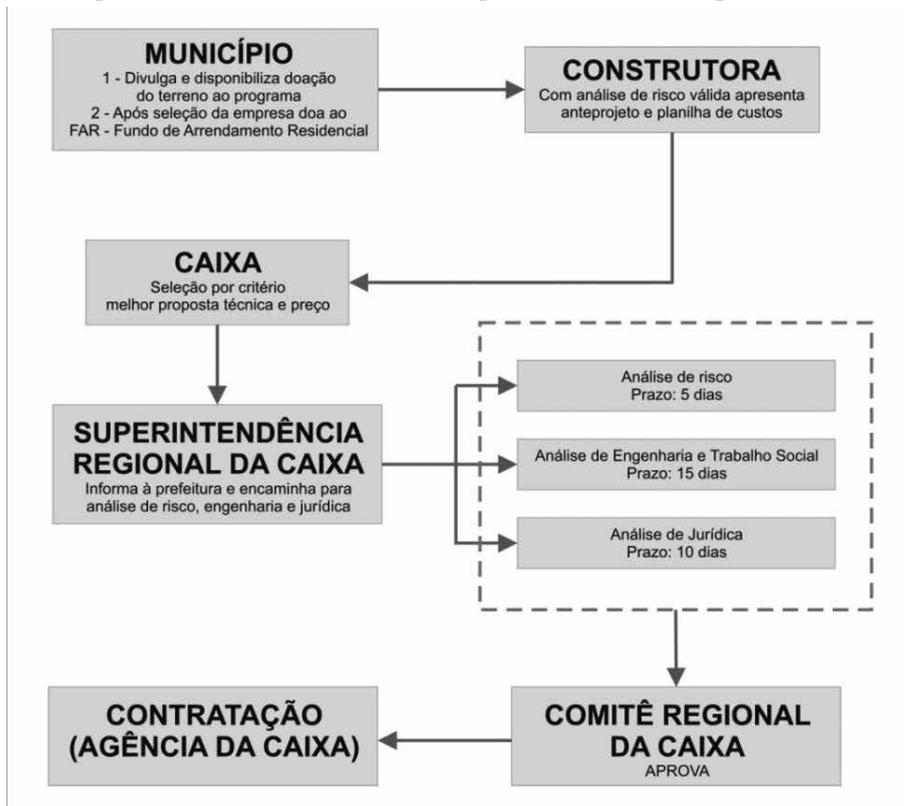
Para famílias com renda de até 3 salários mínimos, a meta era construir 400 mil unidades, através do Fundo de Arrendamento Residencial, do PMCMV Entidades, do Programa Nacional de Habitação Rural e do PMCMV para municípios com população de até 50 mil habitantes. Para famílias com renda de 3 a 6 salários mínimos, a meta também era construir 400 mil unidades, por intermédio do Programa Nacional de Habitação Urbano – PNHU e do Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR/Grupos 2 e 3. Já para as famílias com renda de 6 a 10 salários mínimos, o objetivo era construir 200 mil unidades, com financiamento do FGTS, e eram concedidos, também, benefícios indiretos representados pela redução dos custos de seguro e acesso ao Fundo Garantidor de Habitação. A prestação mensal para famílias com renda inferior a três salários mínimos seria de R\$ 50,00, considerada como pagamento simbólico, já que o programa previa para essa faixa um subsídio integral.

Os recursos do PMCMV foram distribuídos pelas diversas unidades da federação de forma proporcional à estimativa do déficit habitacional dos estados, a partir dos estudos desenvolvidos pela Fundação João Pinheiro. Essa distribuição estabeleceu, na verdade, cotas máximas de acesso a recursos, já que o acesso dependeria da demanda a ser apresentada à Caixa Econômica pelas empresas. Por essa razão, no final de 2010, alguns estados reclamavam junto ao governo por terem já “estourado” a sua meta e não disporem de mais recursos enquanto outros permaneciam aquém da meta original. Essa questão será retomada mais adiante.

O PMCMV se estruturou operacionalmente a partir das modalidades de subprogramas (PNHU, PNHR, MCMV Entidades, MCMV abaixo de 50.000) e pelas faixas de renda, segundo os princípios e modelos operacionais apresentados a seguir:

Faixa 0 a 3 SM – execução via Fundo de Arrendamento Residencial - FAR: a produção é “por oferta”, o que significa que a construtora define o terreno e o projeto, aprova-o junto aos órgãos competentes e vende integralmente o que produzir para a CAIXA, sem gastos de incorporação imobiliária e comercialização, e sem risco de inadimplência dos compradores ou vacância das unidades. A CAIXA define o acesso às unidades a partir de listas de demanda, elaboradas pelas prefeituras. Os municípios têm como incumbência cadastrar as famílias com rendimento de 0 a 3 salários mínimos, além da participação por meio da doação de terrenos, isenção tributária e desburocratização nos processos de aprovação e licenciamento e também na flexibilização das normas urbanísticas para permitir aumentar os índices de utilização do solo nos empreendimentos do MCMV. O fluxo de operação pode ser visto no quadro abaixo:

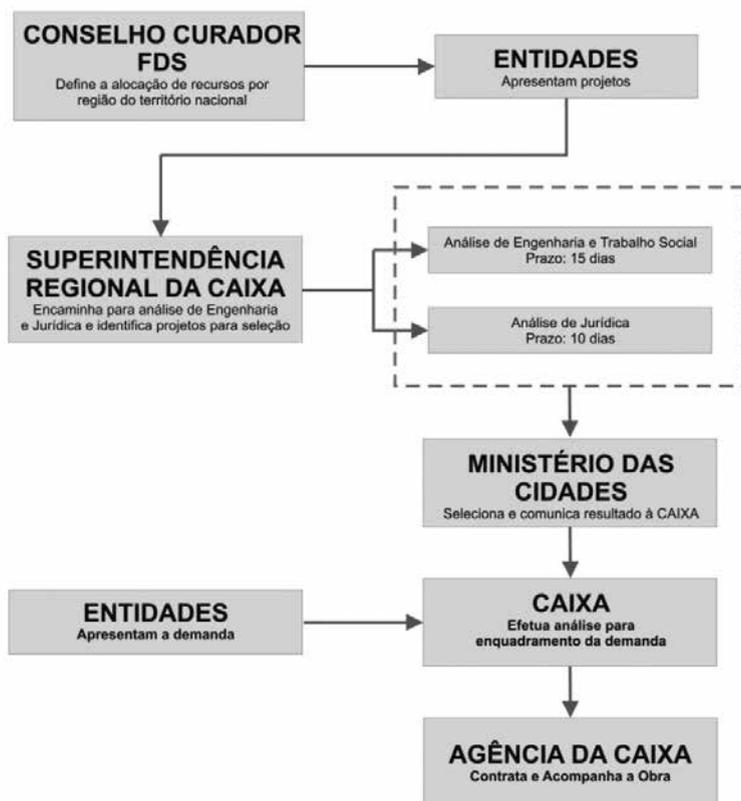
Quadro 06 – Habitação para famílias com renda até 3 salários mínimos
Fluxo operacional com doação de terra pelo Estado/Município



Fonte: site da Caixa

Faixa de 0 a 3 SM através do MCMV Entidades. Segue-se nesse caso o mesmo modelo anteriormente adotado no Programa Crédito Solidário: Financiamento através do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Entidades sem fins lucrativos (cooperativas, associações de moradia, etc.) apresentam projetos à CAIXA, que podem ser (ou não) em parceria com estados e municípios. A CAIXA efetua as análises e, após sua conclusão, envia ao Ministério das Cidades a relação de projetos para seleção. O Ministério das Cidades faz a seleção e reencaminha para a CAIXA que aguarda o envio, pela entidade selecionada, da lista de beneficiários a serem atendidos. A CAIXA efetua a análise de enquadramento dos beneficiários indicados, contrata a operação e acompanha a execução da obra. O fluxo de operação pode ser visto no quadro abaixo:

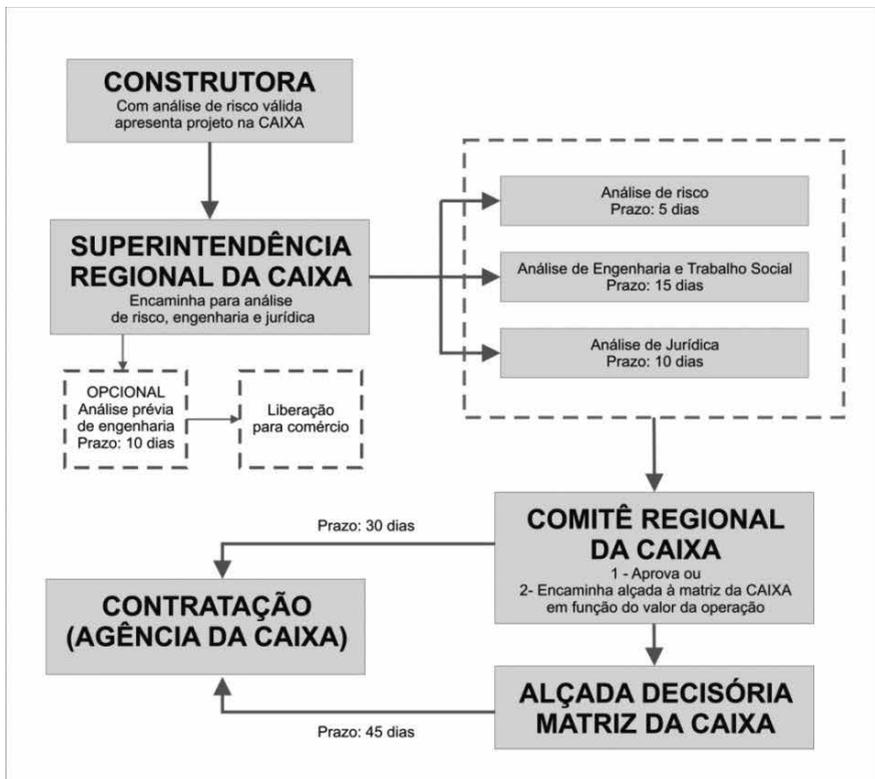
Quadro 07 – Habitação para famílias com renda até 3 salários mínimos Fluxo operacional do PMCMV Entidades



Fonte: site da Caixa

Faixa 3 a 10 SM – financiamento via Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS): As construtoras/ incorporadoras apresentam projetos de empreendimentos à CAIXA, que realiza pré-avaliação e autoriza o lançamento e comercialização. Após a conclusão da análise e comprovação da comercialização mínima exigida, é assinado o Contrato de Financiamento à Produção. A comercialização é feita pelas construtoras ou através dos “feirões” da Caixa, havendo a possibilidade de que os pretendentes à aquisição consigam uma carta de crédito na Caixa para ir ao mercado buscar uma moradia para aquisição. O fluxo de operação pode ser visto no quadro abaixo:

Quadro 08 – Habitação para famílias com renda até 3 salários mínimos Fluxo operacional do PMCMV para Construtoras



Fonte: site da Caixa

Municípios com menos de 50 mil habitantes, “sub 50”: o financiamento é operado através de Agentes Financeiros Privados (e não pela Caixa Econômica). A operacionalização dessa modalidade é feita via oferta pública de recursos. As instituições financeiras se inscrevem e são selecionadas pela CAIXA, que em conjunto com o MCidades, define e publica o volume de recursos destinado a cada Agente Financeiro, ficando cada agente financeiro responsável por uma determinada região. O MCidades também recebe, via site, o cadastro de propostas dos entes federados, que são então selecionadas tendo como referência o déficit habitacional municipal. Os agentes financeiros são os responsáveis pela análise de risco e contratação das propostas selecionadas, e por manter o MCidades informado sobre as contratações.

Genericamente, pode-se entender o PMCMV como um programa de crédito tanto ao consumidor quanto ao produtor. No caso da produção, o construtor solicita crédito à CAIXA para construção de empreendimentos direcionados ao público, dividido em três faixas de renda: de 0 a 3; de 3 a 6 e de 6 a 10 salários mínimos. Para cada tipo de empreendimento construído, as unidades devem ser comercializadas no valor definido dentro de limites estabelecidos segundo as características da cidade e da região, conforme tabela abaixo e segundo as faixas de renda familiar atendidas, envolvendo níveis diferentes de subsídio conforme a faixa, conforme os quadros a seguir (considerando-se que a faixa até 3 SM tem subsídio integral):

Quadro 09 - Valores máximos das unidades habitacionais, por característica do município Renda de 0 a 3 Salários Mínimos

UF	Localidade	Valor Máximo de aquisição da Unidade Habitacional	
		Apartamento	Casa
SP/DF	Municípios integrantes das regiões metropolitanas do Estado de São Paulo. Municípios de Jundiaí/SP, São José dos Campos/SP, Jacareí/SP e DF	R\$ 52.000,00	R\$ 48.000,00
	Demais Municípios	R\$ 46.000,00	R\$ 42.000,00
RJ	Capital	R\$ 51.000,00	R\$ 47.000,00
	Municípios Integrantes da região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro	R\$ 49.000,00	R\$ 45.000,00
	Demais Municípios	R\$ 42.000,00	R\$ 38.000,00
MG	Capital e respectiva região metropolitana	R\$ 46.000,00	R\$ 42.000,00
	Demais Municípios	R\$ 42.000,00	R\$ 38.000,00

BA	Capital e respectiva região metropolitana	R\$ 46.000,00	R\$ 42.000,00
	Demais Municípios	R\$ 41.000,00	R\$ 37.000,00
PE/CE	Capital e respectiva região metropolitana	R\$ 45.000,00	R\$ 41.000,00
	Demais Municípios	R\$ 41.000,00	R\$ 37.000,00
RS/PR/SC	Capital e respectiva região metropolitana e demais municípios	R\$ 45.000,00	R\$ 41.000,00
AC/ AM/ AP/ PA/ RO/ RR		R\$ 43.000,00	R\$ 39.000,00
TO		R\$ 42.000,00	R\$ 38.000,00
ES/ MT/ MS/ GO		R\$ 42.000,00	R\$ 39.000,00
AL/ RN/ PB/ SE/ MA		R\$ 41.000,00	R\$ 37.000,00
Fonte: Portaria nº 93, de 24 de fevereiro de 2010, que revogou a Portaria nº 139, de 13 de abril de 2009.			

Quadro 10 - Valores máximos das unidades habitacionais, por característica do município Renda de 3 a 10 Salários Mínimos

Município	Valor
Regiões metropolitanas em SP, RJ e DF	R\$ 130.000,00
Municípios com mais de 500mil habitantes e demais capitais estaduais e seus Municípios limítrofes.	R\$ 100.000,00
Demais Municípios	R\$ 130.000,00
Fonte: Apresentação oficial na 20a reunião do ConCidades, em 25/03/09.	

Quadro 11 - Valores máximos de subsídio por faixa de renda (Acima de 3 SM)

Regiões	3 SM		4 SM		5 SM		6 SM	
	Atual	Novo	Atual	Novo	Atual	Novo	Atual	Novo
RMs de Sp, RJ e DF	R\$ 6.384,00	R\$ 23.000,00	R\$ 2.800,00	R\$ 16.000,00	*	R\$ 9.000,00	*	R\$ 2.000,00
Cidades com mais de 100mil habitantes, capitais e RMs	R\$ 5.012,00	R\$ 17.000,00	R\$ 2.200,00	R\$ 10.000,00	*	R\$ 3.000,00	*	R\$ 2.000,00
Cidades de 50mil a 100mil habitantes	R\$ 4.104,00	R\$ 13.000,00	R\$ 1.800,00	R\$ 6.000,00	*	R\$ 2.000,00	*	R\$ 2.000,00
Fonte: Apresentação oficial na 20a reunião do ConCidades, em 25/03/09.								

O PMCMV foi fortemente inspirado nas experiências chilena e mexicana que, na ocasião, foram avaliadas pelos órgãos representativos do setor empresarial como aquelas mais adequadas para dinamizar a produção habitacional, resguardando um papel protagonista para o setor empresarial. O papel do setor empresarial na formulação do programa é claramente identificado através de declarações dos representantes das entidades patronais. Andrade (2011) cita entrevista com um representante do setor:

De acordo com o presidente do SINDUSCON-RJ, Roberto Kauffmann (2010), o programa começou a ser gestado ao final do governo Fernando Henrique Cardoso, quando o SINDUSCON-RJ elaborou e apresentou um projeto piloto, denominado “habitação sustentável”. (...)

No final de 2007, o SINDUSCON-RJ, a FIRJAN, o vice-governador do governo do estado do Rio de Janeiro, representantes da prefeitura do Rio de Janeiro e um grupo de empresários foram ao México, em uma missão, para conhecer o amplo programa habitacional que estava sendo desenvolvido naquele país. Segundo Kauffmann, os aspectos considerados positivos da experiência mexicana foram, então, incorporados à proposta do SINDUSCON-RJ, além dos subsídios explícitos, um fundo garantidor e um cadastro centralizado. Em 2008, o SINDUSCON-RJ teve uma audiência com a então ministra Dilma Rousseff, da Casa Civil, e apresentou o denominado projeto “habitação sustentável” para atender a famílias de baixa e média renda, com a inclusão, além dos elementos acima citados, também de incentivos fiscais. A ministra Dilma, segundo Kauffmann, (2010) considerou o projeto como o melhor proposto até aquele momento para o setor e manifestou a sua intenção em lançá-lo logo após as eleições municipais, que ocorreriam em outubro e novembro de 2008 em todo o país. (...), em março de 2009, foi lançado em todo o território nacional o PMCMV, embasado, segundo Kauffman, na proposta do SINDUSCON-RJ. (ANDRADE, 2011, P.111)

A estratégia adotada para o lançamento do programa parece realmente confirmar essa afirmação, como mostra ainda Andrade (2011):

A divulgação do programa ao vivo pela televisão, no dia 25 de março de 2009, deixou transparecer alguns aspectos relativos ao seu viés político-institucional. O presidente Lula, naquela ocasião, delegou a apresentação do programa à ministra Dilma Rousseff, da Casa Civil, que seria indicada logo a seguir, como candidata do Partido dos Trabalhadores à

presidência da república, enquanto permaneceu em segundo plano, sentado à mesa. Em seguida à fala da ministra, foi convidado a discursar o presidente da Câmara Nacional da Construção Civil e depois foi a vez do presidente da construtora Gafisa dizer algumas palavras. Representantes de movimentos sociais estavam na platéia aparentemente apenas cumprindo a finalidade de legitimar as medidas anunciadas. Concluída a cerimônia, ficava clara a intenção política do governo em associar a imagem da candidata à presidência da república ao programa, cujo apelo social era de muita visibilidade; ao mesmo tempo ficou explícito o papel que estava sendo reservado ao setor privado. As empresas de construção civil seriam as grandes promotoras e executoras do programa e contariam com incentivos concedidos pelo poder público, ao mesmo tempo em que estariam libertas de uma gestão participativa. (ibidem).

Contratada a meta estabelecida em seu lançamento, em setembro de 2011 é lançado o Programa Minha Casa Minha Vida 2, alocando novos recursos e ajustando as ações, a partir de críticas realizadas em sua primeira etapa. Não cabe no escopo desse texto uma avaliação dessas mudanças, podendo-se apenas reconhecer que, basicamente, o PMCMV-2 melhora o padrão construtivo das unidades habitacionais, permite a o uso misto (residencial e comercial), além de estimular a utilização de soluções energéticas sustentáveis, a exemplo da utilização de energia solar nos empreendimentos.

O PMCMV no contexto do debate sobre a política habitacional: avaliações

As reações ao lançamento do programa foram, pelo lado dos empresários da construção, eufóricas e, pelo lado dos setores de esquerda, em certa medida, cautelosas. Os empresários, como já indicado acima, se colocaram claramente como os coautores e parceiros do programa. Já no âmbito dos atores ligados ao Fórum da Reforma Urbana e aos movimentos de moradia não se ouviram críticas veementes. Essa reação pode ser compreendida se levamos em conta alguns dos elementos presentes na proposta do programa, como transparece na declaração de Ermínia Maricato (2009), ainda no calor da hora:

Entre 1990 e 2000, a população brasileira cresceu 1,4%, e a das favelas mais de 4%. Então todo investimento que ataque de frente esse déficit será bem-vindo. Ele é tão gigantesco que é preciso fazer o máximo que der. E o programa Minha Casa, Minha Vida tem uma faceta interessante. Por causa da crise financeira, o Brasil teve um rombo terrível no nível de emprego no final do ano passado. E o programa pretende contribuir para reverter essa queda. É uma medida que merece aplausos. (MARICATO, 2009)

Os elementos destacados por Maricato na citação acima são os mais relevantes nas avaliações positivas: do ponto de vista da economia, o lançamento do programa se alinhava com as medidas anticíclicas empreendidas pelo governo no enfrentamento da crise econômica, que contrastaram fortemente com as estratégias conservadoras e recessivas adotadas pelos governos anteriores; já do ponto de vista da política habitacional o volume de subsídios que se propunha adotar era inédito, o que permitiria que os programas oficiais pudessem efetivamente atingir a população de mais baixa renda, o que vinha ao encontro das propostas da Reforma Urbana e dos movimentos de moradia.

Mas, ao lado dessas leituras mais otimistas, a literatura especializada e as análises posteriores permitiram identificar algumas dimensões que, segundo estes críticos, estariam sendo mal equacionadas pelo programa. Podemos sintetizar essas críticas em 8 pontos: (i) a falta de articulação do programa com a política urbana; (ii) a ausência de instrumentos para enfrentar a questão fundiária; (iii) os problemas de localização dos novos empreendimentos; (iv) excessivo privilégio concedido aos setor privado; (v) a grande escala dos empreendimentos (vi) a baixa qualidade arquitetônica e construtiva dos empreendimentos; (vii) a descontinuidade do programa em relação ao SNHIS e a perda do controle social sobre a sua implementação. A esses pontos, já destacados por várias análises, acrescentamos ainda (viii) as desigualdades na distribuição dos recursos como fruto do modelo institucional adotado. Esses pontos serão abordados a seguir.

Cabe ressaltar, já como uma conclusão preliminar da análise que se fará adiante, que o programa apresenta, desde sua concepção, duas contradições básicas e que se articulam. Uma primeira contradição ocorre entre os objetivos de combater a crise, estimulando a economia, e os objetivos de combater o déficit habitacional; uma segunda, decorrente do privilégio concedido ao setor privado como o agente

fundamental para efetivar a produção habitacional, deixando de lado, ou em segundo plano, outras alternativas de produção baseadas na produção pública ou na autogestão, coletiva ou individual.

A falta de articulação do programa com a política urbana foi ressaltada por Maricato (2009):

O combate ao déficit não pode se resumir apenas aos números. E desde os tempos do Banco Nacional da Habitação, o BNH, que foi criado pelos militares na década de 1960, a questão habitacional no Brasil foi quase sempre tratada como meramente quantitativa, e o sucesso ou fracasso dos programas medido pelo número de unidades construídas. É óbvio que deveria ter outros fatores envolvidos, como a maior articulação deles com políticas urbanas e sociais.

Essa questão pode ser articulada com a crítica formulada por Bonduki (2009), que identifica diversas propostas que estavam presentes no Plano Nacional de Habitação e que foram desconsideradas no Programa Minha Casa Minha Vida. Entre elas verifica-se a desarticulação com a política urbana.

Em um texto em que retoma os debates e as propostas de política habitacional e urbana formuladas ainda durante a campanha presidencial do então candidato Lula, Bonduki (2009) recupera algumas das sugestões do Plano Nacional que foram contempladas no PMCMV, mas também mostra como o que foi deixado de lado trouxe consequências indesejáveis:

O programa, por outro lado, não adota o conjunto das estratégias que o PlanHab julgou indispensável para equacionar o problema habitacional, sobretudo nos eixos que não se relacionavam com os aspectos financeiros; em consequência, aborda-o de maneira incompleta, incorrendo em grandes riscos, ainda mais porque precisa gerar obras rapidamente sem que se tenha preparado adequadamente para isso.

A localização dos empreendimentos poderá ser inadequada, em áreas carentes de emprego, infraestrutura e equipamentos, correndo o risco, ainda, de gerar impactos negativos como a elevação do preço da terra, que representaria a transferência do subsídio para a especulação imobiliária, desvirtuando os propósitos do programa.

Várias estratégias propostas pelo PlanHab, se incorporadas ao Minha Casa, Minha Vida, poderiam ser positivas, como o “subsídio localização”,

valor adicional a ser concedido aos empreendimentos habitacionais localizados nas áreas mais centrais e consolidadas. É importante ressaltar, entretanto, que são limitadas as possibilidades do governo federal quanto a garantir uma localização adequada dos projetos se os municípios não estiverem dispostos a isso. Cabe a eles, por meio de seus planos diretores e habitacionais, definir os locais onde é permitida e deve ser estimulada a implantação de novos empreendimentos.

Nesse sentido, o PlanHab propôs incentivar, com prioridade no acesso aos recursos, os municípios que adotassem políticas fundiárias e urbanas corretas, como a instituição do imposto progressivo para combater os imóveis ociosos e subutilizados, lembrando que quase 2 mil municípios formularam planos diretores e, na sua grande maioria, não puseram em prática instrumentos para combater a especulação imobiliária.

A análise de Bonduki (2009) ressalta com clareza as contradições a serem enfrentadas pela política habitacional: por um lado, a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade delegaram aos municípios a competência de definir e implementar os instrumentos de política urbana, particularmente aqueles que fazem referência ao princípio da função social da propriedade e também os instrumentos de controle do uso do solo urbano. Nesse sentido, se consideramos, com Ribeiro (1997) que a questão da moradia passa pelo enfrentamento do problema do financiamento e do problema da terra, o modelo institucional pós-Constituição deixa uma destas dimensões (a terra) na esfera municipal e outra (o financiamento) na esfera federal. Nesse sentido, a descentralização política instituída pela Constituição gera um problema de articulação administrativa, já que uma política habitacional consequente dependeria de iniciativas governamentais articuladas entre esferas políticas e administrativas autônomas. Esse problema se agrava com a enorme diferenciação existente entre os mais de 5.500 municípios brasileiros, que vão desde grandes cidades com aparatos administrativos bem consolidados e competentes a pequenas localidades, com histórico de administrações com baixíssima capacidade institucional e administrativa, cujas “gramáticas políticas”²² concentram-se no clientelismo. Para complementar essa “confusão federativa” o modelo adotado não confere nenhum papel específico aos Estados.

²² Conforme Nunes (1997)

Não obstante os limites colocados pelo modelo institucional vigente, seria possível, do ponto de vista da formalidade legal, que o programa instituisse condicionantes para o acesso aos recursos, entre eles a exigência de utilização dos instrumentos de política fundiária. Um exemplo, nesse sentido, é a política de saúde, em que o modelo de descentralização adotado confere aos municípios graus diferenciados de autonomia na gestão dos serviços (gestão parcial ou gestão plena)²³. A opção adotada no caso da política habitacional, no entanto, parece ter sido mais pautada pela urgência em flexibilizar o acesso aos recursos, o que garantiria a sua eficácia dentro do ponto de vista dos efeitos econômicos anticíclicos pretendidos, do que pela necessidade de garantir a sua eficácia especificamente do ponto de vista dos objetivos habitacionais. Observa-se, aqui, a contradição já anunciada preliminarmente e que irá estar presente em todas as observações que se seguem, entre objetivos de dinamização da economia e de enfrentamento do déficit habitacional.

Um dos consensos referentes à crítica à experiência do BNH foi exatamente a ausência de mecanismos de política fundiária que permitissem evitar que os recursos disponibilizados para o financiamento habitacional gerassem uma pressão de demanda sobre a terra, aumentando consequentemente o preço dos imóveis produzidos numa escada ascendente, o que acabaria por inviabilizar a produção de novas moradias. Nesse sentido, considerando a falta de articulação da política habitacional com a política urbana e ausência de exigências para que os municípios utilizem os instrumentos do Estatuto das Cidades, a tendência será sempre que os novos empreendimentos se viabilizem a partir da dinâmica de mercado, buscando as terras mais baratas, que são aquelas mais distantes das centralidades urbanas e com maior precariedade de infraestrutura. Um dos problemas anunciados pela própria estrutura institucional e operacional do programa será, portanto, a questão da localização dos novos empreendimentos. Segundo Fix e Arantes (2009),

Na ânsia de poder viabilizar o maior número de empreendimentos, o poder local ficará refém de uma forma predatória e fragmentada de expansão da cidade. O “nó da terra” permanecerá intocado e seu acesso se dará pela compra de terrenos por valores de mercado (ou ainda acima destes). O mo-

²³ Esse problema de fato não se limita ao PMCMV sendo também identificado no modelo de descentralização do SNHIS.

delo de provisão mercantil e desregulada da moradia irá sempre procurar a maximização dos ganhos por meio de operações especulativas.

Não há nada no pacote, por exemplo, algo que estimule a ocupação de imóveis construídos vagos (que totalizam 6 milhões de unidades, ou 83% do déficit), colaborando assim para o cumprimento da função social da propriedade. A existência desse imenso estoque de edificações vazias é mais um peso para toda a sociedade, pois são em sua maioria unidades habitacionais providas de infraestrutura urbana completa, muitas delas inadimplentes em relação a impostos.

Não há dúvida de que o pacote irá estimular o crescimento do preço da terra, favorecendo ainda mais a especulação imobiliária articulada à segregação espacial e à captura privada de investimentos públicos. Assim, a política habitacional de interesse social se tornará cada vez mais inviável, a menos que o governo siga dirigindo subsídios aos proprietários de terra.

Da mesma forma, Rolnik e Nakano (2009) afirmam:

O modo de produção de moradias populares para além dos limites da cidade tem consequências graves que acabam prejudicando a todos. Além de encarecer a extensão das infraestruturas urbanas, que precisam alcançar locais cada vez mais distantes, o afastamento entre os locais de trabalho, os equipamentos urbanos e as áreas de moradia aprofundam as segregações socioespaciais e encarecem os custos da mobilidade urbana. As longas viagens diárias entre a residência e os locais de trabalho ou de ensino congestionam as vias e os transportes coletivos, prejudicando a qualidade de vida coletiva. Ademais, o predomínio das opções sobre pneus – especialmente os automóveis que usam combustíveis fósseis e emitem gás carbônico – contribui para a poluição do ar, o aquecimento global e as mudanças climáticas, cujos efeitos já estão afetando milhões de pessoas no mundo inteiro.

Um dos consensos nos textos que avaliam o programa diz respeito à probabilidade de que os novos empreendimentos habitacionais viessem a repetir o padrão de grandes conjuntos localizados em periferias distantes e que a liberação de recursos de crédito e subsídio reforçassem a tendência já presente de crescimento do preço da terra, o que se confirmou na implementação do programa.

O processo de periferação dos novos empreendimentos, no entanto, deve ser analisado à luz da especificidade de cada cidade, já que

a dinâmica metropolitana recente tem levado à criação de subcentralidades periféricas, o que torna a análise mais complexa. No entanto, para situar o problema, pode-se tomar como um dos primeiros elementos de análise a distribuição dos empreendimentos entre município núcleo e municípios periféricos das metrópoles. Uma análise dessa distribuição pode ser vista na tabela abaixo que mostra que, excetuando-se algumas especificidades (municípios pólo que têm periferias interna ao seu território, como o Rio de Janeiro e São Paulo), existe uma forte tendência à concentração dos empreendimentos na faixa de 0-3 SM nas periferias, o que confirma as análises preliminares.

Quadro 12 – Distribuição Regional de empreendimentos PMCMV (Renda 0-3 SM)

Capitais de Estados e Regiões Metropolitanas	Empreendimentos no Município Pólo da RM ou na Capital do Estado		Total de Unidades Habitacionais construídas no Município Pólo da RM ou na Capital do Estado		Empreendimentos no restante da RM ou em municípios adjacentes à Capital do Estado		Total de Unidades Habitacionais construídas no restante da RM ou em municípios adjacentes à Capital do Estado		Total de Empreendimentos em todo o Estado		Total de Unidades Habitacionais em todo o Estado	
	MCMV 1*	MCMV 2**	MCMV 1*	MCMV 2**	MCMV 1*	MCMV 2**	MCMV 1*	MCMV 2**	MCMV 1*	MCMV 2**	MCMV 1*	MCMV 2**
	10	2	1.873	653	0	0	0	0	10	2	1.873	653
Rio Branco (AC)	0	0	0	0	8	3	2.379	1.745	8	21	2.379	14.399
RM Belém (PA)	5	0	934	0	0	0	0	0	5	8	934	3.680
Palmas (TO)	2	1	480	29	0	4	0	80	2	61	480	2.966
Porto Velho (RO)	3	0	1.050	0	0	4	0	200	3	5	1.050	250
Boa Vista (RR)	0	1	0	5.384	0	4	0	1.516	0	6	0	7.400
RM Manaus (AM)	0	1	0	2.148	0	0	0	0	0	1	0	2.148
RM Macapá (AP)	20	5	4.337	8.214	8	15	2.379	3.541	28	104	6.716	31.496
<i>subtotal</i>	16	2	5.908	999	16	9	7.412	4.060	32	53	13.320	18.792
RM Salvador (BA)	2	0	352	0	6	8	1.224	1.514	8	9	1.576	1.722
RM Fortaleza (CE)	0	4	0	896	17	3	4.534	895	15	12	4.534	1.991
RM Natal (RN)	9	2	3.000	496	52	3	14.851	243	53	21	17.851	4.201
RM São Luiz (MA)	2	0	828	0	0	2	0	597	2	12	828	2.892
RM João Pessoa (PB)	0	0	0	0	2	5	848	849	2	24	848	4.291
RM Recife (PE)	10	7	4.355	4.818	7	8	2.892	255	17	15	7.247	5.073
RM Teresina (PI)	0	2	0	499	0	4	0	1.093	0	16	0	5.231
RM Maceió (AL)	1	0	281	0	1	0	251	0	2	12	532	1.411
RM Aracaju (SE)	40	17	14.724	7.708	101	42	32.012	9.506	131	174	46.736	45.604
<i>subtotal</i>	8	5	2.752	1.769	6	2	2.208	500	14	82	4.960	5.698
RM Goiânia*** (GO)	0	1	0	30	2	3	303	733	2	4	303	763
RIDE Brasília (DF + GO)	8	10	1.572	3.950	0	0	0	0	8	16	1.572	6.563
Campo Grande (MS)	5	1	2.243	500	6	2	2.380	911	11	21	4.623	5.943
RM Cuiabá (MT)	21	17	6.567	6.249	14	7	4.891	2.144	35	123	11.458	18.967
<i>subtotal</i>												

RM Belo Horizonte (MG)	0	4	0	1.325	14	3	3.256	1.474	14	9	3.256	2.839
RM São Paulo (SP)	3	6	680	792	15	15	3.694	3.230				
RM Campinas (SP)	3	1	2.920	1.888	0	8	0	5.637	35	84	8.894	24.618
RM Santos (SP)	0	0	0	0	14	1	1.600	380				
RM Vitória (ES)	0	0	0	0	0	1	0	120	0	31	0	2.091
RM Rio de Janeiro (RJ)	23	28	8.510	10.439	22	33	5.527	12.646	42	68	14.037	24.343
subtotal	29	39	12.110	14.444	65	61	14.077	23.487	91	192	26.187	53.891
RM Curitiba (PR)	11	12	2.757	1.127	4	6	1.343	440				
RM Londrina (PR)	16	2	3.469	77	2	4	240	1.041	35	197	8.260	9.882
RM Maringá (PR)	1	0	108	0	1	6	343	120				
RM Porto Alegre (RS)	3	1	992	160	13	7	2.668	1.135	16	455	3.660	9.353
RM Florianópolis (SC)	0	0	0	0	1	6	320	1.325				
RM Carbonífera (SC)	1	0	272	0	1	2	188	118				
RM Foz do Itajaí (SC)	1	0	48	0	0	0	0	0	23	237	4.750	3.749
RM Norte/Nordeste Catarinense (SC)	2	4	784	1.240	4	2	850	85				
RM Tubarão (SC)	1	1	128	96	0	15	0	86				
RM Vale do Itajaí (SC)	11	0	1.824	0	1	0	336	0				
subtotal	47	20	10.382	2.700	27	48	6.288	4.350	74	889	16.670	22.984

Fonte : Caixa Econômica Federal

(*) Banco de dados contendo informação do MCMV 1 entre o período de 03/2009 a 05/2010

(**) Banco de dados contendo informação do MCMV 2 entre o período de 09/2011 a 05/2012

(***) exceto RIDE Brasília

Essa tendência deve ser considerada, no entanto dentro do contexto do privilégio concedido ao setor privado como agente promotor. O programa MCMV utilizou como base institucional e organizacional a experiência da Caixa Econômica Federal no gerenciamento do Programa de Arrendamento Residencial. Nesse modelo, a Caixa distribui os recursos para as empresas, a partir de projetos que tenham sido aprovados pelas Prefeituras e também enquadrados pela Caixa dentro das faixas de demanda a serem atendidas. Com esta opção é estabelecida uma ruptura com relação à política anterior, que privilegiava o setor público, principalmente na escala municipal, como agente promotor. Fix e Arantes (2009) assim descrevem esse problema:

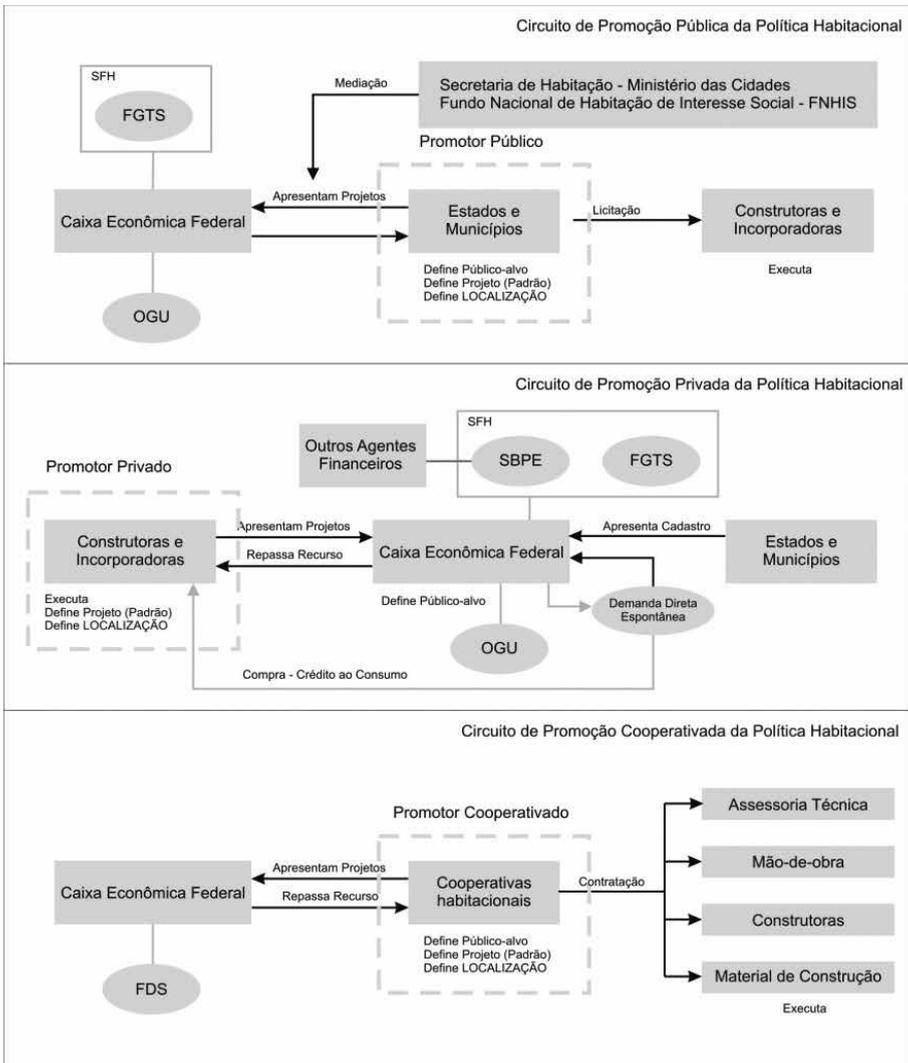
97% do subsídio público disponibilizado pelo pacote habitacional, com recursos da União e do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), são destinados à oferta e produção direta por construtoras privadas, e apenas 3% a entidades sem fins lucrativos, cooperativas e movimentos sociais, para produção de habitação urbana e rural por autogestão.

O pacote não contempla a promoção estatal (projetos e licitações comandados por órgãos públicos), que deve seguir pleiteando recursos através das linhas existentes, com fundos menores, muito mais concorridos, e restrições de modalidades de acesso e de nível de endividamento.

Esse perfil de investimento já indica qual o modelo claramente dominante e a aposta na iniciativa privada como agente motora do processo. A justificativa é a dificuldade do poder público (sobretudo municipal) na aplicação de recursos induzindo o governo federal a optar por uma produção diretamente de mercado. Desse modo, ao invés de atuar para reverter o quadro de entraves à gestão pública, fortalecendo-a, assume a premissa de que a eficiência está mesmo do lado das empresas privadas.

A produção por construtoras, para a faixa de renda mais baixa, entre zero e 3 salários mínimos por família (até 1.394 reais), é por oferta privada ao poder público, com valores entre 41 e 52 mil reais por unidade, dependendo do tipo de município e da modalidade de provisão (casas ou apartamentos). Uma produção “por oferta” significa que a construtora define o terreno e o projeto, aprova junto aos órgãos competentes e vende integralmente o que produzir para a Caixa Econômica Federal, sem gastos de incorporação imobiliária e comercialização, sem risco de inadimplência dos compradores ou vacância das unidades.

Para melhor compreensão das transformações do papel do estado na promoção de habitação de interesse social, podemos dividir a política habitacional em três tipos de atuação: (i) através do circuito em que o poder público é o agente promotor- modelo de execução do SNHIS; (ii) através do circuito em que o setor privado é o agente promotor - modelo de execução do PMCMV e (iii) através do circuito em que as cooperativas e associações habitacionais se colocam como agente promotor do empreendimento. Estes circuitos podem ser melhor representados pelos seguintes fluxogramas:



A hegemonia do setor privado como agente promotor tem várias consequências sobre as características da oferta. As construtoras, embora sem risco (ou com baixíssimo risco) e sem gastos de “incorporação imobiliária” irão buscar sempre incluir nos seus ganhos não apenas aqueles obtidos na construção como também as margens que puderem ser imputadas sobre o preço original da terra, ou seja, os lucros globais não são apenas aqueles aferidos no processo de produção (lucro da construção), mas também o lucro aferido no processo de mercantilização do empreendimento (lucro imobiliário decorrente da transformação do uso do solo). Dentro dessa lógica de busca de maximização da valorização do investimento, as construtoras irão buscar os terrenos mais baratos, portanto com maiores problemas de acessibilidade e de infraestrutura, que permitirão incluir uma margem de lucro, considerados os valores tetos do programa. Todavia, o fato de trabalhar com as terra mais baratas não reverterá necessariamente no custo final para os adquirentes, já que os agentes tendem a trabalhar sempre com os tetos de financiamento como valores finais, ou seja, a utilização dos terrenos mais baratos reverterá como ampliação das margens de lucro e não como redução do preço final. Mas essa estratégia de valorização do capital tem como consequência um aumento do “custo” social final do empreendimento, já que os adquirentes terão que arcar com maiores despesas de transportes e com problemas de infraestrutura no entorno, “pagando” então pelo lucro das construtoras e reafirmando o modelo da espoliação urbana que caracteriza o processo de urbanização brasileiro historicamente²⁴

O controle das construtoras sobre a promoção imobiliária tem também outras consequências sobre os custos de construção. Por estarem trabalhando com valores pré-estabelecidos como limites para o preço final de seus produtos, as construtoras de maior porte certamente buscarão reduzir os custos de construção através de ganhos de produtividade. No entanto, esses eventuais ganhos, obtidos através de investimentos em racionalização da construção, serão apropriados como lucros e não transformados em benefícios ao comprador, pela redução do custo dos imóveis ou pela melhoria da sua qualidade e dimensionamento. Por outro lado, para poder viabilizar a racionalização do processo produtivo, será necessário ampliar a escala dos empreendimentos e também investir na standardização.

²⁴ Sobre espoliação urbana, ver Kowarick (1993).

O problema da escala já era apontado nas primeiras análises. Maricato (2009) assim o exprime:

Está de novo se pensando em coisas muito grandes, em megaconjuntos - o formato preferido das construtoras e empresas imobiliárias, quando há tanto espaço vazio, mal-aproveitado ou passível de retrofit nas áreas centrais das grandes cidades. É o mercado que vai comprar as terras e definir aonde os conjuntos vão se localizar. É a velha inversão de papéis, o rabo abanando o cachorro. Todos esses investimentos - para lá de bem-vindos - vão ser jogados na nossa cultura patrimonialista de administração do solo, por mais que o programa fale que os empreendimentos devem estar inseridos no tecido urbano.

Já tem uma empresa em São Paulo propondo um conjunto de 30 mil unidades, no meio do nada, a 13 quilômetros do núcleo urbano mais próximo. Deverão morar ali, no mínimo, 120 mil pessoas. Isso é o tamanho de uma cidade! E o pior é que muitas prefeituras aprovam qualquer coisa. Elas acham que é progresso, que vai ter emprego, vai ter construção. Não se dão conta que essa população vai depois demandar, que vai ter necessidades de tudo.

Para enfrentar esse problema, a regulamentação do programa propunha um limite de 500 unidades por empreendimento. No entanto, os empreendedores resolveram facilmente esse problema ao subdividir os megaempreendimentos, aprovando projetos em terrenos contíguos, mas com as mesmas tipologias arquitetônicas, soluções construtivas e implantação nos terrenos. Analisando a distribuição dos investimentos habitacionais nas metrópoles, Cardoso, Aragão e Araújo (2011) identificaram os empreendimentos contíguos e com isso reclassificaram as escalas médias dos empreendimentos nas metrópoles, conforme a tabela abaixo:

Quadro 13 – Distribuição Regional dos grupamentos de empreendimentos do PMCMV para faixa de 0 a 3 Salários Mínimos²⁵

	Regiões Metropolitanas ou Capitais Estaduais	Número de Empreendimentos com aprovações em etapas	Número de etapas aprovadas	Total de Unidades do Empreendimento	Média de etapas por empreendimento	Número Médio de Unidades Habitacionais por Empreendimento
Norte	Rio Branco (AC)	2	5	915	2,17	555,17
	RM Belém (PA)	1	2	712		
	Palmas (TO)	1	2	224		
	Porto Velho (RO)	1	2	480		
	Boa Vista (RR)	1	2	1000		
	RM Salvador (BA)	6	19	8259		
Nordeste	RM Fortaleza (CE)	1	3	688	3,80	1421,08
	RM Natal (RN)	4	12	3333		
	RM São Luiz (MA)	9	49	17851		
	RM João Pessoa (PB)	0	0	0		
	RM Recife (PE)	1	2	848		
	RM Teresina (PI)	4	10	4548		
	RM Aracaju (SE)	0	0	0		
	RM Goiania (GO)	3	10	3392		
	RM Brasília (DF)	1	2	303		
	Campos Grande (MS)	2	6	991		
RM Cuiabá (MT)	3	6	2563			
Centro-Oeste					2,40	724,90

²⁵ Não é possível fazer tal análise para os dados fornecidos do PMCMV-2. A base da segunda fase do programa não dispõe do endereço dos empreendimentos.

Sudeste	RM Belo Horizonte (MG)	4	9	1636	3,48	894,10		
	RM São Paulo (SP)	4	14	3194				
	RM Campinas (Sp)	0	0	0				
	RM Santos (SP)	2	13	1100				
	RM Rio de Janeiro (RJ)	11	37	12846				
	RM Curitiba (PR)	3	8	2725				
Sul	RM Londrina (PR)	2	12	3192	3,25	878,63		
	RM Maringá (PR)	0	0	0				
	RM Porto Alegre (RS)	3	3	1112				
	RM Florianópolis (SC)	0	0	0				
	Total BRASIL	70	231	71912			3,3	1027,31

Fonte : Ministério das Cidades, Posição de contratação PMCMV (0 a 3 SM) em 04/05/2010

Como mostra a tabela acima, apenas considerando os empreendimentos na faixa de 0-3 SM, a média nacional metropolitana é de 1023 unidades por empreendimento agrupado, o dobro do limite legal. Cabe ressaltar que no Nordeste, onde a precariedade das periferias é mais aguda, essa média chega a 1.400 unidades.

Ao analisar a atuação de uma das maiores empresas do mercado, Shimbo (2010) mostra com clareza e precisão como o processo de financeirização do setor imobiliário, aliado ao aporte de significativos recursos oriundos do fundo público, gerou um processo de racionalização da produção que ultrapassa as determinações locais – na escala do empreendimento – para trabalhar com lucratividades agregadas em relação ao conjunto de empreendimentos. Nesse sentido a padronização das tipologias, materiais e processos construtivos atinge um nível muito mais significativo, com consequências de perda de qualidade sobre o produto final. (Shimbo, 2010 e Ferreira, 2012)

Outro aspecto relevante que é consequência da hegemonia do setor privado como agente promotor é a adoção de uma única alternativa de solução habitacional – o edifício de apartamentos ou as unidades habitacionais isoladas, sempre em condomínio. Bonduki (2009) comenta o fato:

O PlanHab previu um leque de alternativas habitacionais a custos unitários mais reduzidos (como lotes urbanizados e/ou material de construção com assistência técnica), com potencial de atender um número maior de famílias; já o Minha Casa, Minha Vida fixou-se exclusivamente na produção de unidades prontas, mais ao gosto do setor da construção civil²⁶. Dessa forma, as metas quantitativas do programa, malgrado a enorme disponibilidade de recursos para subsídio, são tímidas nas faixas de renda mais baixas, pois o valor unitário médio do subsídio é mais elevado do que seria necessário numa estratégia que objetivasse garantir o direito à moradia para todos.

De fato, não é possível esperar que o mercado venha a oferecer o leque de alternativas previstas no PlanHab, o que apenas poderia ser alcançado através da promoção pública, articulando os atores coletivos e privados necessários para viabilizar as soluções previstas.

²⁶ O relator da Medida Provisória 459/2009, que tramita no Congresso, introduziu a possibilidade de financiamento de lotes urbanizados, o que atende parcialmente a essa questão.

O poder público municipal, no novo programa, de fato deixou de ter controle sobre a implantação dos empreendimentos habitacionais de interesse social. Os municípios pouco influenciam nos aspectos morfológicos e na localização dessa produção, já que a estrutura de provisão passou a seguir a estrutura de mercado. Em termos “ideais” seria possível se imaginar que o controle dos municípios sobre essa produção se desse através de mecanismos regulatórios, já que cabe a eles a responsabilidade pela aprovação dos projetos. No entanto, a pressão por resultados, a forte legitimidade do programa, aliados ao despreparo das administrações locais para controlar efetivamente os processos de organização e desenvolvimento do território, fizeram com que as administrações locais se tornassem meros coadjuvantes desse processo, atuando mais no sentido do relaxamento dos controles do que de uma regulação efetiva. A Caixa Econômica, além de também estar submetida à pressão por resultados, não tem condições institucionais e organizacionais para controlar a produção do ponto de vista da qualidade. Nesse sentido, sua atuação tem se dado muito mais visando à adoção de soluções tradicionais, padronizadas e de baixa qualidade, consideradas de baixo risco para os gestores.

Um dos impactos mais imediatos do PMCMV sobre os programas desenvolvidos no âmbito do SNHIS diz respeito à eliminação dos repasses para as ações de provisão habitacional. Desde o lançamento do PMCMV, o FNHIS passou a concentrar os seus recursos nas ações de urbanização de assentamentos precários e de desenvolvimento institucional. Vale ressaltar que, para 2010, priorizou-se a alocação de recursos em obras complementares a projetos em andamento financiados com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC²⁷, o que mostra o caráter subsidiário do FNHIS nas decisões da política habitacional. Nos gastos previstos para 2010, o fundo aportou R\$ 1.200.000.000,00 (um bilhão e duzentos milhões de reais) para apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários, representando 90,23% de todos os recursos do FNHIS.

Como já indicado anteriormente, o programa estabelece cotas de distribuição de recursos, tomando como base a distribuição do déficit habitacional por estado e, para o caso do MCMV abaixo de 50.000, o déficit por municípios. No entanto, para que os recursos cheguem aos

²⁷ A resolução do Conselho Gestor do FNHIS N° 29, de 16 de outubro de 2009, dá nova redação às resoluções anteriores que dispõem sobre a distribuição de recursos entre as ações orçamentárias vinculadas ao FNHIS para o exercício de 2009.

estados e municípios, é necessário que existam projetos de iniciativa local. No caso do PMCMV, esses projetos dependem ainda da existência de empresas que atendam aos requisitos básicos do programa e que estejam em situação regular junto à CEF. Nesta conjuntura, ocorre que vários municípios não conseguem atrair empresas interessadas em realizar empreendimentos em seu território e, portanto, não contam com o atendimento habitacional que hoje se faz basicamente por este programa. Nesse sentido, pode-se assumir como hipótese, que o programa tende a ser mais efetivo nos municípios que contarem com uma dinâmica imobiliária mais consolidada, contando portanto com um setor imobiliário local com capacidade de propor empreendimentos no âmbito do programa. Essa hipótese foi comprovada em análises realizadas no âmbito da elaboração do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Estado do Rio de Janeiro, que desenvolveu estudos que mostraram que os municípios que receberam investimentos do PMCMV foram exatamente aqueles que já contavam com um mercado imobiliário mais dinâmico.

Essa relação de dependência do programa para com a dinâmica imobiliária, fruto da hegemonia conferida ao setor privado, pode gerar problemas distributivos, já que os governos estaduais e municipais não controlam diretamente os meios necessários para garantir que os recursos estabelecidos na cota sejam efetivamente transformados em contratos. É possível que algumas administrações locais, com maior experiência em política habitacional, possam atuar como “facilitadoras” das iniciativas privadas, como parece ter acontecido em alguns casos, mas mesmo essa “competência” específica traz como consequência uma acentuação da desigualdade. Ou seja, aqueles municípios ou estados que já têm recursos (financeiros ou administrativos) atrairão mais recursos enquanto aqueles mais pobres e com baixa qualificação não conseguirão atingir as suas cotas.

Para exemplificar esse problema, a tabela abaixo mostra o desempenho do programa por unidade da federação em relação às cotas estabelecidas:

Contratações do MCMV até novembro de 2010

Unidade da Federação	Meta	Unidades Contratadas	% da Meta
Acre	3.939	2.559	64,97%
Alagoas	19.679	27.320	138,83%
Amazonas	22.238	10.840	48,75%
Amapá	4.589	656	14,30%
Bahia	80.744	62.353	77,22%
Ceará	51.644	11.849	22,94%
Distrito Federal	16.538	4.592	27,77%
Espírito Santo	16.846	10.493	62,29%
Goiás	27.613	35.108	127,14%
Maranhão	72.756	38.802	53,33%
Minas Gerais	88.485	71.557	80,87%
Mato Grosso do Sul	12.244	10.391	84,87%
Mato Grosso	13.390	11.626	86,83%
Pará	50.667	26.174	51,66%
Paraíba	21.306	10.027	47,06%
Pernambuco	44.706	24.465	54,72%
Piauí	21.837	13.831	63,34%
Paraná	44.172	46.376	104,99%
Rio de Janeiro	74.657	41.225	55,22%
Rio Grande do Norte	13.224	12.639	95,58%
Rondônia	8.495	3.681	43,33%
Roraima	2.793	1.369	49,02%
Rio Grande do Sul	51.795	60.303	116,43%
Santa Catarina	24.049	26.953	112,08%
Sergipe	11.301	8.965	79,33%
São Paulo	183.995	141.026	76,65%
Tocantins	10.297	3.269	31,75%
Total	1.000.000	718.449	71,84%

Para exemplificar o problema da distribuição intermunicipal, examinemos o caso do estado do Rio de Janeiro. Observamos pela tabela abaixo, que de todos os 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro, apenas 22 municípios tiveram empreendimentos contratados pelo PMCMV. Desses municípios apenas 10 deles contemplaram empreendimentos para a faixa e renda de 0 a 3 salários mínimos, sendo Volta Redonda o único que não faz parte da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Mais uma vez concentra-se na capital o maior volume de unidades habitacionais para baixa renda.

Tabela 05 - Produção habitacional PMCMV no Estado do Rio de Janeiro		
Município	Faixa	Unidades
Araruama	6 A 10 SM	20
Barra Mansa	6 A 10 SM	56
Belford Roxo	0 A 3 SM	1.152
	3 A 6 SM	624
Campos dos Goytacazes	3 A 6 SM	608
	6 A 10 SM	480
Duque de Caxias	0 A 3 SM	389
	3 A 6 SM	228
Itaboraí	6 A 10 SM	165
Mesquita	6 A 10 SM	44
Nilópolis	6 A 10 SM	196
Niterói	0 a 3 SM	93
	6 A 10 SM	432
Nova Friburgo	3 A 6 SM	112
Nova Iguaçu	0 A 3 SM	812
	6 A 10 SM	376
Piraí	3 A 6 SM	103
Queimados	0 A 3 SM	2.126
Resende	6 A 10 SM	72
Rio das Ostras	3 A 6 SM	192
Rio de Janeiro	0 A 3 SM	16.101
	3 A 6 SM	3.139
	6 A 10 SM	8.814
São Gonçalo	0 A 3 SM	404
	3 A 6 SM	119
	6 A 10 SM	496
São João de Meriti	0 A 3 SM	808
Seropédica	0 A 3 SM	646
Teresópolis	6 A 10 SM	256
Três Rios	3 A 6 SM	128
Volta Redonda	0 A 3 SM	576
	3 A 6 SM	256
Total Estado do Estado do Rio de Janeiro	0 A 3 SM	23.107
	3 A 6 SM	5.509
	6 A 10 SM	11.387

No caso da RMRJ, por exemplo, até maio de 2010 não haviam sido ainda aprovados projetos nos municípios de: Niterói, Maricá, Tanguá, Itaboraí, Nilópolis, Paracambi, Mangaratiba, Magé, São João de Meriti, Guapimirim, Itaguaí, Japeri e Belford Roxo. Se alguns destes apresentam altas densidades e pouca área disponível para novos empreendimentos, o que justificaria a sua exclusão, outros estão exatamente situados em áreas de forte dinâmica demográfica e urbana, caso de Itaboraí, onde se desenvolve as obras do novo polo petroquímico e onde a demanda por moradia e o consequente crescimento de assentamentos precários vem se revelando um processo extremamente preocupante. Destaca-se aqui que, deixada a oferta ao sabor do mercado, grande parte do território ficará desassistida, apesar das pretensões universalistas do programa.

Por fim, o fato de que os principais investimentos habitacionais do governo federal tenham saído da esfera do SNHIS para esferas autônomas (PAC e PMCMV) deve ser também analisado do ponto de vista das perdas em relação à participação e controle social. Uma das conquistas mais reconhecidas da nova política habitacional do Ministério das Cidades, ainda em 2004, era o reconhecimento da importância do controle social, através das Conferências, do Conselho das Cidades, do Conselho Gestor do FNHIS e dos Conselhos locais, a serem implementados como exigências para adesão ao Sistema. No entanto, a partir do PAC e com maior força no PMCMV, a elaboração e implementação da política urbana e a distribuição de recursos deixa de passar por mecanismos de participação e controle social. A justificativa adotada originalmente foi a de agilização dos processos de alocação e utilização de recursos, necessária, em um primeiro momento, para viabilizar os objetivos econômicos do programa. Por outro lado, a descentralização e a gestão do programa através das agências da Caixa pode ser vista também como uma alternativa que agiliza o acesso aos recursos pelo setor privado, que tem mais facilidade de interação com um agente financeiro como a Caixa do que operar através de contratações e licitações públicas, como seria o caso se a iniciativa dos programas fosse das administrações municipais. Nesse sentido, pode-se afirmar que a quebra dos mecanismos de controle social sobre a política habitacional reflete, de forma exemplar, as contradições de um programa com objetivos ao mesmo tempo econômicos e sociais e que busca “resolver” o déficit habitacional unicamente através da atuação da iniciativa privada.

Referências

ANDRADE, Eliana Santos Junqueira de. Política habitacional no Brasil (1964 a 2011): “do sonho da casa própria à minha casa, minha vida”. Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2011.

ARAGÃO, Thêmis A. Influência das políticas habitacionais na construção do espaço urbano metropolitano de Fortaleza - História e perspectivas. Dissertação de mestrado defendida no instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional IPPUR/UFRJ, 2010.

ARAÚJO, Rosane; AMORIM, Mirella; HILGERT, NádiaAndrea; MARQUES, Guilherme. Uma política nacional de produção habitacional pós-BNH - o chamado leasing social. O Programa de Arrendamento Residencial – PAR. Um panorama no Rio de Janeiro. Trabalho apresentado na IX Semana de Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 2003.

ARRETCHE, Marta T. da S., Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização – Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

BONDUKI, N. G. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. TD. Teoria e Debate, v. 82, p. 1, 2009.

BOTELHO, Adriano. O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2007.

CARDOSO, A. L. (Org.) ; RIBEIRO, L. C. Q. (Org.) . A Municipalização das Políticas Habitacionais - Uma Avaliação da Experiência Recente (1993-1996). Rio de Janeiro: Observatório - IPPUR/UFRJ-FASE, 2000. v. 0. 48 p.

CARDOSO, A. L. ; ARAGÃO, T. ; ARAUJO, F. S. . Habitação de Interesse Social: política ou Mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: XIII Encontro Nacional da ANPUR, 2011, Rio de Janeiro. Anais do XIII Encontro Nacional da ANPUR, 2011.

CARDOSO, A. L. Mercado Imobiliário e Segregação: o caso do Rio de Janeiro In: O Futuro das Metrôpoles: desigualdades e governabilidade. 1ª ed. Rio de Janeiro: Revan/Observatório-IPPUR/UFRJ, 2000, v.1, p. 319-350.

CASTRO, Carolina M. P. A explosão do auto-financiamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90. 1999. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1999.

COUTINHO, Leandro de M.; Nascimento, Marcelo M. Crédito habitacional acelera o investimento residencial no país. Visões do Desenvolvimento, n. 18. Rio de Janeiro: IPEA, 2006.

FIX, M. Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. Tese de Doutorado defendida pela Universidade Estadual de Campinas. Ano de Obtenção: 2011.

FIX, M. ; ARANTES, P. F. . Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Jurdiá: Human Rights in Brazil, 2009.

KOWARICK, Lúcio. A espoliação urbana. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993.

LEAL, José A. A. Financiamento do investimento em habitação: requisitos para uma estrutura funcional. Tese de Doutorado, Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1999.

MARICATO, E. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. Cadernos Metrôpole (PUCSP), v. 21, p. 33-52, 2009.

NAIME, Jéssica. Os interesses em torno da política de habitação social no Brasil: a autogestão no Programa Crédito Solidário. Dissertação de mestrado defendida no instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional IPPUR/UFRJ, 2009.

NUNES Edson. A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático, Rio de Janeiro, ENAP/Jorge Zahar Editores,1997.

OLIVEIRA, Maria Cristina Bley da S. Política de habitação popular no Brasil : passado e presente. Dissertação de Mestrado pelo Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional IPPUR/UFRJ, 2000.

RIBEIRO, L.C. Dos cortiços aos condomínios fechados. As formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

ROLNIK, R. ; NAKANO, A. K. . Direito à moradia ou salvação do setor? Folha de São Paulo, São Paulo, p. A3 - A3, 14 mar. 2009.

ROYER, Luciana de O., Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas. Tese de doutorado, São Paulo, USP, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2009.

SHIMBO, Lucia F. Habitação social, Habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Tese de Doutorado, Escola de Engenharia de São Carlos - Universidade de São Paulo, 2010.

VALENÇA, M. M. Cidade (I)LEGAL. 1. ed. Rio de Janeiro: MAUAD, 2008.

FERREIRA, J. S. W. . Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil Urbano. 1. ed. São Paulo: Fupam, 2012.

Estrutura socioespacial e produção habitacional na Região Metropolitana de Belo Horizonte: novas tendências

*Paola Rogedo Campos
Jupira Gomes de Mendonça*

O mercado imobiliário da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), assim como nas outras metrópoles brasileiras, passa por transformações significativas. Nos últimos anos, observa-se uma dinamização do setor da construção civil, sobretudo na construção de novas unidades habitacionais, além de uma forte elevação do preço da terra e do valor das unidades imobiliárias, com conseqüências para a estruturação socioespacial da região.

A entrada, no mercado de compra e venda de moradias, das camadas de baixa e média renda da população constituiu-se em poderoso fator de crescimento da oferta de imóveis na RMBH. A disponibilidade de amortização por longos períodos dos montantes necessários para quitar a casa própria, somada às facilidades de financiamento, além de subsídios, propiciadas em especial pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) a partir do ano de 2009, são condições que reforçaram o acesso à moradia pelas camadas da população que permaneceram, por muitos anos, à margem do mercado formal da habitação.

A política habitacional brasileira apresentou-se totalmente desarticulada a partir do fechamento do Banco Nacional da Habitação (BNH)¹ no Governo Sarney, em 1986, quando os recursos disponíveis para habitação foram reduzidos drasticamente e a Caixa Econômica Federal (Caixa) assumiu o passivo deixado pelo Sistema

¹ No período de funcionamento do BNH (1964-86), a construção civil contou com uma fonte de financiamento estável (recursos do FGTS e SBPE) para a produção de moradias novas, mas contribuiu muito pouco para enfrentar o problema que o órgão se propunha a resolver, ou seja, viabilizar o acesso à casa própria pela população de mais baixa renda

Financeiro da Habitação (SFH). Assim, as atividades do BNH foram incorporadas à Caixa, que passou a ser o principal agente promotor da política habitacional brasileira, tanto no nível federal, como também no estadual e municipal, evidenciando a dimensão financeira da política.

O período que vai de 1985² ao início da década de 1990 destacou-se por uma profunda crise institucional pela qual passou a questão habitacional. O governo federal atuou de maneira fragmentada e descontínua, descolado de uma política consistente e de um plano de governo que priorizasse o atendimento à população de baixa renda, reforçando os problemas crônicos da habitação no Brasil.

Após o período de centralização e homogeneização, típico do regime militar, e com a escassez de financiamentos no nível federal, houve maior participação dos municípios na questão da habitação, pois a consolidação da democracia tornou o poder local o interlocutor das organizações populares e o responsável pelo equacionamento das demandas sociais. Ocorreu, assim, um período de experiências relacionadas à produção habitacional, marcada pela diversidade de iniciativas, com grande heterogeneidade e pouco articulada em decorrência da ausência de uma política pública nacional.

Em 1990, Fernando Collor de Mello foi eleito presidente pelo voto direto e vinculou a gestão da política habitacional ao Ministério da Ação Social (MAS). De acordo com Freitas (2004), dentre os vários programas apresentados no documento *Propostas para uma Política Nacional de Habitação*³ aqueles iniciados em 1990 foram: Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), Plano de Produção e Recuperação de Loteamentos, Programa Integrado em Áreas Rurais, Projeto S.O.S Habitação, Programa Empresário Popular (PEP), Programa de Habitação Popular (PROHAP), COOPHAB Programa de Cooperativas Habitacionais e Programa de Construção e Recuperação de Habitações e Áreas Degradadas.

Observa-se que houve uma clara dissociação entre as políticas habitacional, urbana e de saneamento no Governo Collor (1990-1992) e “os critérios para liberação de recursos passaram a obedecer à lógica

² Fim do governo militar e início da Nova República.

³ De acordo com Freitas (2004), o documento “Proposta para uma Política Nacional de Habitação”, elaborado em 1990 pelo Ministério da Ação Social, no governo Collor, sintetiza os pressupostos e fundamentos da política nacional de habitação e as propostas para o período 1991/1995.

da política clientelista, visando a atender a interesses imediatos de curto prazo do governo federal em crise”. (CARMO, 2006, p.57).

Com a extinção do BNH, a política habitacional havia perdido sua instância decisória de planejamento e a crise institucional que atravessou esta transição deu margem a pressões políticas clientelistas. Tendo como coordenador da política habitacional o MAS, o Governo Collor definiu sua ação pública com uma forte natureza emergencial e assistencial de caráter seletivo.

Bonduki (2008) ressalta que decisões políticas equivocadas e marcadas por suspeitas de corrupção, como liberação de contratos acima da capacidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) no Governo Collor, levaram a uma paralisação total dos financiamentos com recursos do FGTS entre 1991 e 1995.

O Governo Itamar Franco (1992 a 1994), após o *impeachment* de Collor, lançou os programas Habitar-Brasil e Morar-Município, mas houve uma baixa efetividade na implementação dos programas. Segundo Azevedo (1996, p. 88) *do ponto de vista político, os programas apresentaram um avanço quanto à gestão da política habitacional através dos conselhos e a constituição de fundos específicos para a habitação. Do ponto de vista operacional, de redução do déficit habitacional, pouca efetividade.*

Com o objetivo de pôr fim aos dez anos de quase estagnação em relação à política habitacional nacional que se sucederam à extinção do BNH, foi posta em curso, em 1996 pelo Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a nova Política Nacional de Habitação⁴ (PNH). Formulada no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), pela Secretaria de Política Urbana (SEPURB), a PNH foi implementada em um contexto de lutas urbanas pelos direitos sociais. Ao mesmo tempo, aprofundava-se o ideário neoliberal no país e o discurso do Estado eficiente e mínimo. O governo propugnava a sua incapacidade de sozinho financiar a expansão que se considerava necessária e defendia a articulação do setor público com o setor privado empresarial. Observa-se ainda que o direcionamento da gestão habitacional ao Ministério do Planejamento e não a organismos de política de assistência social,

⁴ A posição oficial do governo acerca da questão habitacional está explicitada nos documentos Política Nacional de Habitação (1996) e Política de Habitação: Ações do Governo Federal de Jan./95 a Jun./98 (1998), da Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento do Brasil, que até o final do Governo FHC seria o órgão federal responsável pelo tratamento da questão urbana.

como havia ocorrido no Governo Collor, demonstra a importância dada à dimensão econômica da questão.

Algumas premissas que nortearam a PNH foram o reconhecimento de que não se pode pensar em habitação isoladamente do contexto da cidade, sendo fundamental garantir à população também o acesso a infraestruturas urbanas; o reconhecimento da função social da terra e da necessidade de regulação com o intuito de evitar a sua utilização especulativa, sobretudo em detrimento do acesso à terra pela população de baixa renda; a necessidade de criação de mecanismos capazes de estimular a participação coletiva e a cidadania nos processos decisórios, entre outras.

Segundo Bonduki,

princípios como flexibilidade, descentralização, diversidade, reconhecimento da cidade real, entre outros, foram adotados como novos referenciais, pelo menos na retórica, de maneira compatível com o ambiente e o debate nacional e internacional que, de uma forma bastante generalizada, passou a rejeitar os programas convencionais, baseados no financiamento direto à produção de grandes conjuntos habitacionais e em processos centralizados de gestão. (BONDUKI, 2008, p.78)

APNH caracterizou-se pela formulação de uma série de programas, entre os quais se destacavam o Programa de Apoio à Produção, Programa de Demanda Caracterizada, Programa Carta de Crédito, Programa Carta de Crédito Associativa, Programa de Arrendamento Residencial, Habitar-Brasil, Pró-Moradia, além da criação de novas fontes de financiamento⁵.

O Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) foi criado pela Lei Federal 9.514/97 com o propósito de promover o financiamento imobiliário, estimulando a formação de novos fundos direcionados para a produção de moradias. Segundo Carmo (2006, p.125), *a finalidade era criar um sistema de financiamento menos regulamentado do que o SFH – tendo os contratantes mais liberdade para a definição das regras dos contratos, da taxa de juros, critérios de reajustes e prazos de financiamentos.*

A referida lei estabelecia a possibilidade de alienação fiduciária do bem imóvel, permitindo ao investidor garantias concretas em relação

⁵ Sobre a Política Nacional da Habitação no período, ver CARMO (2006) e SANTOS (1999).

ao risco de inadimplência, tendo em vista que por este instrumento se permitia a retomada do bem financiado de forma mais ágil. O crédito imobiliário operaria em condições menos arriscadas, estimulando o investidor no mercado imobiliário.

Ermínia Maricato, ao analisar os três anos iniciais do Governo FHC, no que se refere à questão habitacional, argumentou que:

apesar das boas intenções refletidas nos programas propostos e no edifício institucional criado pelo governo federal na área de habitação, a prática efetiva não teve a menor repercussão na imensa exclusão que aí se verifica. As reformas necessárias para tal foram completamente ignoradas e os recursos investidos diminutos para a dimensão do problema. (MARICATO, 1998, p.9)

Observa-se que a situação criticada por Maricato perpetua-se até o final do Governo FHC. Apesar de ter ocorrido uma recuperação da capacidade de intervenção do Estado na produção, o acesso à moradia, por meio de soluções adequadas à natureza da demanda, sobretudo da população de baixa renda, esteve muito longe de ser atingido. Recursos não-onerosos para o financiamento habitacional direcionado à baixa renda ocuparam uma posição secundária em relação ao total investido⁶.

Pode-se afirmar que apesar da tentativa de reordenamento na trajetória da política habitacional brasileira em 1996, buscando a retomada da produção de moradias e o rompimento com a centralidade e rígida concepção dos tempos do BNH, não houve uma prática satisfatória para o histórico problema de provisão de moradias direcionada à população brasileira de mais baixa renda.

É importante considerar ainda que o Governo FHC assumiu definitivamente a participação da iniciativa privada na produção habitacional conjuntamente com o setor público, entendendo esta parceria como sendo de fundamental importância, dada a amplitude das carências na área do desenvolvimento urbano e habitacional⁷.

⁶ (...) apenas R\$3,8 bilhões de Reais, representando menos de 10% do total alocado nos financiamentos, foram destinados para programas voltados exclusivamente para a população mais carente. Considerando-se somente recursos do OGU, pífios R\$2,2 bilhões de Reais, 6% do total.(CARMO, 2006, p. 167)

⁷ De acordo com Shimbo (2010), nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) assume-se definitivamente a lógica privada na provisão e na produção da habitação, que se mantém nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

Carmo (2006) demonstra que a atuação do Governo Lula, sobretudo nos primeiros anos de mandato, foi muito mais marcada pela continuidade e ajustes do que propriamente pela ruptura com a Política Nacional da Habitação implementada em 1996. Vários programas tiveram a continuidade garantida e alguns outros foram incorporados à política do período, como o Programa de Crédito Solidário e o Programa Especial de Habitação Popular, ambos direcionados às famílias de baixíssima renda, com ganhos mensais de até três salários mínimos.

Bonduki (2008, p.80) afirma que:

se manteve ou mesmo se acentuou uma característica tradicional das políticas habitacionais no Brasil, ou seja, um atendimento privilegiado para as camadas de renda média. Entre 1995 e 2003, 78,84% do total dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a 5 SM, sendo que apenas 8,47% foram destinados para a baixíssima renda (até 3 SM) onde se concentram 83,2% do *deficit* quantitativo.

Contudo, as alterações ocorridas na economia nacional, a partir dos anos 2000, ocasionaram uma mudança de estratégia de várias empresas da indústria da construção e incorporadoras, que redirecionaram seu foco de atuação para o segmento de baixa renda da população. Esta mudança de estratégia empresarial originou-se a partir do somatório de diversos fatores, entre os quais se destacam: a) aumentos constantes dos recursos direcionados ao financiamento da habitação de interesse social; b) forte entrada de recursos no mercado imobiliário, por meio da abertura de capital na bolsa de valores de diversas empresas do setor, impulsionando-as a expandir suas operações para outros estados e outros nichos de mercado, sob a pressão de remunerar os recursos captados; c) déficit habitacional crescente, altamente concentrado nas faixas de menor renda; d) tendências de saturação da oferta de produtos de alto padrão nas grandes metrópoles, demandando diversificação; e) mais segurança aos bancos nos financiamentos e maior rapidez nas cobranças, por meio da regulamentação da Lei Federal 9.514 de 20 de novembro de

Nota-se, contudo, que o Estado e suas políticas, em particular a financeira, continuam sendo atores fundamentais na compreensão do problema habitacional, mesmo quando a produção é privada.

1997, que instituiu a alienação fiduciária de coisa imóvel; f) controle inflacionário e g) ganhos reais no salário-mínimo.

Ressalta-se ainda que a retomada de crescimento do mercado imobiliário ocorreu também em virtude da promulgação da Lei Federal 10.931 de 02 de agosto de 2004, que dispõe sobre o patrimônio de afetação⁸ de incorporações imobiliárias. Com mais segurança, os agentes financeiros passaram a oferecer vantagens, tais como prazos melhores, com menores taxas de juros e maior percentual financiado por imóvel. Estas vantagens viabilizaram o crédito para um número maior de usuários, ampliando o acesso das classes de menor renda ao mercado imobiliário.

Diante deste cenário favorável, o público de menor renda tornou-se atrativo para a indústria da construção, que passou a contar com uma enorme massa de “clientes” em condições de consumir a mercadoria habitação, o que acarretou a reestruturação de diversas empresas do setor, por meio de aquisições, associações⁹, criação de

⁸ Os empreendimentos construídos sob este regime especial de tributação não respondem por dívidas tributárias da incorporadora, tendo orçamento e contabilidade próprios, o que oferece mais garantias aos compradores.

⁹ São exemplos: a Even Construtora e Incorporadora S.A. (que entrou no mercado de Belo Horizonte em 2007), teve sua origem na fusão, em 2002, da ABC Investimento com a Terepins & Kalili, fundadas em 1974 e 1980. A PDG teve sua origem em 2003 como uma área focada no ramo imobiliário em um banco de investimentos. Com a abertura de capital em 2007, adquiriu três grandes empresas: a Goldfarb, A CHL e a Agre. Em 2010 a empresa comprou a totalidade da Incorporadora Asacorp. Em 2006 a Cyrela iniciou a expansão geográfica para 7 estados brasileiros (atualmente está presente em mais de 30 estados) e em 2007 criou a marca Living (marca de empreendimentos econômicos). Em 2008 incorporou a RJZ Engenharia e constituiu joint ventures com a Concina, Cury, Cytec, SKR, Lider, IRSA. Em 2009 a Living tornou-se Living Construtora, com sede própria. Em 2006 a Gafisa comprou a AlphaVille Urbanismo, passando a atuar no segmento de incorporação e venda de loteamentos de alto padrão. Em 2007 criou a subsidiária Fit Residencial Empreendimentos Imobiliários, direcionada a incorporação, construção e administração de projetos residenciais para a população de baixa e média-baixa renda. Em 2008 passou a controlar a Construtora Tenda e a Fit foi incorporada pela Tenda. Em 2010 a ação da Construtora Tenda deixou de ser negociada na Bovespa, passando a constituir-se em ação da Gafisa. Em 2007 nasceu a MASB Desenvolvimento Imobiliário, a partir de três empresas mineiras: METRO Participações Imobiliárias, Alicerce Empreendimentos e a Santa Bárbara Desenvolvimento Imobiliário. Em 2008, a Construtora Lider se uniu à Cyrela Brazil Realty, criando a joint venture LiderCyrela. Em 2008 fundou-se a Primóvel, braço econômico do Grupo Lider. Em 2007 a MRV avançou na diversificação geográfica, marcando presença em mais de 50 cidades brasileiras, e passou a deter participação acionária no capital social das construtoras Prime e Blás, que atuam no segmento de empreendimentos populares. Adicionalmente, em 2007, a MRV assinou com a CAIXA em Protocolo de Intenções que a tornou a primeira

subsidiárias, contratação de profissionais, lançamentos de ações no mercado financeiro¹⁰, etc. Em 2000, por exemplo, o foco da Direcional Engenharia, empresa com sede em Belo Horizonte, volta-se para grandes empreendimentos direcionados à média e baixa renda, com a implantação dos chamados *Total Ville*¹¹, nos estados do: Amapá, Amazônia, Rondônia, Pará, Distrito Federal, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo.

Ressalta-se que as empresas da indústria da construção habitacional em processo de abertura de capital na bolsa de valores (Bovespa), recorreram à formação de um “land bank”, ou “estoque de terras”, através de alto investimento na busca e aquisição de terrenos, de forma a garantir, aos investidores externos, sua reprodução contínua e ampliada e conseqüentemente, a valorização do capital empregado nas empresas. Sem o “land bank”, essas empresas dificilmente conseguiriam atrair investidores na bolsa de valores. Na RMBH observam-se grandes empresas da construção que, preparando-se para

construtora correspondente negocial da CAIXA no setor imobiliário, agilizando a concessão de empréstimos aos clientes. Em 2008 foi constituída a MRVLOG, para atuar no segmento imobiliário de incorporação e locação de centros de distribuição, condomínios industriais, hubs e condomínios logísticos. Criada em 1991, a Rodobens Negócios Imobiliários iniciou sua atuação no segmento média-baixa renda em 2002. A Construtora Lincoln Veloso, criada em 1983 para atuar no mercado imobiliário para a média-alta e alta renda, passou a atuar no segmento média-baixa renda a partir de 2008, tendo como parceira a Rodobens Negócios Imobiliários. Em 2006 a Rossi Residencial iniciou a expansão geográfica com a inauguração da regional Brasília e estabelecimento de joint ventures com outros incorporadores regionais. Em Belo Horizonte, a Rossi estabeleceu joint venture com a construtora mineira Alicerce. Em 2007, inaugurou as regionais Nordeste e Oeste e em 2009 lançou a Rossi Ideal, voltada ao segmento econômico de acordo com as diretrizes do Programa Minha Casa Minha Vida. Em 2010 lançou a Rossi Mais, também direcionada ao segmento econômico. A Precon, com sede no município de Pedro Leopoldo (MG) atua no mercado de pré-fabricados de concreto desde 1963. Em 2001 criou a Precon Engenharia, passando a atuar também na incorporação imobiliária residencial e de galpões industriais.

¹⁰ Atualmente são mais de duas dúzias de empresas ligadas ao ramo imobiliário que possuem capital aberto na BOVESPA. Entre elas: Cyrella (2005); Gafisa S.A. (2006); Rossi Residencial S.A. (2006); Even Construtora e Incorporadora S.A. (2007); Camargo Corrêa Desenvolvimento Imobiliário S.A. (2007); Rodobens Negócios Imobiliários (2007); InPar S.A. (2007); PDG Realty Empreendimentos e Participações S.A. (2007); CR2 Empreendimentos Imobiliários S.A. (2007); MRV Engenharia e Participações S.A. (2007); Tecnisa S.A. (2007); e Direcional Engenharia (2009). Em 2007 a Gafisa S.A. passa a negociar ações também na Bolsa de Valores de Nova York.

¹¹ *Total Ville* foi o nome dado pela empresa aos seus empreendimentos, compostos por conjuntos de casas e pequenos prédios, dotados de áreas de lazer e outras amenidades.

abertura de capital em meados de 2006 e 2007, foram protagonistas de uma disputa pela aquisição de terrenos para a incorporação de empreendimentos habitacionais. Com a euforia que tomou conta do mercado imobiliário entre 2007 e 2008, estas empresas, capitalizadas, disputavam a compra dos melhores lotes com a oferta de altos valores em dinheiro. Magalhães, Tonucci Filho e Silva (2011, p. 20) lembram que “uma das conseqüências dessa concentração [de capitais no setor imobiliário] foi que as próprias incorporadoras tornaram-se também grandes proprietárias de terrenos. A partir de então, a renda fundiária deixa de ser um entrave e transforma-se em uma fonte significativa de ganho para o capital imobiliário, cuja reprodução básica assentava-se apenas sobre a mais-valia extraída dos trabalhadores da construção civil”. Podemos acrescentar que esta foi uma forma encontrada pelo capital incorporador para superar o conflito com o proprietário de terra, na disputa pela apropriação de parte da renda fundiária.

O setor imobiliário reagiu positivamente ao novo quadro conjuntural, em busca da recuperação das perdas por muitos anos de desaquecimento. Porém, a crise econômica internacional de 2008, que teve início no setor imobiliário dos EUA, repercutiu Brasil gerando incertezas. Houve acentuada queda no valor das ações das empresas construtoras na bolsa de valores, que reduziram os investimentos e começaram a acumular dívidas e estoques. Uma das ações emergenciais do Governo Lula foi investir fortemente no setor habitacional, estimulando a geração de empregos e renda. Foi criado assim o Programa Federal Habitacional Minha Casa Minha Vida (PMCMV), originalmente desenvolvido na Casa Civil e no Ministério da Fazenda, como parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

A nova lógica de produção habitacional passou a ser: grandes grupos lançam grandes empreendimentos, a fim de garantir ganhos em escala, ainda que o grande volume de créditos tenha favorecido também a intensificação da atividade de pequenos empreendedores. Na Região Metropolitana de Belo Horizonte, o que se observa é um mercado habitacional com crescimento bastante heterogêneo, com relação aos tipos de imóveis ofertados, que agregam desde empreendimentos constituídos de dezenas de edifícios e centenas de unidades habitacionais até pequenos edifícios e conjuntos de casas (muitas vezes geminadas), voltados para o mercado de renda média e baixa, até parcelamentos horizontais e condomínios verticais direcionados ao mercado de alta renda. O mercado de terras,

cuja lógica acompanha o mercado habitacional, apresentou duas características principais: de um lado, a expansão territorial dos loteamentos populares para periferias mais distantes, reafirmando e fortalecendo o movimento de periferização e, de outro, intensificou-se o padrão de autoss segregação das categorias dirigentes, na forma dos loteamentos fechados, especialmente em áreas próximas aos espaços infraestruturados da zona central de Belo Horizonte, aprofundando-se as desigualdades na apropriação do solo urbano na RMBH. Mais recentemente, esse padrão tende a se expandir também para periferias antes caracterizadas pela ocupação precária de segmentos populares, a partir do licenciamento de grandes enclaves de alta renda, produzidos pelo capital internacional, o que aponta para novas tendências de estruturação do espaço metropolitano.

As transformações recentes na produção habitacional na RMBH: novas tendências na organização socioespacial

A estruturação da Região Metropolitana tem uma história marcada pela forte intervenção estatal. O início da metropolização remonta aos anos de 1940, quando o Governo do Estado inaugurou o primeiro distrito industrial, a oeste, e a Prefeitura de Belo Horizonte implantou o complexo arquitetônico-turístico da Pampulha, a norte da cidade, ligando-o à área central pela Avenida Presidente Antônio Carlos. Estas duas direções, norte e oeste, configuraram os eixos de expansão urbana e metropolitana nas décadas seguintes. O padrão centro-periférico de crescimento foi caracterizado pela ocupação operária e popular, a oeste, onde se concentrou a produção industrial de grande porte,¹² e também pela ocupação extensiva de loteamentos populares, através de auto-construção e ajuda mútua, a norte. Nestes dois eixos de expansão concentraram-se também os conjuntos habitacionais implantados pelo Estado nos anos oitenta. A concentração dos bairros de alta renda, na área central de Belo Horizonte e sua expansão na direção sul, consolidou-se e aprofundou-se nas décadas recentes, com a implantação de loteamentos fechados e grandes empreendimentos no município vizinho de Nova Lima.

Até os anos 2000, a estrutura socioespacial metropolitana era caracterizada por: a) crescente *elitização* dos espaços centrais e peri-

¹² Destacam-se a Refinaria Gabriel Passos, implantada no final da década de 1960, e a Fiat, inaugurada em 1976.

centrais, lugar de concentração das elites dirigentes e intelectuais; b) expansão dessas áreas elitizadas para a região sul, alcançando principalmente o Município de Nova Lima, com ocupação de loteamentos fechados e grandes empreendimentos residenciais; c) crescente *espraiamento* territorial das classes médias (pequenos empregadores, profissionais de nível superior e parte dos segmentos de ocupação de nível médio), estendendo-se inclusive para parte da região industrial, mesclando-se aos operários mais qualificados; d) consolidação dos espaços populares na porção norte da região metropolitana.¹³

Na década de 2000, destacaram-se dois fenômenos que impactaram de forma significativa a estrutura socioespacial metropolitana. Em primeiro lugar, um conjunto de importantes investimentos públicos nas áreas a norte resultou na atração por novos empreendimentos imobiliários privados e gerou grande valorização especulativa no preço da terra¹⁴. Destacam-se: a via expressa que liga Belo Horizonte ao Aeroporto Internacional Tancredo Neves, em Confins, conhecida como Linha Verde; a implantação do Aeroporto Industrial de Confins; a nova sede administrativa do Governo do Estado (Cidade Administrativa – CAMG), na divisa entre Belo Horizonte, Vespasiano e Santa Luzia; o Parque Tecnológico situado no Campus da UFMG, na Pampulha e o projeto do Pólo de Microeletrônica no Município de Vespasiano. Em segundo lugar, a conjuntura favorável à intensificação de empreendimentos imobiliários (destacando-se o aumento gigantesco do crédito imobiliário, em especial com a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida), produziu um *boom* imobiliário, que se caracterizou pela expansão territorial, incorporação de novos segmentos de mercado e disseminação da tipologia *apartamento* em municípios antes caracterizados pela moradia do tipo casa. Os Censos Demográficos apontam um decréscimo na participação de Belo Horizonte no total de apartamentos da RMBH (84,6% em 1991 para 81,6% em 2010 e aumento da participação de Betim (0,9% para 2,9%

¹³ Para análises mais detalhadas dessa estrutura, ver: Costa et al.2006 e Mendonça (2008).

¹⁴ O grande aumento no preço da terra no primeiro momento foi resultante de uma expectativa que ainda passa por um processo de acomodação. Entrevistas realizadas com agentes corretores no distrito de São Benedito, em Santa Luzia, no primeiro semestre de 2010 mostraram casos de famílias adquirentes de moradias que, ao constatarem incapacidade de pagamento colocavam o imóvel à venda, mas os preços praticados no mercado eram menores do que aquele inicialmente pago.

no período). Contagem, a oeste, e Santa Luzia, a norte, mantêm sua participação (10,7% em 1991 e 10,1% em 2010, no primeiro caso, e 1,8% em 1991 e 1,9% em 2010, no segundo). Pedro Leopoldo e Ribeirão das Neves, a norte, Sabará, a leste, e Nova Lima, a Sul, ainda apresentavam pequena participação em 2010, mas tiveram um incremento no número de apartamentos que variou entre 240 e 520%. Em toda a RMBH houve um incremento de 168.390 apartamentos entre 1991 e 2010, número significativo, se considerarmos que neste último ano o Censo acusou um total de 1.505.073 domicílios particulares permanentes – enquanto este número é resultado de um incremento de 83% no período, o número de apartamentos mais que dobrou. Neste último Censo pode-se observar ainda um total de 64.353 edificações em construção na RMBH¹⁵ - ver Tabela 1.

Nos anos 2000 permaneceu a produção de lotes populares a norte e oeste. A estes se somam loteamentos de sítios de recreio, com destaque, nestas regiões, para Esmeraldas e Lagoa Santa. A novidade foram os grandes empreendimentos previstos para os municípios mais distantes, na porção meridional. Dois exemplos são o Precon Park e o Reserva Real. O primeiro, em implantação em áreas próximas ao aeroporto internacional, nos municípios de Confins e Pedro Leopoldo, na primeira fase, e de Lagoa Santa na segunda fase. “Concebido para ser uma tecnópolis, o projeto compreende cinco ‘âncoras’: ensino, ciência e tecnologia, residencial, armazenamento e logística, e entretenimento. Abrange uma área total de 12 milhões de m² na qual serão construídos: um parque de ciência e tecnologia (no qual já se encontra em funcionamento uma universidade de Pedro Leopoldo), um parque de negócios, um empreendimento residencial com diversificação de usos e tipologia residencial e um parque esportivo (incluindo um estádio de futebol para 35 mil pessoas)” (COSTA; MENDONÇA, 2012, p.60). O segundo, Resort Reserva Real, denominado inicialmente Quintas do Rio das Velhas, licenciado para implantação na porção sul do município de Jaboticatubas, também se caracteriza como um condomínio residencial de alta renda, mas se diferencia por oferecer equipamentos âncora muito sofisticados e uma

¹⁵ O IBGE considera que “as edificações em construção somente são consideradas a partir da existência de obras na fundação e na ausência de moradores” (http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/cnefe/Nota_Divulgacao_CNEFE.pdf - acesso em 09/05/2012). Deste modo, considerando-se que uma edificação pode conter muitas unidades habitacionais, o número apresentado pelo IBGE adquire relevância.

infraestrutura interna de serviços que busca a autonomia. Com área total de 1.000 hectares, o projeto prevê ainda pista de pouso, campos de golfe, centro hípico, centro comercial e um conjunto de habitações de interesse social, para apoio ao complexo (Idem, p.61).

A sul, destaca-se o município de Nova Lima, onde ainda permanece a predominância de produção de lotes de grandes dimensões direcionados aos segmentos de média e alta renda.

O parcelamento da terra na região metropolitana, em que pese a intensificação de empreendimentos imobiliários residenciais a partir da segunda metade da última década, tem significado o aumento na vacância e a expansão territorial periférica. Estudos do Plano Diretor Metropolitano¹⁶ (GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS; UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS, 2010, p. 198) apontam grande percentual de lotes desocupados principalmente no quadrante oeste-norte, destacando-se os municípios de Mateus Leme, Juatuba, Igarapé, São Joaquim de Bicas, Esmeraldas, Lagoa Santa e Jaboticatubas.

Como resultado dessa dinâmica, permanece a expansão dispersa do tecido metropolitano. Ainda que vários dos conjuntos residenciais concentrados em Contagem e Betim estejam sendo implantados em vazios existentes dentro da malha urbana – até mesmo por exigência das respectivas prefeituras municipais, uma miríade de pequenos empreendimentos tem sido produzida nas franjas do território metropolitano, incorporando áreas antes externas à mancha urbana (ver Figura 1)¹⁷.

¹⁶ Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PDDI-RMBH.

¹⁷ A figura 1 contém empreendimentos habitacionais em implantação e/ou em lançamentos até o ano de 2010, levantados através de pesquisa nos sites das principais empresas incorporadoras e construtoras (ver Nota 19), conjuntos residenciais observados através do Google Earth, considerando-se o período posterior a 2006 e, ainda, os endereços de empreendimentos financiados através do PMCMV, disponibilizados pela Gerência Regional de Negócios/BH da Caixa Econômica Federal para o PDDI-RMBH.

Tabela 1 - RMBH - Quantidade de edificações em construção e de domicílios permanentes - 2010

Município	Edificações em construção	Numero de domicílios permanentes	% edif. em construção sobre total dom. perm. (1)	Observações
Baldim	303	2.539	11,9%	
Belo Horizonte	5.980	762.075	2,1%	Produção para média e alta renda + PMCMV
Betim	5.800	112.591	5,2%	Concentração de pequenos e médios conjuntos
Brumadinho	1.012	10.570	9,6%	Ocupação de loteamentos de alta renda + PMCMV (ver Tabela 2)
Caeté	1.289	11.877	10,9%	Ocupação de loteamentos + PMCMV
Capim Branco	324	2.647	12,2%	
Confins	167	1.698	9,8%	
Contagem	7.766	184.839	4,2%	Concentração de pequenos e médios conjuntos (principalmente PMCMV)
Esmeraldas	2.042	17.523	11,7%	Ocupação de loteamentos (inclui sítios de recreio)
Florestal	208	2.034	10,2%	
Ibirité	3.449	46.239	7,5%	Principalmente auto-construção + PMCMV
Igarapé	1.103	10.391	10,6%	Ocupação de loteamentos + pequena produção (PMCMV)
Itaguara	282	3.987	7,1%	
Itatiaiuçu	270	3.074	8,8%	
Jaboticatubas	964	5.396	17,9%	Ocupação de loteamentos (principalmente sítios de recreio)
Juatuba	517	6.808	7,6%	Pequena produção (PMCMV)
Lagoa Santa	1.544	15.734	9,8%	Produção para média e alta renda (também PMCMV)
Mário Campos	450	3.870	11,6%	
Mateus Leme	725	8.562	8,5%	Ocupação de loteamentos; pequena produção.
Matozinhos	874	9.871	8,9%	Principalmente PMCMV
Nova Lima	2.014	24.203	8,3%	Produção exclusivamente para média e alta renda
Nova União	227	1.653	13,7%	
Pedro Leopoldo	1.308	17.510	7,5%	Ocupação de loteamentos + pequena produção
Raposos	280	4.379	6,4%	
Ribeirão das Neves	5.419	85.135	6,4%	Principalmente PMCMV + auto-construção
Rio Acima	228	2.631	8,7%	
Rio Manso	188	1.689	11,1%	
Sabará	2.166	36.479	5,9%	Ocupação de loteamentos
Santa Luzia	2.669	58.332	4,6%	Pequenos e médios conjuntos

São Joaquim de Bicas	640	6.799	9,4%	
São José da Lapa	510	5.647	9,0%	Pequenos conjuntos (também PMCMV)
Sarzedo	969	7.339	13,2%	Principalmente PMCMV
Taquaraçu de Minas	181	1.162	15,6%	
Vespasiano	2.485	29.790	8,3%	Pequenos conjuntos (também PMCMV)
RMBH (total)	64.353	1.505.073	4,3%	

(1) Ainda que cada edificação em construção possa significar várias unidades habitacionais, a proporção aqui apresentada possibilita uma idéia da tendência em cada município.

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2010 - dados trabalhados (para edificações

em construção: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/painel> - acesso em 06/05/2012)

Pesquisa realizada no segundo semestre de 2010 nos sites das principais empresas incorporadoras e construtoras,¹⁸ complementada com observações em campo e no *Google Earth*, além de informações do IBGE (Tabela 1) e da CAIXA (Tabela 2), indicam características marcantes de alguns municípios da RMBH, em relação ao processo de produção habitacional, sobressaindo-se nos anos mais recentes a implementação do PMCMV na metrópole, e que indicam novas tendências na estruturação do território metropolitano.

Os empreendimentos estão altamente concentrados em: Belo Horizonte, Betim, Contagem e Ribeirão das Neves, inclusive aqueles destinados a famílias de menor renda (ver Tabelas 1 e 2). Em Belo Horizonte, a produção é bastante significativa, heterogênea e distribuída por praticamente todo o território (ver Figura 1). Os empreendimentos para os segmentos de alta renda localizam-se principalmente na região centro-sul, historicamente lugar de concentração das elites dirigentes e intelectuais, e em sua expansão metropolitana, concentrada próximo à divisa, no município de Nova Lima, regiões conhecidas como *Seis Pistas* e Vale do Sereno. Nova Lima sobressai por abrigar o transbordamento da ocupação de condomínios verticais de luxo e de grande densidade da zona sul de Belo Horizonte, além dos loteamentos residenciais fechados, que se expandem em várias frentes de ocupação do município, assim como em parte do município de Brumadinho.

¹⁸ Foram levantados, no período de 28 de setembro de 2010 a 29 de outubro de 2010, os dados das seguintes empresas: MRV, Tenda, Lincoln Veloso, Emccamp, Prodomo, Vésper, Dínamo, Forte, Canopus, Somar, Ágata, Habitare, Even, Rossi, Somattos, Soinco, Caparaó, Alicerce, Conartes, Patrimar, Diniz Camargos.

No município de Belo Horizonte, assiste-se também à ocupação de áreas ainda vazias nos limites a oeste, sudoeste e norte, incentivada, sobretudo, pelo Programa Minha Casa Minha Vida, através da produção de pequenos edifícios em conjuntos habitacionais relativamente grandes. Observam-se ainda lançamentos de diversos empreendimentos habitacionais ao longo das áreas onde foram implantados projetos estruturantes pelo poder público, como a Linha Verde, a Cidade Administrativa e o Aeroporto Industrial de Confins. Os projetos estruturantes, assim denominados pelo potencial que possuem de influenciar o uso e a ocupação no entorno, produzem valorização dos terrenos e propriedades, que resultam em novos arranjos, quase sempre com a expulsão dos antigos usuários.

Um outro dado que deve ser considerado nesta análise é a discussão do projeto da nova Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte (que resultou na Lei 9959 de 21 de julho de 2010) em que se propunha a redução do potencial construtivo em praticamente todas as zonas do município. Durante o andamento das negociações, houve uma verdadeira corrida e um enorme número de projetos protocolados na Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana da Prefeitura de Belo Horizonte (SMARU/PBH), com o intuito de se garantir os potenciais de adensamento dos terrenos já incorporados pelas inúmeras construtoras. Este dado pode ser adicionado às causas do enorme número de lançamentos e da intensificação da produção habitacional no município, durante o ano de 2010.

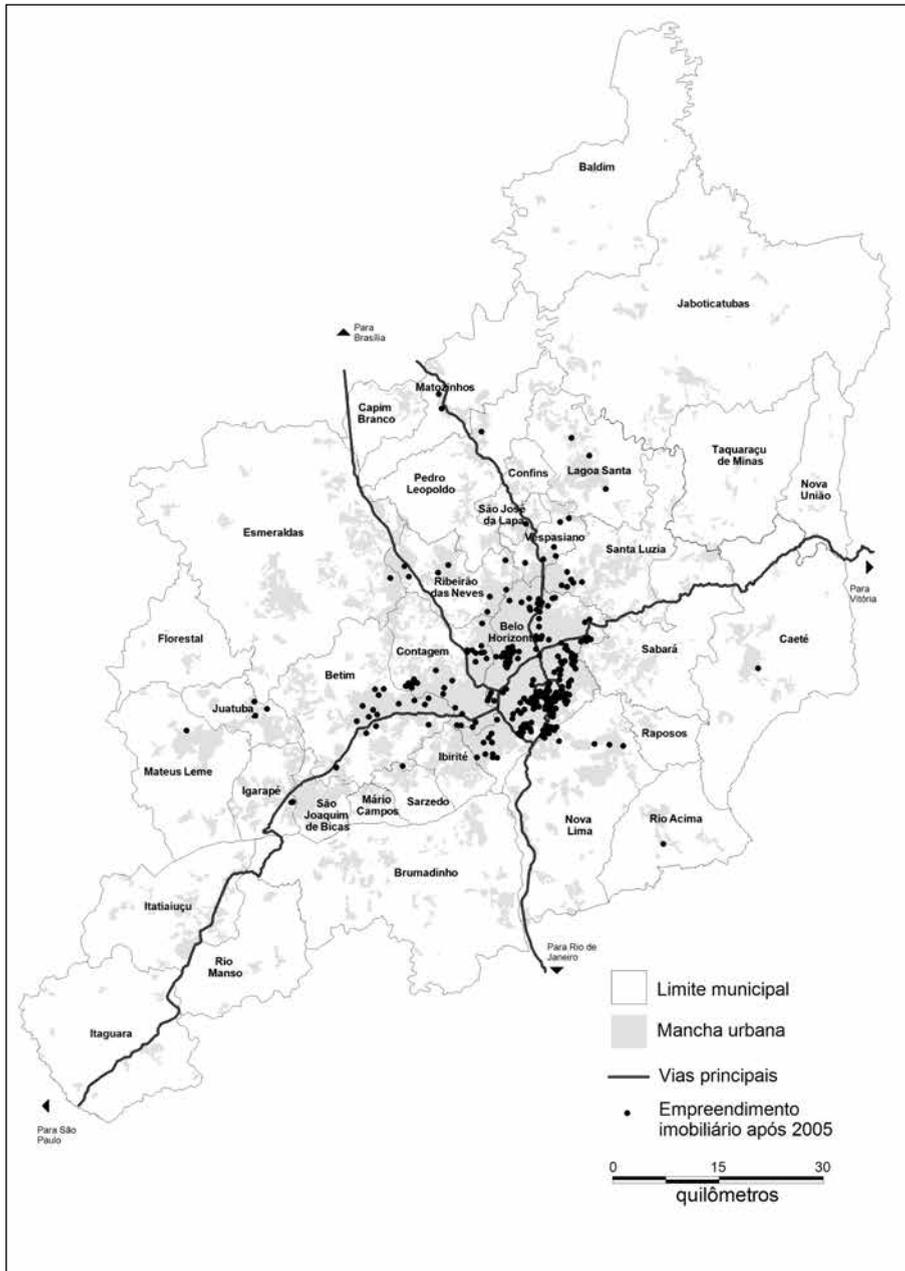


Figura 1 – Principais empreendimentos imobiliários residenciais a RMBH após 2006
Fonte: Google Earth; sites das principais empresas incorporadoras; Caixa/Gerência Regional de Negócios/BH.

Tabela 2 – RMBH – Unidades habitacionais financiadas para os segmentos até 03 salários mínimos 2009-2012/março ⁽¹⁾

Município	PMCMV-FAR	%
Baldim	0	0,0%
Belo Horizonte	1.470	16,8%
Betim	2.396	27,4%
Brumadinho	0	0,0%
Caeté	400	4,6%
Capim Branco	0	0,0%
Confins	0	0,0%
Contagem	568	6,5%
Esmeraldas	356	4,1%
Florestal	0	0,0%
Ibirité	0	0,0%
Igarapé	264	3,0%
Itaguara	0	0,0%
Itatiaiuçu	0	0,0%
Jaboticatubas	0	0,0%
Juatuba	0	0,0%
Lagoa Santa	620	7,1%
Mário Campos	0	0,0%
Mateus Leme	0	0,0%
Matozinhos	208	2,4%
Nova Lima	0	0,0%
Nova União	0	0,0%
Pedro Leopoldo	0	0,0%
Raposos	0	0,0%
Ribeirão das Neves	1.640	18,8%
Rio Acima	192	2,2%
Rio Manso	0	0,0%
Sabará	0	0,0%
Santa Luzia	0	0,0%
São Joaquim de Bicas	64	0,7%
São José da Lapa	144	1,6%
Sarzedo	96	1,1%
Taquaraçu de Minas	0	0,0%
Vespasiano	316	3,6%
TOTAL	8.734	100,0%

(1) Apresentam-se todas as unidades contratadas, independentemente de já estarem em obras, cuja informação não está disponível.

Fonte: Caixa Econômica Federal

Os municípios de Contagem e Betim, no eixo oeste, sobressaem pela intensificação da produção de pequenos conjuntos de prédios residenciais e de casas (isoladas ou geminadas), inseridos em áreas já urbanizadas ou de urbanização recente, voltados para os segmentos de renda média, e também pela produção, em maior escala, de unidades habitacionais para populações de menor renda, vários deles nas franjas da malha urbana (ver Figura 1), incentivada sobretudo, pelo PMCMV.

A noroeste, o município de Ribeirão das Neves tem sido o mais comprometido com a implantação de parcelamentos precários voltados para a população de baixa renda, apresentando mais recentemente uma produção habitacional intensificada pelo PMCMV, especialmente no Distrito de Justinópolis (PMCMV-FGTS) e na região do Bairro Veneza (PMCMV-FAR), mas proximidades da divisa com o município de Esmeraldas. Em Ribeirão das Neves estão localizados 20% das unidades produzidas pelo Programa Minha Casa Minha Vida para a faixa até 3 salários mínimos (Tabela 2). Já o Município de Esmeraldas, de grande extensão territorial, constitui lugar de expansão da ocupação periférica e precária de Ribeirão das Neves e de Contagem, ao longo da BR-040, mas, por outro lado, apresenta um grande número de novos parcelamentos, destinados em sua maioria aos segmentos de renda média e alta, o que explica o grande número de edificações em construção apontado no Censo de 2010 (Tabela 1).

No Eixo Norte, verifica-se, de um lado, ocupação ainda bastante horizontal em parcelamentos com carência de infraestrutura e, de outro, produção habitacional verticalizada nos municípios mais próximos a Belo Horizonte, nas áreas mais bem servidas de infraestrutura e mais próximas do CAMG, potencializada pelo PMCMV, principalmente nos municípios de Vespasiano e Santa Luzia. Observa-se ainda recente expansão desta produção para os municípios de São José da Lapa e Pedro Leopoldo. Por outro lado, há também intensificação dos loteamentos residenciais fechados voltados para população de alta renda, especialmente nos municípios com este histórico de ocupação, como é o caso de Lagoa Santa. Nos municípios mais distantes, ainda predominam tipos de ocupação mais característicos de cidades sem grande comprometimento com a metrópole, embora, já há algum tempo, venham se implantando, principalmente na direção da Serra do Cipó, os sítios de lazer e loteamentos fechados de alta renda. Este movimento pode ser observado nos municípios de Jaboticatubas e Taquaraçu de Minas.

No Eixo Leste, o município de Sabará apresenta-se conurbado

com Belo Horizonte, através de bairros de urbanização precária, ocupados por população de baixíssima renda, e de bairros de renda média-baixa, com tendência a alguma verticalização. Nos demais municípios desta região, assim como naqueles mais distantes do eixo norte, o comprometimento com o processo de ocupação da capital ocorre através da implantação de chácaras e sítios de lazer voltados para a população de renda média e alta.

Especificamente com relação à produção habitacional inserida na modalidade do PMCMV-FAR, destinada às famílias com renda de até três salários mínimos, em Betim situa-se a maior quantidade de unidades habitacionais (cerca de 2.400 moradias) – ver Tabela 2. Destacam-se ali três conjuntos produzidos pela Construtora Habit com um total aproximado de 1.100 unidades (Residenciais Palmeiras 1 e 2 e o Baviera) . Em Belo Horizonte, a Construtora Emccamp S/A será a responsável pela construção de aproximadamente 1.500 unidades habitacionais no Bairro Jardim Vitória. Em Ribeirão das Neves, a Direcional Engenharia é a responsável por alguns empreendimentos em implantação ao longo da BR-040, na Região do Veneza. Os dados apresentam para Lagoa Santa uma produção de 620 unidades, e Contagem é o 5º município em quantidade de habitações com 568 unidades, dos quais 288 apartamentos foram produzidos pela Construtora Emccamp S/A. O município de Caeté também possui dois empreendimentos em construção, com um total de aproximadamente 400 unidades. Em outros oito municípios, situados a norte e oeste da região metropolitana encontra-se um total de 1.640 unidades habitacionais. Considerando o total de produção para as famílias com renda até 3 salários mínimos, tem-se que o déficit habitacional, acumulado nesta faixa de renda, ainda não parece estar sendo superado, apesar dos esforços representados pelo Programa Minha Casa Minha Vida. O montante de unidades habitacionais produzidas para esta faixa de renda através do programa, no período entre 2009 e 2012 na RMBH alcança apenas 5% do déficit na área urbana apontado pela Fundação João Pinheiro para o ano de 2005, que era de 172.625 moradias (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2007 p. 8).

Ressalta-se que as empresas contam com o apoio do poder público para executarem os empreendimentos destinados às famílias de até três salários mínimos, a partir dos investimentos públicos em infraestrutura urbana e equipamentos de consumo coletivos, o que reforça a já histórica ação do Estado, que ao mesmo tempo tenta

viabilizar a provisão de moradias para a baixa renda e garantir a lucratividade do setor empresarial. Contudo, após a consolidação das áreas onde foram implantados os empreendimentos para o segmento de mais baixa renda, a partir de parcerias com o Estado as empresas realizam novos empreendimentos habitacionais, direcionados a segmentos com renda mais elevada (3 a 10 s.m.), como estratégia para se apropriarem dos sobrelucros de localização.

Entrevistas realizadas durante o primeiro semestre do ano de 2010 com algumas empresas incorporadoras que atuam no segmento habitacional na RMBH¹⁹ permitiram observar que havia um “senso comum” em relação à estabilidade macroeconômica, que teria gerado benefícios a todas as classes sociais e setores empresariais. O setor imobiliário foi, sem dúvida, dos que mais se beneficiaram, contando com a inclusão de uma enorme massa de novos pretendentes em condições de consumir a mercadoria-habitação. Também era “senso comum” a crença na necessidade de apoio do Estado à produção imobiliária, principalmente através de mecanismos de financiamento e subsídios à habitação para o atendimento aos segmentos de baixa renda.

Das doze empresas entrevistadas, apenas duas não participavam do PMCMV – Construtora Atenas e Habitare - e mantinham a produção de empreendimentos habitacionais direcionados especificamente aos segmentos de renda média e alta da população. As outras dez empresas consideraram o PMCMV “um sucesso”, uma vez que havia, claramente, sua apropriação por parte dos capitais imobiliários. A alta vertiginosa do preço da terra presenciada em toda a RMBH é um exemplo da apropriação de investimento público pelo setor privado, uma vez que tem como determinante um mercado fortemente aquecido pela produção em larga escala e parcialmente subsidiada, de moradias.

Um outro fator que merece destaque nesta análise é que a grande maioria das empresas entrevistadas estavam atuando dentro da faixa de renda de 3 a 10 salários mínimos (com destaque para a faixa de 6 a 10 salários mínimos), com inúmeros projetos em desenvolvimento e em operação.

As empresas entrevistadas consideravam um grande desafio viabilizar a construção de unidades residenciais para as famílias de até 3 salários mínimos²⁰, afirmando que o valor pago pelas unidades

¹⁹ As empresas entrevistadas foram: Atenas, Celta, Direcional, Emccamp, Habit, Habitare, Lincoln Veloso, MRV, Primóvel, Prodomo e Tenda.

²⁰ Cabe ressaltar que o grande desafio do déficit habitacional no Brasil, ou seja, da

era muito baixo para se operar nesta faixa de renda. O argumento das construtoras consistia em que o aquecimento do mercado imobiliário em Belo Horizonte inflacionou a cadeia produtiva da construção, sobretudo o preço da terra, fazendo com que os valores autorizados pelo governo para a construção de imóveis para a faixa de renda mais baixa da população fosse comercialmente inviável.

Além disso, as construtoras avaliavam que não era o Custo Unitário Básico da Construção (CUB) que deveria ser ponderado, mas que deveriam ser considerados os fatores que oneram a construção, como a topografia acidentada, em diversas regiões da RMBH, que implicam maiores custos, dada a necessidade de grandes ajustes de terra ou contenções.

Ainda de acordo com informações obtidas nas entrevistas, os empreendimentos para famílias até 3 salários mínimos só foram viabilizados na primeira fase do programa porque os terrenos nos quais foram implantados já pertenciam às construtoras. Além disso, as respectivas prefeituras acrescentaram valor ao teto pago pela CAIXA para cada unidade habitacional e implantaram equipamentos comunitários, além de isentar impostos, garantindo a rentabilidade desejada pelas construtoras.

Considerações Finais

A conjuntura macroeconômica da última década vem acompanhada por uma expressiva produção habitacional na RMBH, potencializada, nos últimos três anos, pelo PMCMV e caracterizada pela heterogeneidade, densidade construtiva e dispersão. Esta dinâmica tem gerado algumas novas tendências e mantido outras, ressaltando-se de um lado alterações no padrão centro-periférico de crescimento urbano, na medida em que grandes empreendimentos residenciais e mistos orientados para segmentos de alta renda vêm sendo licenciados em região que historicamente constituía vetor de expansão da periferia precária²¹ e, de outro, a consolidação da mescla de grupos sociais de média-baixa e baixa renda nos espaços imediatamente periféricos ao pólo metropolitano.

Ainda se concentra, no entanto, o segmento do mercado

provisão de novas moradias, depende sobretudo de possibilitar o acesso, das famílias que recebem até três salários mínimos por mês, à habitação.

²¹ É importante considerar a intensificação de novos loteamentos, denominados “condomínios fechados”, direcionados às classes médias e altas em praticamente em todas as direções da RMBH.

imobiliário direcionado às famílias de alta renda, que produz “espaços de luxo”, nas áreas mais valorizadas de Belo Horizonte, ou seja, no centro, e também na centralidade que se estende particularmente ao sul. Simultaneamente, expande-se a produção imobiliária que segue o rastro ao mesmo tempo em que conforma o *espraiamento* das classes médias pelo território metropolitano, principalmente através da produção de edifícios de apartamentos.

Já o mercado popular, que voltou a ser lucrativo para as empresas incorporadoras e construtoras, se expressa pela produção de conjuntos de pequenos edifícios e/ou casas (isoladas ou geminadas), produzidos predominantemente em bairros periféricos da capital e nas franjas urbanas dos municípios vizinhos, ainda que em quantidade pequena para o atendimento à faixa de baixíssima renda (famílias que recebem até 3 salários mínimos), reafirmando o fato de que as políticas habitacionais no Brasil nunca atenderam às reais necessidades dos segmentos de mais baixa renda, necessidades estas claramente apontadas pelos estudos sobre o déficit habitacional brasileiro.

Observa-se, assim, uma ocupação do solo caracterizada, ao mesmo tempo, por uma alta concentração de novos empreendimentos no município de Belo Horizonte e uma densa produção de habitação nas periferias, inclusive incorporando novas áreas à mancha urbana metropolitana. O Estado, por sua vez, continua tendo papel importante na definição de onde e de que forma as diversas classes sociais distribuem-se pelo espaço urbano, já que os investimentos públicos em infraestrutura valorizam a propriedade privada da terra.

Ressalta-se ainda que o Estado mais uma vez, priorizou a construção de novas moradias para os segmentos de baixa renda diretamente pelas construtoras e empresas imobiliárias, com o argumento central de que as grandes empresas são indispensáveis para elevar a escala da produção, e conseqüentemente, dos negócios imobiliários, e permitir o uso de tecnologia avançada a fim de reduzir os custos da habitação, viabilizando o acesso da população de baixa renda ao mercado formal. No entanto, como vimos, essa produção não tem alcançado de forma significativa os segmentos de mais baixa renda. O resultado mais visível é o de que proprietários fundiários e incorporadores imobiliários são altamente beneficiados nesse processo, devido não somente à valorização fundiária causada pelo incremento da demanda, mas também em razão dos vultosos investimentos públicos federais direcionados à produção da habitação.

Ao mesmo tempo, a transferência da produção de habitação de interesse social, do Estado para a iniciativa privada, sem vinculação com uma política urbana que oriente o processo de estruturação metropolitana vem promovendo a contínua expansão e fragmentação do tecido urbano na Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Referências

AZEVEDO, Sergio de. A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: RIBEIRO Luiz Cezar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro, Editora da UFRJ, p. 73-101, 1996.

BONDUKI, Nabil. *Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula*, 2008. http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf - acesso em 10.04.2012

CARMO, Edgar Candido do. *A política habitacional no Brasil pós Plano Real (1995-2002): diretrizes, princípios, produção e financiamento: uma análise centrada na atuação da Caixa Econômica Federal*. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2006.

COSTA, Heloisa Soares de Moura; MENDONÇA, Jupira Gomes de. Novidades e permanências na produção do espaço da metrópole: um olhar a partir de Belo Horizonte. In.: OLIVEIRA, Fabrício Leal de; CARDOSO, Adauto Lucio; COSTA, Heloisa Soares de Moura; VAINER, Carlos Bernardo (Org.). *Grandes projetos metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

FREITAS, Eleusina Lavôr Holanda. *Como qualificar conjuntos habitacionais populares*. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2004. 200p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Informativo CEI, Demografia, Belo Horizonte, abril de 2007.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS; UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte*, Estudos Setoriais Integrados, Volume I, 2010.

MAGALHÃES, Felipe Nunes Coelho; TONUCCI FILHO, João Bosco Moura; SILVA, Harley. Valorização imobiliária e produção do espaço: novas frentes na RMBH. In.: MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura (Org.). *Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte: C/ Arte, 2011.

MARICATO, Ermínia. Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC. Julho, 1998. <http://www.usp.br/>

fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_politicaurbanafhc.pdf
acesso em 07.05.2012

MORADO NASCIMENTO, Denise; TOSTES, Simone Parrela. Espaço público e políticas habitacionais lusófonas. In: *CONGRESSO INTERNACIONAL (DA) HABITAÇÃO NO ESPAÇO LUSÓFONO*, 1., 2010, Lisboa. Lisboa: ISCTE/IUL, 2010, p.1-23.

SANTOS, Cláudio Hamilton. *Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998*. Texto para discussão, n° 654. IPEA, Brasília – DF, julho, 1999.

SHIMBO, Lucia Zanin. *Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estadoempresas construtoras e capital financeiro*. Tese (Doutorado) – Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

O Programa Minha Casa Minha Vida em Juatuba/MG: ampliação do mercado da moradia no espaço metropolitano periférico

*Ana Carolina Maria Soraggi
Jupira Gomes de Mendonça*

As transformações recentes da política habitacional brasileira, coaroadas com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), desencadearam um processo de transformação no mercado imobiliário que culminou na inserção em escala mais abrangente das famílias com renda inferior ou igual a 10 salários mínimos no mercado consumidor de moradia. A conformação de um cenário economicamente estável e o incremento da oferta de crédito imobiliário ao longo dos anos 2000 favoreceram a ampliação da demanda solvável, que passou a incorporar o chamado “segmento econômico” da população.

O presente texto tem por objetivo apresentar algumas discussões em torno da produção habitacional atrelada ao PMCMV na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), tendo como objeto de análise o município de Juatuba¹. Busca-se compreender as principais características da produção de moradia voltada para o chamado “segmento econômico” atrelada ao PMCMV – notadamente na modalidade PMCMV-FGTS².

¹ Este texto tem origem na Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo/UFGM, desenvolvida sob orientação da Professora Jupira Gomes de Mendonça. Ver Soraggi (2012).

² O Programa Minha Casa Minha Vida foi criado e regulamentado através da Lei Federal nº. 11.977/2009 (BRASIL, 2009), contemplando o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Dentre as modalidades que integram o PNHU estão o PMCMV-FAR e o PMCMV-FGTS. No primeiro, voltado exclusivamente para famílias com renda igual ou inferior a 03 salários mínimos, as unidades residenciais são financiadas com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). No segundo, voltado para famílias com renda igual ou inferior a 10 salários mínimos, as unidades residenciais são financiadas com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). O

As discussões aqui apresentadas foram estruturadas em torno de duas hipóteses relacionadas ao trabalho de Ribeiro (1997), que, ao analisar o mercado capitalista da moradia, aponta dois limites específicos à produção da mercadoria moradia em larga escala. “O primeiro coloca-se ao nível de transformação do capital-dinheiro em capital-mercadoria: trata-se do ‘problema fundiário’. O outro aparece no momento de realização do capital-mercadoria: ‘problema da demanda solvável’” (RIBEIRO, 1997, p.86). Segundo o autor, “o setor da moradia se desenvolve pela existência da articulação entre o processo de produção e o processo de circulação” (Idem, p. 94). O “problema fundiário” está atrelado ao processo de produção, enquanto o “problema da demanda solvável” está atrelado ao processo de circulação.

A primeira hipótese está relacionada ao “problema fundiário”. Parte-se da ideia de que a necessidade de suplantar este limite tem levado o capital imobiliário a expandir sua atuação sobre o espaço metropolitano periférico, sem controle público, avançando sobre municípios menos comprometidos com a dinâmica metropolitana, onde a taxa de vacância de terrenos urbanos conforma um estoque de terras com preços relativamente mais baixos que aqueles praticados no pólo e nos municípios mais comprometidos com o processo de metropolização.

A segunda hipótese diz respeito à superação do “problema da demanda”. Até o início dos anos 2000, a produção de moradia às margens da formalidade e da legalidade parecia ser a única alternativa viável – ou umas das poucas disponíveis – para as famílias que pertencem às camadas mais pobres da sociedade brasileira. Todavia, durante a primeira década do século XXI, transformações jurídicas e institucionais no âmbito das políticas públicas de habitação e da regulação das atividades imobiliárias favoreceram a inserção de parte destas famílias no mercado consumidor de moradia, formal e legal³, através do incremento do crédito disponível e da ampliação das condições de financiamento de imóveis residenciais, contribuindo para a ampliação da demanda solvável.

Juatuba apresenta condições específicas para a avaliação do “problema fundiário” e do “problema da demanda”. Situado em uma região de

PMCMV foi modificado recentemente pela Lei Federal nº. 12.424/2011 (BRASIL, 2011). Atualmente, o PMCMV-FAR destina-se à famílias com renda igual ou inferior a R\$1.600,00, enquanto o PMCMV-FGTS destina-se a famílias com renda igual ou inferior a R\$5.000,00.

³ Sobre o mercado formal/legal e informal/ilegal da moradia ver: Maricato (2000 e 2008) e Abramo (2007).

topografia amena, o município apresenta ocupação urbana dispersa e de baixa densidade, e possui um número significativo de terrenos vazios, cujo valor para comercialização varia entre R\$5,93/m² e R\$150,00/m². Além das características fundiárias, os aspectos socioeconômicos também merecem atenção. As condições formais de trabalho de boa parte da população local e dos municípios vizinhos conferem às famílias com renda inferior a 10 salários mínimos os requisitos necessários para participar dos programas que disponibilizam crédito imobiliário para financiamento habitacional. As particularidades ora mencionadas somam-se ao comprometimento do município com o processo de expansão da atividade industrial na RMBH.

O município de Juatuba pertence ao vetor de expansão da RMBH denominado Eixo Industrial⁴. Localizado no entroncamento das rodovias BR-381 e MG-050, abriga hoje 22.202 habitantes em seus 99,5 km² – sendo a população residente urbana de 21.827 habitantes e a população residente rural de 375 habitantes. De acordo com os resultados preliminares do Universo do Censo Demográfico de 2010 (BRASIL, 2011), 90% dos moradores de Juatuba apresentam renda mensal igual ou inferior a 05 salários mínimos.

Até 1992 Juatuba era um distrito de Mateus Leme, que por sua vez passou a integrar a RMBH em 1989, por força da então recém promulgada Constituição Estadual. O comprometimento de Juatuba com o processo de metropolização remete, no entanto, às décadas de 1970 e 1980, período em que se consolidaram as bases para a industrialização do município, cujo marco foi a instalação da fábrica da BRAHMA – atual AMBEV – no início dos anos 1970. Desde então, agentes do mercado imobiliário promoveram ali inúmeros parcelamentos sem qualquer infraestrutura, contribuindo para a conformação do estoque de terras ainda hoje disponível. Segundo técnicos da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Juatuba, quando o município foi emancipado em 1992 já contava com 54 dos atuais 58 bairros. Recen-

⁴ O Eixo Industrial é uma das 08 macrounidades definidas pela extinta autarquia Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PLAMBEL) com o objetivo de explicitar os aspectos que diferenciam o espaço metropolitano quanto à forma de comprometimento com o fenômeno metropolitano. A macrounidade Eixo Industrial corresponde à faixa de expansão da atividade industrial que acompanha os eixos viários de ligação com Betim, quais sejam BR-381, BR-040 e BR-262. É o primeiro espaço onde a conurbação aconteceu já na década de 1950, constituindo-se como espaço do operariado qualificado e de imigrantes esperançosos. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2007, p.30).

temente, Juatuba recebe a expansão industrial que ocorre na porção oeste da região metropolitana, principalmente ao longo do Eixo Industrial.

Estudo do Observatório das Metrôpoles classificou o município de Juatuba na categoria de média integração à dinâmica metropolitana⁵, o que significa que apesar de certo distanciamento físico do pólo, este município apresenta indicadores de concentração e de fluxos relativamente significativos, que o coloca em uma posição intermediária na dinâmica metropolitana, permitindo supor que configure “áreas de provável expansão da mancha contínua de ocupação” (RIBEIRO, 2009, p. 37).

A produção de moradia para o “segmento econômico” em Juatuba/MG

Ao analisar a produção de conjuntos residenciais para comercialização em Juatuba, foram identificados 40 empreendimentos produzidos entre dezembro de 2007 e junho de 2011 por 13 construtoras/incorporadoras de pequeno e médio porte (QUADRO 1), cujas unidades residenciais foram financiadas com recursos do FGTS, atrelados ao PMCMV desde julho de 2009. São 37 conjuntos residenciais compostos por unidades de 02 quartos, 02 conjuntos por unidades de 03 quartos e 01 conjunto por unidades de 02 e 03 quartos. O preço das unidades de 02 quartos varia entre R\$52.050,00 e R\$95.000,00, enquanto o preço das unidades de 03 quartos varia entre R\$105.000,00 e R\$140.000,00. Até então, não existiam empreendimentos produzidos na esfera do PMCMV-FAR no município⁶.

⁵ Indicadores utilizados: taxa de crescimento populacional total 1991-2000; densidade demográfica em 2000; número de pessoas que trabalham ou estudam em outro município em 2000; percentual de pessoas que estudam ou trabalham em outro município em 2000; percentual de ocupados não-agrícolas em 2000. Ver: Andrade (2009) e Ribeiro (2009).

⁶ De acordo com notícia veiculada no site oficial da Prefeitura Municipal de Juatuba em 14 de dezembro de 2011 e informações da Assessoria de Comunicação, o convênio entre a prefeitura e o governo federal para participação no PMCMV 2 foi assinado em 06 de dezembro de 2011.

QUADRO 1 – Síntese dos empreendimentos identificados Dezembro/2007 a Junho/2011

Construtora	Número de Empreendimentos	Número de unidades habitacionais	Área da Unidade (m²)	Preço médio da unidade (R\$)
A	18	204	45 (2Q)	67.000,00
B	01	156	40 (2Q)	75.000,00
C	01	04	70 (2Q)	85.000,00
D	01	08	48 (2Q)	95.000,00
E	06	36	48 (2Q)	89.000,00
F	02	58	51 (2Q)	Não informado
G	01	04	-	Não informado
H	02	08	-	Não informado
I	02	07	55 (2Q)	95.000,00
J	01	02	75 (3Q)	140.000,00
K	01	03	58 (3Q)	105.000,00
L	02	08	50 (2Q)	70.000,00
M	01	12	75 (3Q)	Não informado
Total	40	510	-	-

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados disponíveis no Controle de Alvará da Prefeitura Municipal de Juatuba e de levantamento de campo. As informações relativas aos empreendimentos foram obtidas em entrevista ou por telefone.

As 13 construtoras identificadas trabalham com tipologias de 01 pavimento – casas individuais ou casas geminadas – acompanhando o perfil de ocupação do município. Somente em 2010 a CONSTRUTORA A começou a produzir empreendimentos de 02 pavimentos compostos por apartamentos.

A CONSTRUTORA A, responsável pela produção de 18 dos 40 empreendimentos identificados, atua em Juatuba desde o final de 2007 e possui uma Central de Vendas no município. Fundada em 1979, sua sede fica em Contagem/MG. De acordo com seu material de divulgação, a empresa incorpora e comercializa imóveis residenciais de “segmento econômico” e é parceira e correspondente da Caixa Econômica Federal (CAIXA) há 27 anos. A CONSTRUTORA A atua há alguns anos em Belo Horizonte e em outros 07 municípios da RMBH, além de 02 municípios no Estado de São Paulo. Em junho de 2011, estavam divulgados no site da empresa 05 empreendimentos em Sarzedo; 06 empreendimentos em Ribeirão das Neves e Pedro Leopoldo; 07 empreendimentos em Betim e Mateus Leme; 10 empreendimentos em Contagem e 12 empreendimentos em Juatuba. Vale ressaltar que 02 destes municípios localizam-se no vetor norte da RMBH – Ribeirão

das Neves e Pedro Leopoldo –, enquanto os demais integram o Eixo Industrial.

As informações obtidas pela internet não são suficientes para afirmar que o município de Juatuba é aquele que vem recebendo o maior número de empreendimentos; entretanto, tal observação foi confirmada pela supervisora da Central de Vendas da CONSTRUTORA A em entrevista. Segundo ela, além dos 12 empreendimentos divulgados, outros 06 conjuntos residenciais haviam sido construídos em Juatuba. Na ocasião, todos os imóveis já estavam vendidos.

QUADRO 2 – Empreendimentos produzidos pela CONSTRUTORA A em Juatuba

Ano de Lançamento	Nome do Empreendimento	Unidades Residenciais/ Bloco	Blocos	Pavtos.	Área (m ²)	Preço da unidade
2008	Cerejeira	04	02	01	45	R\$64.536,00
	Gameleira	04	02	01	45	R\$53.736,00
	Salgueiro	04	02	01	45	R\$65.764,00
	Aroeiras	04	02	01	45	R\$72.182,00
	Limeira	04	02	01	45	R\$58.832,00
	Jacarandá	04	01	01	45	R\$58.857,00
	Pinheiros	04	01	01	45	R\$52.050,00
Paineiras	04	02	01	45	R\$52.58400	
2009	Girassóis	04	01	01	45	R\$69.583,00
	Amendoeira	04	02	01	45	R\$63.854,00
	Cipreste	04	02	01	45	R\$71.696,00
	Hortências	04	01	01	45	R\$69.522,00
	Jambreiro	04	02	01	45	R\$59.735,00
	Buritis	04	02	01	45	R\$65.035,00
	Palmeiras	04	01	01	45	R\$62.592,00
2010	Juatuba	08	02	02	45	R\$78.770,00
	Trinidad	08 12	02 02	02	45	R\$69.639,00
	Satélite	12	04	02	45	R\$69.639,00

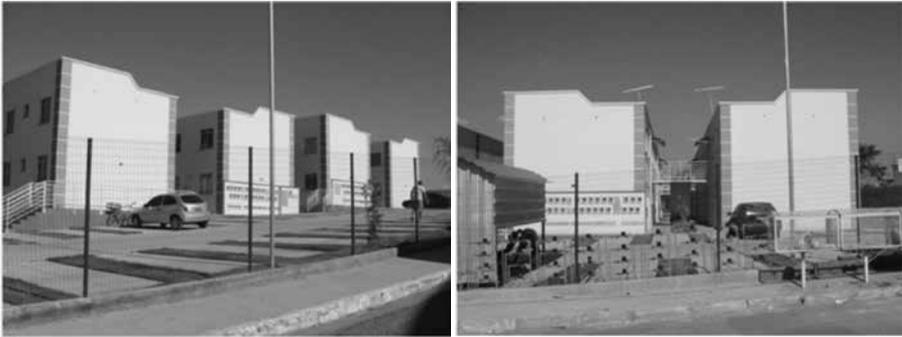
Fonte: Dados trabalhados pela autora a partir de informações obtidas em entrevista com a supervisora de vendas da CONSTRUTORA A e em levantamento de campo.

No QUADRO 2 estão relacionados todos os empreendimentos produzidos pela CONSTRUTORA A em Juatuba até junho de 2011. Observa-se que a CONSTRUTORA A é responsável pela produção de 204 unidades residenciais, sendo: 56 unidades em 2008; 44 unidades em 2009 e 104 unidades em 2010. Nota-se que durante os anos de 2008 e 2009 foram construídos apenas conjuntos residenciais de 01 pavimento compostos por 04 ou 08 unidades residenciais cada.



FIGURA 01 – Residencial Cipreste Tipologia de 01 pavimento Fonte: Arquivo da autora, 2011

No ano de 2010 foi produzido um número maior de unidades do que aquele referente à soma dos anos anteriores. O aumento da produção ocorre no ano seguinte ao lançamento do PMCMV e coincide com a execução dos empreendimentos que constituem o que a empresa denomina “produto ideal”. De acordo com a supervisora de vendas da CONSTRUTORA A, o “produto ideal” foi desenvolvido a partir do conceito de “industrialização da construção” e traduz-se em edificações de 02 pavimentos em forma de “H”, constituídas por blocos de unidades residenciais de 45,00m² e concebidas conforme um protótipo composto por 02 quartos, 01 banheiro, 01 sala e 01 cozinha conjugada. Segundo ela, o número de unidades residenciais e de blocos varia em função do terreno.



FIGURAS 02 e 03 – Residencial Satélite Tipologia de 02 pavimentos: “Modelo Ideal”
Fonte: Arquivo da autora, 2011

Dentre os dados relacionados no QUADRO 2, chama atenção a diferença de preço dos imóveis. São constatadas as seguintes variações entre os preços de imóveis que seguem o mesmo padrão construtivo: R\$20.132,00 em 2008; R\$11.961,00 em 2009 e R\$9.131,00 em 2010. Não foi possível estabelecer a razão para tal variação, que não é determinada por fatores como localização, características físicas do imóvel ou ano de construção. Vale ressaltar que as plantas dos imóveis variam segundo a tipologia do empreendimento, 01 ou 02 pavimentos, mas não há variação com relação à área construída ou ao padrão de acabamento.



FIGURA 04 – Planta do Residencial Amendoeira Tipologia de 01 pavimento
Fonte: Site da CONSTRUTORA A



FIGURA 05 – Planta do Residencial Juatuba Tipologia de 02 pavimentos

Fonte: Site da CONSTRUTORA A

Questionada sobre a variação de preço dos imóveis, a supervisora de vendas da CONSTRUTORA A afirmou que a valorização de um imóvel é promovida pela maneira como os imóveis construídos e vendidos anteriormente são percebidos pelos compradores, lógica que remete a uma espécie de “reação em cadeia”. Todavia, é preciso salientar que tal justificativa não é satisfatória, tendo em vista que a variação de preços não se sustenta de maneira uniforme ao longo do tempo. Explica-se: existem imóveis vendidos em 2008, cujo preço é mais alto do que o de imóveis vendidos em 2010.

Caberia levantar a hipótese de que os custos de execução do “produto ideal” seriam menores, o que possibilitaria a redução do preço de venda do imóvel. Neste sentido, a produção de um número maior de unidades residenciais por empreendimento contribuiria para tal situação já que existe uma diferença entre o preço dos imóveis que pertencem aos empreendimentos compostos por 40 e 48 unidades residenciais – Residencial Trinidad e Residencial Satélite, respectivamente – e o preço daqueles que pertencem ao empreendimento composto por 16 unidades residenciais – Residencial Juatuba. O preço dos imóveis no Residencial Juatuba é de R\$78.770,00, enquanto no Residencial Trinidad e no Residencial Satélite é de R\$69.639,00. Não foi possível averiguar esta hipótese. Para tanto, seria preciso obter informações acerca do custo de produção de cada empreendimento, levando em conta, inclusive, o custo de aquisição do terreno. Estas informações não foram fornecidas. Apesar

da variação, a CONSTRUTORA A apresenta os menores preços no mercado imobiliário de Juatuba, sendo que o preço médio da unidade residencial é de aproximadamente R\$67.000,00 (cerca de R\$1.489,00/m²).

A CONSTRUTORA B, responsável pelo segundo maior número de unidades residenciais produzidas em Juatuba para o “segmento econômico”, começou a atuar no município em 2009. Fundada em 1989, sua sede fica em Belo Horizonte/MG. De acordo com um de seus proprietários a CONSTRUTORA B começou a trabalhar para o público com renda abaixo de 10 salários mínimos há pouco mais de um ano, sendo que o interesse por este “novo nicho de mercado” foi estimulado pelo PMCMV. Segundo ele, a procura por municípios da RMBH aconteceu em função da disponibilidade e do preço dos terrenos. Além das 156 unidades residenciais produzidas em Juatuba, existem projetos sendo desenvolvidos em outros municípios – Contagem, Betim e Matozinhos na RMBH; Pará de Minas no Colar Metropolitano da RMBH e Divinópolis no centro-oeste mineiro.

Em Juatuba, a CONSTRUTORA B optou pela construção de casas geminadas. O proprietário da empresa informou que os projetos arquitetônicos são terceirizados, já que a construtora não possui um setor de arquitetura. As casas construídas seguem um mesmo protótipo, cujos projetos para aprovação costumam ser desenvolvidos por escritórios locais. O preço dos imóveis da CONSTRUTORA B é de aproximadamente R\$75.000,00 (cerca de R\$1.875,00/m²).

Os representantes das construtoras A e B afirmaram que os empreendimentos residenciais produzidos em Juatuba foram executados com recursos próprios e as unidades residenciais financiadas posteriormente através do PMCMV-FGTS. A supervisora de vendas da CONSTRUTORA A explicou que existe um setor na empresa responsável por fazer a intermediação entre o comprador e a CAIXA para viabilizar o financiamento, ressaltando que o público alvo da empresa apresenta renda familiar de aproximadamente R\$1.300,00 (inserido na faixa entre 0 e 3 salários mínimos). O proprietário da CONSTRUTORA B, por sua vez, disse que a empresa não possui um setor de vendas e que a comercialização dos imóveis é feita através de parceria com uma imobiliária local.

Os preços dos imóveis encontrados em Juatuba sugerem que os empreendimentos vinculados ao PMCMV-FGTS são mais lucrativos para o mercado imobiliário do que aqueles atrelados ao PMCMV-FAR. Não é possível atribuir valores exatos à margem de lucro dos empreen-

dimentos identificados em Juatuba, pois o custo de produção não foi informado pelas construtoras. Observa-se, no entanto, a diferença do preço final dos imóveis em relação àquele estabelecido e regulamentado na esfera do PMCMV-FAR. Atualmente, no domínio do PMCMV-FAR, o preço final dos imóveis produzidos na RMBH é de no máximo R\$56.000,00 para casa térrea e R\$57.000,00 para apartamento. Até julho de 2011 esse preço era de no máximo R\$46.000,00. O preço dos imóveis produzidos pela CONSTRUTORA A e vendidos em Juatuba até junho de 2011 apresentou uma variação, para mais, entre R\$6.050,00 e R\$32.770,00 em relação ao preço máximo dos imóveis estabelecido para o período no âmbito do PMCMV-FAR.

Como mencionado anteriormente, não existem empreendimentos produzidos através do PMCMV-FAR em Juatuba. De acordo com o arquiteto da GIDUR-BH⁷, Hamilton Moreira Ferreira, em entrevista, na primeira fase do PMCMV⁸, para que os empreendimentos atrelados ao PMCMV-FAR se tornassem viáveis às expectativas do mercado imobiliário, o valor máximo do m² de terreno deveria ser de R\$40,00/m². Tal afirmação implica na constatação de que a execução de empreendimentos na esfera do PMCMV-FAR seria viável em quase todo o território de Juatuba. Segundo o entrevistado, a relação entre o preço da terra (valor do m² de terreno) e o preço final do imóvel é estabelecida em função da análise da fração, ou seja, o custo do terreno por unidade, sendo que o mesmo deve corresponder a uma porcentagem máxima do valor final do imóvel (preço de venda).

Os 40 empreendimentos identificados em Juatuba encontram-se distribuídos em 07 bairros, onde o valor do m² varia entre R\$3,96 e R\$60,00, segundo informações do Setor de Tributos da Prefeitura Municipal de Juatuba. O bairro denominado Canaan⁹ abriga 22 empreendimentos, o que corresponde a 188 unidades residenciais. Segundo os técnicos da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Juatuba em entrevista, este é um dos poucos bairros

⁷ Gerência de Desenvolvimento Urbano da Caixa Econômica Federal – Belo Horizonte/MG

⁸ A primeira fase do PMCMV compreende o período entre julho de 2009, quando o programa foi criado e regulamentado através da Lei Federal nº. 11.977/09 (BRASIL, 2009), e junho de 2011, quando foi aprovada a Lei Federal nº. 12.424/11 (BRASIL, 2011), que ficou conhecida como “Lei do PMCMV 2” ao introduzir alterações da legislação anterior e ao ampliar a meta de unidades a construir.

⁹ O valor do m² de terreno para comercialização no Bairro Canaan varia entre R\$50,00 e R\$60,00.

no município a contar com infraestrutura básica – vias pavimentadas, serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário, sistema de drenagem pluvial, iluminação pública e fornecimento de energia. De acordo com os técnicos entrevistados, os demais bairros¹⁰ – nos quais foram identificados 18 empreendimentos que abrigam 322 unidades residenciais – apresentam infraestrutura precária, especialmente no que se refere aos sistemas de esgotamento sanitário e drenagem pluvial. Nota-se que o adensamento urbano de Juatuba, no que tange à produção de moradia atrelada ao PMCMV-FGTS, ocorre em desconformidade com a capacidade da infraestrutura urbana ambiental do município.

Além dos problemas relacionados à infraestrutura, os técnicos da Prefeitura Municipal de Juatuba ressaltaram também que a produção imobiliária recente, impulsionada pela disponibilidade de crédito para financiamento residencial através do PMCMV, tem contribuído para o aumento da população municipal o que acarreta sobrecarga para os serviços públicos, especialmente saúde e educação. Segundo uma funcionária da Secretaria Municipal de Educação, houve um aumento de quase 300 alunos na rede de ensino público municipal entre dezembro de 2010 e abril de 2011. Informou ainda que a Secretaria tem encontrado dificuldades, como a impossibilidade de alocar as crianças em escolas próximas às suas casas e a necessidade de ampliar o atendimento do transporte escolar a um custo de R\$3,90/criança/dia. Dados do Censo Demográfico de 2010 (BRASIL, 2011) mostram que as áreas de maior concentração de edificações em construção no município de Juatuba não estão dotadas de equipamentos de saúde e ensino, como expresso nas figuras abaixo.

¹⁰ Nos demais bairros o valor do m² de terreno para comercialização varia entre R\$3,96 e R\$33,00.

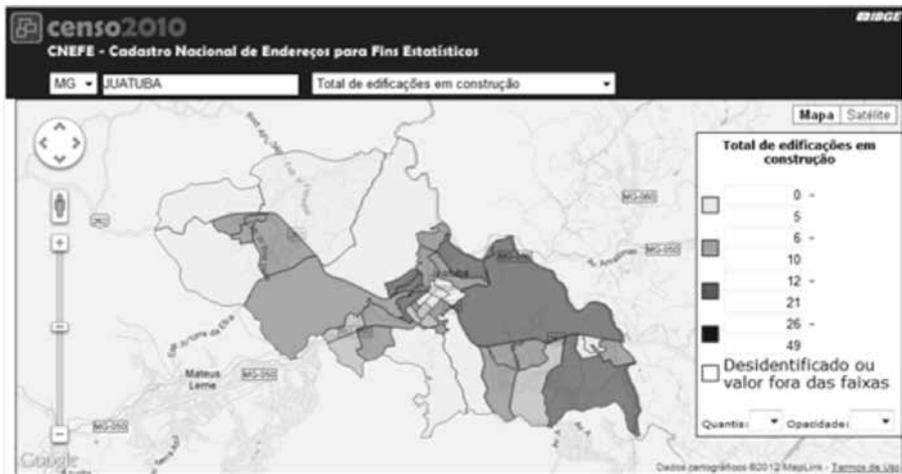


FIGURA 6 – Total de edificações em construção em Juatuba, por setor censitário
Fonte: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/cnefe/>>. Acesso em: fevereiro de 2012.



FIGURA 7 – Total de estabelecimentos de saúde em Juatuba, por setor censitário
Fonte: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/cnefe/>>. Acesso em: fevereiro de 2012.



FIGURA 8 – Total de estabelecimentos de ensino em Juatuba, por setor censitário
 Fonte: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/cnefe/>>. Acesso em: fevereiro de 2012.

Observadas as considerações referentes à infraestrutura urbana e ambiental e ao serviço público municipal de saúde e educação, constata-se que o acesso à moradia não se traduz no exercício do direito à cidade.

O “segmento econômico” em Juatuba

Com a finalidade de conhecer melhor as características do “segmento econômico” em Juatuba, foram aplicados 46 questionários em 11 conjuntos residenciais produzidos pela CONSTRUTORA A no Bairro Canaan.¹¹ Primeiramente, a partir da síntese dos questionários aplicados foram avaliadas questões relacionadas ao trabalho dos(as) chefes das famílias entrevistadas, à renda familiar, ao local de moradia anterior e ao motivo da mudança. Em seguida, a partir de 07 questionários aplicados no conjunto denominado “Residencial Juatuba”, foram identificadas algumas particularidades referentes ao pagamento dos imóveis.

Dentre os 46 entrevistados 25 trabalham em atividades relacionadas à indústria – sendo 14 no município de Juatuba e 11 nos municípios vizinhos de Contagem (3), Betim (6) e Mateus Leme (2) – e 10 trabalham em atividades formais não relacionadas à indústria. Observa-se, pois, que 35 entrevistados possuem emprego formal, o que lhes confere uma situação financeira segura à luz dos direitos trabalhistas

¹¹ Sobre a seleção da amostra e as particularidades da aplicação dos questionários, ver Soraggi (2012).

e lhes permite compromissos com financiamento habitacional. Além disto, estes trabalhadores possuem recursos de FGTS, que podem ser utilizados em caso de aquisição de imóvel residencial. Apenas 17 entrevistados trabalham fora de Juatuba, sendo que 06 trabalham em Belo Horizonte, 03 em Contagem, 06 em Betim e 02 em Mateus Leme, ou seja, o pólo e 03 municípios que integram o Eixo Industrial.

Com relação à renda familiar, a maioria das famílias entrevistadas possui renda inferior a 06 salários mínimos (R\$3.270,00), sendo que 23 das 46 famílias entrevistadas possuem renda inferior ou igual a 03 salários mínimos (R\$1.635,00).¹² Nota-se que das 46 famílias entrevistadas, 21 adquiriram seus imóveis em 2009 – ano em que foi lançado o PMCMV – e 12 em 2010.

Como apresentado anteriormente, até dezembro de 2011, não existiam empreendimentos produzidos por meio do PMCMV-FAR em Juatuba. Todas as famílias entrevistadas financiaram seus imóveis com recursos do FGTS, observando-se que não há vantagens financeiras para as famílias com renda inferior ou igual a 03 salários mínimos na aquisição de imóveis através do PMCMV-FGTS. Na esfera do PMCMV-FAR, além dos preços mais baixos dos imóveis, o comprometimento máximo da renda familiar com o parcelamento da dívida pago mensalmente é de 10% ou R\$50,00, enquanto no domínio do PMCMV-FGTS o comprometimento máximo da renda familiar com o parcelamento da dívida pode chegar a 30%. A vantagem financeira fica para as construtoras, que conseguem elevar o preço dos imóveis, submetendo as famílias com renda inferior ou igual a 03 salários mínimos à lógica do mercado. A iniciativa privada caminha na direção dos empreendimentos que lhe conferem maior lucro.

Dentre as 46 famílias entrevistadas 31 já moravam em Juatuba antes de adquirirem os imóveis produzidos pela CONSTRUTORA A, enquanto 15 famílias vieram de outros municípios, o que mostra que a produção imobiliária voltada para o “segmento econômico” atende à população local, mas também atrai um número significativo de pessoas vindas de fora. Sob este aspecto, merece atenção a expansão territorial da atividade industrial que se consolida em Juatuba a partir da “fragmentação” das plantas industriais principalmente de Betim, decorrente de processos de reestruturação produtiva. O incremento da atividade industrial e dos serviços a ela relativos contribui para a

¹² O salário mínimo na época em que a pesquisa de campo foi desenvolvida correspondia a R\$545,00.

ampliação da oferta de empregos formais, o que favorece o aquecimento da atividade imobiliária voltada para aqueles que buscam se estabelecer no município através do pacote “emprego + casa própria”.

Questionados sobre as razões que os levaram a adquirir os imóveis em que estão morando, a maioria dos entrevistados afirmou que estava “em busca da casa própria” ou que “queria sair do aluguel”. A produção de moradia pelo mercado formal/legal para o “segmento econômico” se apóia na “cultura da casa própria”, ou seja, da propriedade privada. Em boa parte das situações descritas pelos moradores entrevistados observa-se que muitas famílias abriram mão do seu modo de morar e de seus hábitos frente à possibilidade de aquisição da casa própria. A situação mais comum é a mudança da casa com quintal – utilizado para finalidades diversas, como área para lavar e secar roupa, espaço de lazer e abrigo para animais domésticos, por exemplo – para casa geminada ou apartamento sem área externa.

No que tange ao pagamento dos imóveis, encontram-se relacionadas no QUADRO 3 as informações obtidas durante a aplicação dos questionários no conjunto denominado “Residencial Juatuba”.

Quadro 03 – Síntese dos questionários aplicados no “Residencial Juatuba”

Família	Número de Moradores	Origem	Trabalho	Renda em salários mínimos	Preço do Imóvel (R\$)	Entrada (R\$)	Subsídio (R\$)	Parcelas
01	05	Betim	Juatuba / Indústria	0-3	69.000,00	7.000,00	9.000,00	CAIXA + TA + TM
02	02	Betim	Betim / Indústria	0-3	65.000,00	3.000,00	17.000,00	CAIXA + TA + TM
03	03	Juatuba	Juatuba / Indústria	3-6	69.000,00	9.300,00	17.000,00	CAIXA + TA + TM
04	03	Betim	Contagem / Indústria	0-3	76.500,00	11.000,00	10.000,00	CAIXA + TA + TM
05	02	Belo Horizonte	Belo Horizonte / Emp. Formal	0-3	79.000,00	2.700,00	17.000,00	CAIXA + TA + TM
06	03	Mateus Leme	Betim / Indústria	6-10	69.000,00	Não teve	Não teve	CAIXA + TA + TM
07	05	Juatuba	Juatuba / Emp. Formal	0-3	68.000,00	2.000,00	16.000,00	CAIXA + TA + TM

CAIXA = Parcela corresponde ao valor financiado pela Caixa Econômica Federal. O valor não é fixo e tende a diminuir ao longo do tempo. TA = Taxa anual paga à CONSTRUTORA A. O valor é de R\$1.000,00 ou R\$1.100,00/ano. O período de pagamento desta taxa varia de 04 a 07 anos.

TM = Taxa mensal paga à CONSTRUTORA A. O valor varia entre R\$60,00 a R\$70,00/mês. O período de pagamento desta taxa varia de 04 a 07 anos.

Fonte: Elaborado pela autora.

Ao avaliar as informações referentes ao preço do imóvel adquirido e à forma de pagamento constata-se que, de modo geral, os moradores desconhecem o preço final do imóvel ou não conseguem explicar com clareza o que estão pagando. Segundo a supervisora de vendas da

CONSTRUTORA A, todos os imóveis do “Residencial Juatuba” foram vendidos pelo mesmo preço, R\$78.770,00 (informação verbal). Todavia, de acordo com os valores informados pelos moradores, haveria uma variação no preço do imóvel, entre R\$65.000,00 e R\$79.000,00. Conforme explicado pelos moradores, o pagamento do imóvel pode ser dividido em: subsídio atrelado ao PMCMV – repassado diretamente à CONSTRUTORA A; entrada paga pelos compradores diretamente à CONSTRUTORA A; parcela mensal paga à CAIXA; taxa mensal e taxa anual pagas diretamente à CONSTRUTORA A. Alguns moradores confundem subsídio e entrada. Outros consideram que o preço final do imóvel, ou seja, preço de venda, corresponde apenas ao valor financiado pela CAIXA, a despeito do subsídio.

Para compreender melhor as questões relacionadas ao preço e ao pagamento dos imóveis, foi realizada a análise do contrato de compra e venda da FAMÍLIA 01¹³. Esta família possui dois contratos, um assinado com a CAIXA e outro com a CONSTRUTORA A. De acordo com o contrato firmado com a CAIXA:

- O valor de compra e venda é de R\$69.000,00;
- O saldo da conta vinculada ao FGTS é de R\$7.000,00, valor que corresponde àquele informado pelos moradores como “entrada”;
- O desconto é de R\$7.295,00, valor que corresponde ao subsídio atrelado ao PMCMV, sendo que na época em que o imóvel foi comprado, julho/2010, a renda da FAMÍLIA 01 era de R\$1.996,73;
- O valor da operação é de R\$62.000,00 (valor de compra e venda menos o saldo da conta vinculada ao FGTS);
- O valor da dívida é de R\$54.705,00 (valor da operação menos o subsídio).

O valor da dívida corresponde ao valor financiado, pago mensalmente com parcelas de aproximadamente R\$396,00 durante 25 anos. Este valor tende a diminuir ao longo do tempo. O arquiteto da GIDUR-BH entrevistado, Hamilton M. Ferreira, explicou que o valor de compra e venda do imóvel é definido em função da proposta apresentada pela construtora e da avaliação do imóvel feita pela CAIXA, prevalecendo o menor valor (informação verbal).

De acordo com o contrato firmado com a CONSTRUTORA A:

¹³ Somente a FAMÍLIA 01 se mostrou disposta a emprestar seu contrato de compra e venda para análise.

- O “preço certo e ajustado” (segundo o contrato) de compra e venda é R\$79.092,00, dos quais R\$300,00 foram pagos no ato de assinatura do recibo de reserva;
- R\$62.000,00 corresponde ao valor pago através de financiamento habitacional junto à CAIXA;
- R\$7.000,00 corresponde ao valor pago através de recursos liberados da conta vinculada ao FGTS;
- R\$9.792,60 corresponde ao valor pago diretamente à construtora, representados por 66 notas promissórias – sendo 60 notas promissórias no valor de R\$63,21 pagos mensalmente durante 05 anos (“taxa mensal”) e 06 notas promissórias no valor de R\$1.000,00 pagos anualmente durante 6 anos (“taxa anual”).

O “preço real” do imóvel adquirido pela FAMÍLIA 01 é aquele especificado no contrato firmado com a CONSTRUTORA A, ou seja, R\$79.092,60, dos quais R\$10.092,60 são pagos pelos compradores diretamente para a construtora, sem conhecimento da CAIXA.

A situação da FAMÍLIA 01 apresenta uma peculiaridade. Após a mudança de Betim para Juatuba, o chefe de família se viu obrigado a mudar de emprego, o que acarretou na diminuição da renda familiar de R\$1.996,73 para R\$1.500,00. Tendo como base de cálculo a renda da FAMÍLIA 01 na época em que o imóvel foi adquirido, o valor da renda familiar comprometido com o pagamento da dívida referente ao financiamento do imóvel junto à CAIXA deveria ser no máximo R\$599,01. Na ocasião, o comprometimento da renda correspondia a 19%. Atualmente, o comprometimento da renda corresponde a R\$26,4%.

A análise das informações ora apresentadas permite concluir que face à impossibilidade de adquirir um imóvel através do PMCMV-FAR, a compra de imóveis com recursos do FGTS passa a figurar com uma alternativa para a aquisição da “casa própria” para as famílias com renda inferior ou igual a 03 salários mínimos, favorecida pelas condições de financiamento subsidiado atreladas ao PMCMV e, no caso da maioria das famílias entrevistadas, pela estabilidade financeira conferida pelo trabalho formal. No entanto, esta situação compromete um percentual maior da renda familiar com o parcelamento da dívida adquirida em decorrência da aquisição do imóvel na esfera do PMCMV-FGTS.

Considerações Finais

No estudo de caso ora apresentado, duas situações específicas merecem atenção. A primeira refere-se ao “problema da demanda”. O financiamento subsidiado oferecido na esfera do PMCMV-FGTS contribuiu para a inserção de famílias com renda inferior ou igual a 03 salários mínimos no mercado consumidor de moradia. Como foi observado, nas famílias inseridas nesta faixa de renda, pelo menos um dos responsáveis pela moradia possui emprego formal, com carteira assinada e FGTS. A associação dos critérios de financiamento – ampliação do prazo de parcelamento da dívida e redução dos juros nominais, dentre outros – às garantias financeiras proporcionadas pelo trabalho formal – retirada do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço para aquisição de imóvel residencial, por exemplo – assegura a essas famílias as condições mínimas necessárias para acessar o mercado formal/legal de moradia. As prestações da casa própria passam a “cabem no bolso”, mesmo que à custa de alguns sacrifícios, já que o comprometimento da renda com as prestações dos imóveis adquiridos através do PMCMV-FGTS é maior que aquele previsto na esfera do PMCMV-FAR – concebido para atender as famílias com renda inferior ou igual a 03 salários mínimos, de acordo com sua realidade financeira.

Em Juatuba, o “segmento econômico” é formado predominantemente pelas famílias com renda de até 06 salários mínimos, como visto na aplicação dos questionários, nas quais pelo menos um de seus responsáveis possui emprego formal. É para este segmento específico que o mercado formal/legal de moradia tem “voltado seus olhos” no município. A hipótese aqui levantada é que a possibilidade do emprego formal diferencia Juatuba de outros municípios na RMBH, sendo favorecida pelo número de indústrias instaladas no município e nos municípios vizinhos.

A segunda situação refere-se ao “problema fundiário”, qual seja, a disponibilidade de terra e o seu preço. Juatuba apresenta vacância expressiva, isto é, grande número de lotes vazios. Além disto, a carência de infraestrutura e a distância relativamente grande das áreas mais centrais da metrópole têm mantido os preços do solo em patamares mais baixos. Essa combinação de fatores faz com que o município se apresente para o capital imobiliário como localização capaz de suplantare o “problema fundiário”.

Em síntese, é a associação da capacidade de compra do “segmento econômico”, favorecida pelas condições formais de emprego e renda, e, portanto, de financiamento, aos aspectos fundiários do município que conferem à Juatuba as características interessantes ao mercado formal/legal de produção de moradia.

Nota-se que as transformações recentes da política habitacional brasileira – notadamente a criação do PMCMV – foram decisivas para ampliar e assegurar a participação das famílias com renda mais baixa no mercado consumidor formal/legal de moradia. Todavia, uma parcela significativa da população com renda inferior ou igual a 03 salários mínimos permanece às margens deste mercado, na medida em que as famílias inseridas nesta faixa de renda cujos chefes não possuem emprego formal encontram maior dificuldade para adquirir um imóvel através do PMCMV-FGTS. O mercado formal/legal de moradia incorpora o “segmento econômico”, mas permanece restritivo.

No espaço metropolitano periférico produzido em bases capitalistas formais, tem-se a reprodução do espaço periférico precário em infraestrutura e em serviços de apoio à moradia. Sob este aspecto, os problemas relacionados à moradia são expressos, portanto, não apenas na impossibilidade de acesso ao espaço composto por telhado e algumas paredes “chamado casa própria”, mas principalmente na impossibilidade do exercício do direito à moradia em sua compreensão plena, traduzido em última instância como direito à cidade propriamente dita. Retomando Lefebvre (2008), sem qualquer poesia, a função simplificada do “habitat” se sobrepõe ao “habitar”.

Referências

ABRAMO, Pedro. A cidade com-fusa: A mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos*, Rio de Janeiro, v.9, n.2, p.25-54, novembro de 2007.

ANDRADE, Luciana Teixeira de. (Org.) *Como anda Belo Horizonte*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2009.

BRASIL. Lei nº 11.977 de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e da outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 08 de julho de 2009.

_____. Lei nº 12.424 de 16 de junho de 2011. Altera a Lei 11.977 de 07 de julho de 2009 e da outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 de junho de 2011.

_____. Ministério das Cidades. Instrução Normativa nº34 de 30 de junho de 2008, que regulamenta as diretrizes para a aplicação dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, para o período 2005/2008. *Diário Oficial da União*, Brasília, 01 jul. 2008.

_____. Ministério das Cidades. Instrução Normativa nº13 de 06 de abril de 2009, que dá nova redação ao item 6, do Anexo, da Instrução Normativa nº34 de 30 de junho de 2008, do Ministério das Cidades, que regulamenta a concessão de descontos nos financiamentos a pessoas físicas. *Diário Oficial da União*, Brasília, 07 abr. 2009.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Cartilha: Minha Casa, Minha Vida*. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br>>. Acesso em: dezembro de 2011.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Relatório Final*. Gestão do Espaço Metropolitano: Homogeneidade e Desigualdade na RMBH. Belo Horizonte: FAPEMIG/FJP, 2007. 2v.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: fevereiro de 2012.

LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. (versão original publicada em 1970)

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In.: ARANTES, Otilia, MARICATO, Ermínia e VAINER, Carlos B. (Org). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Editora Vozes, 2000. p.121-192.

_____. *Brasil, Cidades*. Petrópolis: Editora Vozes, 2008.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ/FASE, 1997.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. (Org.). *Hierarquização e identificação dos espaços urbanos*. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, 2009.

SORAGGI, Ana Carolina Maria. *A ampliação do mercado da moradia e a expansão do espaço metropolitano periférico: um estudo sobre Juatuba-MG*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza: Primeiros Resultados

Renato Pequeno

Clarissa Freitas

Introdução

Este artigo busca discutir os primeiros resultados obtidos com pesquisas referentes ao Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) na Região Metropolitana de Fortaleza tendo como base de dados referencial as propostas contratadas junto à Caixa Econômica Federal (CEF) pelos municípios cearenses desde 2009 até junho de 2011, quando atingiu-se um total de 1 milhão de unidades habitacionais para todo o Brasil. Ao adotarmos a dinâmica de produção de empreendimentos residenciais através do PMCMV como alvo desta investigação, verifica-se a presença de um quadro diversificado de agentes sociais da produção do espaço. Da mesma forma, é possível reconhecer um amplo conjunto de relações entre estes agentes, evidenciando-se processos que se caracterizam pelo fortalecimento de uns em detrimento de outros, bem como a emergência de alguns em contraposição à redução, quase que supressão de outros. (CORREA, 1995)

A análise da distribuição espacial do PMCMV na RMF pressupõe a necessidade de associá-la a outras dinâmicas sócio-espaciais que caracterizam o atual processo de produção do espaço e as necessidades de organização do mesmo. Percebe-se sua forte vinculação à segregação residencial (VILLAÇA, 1998) e à especulação imobiliária (CAMPOS FO., 1992). Mais ainda, evidencia-se sua direta vinculação à exclusão social e territorial, seja dos grupos sociais não atendidos pelo programa, seja dos grupos que se submetem à uma redistribuição espacial na metrópole, produzindo-se novas e cada vez mais distantes periferias. (MARICATO, 2011).

Este trabalho se organiza em duas partes: primeiro, elabora-se uma análise da distribuição dos empreendimentos do PMCMV contratados para o Ceará e a RMF, evidenciando-se algumas relações entre a sua

localização, as direções do desenvolvimento urbano metropolitano e as faixas de renda (PEQUENO, 2009); em seguida, busca-se analisar a distribuição espacial do programa, dando-se ênfase ao município de Fortaleza no sentido de compreender as causas para a baixa adesão do mesmo ao programa. Como procedimentos metodológicos aponta-se: - a análise da distribuição espacial das unidades por municípios, por faixa de renda e por responsável pelos empreendimentos em termos quantitativos; - a compreensão de suas relações com a atual estruturação da metrópole segundo suas atividades produtivas e com as formas de produção da moradia pelos diferentes agentes sociais.

1. Os primeiros resultados do Programa Minha Casa Minha Vida para a RM de Fortaleza

Com vistas a analisar os dados referentes às propostas aprovadas pela Caixa Econômica Federal para sua execução, faz-se necessário apresentar, ainda que de forma sintética, as principais dinâmicas que caracterizam a estruturação contemporânea da metrópole. Além disso, pretende-se abordar os dados recém divulgados pelo IBGE referentes ao crescimento demográfico dos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza e à presença de aglomerados subnormais nos mesmos.

O estado do Ceará apresenta tradicionalmente em sua rede urbana a visível predominância da Capital Fortaleza como município que mais concentra população (2.452.185 habitantes), destacando-se inclusive, na escala nacional, como a capital estadual mais densa do país com 7.786,52 habitantes/km². A população da RMF já corresponde a 3.615.767 pessoas, equivalendo a mais de 42% da população estadual. Em termos de população vivendo em setores urbanos, o percentual urbano da RMF representa quase 55% da população estadual residindo em setores urbanos, configurando a macrocefalia da metrópole frente ao Estado do Ceará. Os desdobramentos desta condição podem ser percebidos nos demais 14 municípios da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), dentre os quais se destacam por seu contingente demográfico: Caucaia (325.441 hab.), Maracanaú (209.057 hab.) e Maranguape (113.561 hab.).¹

A análise da estruturação metropolitana indica a expansão da

¹ De acordo com os dados do censo demográfico do IBGE divulgados em 2010, apenas outros 4 municípios do Estado do Ceará que não tomam parte da RM Fortaleza possuem população superior a 100 mil habitantes: Juazeiro do Norte (249 mil hab.), Sobral (188 mil hab.), Crato (121 mil hab.) e Itapipoca (116 mil hab.).

conurbação de modo mais adensado e intensivo nas direções oeste, sudoeste e sul, sob a forte influência dos grandes conjuntos habitacionais e das áreas industriais implantadas desde os anos 1980, ainda que remanesçam trechos do litoral oeste onde predomina a segunda residência. Nesta direção destacam-se os municípios de Caucaia e São Gonçalo do Amarante ao oeste; Maracanaú, Maranguape, Pacatuba e Itaitinga ao Sudoeste; Horizonte e Pacajús ao Sul. Outros como Guaiúba e Chorozinho ao sul, por conta da descontinuidade da mancha urbana se comportam de maneira diferenciada (PEQUENO, 2009).

Por sua vez, nas direções sudeste e leste, prevalece uma ocupação mais rarefeita, ainda que crescente, configurando-se num padrão diferenciado de urbanização associado à dispersão e à fragmentação sócio-política vinculada aos condomínios horizontais, loteamentos fechados e outros associados aos complexos turísticos. Nesta frente de expansão destacam-se os municípios de Eusébio, Aquiraz e os mais novos componentes da RMF: Cascavel e Pindoretama ao sudeste e ao leste de Fortaleza.

Tendo em vista a quantificação do número de unidades habitacionais a serem construídas em cada unidade da federação, o Programa Minha Casa Minha Vida por ocasião de seu lançamento em 2009, utilizou como principal indicador o déficit habitacional apontado pela Fundação João Pinheiro para o ano de 2007. No caso do Ceará, diante da alta intensidade de coabitação entre as famílias com renda abaixo de 3 salários mínimos, o Estado teve como meta 51.644 unidades habitacionais, distribuídas entre as classes da seguinte maneira: 0 a 3 salários mínimos (40% do total), 3 a 6 salários (40%) e 6 a 10 salários (20%).

Passados 2 anos do PMCMV, o que revelam os dados oficiais do programa?

Pouco mais de 2 anos depois, os números obtidos com o programa para o estado do Ceará ainda se encontravam bem aquém daquilo que havia sido projetado como mostram os dados da tabela 1 seguinte.

De um total de 51.644 unidades habitacionais (UH) previstas para o estado, as propostas recebidas pela CEF foram de 33.425 UHs, portanto em número inferior aos 2/3 do total possível. Destaque para ampla representatividade das unidades para famílias com até 3 salários mínimos, inclusive ultrapassando o total disponível para esta faixa. Por outro lado, observa-se que do total de propostas recebidas, a faixa de 3 a 6 salários não chegou a superar a 45% do total dos recursos ofertados, e

pior ainda, para a faixa de 6 a 10 salários, cujas propostas encaminhadas para a CEF corresponderam a apenas 16,5% do total disponibilizado.

Ressalta-se ainda que grande maioria das propostas recebidas pela Caixa constituem empreendimentos localizados nos municípios da RMF, correspondendo a mais de 81% do total recebido pela Gerência responsável da CEF sediada no Ceará.²

Do total de empreendimentos residenciais aprovados pela CEF, verifica-se que os números sofrem um significativo decréscimo com relação ao universo de propostas recebidas. Entre o recebimento e a contratação, apenas 51% do total de propostas encaminhadas na primeira fase do Programa MCMV para o Estado fora contratado. Tal diferença contribui para o resultado bastante aquém do esperado para o estado do Ceará, com execução total do programa de apenas 33% do número de unidades previstas inicialmente. Pode-se, portanto explicar esse desempenho reduzido por dois fatores principais: - a baixa adesão das empresas construtoras que, com exceção da faixa de 0 a 3 salários mínimos, enviaram um conjunto de propostas de empreendimentos aquém do total de unidades disponibilizadas para o estado (64%); - a avaliação das propostas recebidas pela CEF que baixou esse percentual de 64 para 33%.

Passando a analisar o universo de empreendimentos aprovados pela Caixa Econômica Federal, considerando sua distribuição por faixas de renda, percebe-se que, de um total de 17.061 unidades habitacionais a ampla maioria se concentra nas famílias de 0 a 3 salários (13.938 UHs), representando 81,7% do total. Na faixa de 3 a 6 salários, o percentual é de apenas 16,2%, enquanto que na faixa de 6 a 10 salários, o percentual é ínfimo, 2,1%.

Quando os empreendimentos aprovados são regionalizados, subdividindo-os entre a RMF e o restante do estado, percebe-se a concentração do programa na metrópole, visto que 89,6% do total de unidades aprovadas correspondem às propostas dos municípios da RMF.³

² Segundo os dados fornecidos pela CEF, a origem das propostas recebidas dos municípios não metropolitanos é diversificada. Dentre os municípios destacam-se: Sobral, Juazeiro do Norte, e Barbalha como municípios de maior destaque nas regiões norte e sul do estado respectivamente; alguns centros regionais, como Camocim, Acaraú, Icó e Russas; e outros de menor porte e importância na rede urbana do Estado, dentre os quais, Massapê, Tabuleiro do Norte, Cruz, Marco, Cariús e Cedro.

³ Segundo os dados obtidos junto à CEF em agosto de 2011, quando se totalizou o primeiro milhão de unidades em propostas aprovadas para todo o Brasil, Juazeiro do Norte e Sobral correspondiam aos únicos municípios cearenses fora da RMF que tiveram propostas aprovadas, com 1.280 e 496 unidades a serem construídas respectivamente.

Tabela. 1: Propostas do PMCMV recebidas e contratadas para o Ceará

Meta para o CE	total previsto para o Ceará	Recebidas CEARÁ		Recebidas RMF		Aprovadas e Contratadas CEARÁ			Aprovadas e Contratadas RMF		
		total	% em relação ao total previsto	total	% em relação ao total recebido	total	% em relação ao total previsto	% em relação ao total recebido	total	% em relação ao total previsto	% em relação ao total contr. CE
0-3sm	20658	22444	108,6%	16186	72,1%	13938	67,5%	62,1%	12162	58,9%	87,3%
3-6sm	20658	9277	44,9%	9193	99,1%	2772	13,4%	29,9%	2772	13,4%	100,0%
6-10sm	10329	1704	16,5%	1704	100,0%	351	3,4%	20,6%	351	3,4%	100,0%
total	51644	33425	64,7%	27083	81,0%	17061	33,0%	51,0%	15285	29,6%	89,6%

Fonte: CEF, 2011; dados organizados pelos autores

Destas primeiras constatações é possível afirmar que o programa, em sua fase inicial, encontra dificuldades na sua implementação no Estado, mas que por sua vez, a população de renda inferior a 3 salários mínimos tem sido a demanda prioritária do MCMV, o que corresponde a um aspecto positivo se considerado o alto percentual de famílias nesta faixa para todo o Ceará, e em especial para a RMF e as cidades que se destacam na rede urbana.

Chama atenção que apenas para o município de Fortaleza, após a chamada para cadastro realizada pela Fundação de Habitação Popular de Fortaleza - HABITAFOR - o número de famílias cadastradas ultrapassou o total de 80 mil unidades domésticas. Estes números denunciam uma ampla demanda ainda a ser atendida e a necessidade de impor critérios que selecionem aqueles a serem contemplados.

A tabela 2 a seguir apresenta os empreendimentos aprovados para a RMF classificados e totalizados por município e por faixa de renda. Para efeito de análise também foram incluídos no quadro os municípios sem propostas aprovadas. É visível a predominância de Fortaleza dentre os municípios que compõem a RMF em números absolutos, seja do número de empreendimentos - 39 propostas aprovadas - seja de unidades habitacionais - 5995 moradias a serem construídas. O Município de Caucaia também se destaca dentre os demais com quase 5.000 unidades em sua maior parte destinada às famílias de 0 a 3 salários (99,5% do total). Vale destacar que essa concentração na faixa de menor poder aquisitivo é a regra para todos os demais municípios com propostas aprovadas, exceção feita a Fortaleza onde apenas 48,3% das unidades se destinam para as famílias de 0 a 3 salários mínimos.

Entretanto, quando se leva em consideração a representatividade do total de unidades habitacionais contratadas em relação ao total de domicílios do município, os valores percentuais adquirem novos significados. Em Horizonte, o PMCMV em sua primeira fase promoverá a construção do equivalente a quase 6% do total de residências do município; Caucaia, além de em termos absolutos abrigar a quase 5.000 unidades do PMCMV, será beneficiada com mais de 5,5% do total de domicílios contabilizados pelo censo 2010. Há que se ressaltar que nem todas as unidades atendem a demanda do município. No caso de Caucaia, informações do construtor responsável pelo maior empreendimento local do PMCMV, indicam que 40% das unidades se destinam às famílias cadastradas em

Fortaleza, reproduzindo aquilo que aconteceu com os conjuntos produzidos pela extinta COHAB-CE. ⁴

Tabela 2: Propostas contratadas do PMCMV na RMF por faixa de renda

Município	População total	taxa de urbanização (*)	total de domicílios (*)	total UHs contratadas	% em relação ao total de domicílios	0 a 3	% em relação ao total de UHs	3 a 6	% em relação ao total de UHs	6 a 10	% em relação ao total de UHs
Aquiraz	72 628	92,4%	19 671	160	0,81	160	100	0	-	0	-
Cascavel	66 142	84,9%	18 793	160	0,85	160	100	0	-	0	-
Caucaia	325 441	89,2%	89 175	4960	5,56	4936	99,5	24	0,5	0	-
Chorozinho	18 915	60,4%	5 459	0	0	0	-	0	-	0	-
Eusébio	46 033	100,0%	12 711	0	0	0	-	0	-	0	-
Fortaleza	2 452 185	100,0%	710 066	5995	0,84	2896	48,3	2748	45,8	351	5,9
Guaiúba	24 091	78,4%	6 398	0	0	0	-	0	-	0	-
Horizonte	55 187	92,5%	15 676	936	5,97	936	100	0	-	0	-
Itaitinga	35 817	99,3%	9 297	176	1,89	176	100	0	-	0	-
Maracanaú	209 057	99,3%	57 890	1600	2,76	1600	100	0	-	0	-
Maranguape	113 561	76,0%	28 984	640	2,21	640	100	0	-	0	-
Pacajús	61 838	81,9%	17 587	658	3,74	658	100	0	-	0	-
Pacatuba	72 299	85,9%	18 713	0	0	0	-	0	-	0	-
Pindoretama	18 683	60,4%	5 341	0	0	0	-	0	-	0	-
São Gonçalo	43 890	65,0%	12 011	0	0	0	-	0	-	0	-
	3 615 767	96,1%	1 027 772	15285	1,49	12162	79,6	2772	18,1	351	2,3

Fonte: CEF, 2011; IBGE, 2010; dados organizados pelos autores

Pacajús, Maracanaú, Maranguape e Itaitinga em ordem decrescente, apresentam percentuais consideráveis de casas construídas através do MCMV frente ao total de domicílios existentes contabilizados no Censo IBGE 2010, variando de 3,74% a 1,89%. Estes valores ganham maior expressão se relacionados aos municípios de Cascavel, Fortaleza e Aquiraz, onde as unidades residenciais a serem produzidas pelo MCMV significam menos de 1% do total de domicílios. Vale destacar que o município de Pacatuba chegou a encaminhar propostas, mas que as mesmas não foram aprovadas na primeira fase do programa.

Dentre os municípios que não tomam parte do programa destacam-se num primeiro grupo: Pindoretama, Chorozinho, Guaiúba e São

⁴ Informações obtidas junto ao Diário do Nordeste em matéria publicada em 29.12.2010.

Gonçalo do Amarante, justamente aqueles com populações inferiores a 50 mil habitantes e com as menores taxas de urbanização. Estes, além de apresentarem menores níveis de integração com o município polo, localizam-se nos extremos dos eixos viários que convergem para a RMF. Num outro grupo, ainda que isolado, se encontra o município de Eusébio que por se encontrar no caminho de eixo de expansão da segregação residencial de renda média alta, faz opção pela forma condomínio e loteamento fechado.

Em síntese, é possível afirmar que a distribuição espacial dos empreendimentos residenciais com recursos do PMCMV se associa ao processo de estruturação urbana vigente na RMF visto que os municípios com maior vinculação com as atividades industriais situadas ao oeste, sudoeste e sul, se destacam em termos absolutos e relativos. Assim verifica-se um novo processo de periferação de assentamentos habitacionais, levando a que os antigos conjuntos sejam contemplados com novas vizinhanças.

Por outro lado, os outros municípios ao sudeste e leste tem seu uso do solo preferencialmente associados ao turismo e ao terciário seja pelos gestores que vêem nestes usos formas de atração de novos empreendimentos e de maior arrecadação de imposto, seja pelo próprio setor imobiliário privado que tem buscado localizar nos mesmos seus novos condomínios e loteamentos fechados para renda média e alta. Por conseguinte, suas terras tornam-se mais valorizadas, acabando por não atrair investidores para a habitação econômica, mesmo que de 6 a 10 salários.

Quais os municípios que mais concentram empreendimentos PMCMV?

Em termos absolutos e em número de empreendimentos, os municípios de Caucaia e Fortaleza são aqueles que permitem maiores análises no que se refere ao quadro de empreendedores, verificando a sua abrangência no que se refere às faixas de renda aos quais os mesmos se destinam.

Caucaia, segundo município em população da RMF corresponde a um dos maiores em área. Possui o distrito urbano da Jurema, localizado no limite administrativo oeste de Fortaleza, que nasce de grandes conjuntos habitacionais na década de 1980 e atualmente apresenta uma população superior à do distrito sede de Caucaia. Em

termos de dinâmica urbana os moradores de Jurema vinculam-se mais diretamente ao município de Fortaleza, tanto em termos de integração espacial como de acesso aos serviços. Sua condição limítrofe a Fortaleza favorece à expansão do setor imobiliário em sua direção, notadamente em se tratando de implantação de habitação considerada econômica, dado o baixo valor da terra. Isto fez com que um bom número de propostas aprovadas, totalizando 4960 unidades, quase todas para famílias de 0 a 3 salários mínimos tenham se destinado a esse município. (ver tabela 3)

De acordo com a tabela 3 seguinte, dos 20 empreendimentos, 8 são conduzidos pela Empresa INTERPAR⁵, os quais se localizam numa mesma gleba, num total de 2656 UHs. Outras duas empresas aprovaram 4 propostas cada, as quais também se situam em áreas vizinhas. Isto nos indica a concentração sob duas formas: - espacial, indicando a justaposição de condomínios; - econômico e fundiário, dado que poucas empresas controlam grande parte dos empreendimentos.

Tabela 3 – Quadro de empreendimentos aprovados junto à CEF em Caucaia

Empresa	Empreendimentos	Total de UHs	Uhs/faixa de renda					
			0 a 3	%	3 a 6	%	6 a 10	%
INTERPAR	8	2656	2656	53,5%				
EPOCA	4	880	880	17,7%				
MONTENEGRO	4	672	672	13,5%				
GUTTA	2	480	480	9,7%				
AZEV. CASTRO	1	248	248	5,0%				
CREDMOBILE	1	24			24	0,5%		
TOTAL	20	4960	4936		24			

Fonte: CEF, 2011; dados organizados pelos autores

A distribuição dos empreendimentos e das unidades em Fortaleza, segundo as empresas e as faixas de renda a que as mesmas se destinam, também aponta alguns indícios de concentração dos recursos por parte de algumas empresas. Ainda que haja 11 empresas com propostas aprovadas, verifica-se que duas delas se responsabilizam pela execução de aproximadamente 74% do total de unidades habitacionais (ver tabela 04).

⁵ Esta mesma empresa INTERPAR é responsável por 6 empreendimentos localizados em Maracanaú totalizando quase 1.500 unidades das 1.600 contratadas para este município pela CEF. Todos eles destinados a famílias de 0 a 3 salários mínimos.

Destas, observa-se também uma evidente diferenciação na faixa de renda atendida por cada uma delas. Esse é o caso da Empresa Época, uma empresa local com 10 de seus 14 empreendimentos voltados para famílias de renda inferior a 3 salários mínimos. Estes reúnem 2272 residências, correspondendo a 37,9% do total de unidades propostas e aprovadas para Fortaleza. Destas, 1920 moradias se localizam numa mesma gleba num bairro periférico ao sul, segmentadas em oito empreendimentos justapostos, de modo a atender as exigências do PMCMV.⁶

Um segundo caso de especialização das empresas por faixa de renda pode ser reconhecido no consórcio composto pela MAGIS - empresa local criada por investidor advindo de outra atividade econômica - e pela empresa mineira MRV. Desde o início desta composição, as mesmas passaram a atuar no emergente mercado de construção de moradias para as classes C e D, incluídas na faixa de 3 a 6 e 6 a 10 salários do programa MCMV. Sob a forma de sociedades de propósito específico, cada empreendimento aprovado corresponde a uma empresa a parte, flexibilizando assim a produção da moradia e inserindo a produção da habitação econômica numa nova lógica.⁷

Chama atenção o fato de que poucas empresas se interessaram pelo programa, dado que o poder local não investiu esforços que as atrásem para o setor popular e econômico da produção habitacional. Isto evidencia dentre outras questões: a focalização da Fundação de Habitação Popular de Fortaleza (Habitafor) em programas habitacionais voltados para famílias de áreas de risco; a fragilidade institucional no uso dos instrumentos de indução do desenvolvimento urbano; a precariedade das condições de infraestrutura na maior parte das áreas vazias do município e a concentração fundiária por parte dos empresários da incorporação. Maiores considerações sobre a questão em Fortaleza serão apresentadas a seguir.

⁶ Há indícios de que as unidades que compoem estes empreendimentos venham a ser utilizados para reassentamento de famílias removidas em função das obras do Veículo Leve sobre Trilhos - VLT, conduzidas pelo Governo do Estado e que tomam parte do programa de mobilidade vinculadas à Copa de 2014. Assim os beneficiários deste empreendimentos não seriam escolhidos de acordo com os critérios predefinidos pela prefeitura no atendimento às famílias cadastradas no PMCMV.

⁷ Análises mais detalhadas sobre a inserção desta forma de produção habitacional na RMF podem ser obtidas junto à tese de doutorado de autoria de Maria Beatriz Cruz Rufino defendida em abril de 2012 junto à FAUUSP.

Tabela 4 – Quadro de empreendimentos aprovados junto à CEF em Fortaleza

Empresa	Empreendimentos	total Uhs	Uhs/faixa de renda					
			0 a 3	%	3 a 6	%	6 a 10	%
ECB Engenharia Comércio Ltda.	1	168	168	2,8				
CONSTRUTORA SÃO BERNARDO LTDA	1	29			29	0,5		
MUZA CONSTRUTORA LTDA	1	96			96	1,6		
DAMACENA EMPREENDIMENTOS S/A	1	192					192	3,2
CONSTRUTORA SUMARE LTDA	3	343	256	4,3	87	1,5		
CONSTRUTORA MONTENEGRO LTDA	4	142			142	2,4		
4 ESTAÇÕES RESID. CLUB – EMP.RES. LTDA.	3	160			160	2,7		
CRD ENGENHARIA LTDA	2	200	200	3,3				
CRD/ Alves Lima – SPE	2	188			188	3,1		
EPOCA Engenharia Import. Comércio LTDA	14	2461	2272	37,9	158	2,6	31	0,5
MAGIS/MRV – SPE	7	2016			1888	31,5	128	2,1
total	39	5995	2896	48,3	2748	45,8	351	5,9

Fonte: CEF, 2011; dados organizados pelos autores

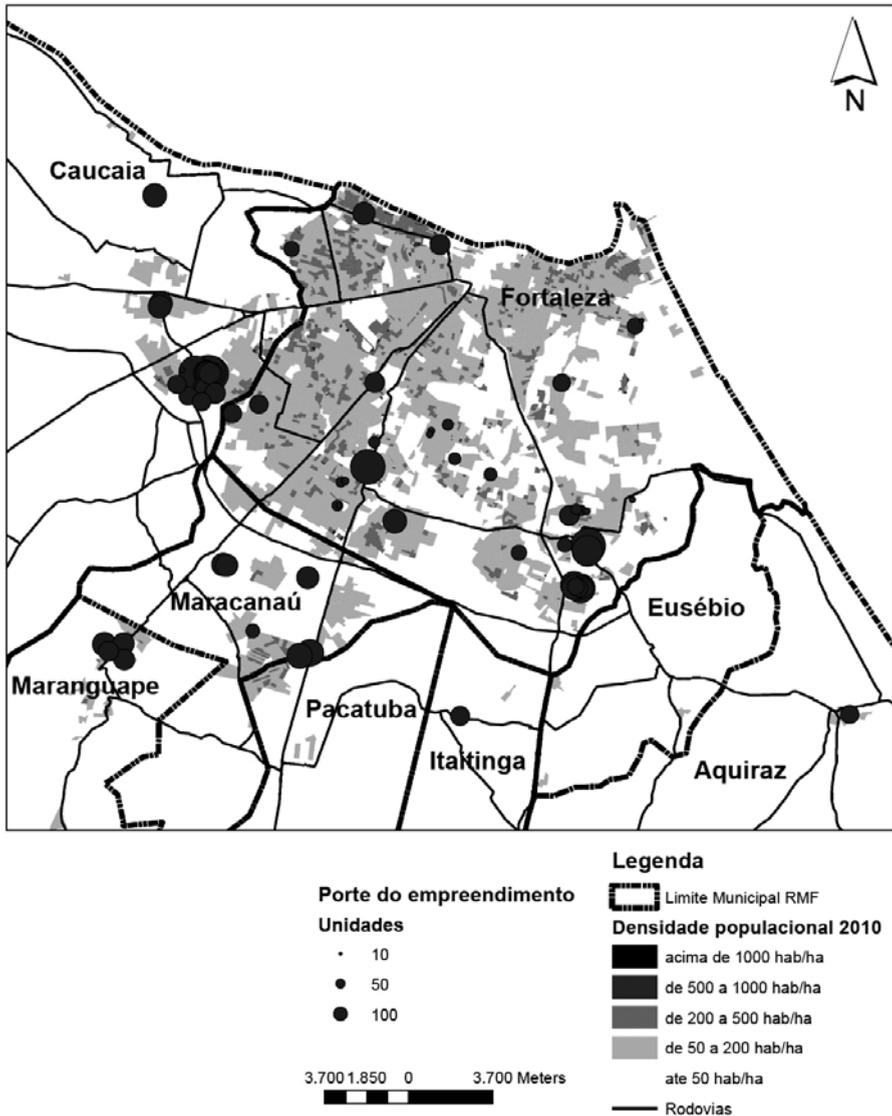
Como se distribui espacialmente o MCMV na RMF segundo o porte dos empreendimentos e a faixa de renda do público alvo?

A análise da distribuição espacial dos empreendimentos do MCMV quando geo-referenciadas ganha novos significados, notadamente se os mesmos forem classificados quanto ao porte e quanto à faixa de renda. Os dados mapeados, oriundos das mesmas bases de dados já utilizadas neste artigo, se restringem ao recorte espacial do intra-urbano conurbado, o qual reúne os municípios de Caucaia, Maracanaú, Maranguape, Pacatuba, Itaitinga, Eusébio e Aquiraz, todos eles em torno de Fortaleza.

No que se refere à figura 1, onde os empreendimentos localizados se diferenciam quanto ao porte, é possível reconhecer os seguintes aspectos: - nos bairros intermediários situados em torno dos bairros centrais de Fortaleza, constata-se a presença de poucos empreendimentos isolados e de pequeno porte; - o porte do empreendimento aumenta na medida em que o mesmo se afasta da zona urbana de maior densidade, apresentando duas grandes concentrações de empreendimentos, sendo a primeira na Jurema em Caucaia e a segunda nos Bairros Messejana e Paupina, no limite sul

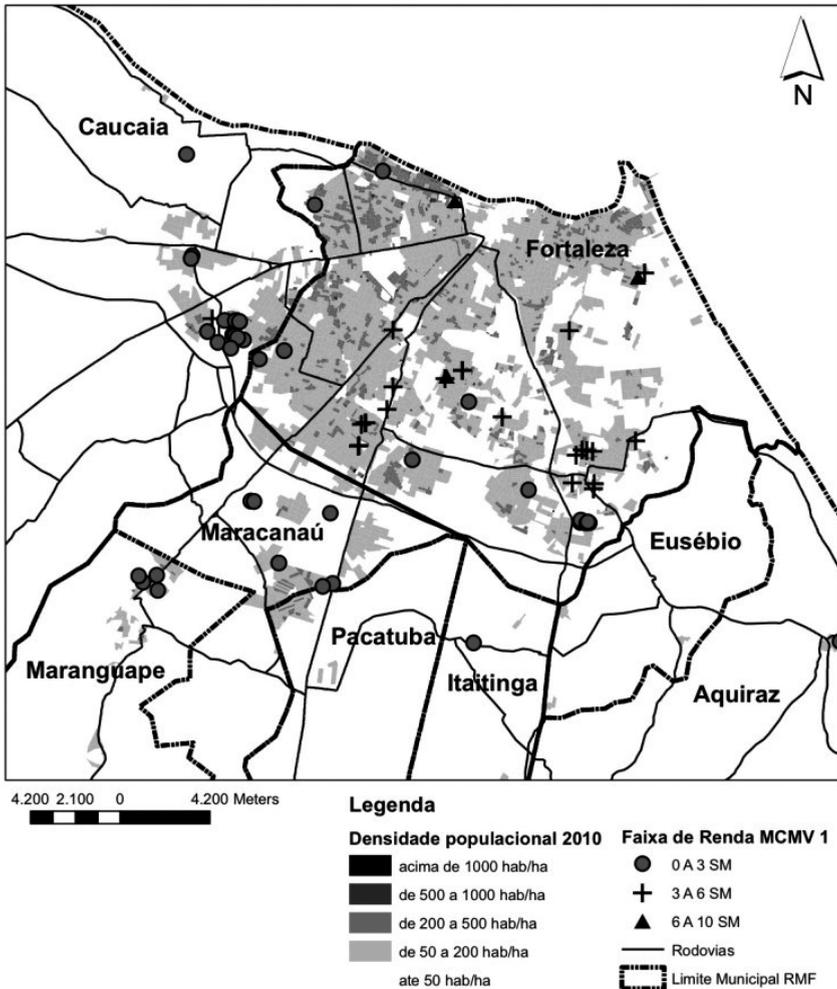
de Fortaleza; - nos municípios de Caucaia, Maracanaú e Maranguape concentra-se a grande maioria das unidades habitacionais situadas fora de Fortaleza indicando dispersão e concentração do programa.

Figura 1. Distribuição espacial do MCMV na RMF segundo o porte



Fonte: CEF, 2011; Observatório das Metrôpoles, 2010; IBGE 2010; dados organizados pelos autores

Figura 2. Distribuição espacial do MCMV na RMF segundo as faixas de renda



Fonte: CEF, 2011; Observatório das Metrôpoles, 2010; IBGE 2010; dados organizados pelos autores

Por sua vez na figura 2 seguinte, quando se busca analisar as relações espaciais entre os empreendimentos e as faixas de renda às quais os mesmos se destinam, observa-se que as variações possuem características específicas definidas pelos municípios em que os mesmos se localizam e que, no caso de Fortaleza, as diferenças se associam aos bairros, quais sejam: - quase todos os assentamentos residenciais destinados a famílias com renda acima de 3 salários se situam em Fortaleza, com uma única exceção para Caucaia; - os poucos

empreendimentos para famílias de 6 a 10 salários se localizam nos bairros pericentrais, situados no entorno dos bairros mais valorizados, como Jacarecanga e Dunas; - grande maioria das propostas aprovadas para famílias de 3 a 6 salários se situam em bairros intermediários como Parangaba, Maraponga, Itaperi, Messejana; - quase todos os núcleos para famílias de 0 a 3 salários se encontram nas franjas de municípios periféricos, com exceção de uma aglomeração no bairro da Paupina ao sul, que se conecta a uma aglomeração de empreendimentos para a faixa de renda intermediária no bairro de Messejana.

Em síntese, é possível afirmar que no caso da RMF o PMCMV, em sua primeira fase, contribui para um processo de periferação da moradia de baixa renda, expandindo a mancha urbanizável nas direções sul, sudoeste e oeste, onde tradicionalmente este uso tem se dado. A vinculação das localizações dos empreendimentos na periferia de Fortaleza e nos municípios conurbados ao oeste, sudoeste e sul reconhecida nesta primeira fase do PMCMV indica dificuldades para a implantação do programa nas próximas fases, configurando-se tendências de segregação residencial em função da rarefação de terrenos de valor condizente com os recursos disponibilizados pelos PMCMV e infra-estruturados. Fortaleza, dado a sua condição como capital do Estado e pólo da RMF, considerando ainda o seu porte e sua representatividade, merece comentários especiais, sendo objeto de análise do tópico seguinte.

2. Dificuldades na Implantação do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza

Os dados do programa PMCMV revelam um baixo desempenho do Estado com relação à sua execução, fato esse amplamente divulgado nos meios de comunicação locais. Ainda que menos perceptível, inclui-se neste bojo, o fraco andamento do programa em Fortaleza, município pólo, o qual conforme a Fundação João Pinheiro concentrava em 2007 um déficit habitacional superior a 77 mil moradias.

Quais seriam os motivos para estas dificuldades? Afinal, havendo recursos disponíveis e com toda essa demanda por moradia, era de se esperar que o programa viesse a decolar no curto prazo em Fortaleza. Mais ainda, por conta do propagado desenvolvimento institucional no setor habitacional na Prefeitura Municipal de Fortaleza e contando com um plano diretor recém revisto que inclui boa parte dos

instrumentos do Estatuto da Cidade, era de se esperar que o poder local tivesse atuação mais dinâmica. Indo além, considerando a força do setor da construção civil em Fortaleza, na forma como se confunde com o próprio setor imobiliário, inclusive por conta de sua atuação junto ao Programa de Arrendamento Residencial, era de se esperar que houvesse maior eficiência do mesmo na utilização dos recursos.

Passa pela questão fundiária a explicação para o resultado insatisfatório do programa em Fortaleza. Da parte dos construtores, a justificativa é a de que os terrenos dotados dos serviços urbanos requeridos pelo programa localizam-se apenas em áreas valorizadas cujo preço inviabiliza a produção de uma unidade habitacional nos limites estabelecidos pelo PMCMV⁸. Entretanto, no sentido contrário desta afirmação, está a percepção generalizada do aumento especulativo do valor da terra desde o lançamento do programa e a disponibilidade de terrenos nos municípios vizinhos a Fortaleza, onde apesar das condições precárias de infra-estrutura urbana, verifica-se um maior envolvimento do poder local com o PMCMV e um interesse diferenciado dos setores da incorporação e construção civil.

Da parte do poder local em Fortaleza, verifica-se que o mesmo já há alguns anos, fez a opção pela provisão habitacional de interesse social, atendendo às demandas específicas das áreas de risco e das intervenções vinculadas à melhoria da mobilidade urbana. O mesmo se observa por parte do Governo do Estado através da Secretaria das Cidades, que implementa no momento um programa habitacional para as famílias removidas das margens do Rio Maranguapinho, verdadeiro corredor de degradação ambiental na metrópole. Destaca-se aqui que desde os anos 1970, esta prática tem pautado a produção habitacional de interesse social pelo Estado, quando a COHAB-CE veio a intervir em áreas de ocupação mediante urbanização e remoção e reassentamento com recursos primeiro do BNH e depois da CEF. Para compreender melhor a estreita relação entre o resultado insatisfatório do PMCMV em Fortaleza e o processo de produção e regulamentação do espaço intra-urbano, é necessário caracterizar, em linhas gerais, a produção habitacional em Fortaleza, nos primeiros anos da década de 2000 anteriores ao PMCMV.

⁸ Ver reportagem de 17-04-2010 no Jornal OPOVO intitulada “Ceará é o penúltimo no Minha Casa”.

Qual o cenário anterior ao PMCMV na RMF?

A situação de desigualdade historicamente construída em Fortaleza permite a visualização das mudanças advindas do crescimento econômico recente no Brasil. Assim como em outras metrópoles brasileiras, a produção imobiliária formal recente de Fortaleza apresenta uma forte concentração para famílias de faixas de renda mais altas. Entretanto, novas frentes de expansão do setor imobiliário passam a despontar no cenário metropolitano, indicando que a produção imobiliária formal, outrora concentrada em poucos bairros verticalizados próximos ao centro ganha novos contornos. Ao mesmo tempo, os bairros oriundos de loteamentos populares, conjuntos habitacionais e as favelas passam por intenso processo de adensamento, derivando numa evidente diferenciação entre as partes oeste e leste de Fortaleza: a primeira hiperdensa e precária no acesso às infra-estruturas contrapõe-se à segunda com ocupação mais rarefeita para onde os equipamentos, os serviços e as infra-estruturas têm sido destinados.

Tomando para análise os dados dos empreendimentos financiados pela CEF durante a década de 2000 mapeados na figura 3 percebe-se uma clara compartimentação em semi anéis que contornam os bairros a beira-mar mais verticalizados, onde o valor do metro quadrado leva a um intenso processo de segregação residencial dos grupos mais abastados. Todavia, é possível em algumas direções, a intercessão entre os semi-anéis, reunindo nos mesmos bairros empreendimentos voltados para diferentes faixas de renda.

O primeiro semi-anel, que poderíamos denominar como pericentral, composto por bairros infra-estruturados, abrange bairros para onde o mercado imobiliário já se expandia, configurando-se forte tendência de expansão na direção sudeste. Nele concentram-se todos os empreendimentos para famílias com renda acima de 10 salários mínimos contidos na base de dados da Caixa. Cada vez menores em área, a maioria destes empreendimentos era composta por edifícios verticais.

Em seguida, tem-se um semi-anel intermediário reunindo empreendimentos para famílias com faixa de renda entre 3 e 10 salários, onde se construía a chamada habitação social de mercado (Rufino, 2012). Devido à sua localização, não tão distante do centro, e em parte já atendida por infra-estrutura e serviços urbanos, estes bairros que já abrigavam a maior parte dos domicílios de aluguel, passam a receber empreendimentos com tipologias arquitetônicas menores em área, com

materiais mais econômicos, variando entre condomínios horizontais e verticais. Grande parte do PAR se situava nestes bairros.

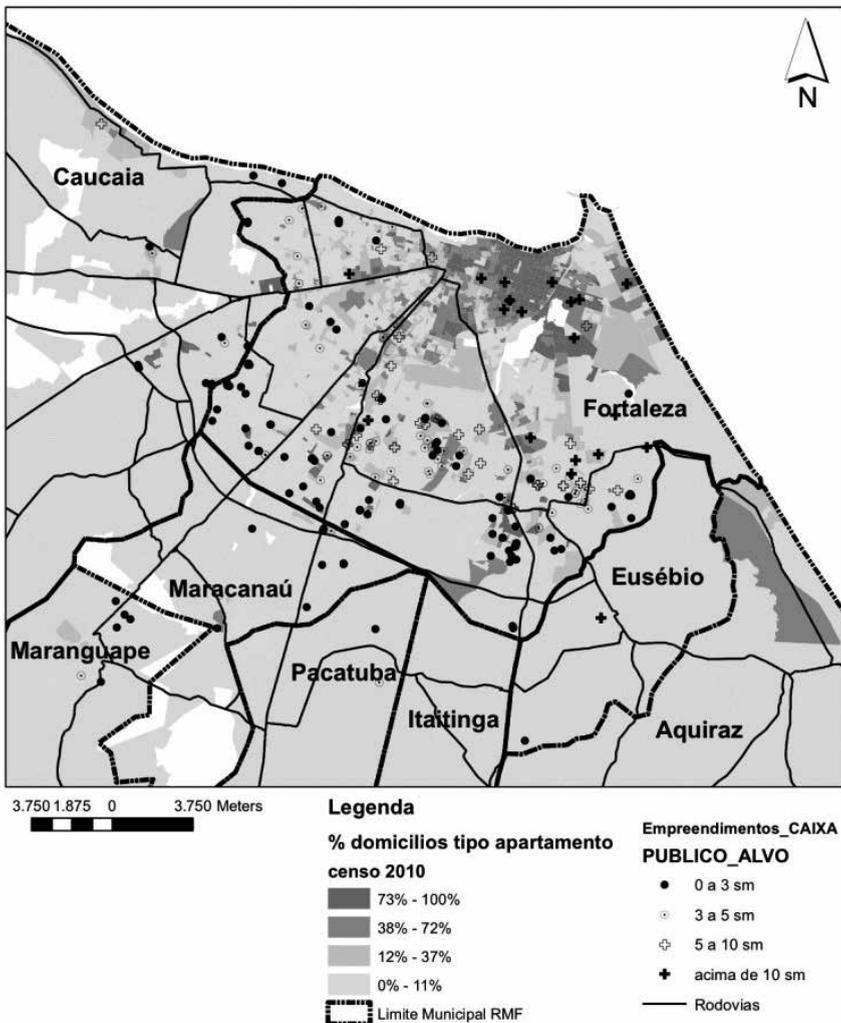
Por fim, tem-se um amplo anel periférico, onde novos empreendimentos residenciais passam a se inserir em meio a bairros precários, fragmentando-se as zonas limítrofes de Fortaleza junto aos municípios a ela conurbados. Na segunda metade dos anos 2000 essa produção passa a extrapolar os limites municipais na direção oeste, sudoeste e sul, sob a forma de micro condomínios. Portanto, mesmo antes do PMCMV, já se indicava esta divisão socialmente estratificada da cidade, a qual era conduzida pelo mercado imobiliário.

Esta hipótese fica confirmada com a análise dos dados da pesquisa do Índice de Velocidade de Vendas (IVV)⁹ realizada mensalmente pelo SINDUSCON-CE. A partir do tratamento¹⁰ e análise dos dados contidos nestes relatórios, para os meses de fevereiro e junho do período de 2002 a 2010 pudemos perceber algumas mudanças no processo de produção imobiliária formal da Região Metropolitana de Fortaleza. Dentre elas, destacam-se: a inclusão de bairros, outrora desconsiderados como alvo do setor da construção civil; um pequeno aumento da produção imobiliária para a faixa de 5 a 10 salários mínimos.

⁹ Este indicador composto a partir de pesquisa amostral de empresas afiliadas ao Sinduscon apresenta a velocidade de vendas dos empreendimentos lançados pelo mercado, incluindo dentre outras variáveis a área, o número de dormitórios, e o bairro em que está localizado permitindo com isso aferir o intervalo entre a oferta e a comercialização das unidades residenciais. Sua distribuição espacial permite identificar tendências de implantação de novos empreendimentos, evidenciando-se novas frentes de expansão para o setor. Dados dos relatórios mensais são disponibilizados no site www.sinduscon-ce.org.br/

¹⁰ A partir de atividades de iniciação científica com alunos de graduação foi elaborada uma base de dados e um sistema geo-referenciado das informações a respeito do mercado imobiliário formal. Dentre os procedimentos, destaca-se a estimativa do público alvo dos empreendimentos produzidos em cada bairro a partir de metodologia da CAIXA, que considera que o valor da prestação não pode exceder 30% da renda familiar.

Fig. 3 – Empreendimentos financiados pela CEF - anos 2000 antes do PMCMV

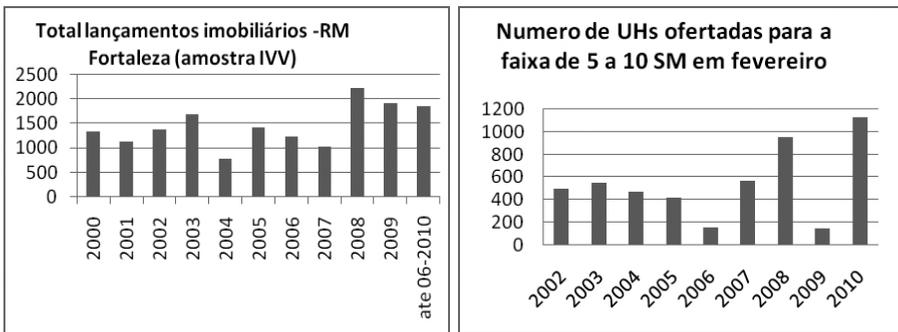


Fonte: CEF, 2010; Observatório das Metrôpoles, 2010; IBGE 2010; dados organizados pelos autores

Com relação ao primeiro aspecto, os dados revelam que, pouco a pouco, bairros ao oeste, sudoeste e sul do centro tradicional de Fortaleza ganham espaço nas ofertas habitacionais do mercado formal, os quais irão abrigar famílias da faixa de renda entre 3 e 10 salários mínimos. Destacam-se em particular bairros como e Parangaba, Passaré e Itaperi, que têm recebido um número crescente de empreendimentos para esta faixa de renda.

No que se refere ao aumento da produção formal para a faixa de renda intermediária, os principais fatores para tal fenômeno apontados por empresários da construção civil foram o aumento da oferta de financiamentos imobiliários e a segurança jurídica para as empresas produtoras. Para eles, essas mudanças legais serviram de estímulo para esse movimento de des-elitização do mercado imobiliário local, confirmando uma previsão de Maricato (2005).

Fig. 4 – Lançamentos imobiliários e número de UHs ofertados ao longo dos anos 2000



Fonte: IEL-FIEC / Sinduscon. Índice de velocidade de vendas 2000-2010. Sistematizado pelos autores.

Tanto o tímido processo de deselitização da produção imobiliária formal constatado, como o fortalecimento da produção imobiliária destinada à faixa de renda intermediária em bairros peri-centrais e o aumento da produção imobiliária total levam a uma valorização dos espaços dotados de infra-estrutura e situados em áreas próximas ao centro. Diante da crescente demanda e da disponibilidade de financiamentos para famílias de menor poder aquisitivo, o setor da construção civil juntamente com os incorporadores, passam a interferir diretamente na localização destes novos empreendimentos residenciais. Contribui para tanto a forma de atuação do poder público, não apenas pela opção feita pelo atendimento às áreas de risco, mas principalmente por desconsiderar a possibilidade de implementar uma política fundiária eficaz, fazendo uso dos instrumentos de combate à especulação imobiliária e de indução ao desenvolvimento urbano e habitacional.

Afinal, o que há de novo com a produção habitacional em Fortaleza desde o PMCMV?

Com o lançamento do Programa MCMV em 2009, o qual deixou para que os mecanismos de mercado decidissem a localização dos empreendimentos, em um cenário de ausência dos mecanismos de regulação do preço da terra, acentua-se o processo de periferação da produção habitacional formal, tanto para a faixa de interesse social como para as faixas de renda intermediárias.

Em termos espaciais, a substituição do programa PAR pelo MCMV na faixa de 3 a 6 salários mínimos e de 6 a 10 salários mínimos passa, contraditoriamente, a induzir a periferação dos novos empreendimentos, dado que seu lançamento acentuou uma valorização imobiliária de bairros antes pouco visados pelo mercado imobiliário, como o Passaré, a Maraponga, a Messejana e a Parangaba. Assim, os investimentos do PMCMV, ao satisfazerem as necessidades por moradia para as classes C e D, contribuem para a produção de novas periferias onde o crescimento desordenado e a fragmentação sócio-espacial tornam-se a regra.

Num primeiro momento pós lançamento do PMCMV, chama atenção que o Sinduscon-CE contratou equipe de profissionais para formular projetos tipo. Os projetos contratados abrangiam arquitetura, instalações e estrutura. Com pequenas variações, os projetos se destinavam às faixas de renda 0 a 3 salários e de 3 a 10 salários, nos quais todas as demandas e requisitos apresentados pela equipe técnica da CEF estariam solucionados. Com isso, buscava-se além de racionalizar a construção, evitar longos intervalos de tempo entre a submissão da proposta e sua aprovação, adotando-se aquilo que já havia sido formulado por ocasião do PAR, o chamado “projeto referência”.

Também merece ser destacado que os projetos contratados pelo Sinduscon-CE já consideravam a necessidade de verticalização dado que as tipologias adotadas era de apartamentos de 2 e 3 dormitórios a serem agrupados em 4 ou 8 unidades por pavimento. Diante de um cenário de aumento dos preços de terrenos em bairros dotados de infra-estrutura, ocorre uma pressão do setor da construção civil para rebaixamento das exigências relativas aos serviços de infra-estrutura necessários para a aprovação de terrenos destinados a faixa de 0 a 3 salários mínimos. Esta pressão teve como alvo tanto os bairros situados

nas zonas de requalificação urbana definidas pelo Plano Diretor de Fortaleza, como nos municípios periféricos da RMF. Destaca-se em particular uma norma da Secretaria Estadual de Meio Ambiente que impedia a instalação de conjuntos de habitação de interesse social em áreas não dotadas de redes de esgotamento sanitário, e sem previsão do serviço no prazo de 5 anos. Em Fortaleza grande parte dos bairros ao sudoeste e ao sul ficou impedida de receber empreendimentos por causa desta restrição. Mas em resposta à pressão política dos atores interessados no andamento do programa habitacional em Fortaleza¹¹ em março de 2010 a alteração na resolução do conselho (COEMA) que tratava deste aspecto, flexibilizou tal norma.

A solução de reduzir os requerimentos de infra-estrutura foi aprovada por todos os setores envolvidos no programa, inclusive por atores ligados aos movimentos sociais de moradia que não viam sentido na exigência. Para eles a exigência do programa parecia demasiada e sem sentido, e representava um obstáculo ao andamento do programa, e não uma forma de garantir a inserção urbana dos empreendimentos de baixa renda.

É sintomático perceber que no debate acerca da execução do programa em Fortaleza, todos os atores entendam que o alto preço dos terrenos corresponda a um entrave ao andamento do programa, sem que nenhum deles mencione os instrumentos de combate à especulação imobiliária como uma possível solução. Um representante da Caixa Econômica Federal, em entrevista à radio universitária para discutir o andamento do PMCMV chegou a falar em um aumento de cerca de 30% no preço dos terrenos em Fortaleza como resultado do crescimento da demanda por terras provocado pelo lançamento do programa¹². Tal informação, apesar de não ter sido embasada em nenhum levantamento sistematizado, aparece também em algumas reportagens na imprensa local. Ainda em novembro de 2009 o título da reportagem em um jornal local de grande circulação representa o contexto de boom imobiliário e especulativo criado pelo lançamento do programa:

¹¹ ver reportagem no portal da Secretaria das Cidades do Ceará em 21-04-2010. www.cidades.ce.gov.br

¹² Entrevista realizada ao programa Rádio Debate, na Rádio Universitária do dia 07-04-2010.

“Os aproximadamente 313km² de Fortaleza parecem poucos para abrigar os anseios gerados pelo bom momento do setor imobiliário. Bairros que eram apenas “de periferia” ganham nichos populacionais organizados”¹³.

Este fenômeno de aumento no preço dos terrenos como resultado da maior demanda por espaços dotados de infra-estrutura poderia ter sido contido com a aplicação dos instrumentos de combate à especulação imobiliária inclusos no Plano Diretor Municipal aprovado em 2009. Destacam-se em particular os instrumentos das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) vazias e do IPTU progressivo. As ZEIS vazias que correspondem às ZEIS tipo-III definidas como “áreas dotadas de infra-estrutura, com concentração de terrenos não edificados ou imóveis subutilizados ou não utilizados, devendo ser destinadas à implementação de empreendimentos habitacionais de interesse social, bem como aos demais usos válidos para a Zona onde estiverem localizadas, a partir de elaboração de plano específico” (Fortaleza, 2009 art.133). Tais polígonos abrangem uma área de 660 hectares (Pequeno e Freitas, 2009) que, se completamente ocupados, poderiam abrigar cerca de 16,4 mil unidades habitacionais (UH) se considerada a densidade de 25 UH por hectare. Eles foram estabelecidos pelo Plano Diretor em Fevereiro de 2009, ou seja, na mesma época do lançamento do programa MCMV pelo governo federal. A criação destes instrumentos se deu desde a fase de discussão do Plano Diretor em 2005, quando as ONGs e movimentos sociais urbanos se organizaram no acompanhamento e monitoramento do processo de revisão do documento, concentrando esforços nas pressões para que as ZEIS fossem incluídas e delimitadas na própria lei que criou o plano diretor municipal.

Entretanto, o fato de o poder público local não ter priorizado o setor do planejamento urbano, fragilizando as potencialidades advindas das políticas urbana e fundiária com vistas à implementação de uma política habitacional mais eficaz, associado ao interesse dos grandes proprietários de terrenos urbanos em evitar a aplicação de tais dispositivos, explica o atual cenário de inércia com relação a aplicação do plano diretor municipal e a regulamentação dos dispositivos de controle do aumento especulativo dos preços da terra urbanizada, e em particular do instrumento das ZEIS Tipo III vazios. Na prática,

¹³ ver matéria “Procura por vazios Estruturados”. publicada no Jornal O POVO. 08-11-2009.

passados 3 anos da aprovação do instrumento, o mesmo tem sofrido sucessivos ataques por parte da própria administração municipal que os definiu, e de vereadores comprometidos com o setor imobiliário local, na forma de projetos de lei de alteração de polígonos das ZEIS, ou retirada de dispositivos que vinculam o uso dos terrenos vazios à habitação de interesse social¹⁴.

Fato é que passados 3 anos entre a divulgação das áreas a serem consideradas como ZEIS, sua tramitação interna ao executivo visando a elaboração de projeto de lei até a aprovação do plano diretor pela câmara, grande parte destas ZEIS vazios vieram a ser alvo de empreendimentos de outras naturezas, diversas ao habitacional de interesse social (HIS).

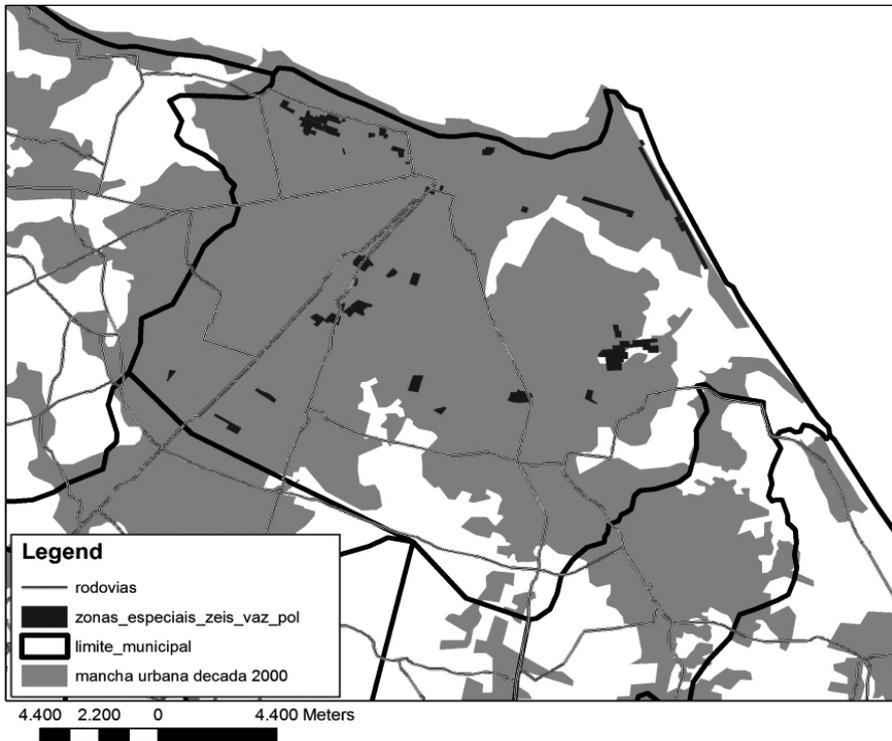
O resultado é que nenhum empreendimento de HIS produzido pelo setor imobiliário privado com recursos do PMCMV veio a ser localizado em área destinada pelo plano diretor para este uso. Entretanto, algumas destas áreas, mesmo que não se tenha feito uso das ZEIS Tipo III – vazios como instrumento de combate a especulação imobiliária, foram adquiridas pela prefeitura municipal com vistas ao re-assentamento de famílias removidas de áreas urbanizadas associadas a intervenções viárias e de áreas de risco. (Pequeno e Freitas, 2011)

Cumpra aqui ressaltar, que diante das necessidades de remoção de milhares de famílias por conta das obras de mobilidade associadas à copa 2014, um dos principais pontos de debate tem sido a impossibilidade de re-assentamento das famílias atingidas em vazios próximos. Difunde-se todavia a possibilidade de que as mesmas sejam transferidas para conjuntos habitacionais construídos com recursos do PMCMV pelo setor privado.

Fica assim evidente a importância de que as políticas fundiária e habitacional estejam concatenadas de modo a garantir terra urbanizada com valor reduzido para que programas habitacionais de interesse social venham a ser construídos, funcionando como atrativos, ou mesmo como áreas doadas pelo Estado.

¹⁴ Ver a esse respeito Freitas, 2011. Relatório técnico não publicado. “Estudo de Projeto de lei complementar no 003/2011 que altera a lei complementar 062/2009, e emendas parlamentares relacionadas”.

Figura 05 – Polígonos definidos como ZEIS vazias pelo plano diretor de 2009.



Fonte: Plano Diretor de Fortaleza, Lei Complementar 062 / 02 de fevereiro de 2009. Sistematizado pelos autores.

Passados mais de 3 anos do seu lançamento, por ocasião da realização desta investigação, o Programa Minha Casa Minha Vida ainda não consegue apresentar resultados. Ainda que sejam consideradas apenas as 17 mil unidades aprovadas para o Estado do Ceará, das quais 15.285 seriam implantadas na RMF, em sua primeira fase, verifica-se que o programa avança a passos lentos. Para famílias de 0 a 3 salários mínimos, apenas 352 unidades habitacionais foram entregues, distribuídos em dois empreendimentos situados nos bairros ao oeste do centro. Outras 610 moradias encontram-se em construção, situadas em bairros da periferia sul do município. Diante desta situação, restou à Habitafor mencionar a intenção do poder local em doar terrenos vazios com vistas à construção de mais de 5.000 unidades pelo setor privado com recursos do MCMV.

Os empreendimentos contratados voltados para as demais faixas de renda vem sendo implementados, configurando-se todavia em alternativas que tendem a se expandir em direção aos municípios vizinhos e setores mais periféricos, onde a produção intensiva e em larga escala, associada ao baixo valor da terra, garantem aos incorporadores o almejado percentual de lucro.

Por sua vez, a recente conclusão de um terceiro empreendimento em Maracanaú voltado para famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos, composto por 26 blocos de 8 apartamentos, atendendo a 208 famílias pode ser apontada como um indicativo de como o programa tende a se expandir na RMF.

Considerações finais... Que caminhos esta pesquisa aponta? Quais os próximos passos?

Neste trabalho buscou-se apresentar os primeiros resultados obtidos com o Minha Casa Minha Vida na RMF quando se atingiu o total almejado de 1,0 Milhão de unidades habitacionais. Para tanto, avaliou-se a distribuição espacial das propostas aprovadas por município e por faixa de renda, considerando o processo de estruturação urbana da RMF. Ainda que se considere cedo para realizar uma avaliação de uma política pública, o fato de que a Região Metropolitana e o Município de Fortaleza não tenham conseguido atingir a totalidade dos recursos disponibilizados nos chama atenção, dado o déficit habitacional presente tanto na metrópole como na capital.

As razões para a baixa efetividade do programa na RMF são muitas. Destaca-se todavia a dissociação entre as políticas urbana, habitacional e fundiária no âmbito dos municípios, em especial em Fortaleza, onde se concentra a maior parte da população metropolitana. Os responsáveis por tal situação são diversos, com destaque para o poder local: por um lado, pelo atraso e descompasso na implantação das redes de infra-estrutura ao longo das últimas décadas; por outro, por não utilizar os instrumentos de planejamento e gestão do solo urbano, favorecendo interesses privados em detrimento do público.

Cabe também destacar como agente responsável por esta condição, o conjunto de atores vinculados ao mercado imobiliário: proprietários de terra, incorporadores e construtores, os quais passam por intenso processo de re-estruturação na RMF. Entretanto, as condições históricas em que os mesmos atuam, estes diretamente vinculados às

dinâmicas de segregação e especulação imobiliária, induzem processos de exclusão territorial dos grupos menos favorecidos. Disto verifica-se a periferação dos empreendimentos residenciais, para além dos antigos conjuntos habitacionais financiados pelo BNH, reproduzindo-se velhas práticas com novas roupagens.

Todavia, as primeiras reflexões sobre esta dinâmica apontam para novos processos a serem investigados, configurando-se numa autêntica agenda de pesquisa. Tendo em vista que os novos empreendimentos tendem a se situar em áreas cada vez mais periféricas, como se dará a urbanização das franjas metropolitanas, em especial nas atuais condições em que não são efetivados os instrumentos de planejamentos e controle da expansão urbana? O que fazer para planejar o crescimento do espaço metropolitano segundo as necessidades de produção habitacional? Como promover a cooperação entre esses municípios com vistas às políticas urbana e habitacional?

Considerando o poder local e o setor imobiliário como responsáveis pelos diminutos resultados alcançados pelo programa, que medidas podem ser adotadas de modo a que o poder local assumira seu papel de gestor promovendo a integração das políticas urbana e habitacional? Da mesma forma como conter as ações dos incorporadores e do setor da construção civil?

Mais ainda, remanescem alguns pontos a serem investigados referentes ao conjunto de empreendimentos recém produzidos e em vias de serem construídos pelo PMCMV, dentre os quais: a localização e as condições de inserção na cidade e no entorno; a densidade e a morfologia urbana; a qualidade e diversidade das tipologias arquitetônica e urbanística; o conteúdo sócio-ocupacional; à diversidade social presente, dentre outros. Assim, longe de pretender concluir, este trabalho espera ter iluminado novas questões para o debate sobre as novas formas de produção habitacional nas cidades brasileiras.

Referências

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Planilha com relação de Empreendimentos MCMV**. Dados não publicados fornecidos pela CEF em 30.06.2011.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Planilha com Dados das Operações de Crédito Imobiliário**, CAIXA-CE desde 2000. Dados não publicados fornecidos pela GIDUR-CE em 27-07-2010.

CAMPOS Filho, C. M., **Cidades Brasileiras: Seu Controle ou o Caos**, São Paulo: Nobel, 1992

CORREA, R. **Espaço Urbano**, São Paulo: Ed. ATICA, 1995;

FORTALEZA, Prefeitura de, **Lei do Plano Diretor Participativo, Lei 062/2009**, Fortaleza, 2009

FREITAS, C. F. S., PEQUENO, L. R. B., **Produção Habitacional na Região Metropolitana de Fortaleza na década de 2000: Avanços e Retrocessos**. In: XIV ENANPUR - Quem planeja o território? atores, arenas e estratégias, 2011, Rio de Janeiro.

IBGE, **Censo Demográfico 2010**. Disponível em <<http://www.ibge.censo2010.gov.br>> acesso em 09/11/2011.

MARICATO, Ermínia, **Brasil, Cidades**, Petrópolis: Editora Vozes, 2001

MARICATO, E., **O Impasse da política urbana no Brasil**, Petrópolis: Editora Vozes, 2001

MARIACKO E. “A Nova Política Nacional de Habitação”. Artigo publicado no Jornal Folha de São Paulo, caderno O Valor em 24-11-2005. São Paulo, 2005.

Pequeno, Renato (org.) **Como anda Fortaleza**, Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Sistema Metropolitano de Informações Geográficas e Sociais para o Planejamento e Pesquisa: Geométrópoles - Região Metropolitana de Fortaleza**. 2010.

PEQUENO, L. R. B., SAMPAIO, C. F., **Desafios para Implementação de Zonas Especiais de Interesse social em Fortaleza** In: XIV ENANPUR, Rio de Janeiro 2011.

ROLNIK, R. et alli (org.), **Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida**, Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

ROLNIK, Raquel e Nakano, Kazuo. “As armadilhas do pacote habitacional”. Le Monde Diplomatique Brasil. 5/3/09.

RUFINO, Beatriz, **Incorporação da MetrÓpole: centralização do capital no imobiliário e a nova produção do espaço em Fortaleza**, Tese de doutorado, FAUUSP, 2012

VILLAÇA, Flávio, **Espaço Intra-urbano no Brasil**, São Paulo: Studio Nobel, 1999.

Minha Casa Minha Sina: implicações da recente produção habitacional pelo setor privado na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro

Adauto Lúcio Cardoso
Décio Rodrigues Nunes Junior
Flávia de Sousa Araújo
Nathan Ferreira da Silva
Thêmis Amorim Aragão
Tomás Pires Amorim

Partindo do pressuposto de que no Brasil o direito à moradia adequada é direito garantido pela Constituição Federal e que o acesso a este nas cidades deve ser promovido e protegido pelo Estado por meio de programas e legislações específicas, observamos que na atual conjuntura das capitais do território nacional o cumprimento deste direito continua a ser um grande desafio. Os modelos de desenvolvimento socioeconômico e espacial nos centros urbanos, principalmente nas metrópoles, têm sido promovidos a partir da lógica do mercado, onde se privilegia grandes grupos empresariais e industriais, sejam nacionais ou estrangeiros. Esta dinâmica é percebida de maneira muito evidente nos últimos anos, particularmente no setor imobiliário das principais capitais brasileiras.

No caso da cidade do Rio de Janeiro, o atual contexto de produção habitacional, inclusive de interesse social, ratifica ainda mais esta afirmativa de privilégio aos interesses empresariais, sendo o poder público não mais protagonista, mas sim mediador e viabilizador destes interesses. Deste modo, assume – de certa maneira - uma postura passiva e/ou conivente ao setor empresarial no processo decisório de implantação de empreendimentos habitacionais, sobretudo no que diz respeito às dinâmicas de concepção projetual, negociação com a

população-alvo e escolha da localização dos imóveis, tal como ocorre no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Nesta perspectiva, apesar da participação do poder público nos mecanismos de funcionamento do PMCMV serem limitados, cabe às prefeituras controlarem o padrão arquitetônico e o impacto urbano dos empreendimentos através das leis urbanísticas. No caso específico da cidade do Rio de Janeiro, a prefeitura flexibilizou a legislação para a construção de Habitação de Interesse Social (HIS), instituindo: a) a construção de unidades habitacionais (UHs) com área reduzida em relação à legislação geral vigente; b) a ampliação do número de pavimentos sem elevador; c) uma menor taxa de impermeabilização nos lotes e d) dispensa de algumas exigências nas intervenções, a exemplo do número de vagas de garagem, dimensionamento das áreas de recreação, dimensão máxima de projeção horizontal, etc. (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011).

Seguindo esta lógica de mercado, as empresas indicam, majoritariamente, as terras mais distantes para serem destinadas à construção de habitação para faixas de renda de 0 a 3 salários mínimos (s.m.), principalmente por conta do valor do solo urbano nestas áreas ser mais baixo (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011). Conseqüentemente, este distanciamento dos grandes centros urbanos dificulta a permanência/sobrevivência das famílias de baixa renda contempladas pelo PMCMV, gerando uma série de problemas de mobilidade urbana, acesso a comércio e serviços, inserção em escolas, garantia de trabalho, etc. (**ver Mapa 1 CADERNO DE IMAGENS, pág. 327**)

Constata-se assim que o PMCMV se insere em meio ao processo de consolidação da política nacional de habitação de forma desestabilizadora, visto que este programa objetiva, sobretudo, a dinamização da produção no setor privado da construção civil e cadeia produtiva, em detrimento da efetivação de uma política voltada ao atendimento das demandas de menor faixa de renda (ARANTES; FIX, 2009). Além do financiamento de habitação, o PMCMV vem sendo utilizado na cidade do Rio de Janeiro como política de reassentamento, onde a prefeitura compra os empreendimentos da CAIXA e os cede, a fundo perdido, às famílias reassentadas. O alvo dessa política são moradores de áreas de risco, como encostas e margem de rios; de ocupações informais como favelas; ou ainda moradores de áreas que serão alvo de intervenções em função dos megaeventos que ocorrerão na cidade nos próximos anos.

A partir da verificação de que, em sua maioria, os empreendimentos de HIS - destinados para faixas de renda de 0 a 3 s.m.- na cidade do Rio de Janeiro se concentram na zona oeste da cidade (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011), região mais distante e que possuiu menor oferta de serviços públicos, no presente artigo buscamos analisar a dinâmica do PMCMV na capital carioca para faixas de renda de 0 a 6 salários, no intuito de salientar efeitos territoriais decorrentes da localização e padrão construtivo destes empreendimentos e como estes incidem no cotidiano de sua população-alvo e de seu entorno. Para isto, partiremos de dois estudos de caso de empreendimentos situados na zona oeste da cidade, ambos na Área de Planejamento 5 (AP 5)¹ o caso do Residencial Málaga Garden no bairro de Campo Grande, em que o acesso se deu através de aquisição via financiamento; e o caso dos condomínios residenciais Vivendas do Ipê Amarelo e Vivendas do Ipê Branco, no bairro de Realengo, em que o acesso se deu através de reassentamento/remoção. Em ambos os casos, apesar dos procedimentos quantitativos, onde os dados referentes aos domicílios possuem uma significação estatística, também foram pesquisados por meio de uma abordagem qualitativa. Durante os anos de 2010 a 2012 foram aplicados questionários aos moradores de cerca de 10% das unidades totais de cada empreendimento em questão. Cabe ressaltar que não foi objetivo da pesquisa utilizar uma amostra estatisticamente representativa do nosso universo, e sim evidenciar e explorar algumas questões que eram de nosso interesse a partir da conversa com os beneficiários. Apesar dos questionários contarem com uma série de questões fechadas, foi procurado ao máximo valorizar as questões abertas e os diálogos com os moradores.

¹ As Áreas de Planejamento (APs) são divisões administrativas criadas pela prefeitura da cidade do Rio de Janeiro. Atualmente a cidade possui cinco APs que se subdividem em Regiões Administrativas (RAs). A área de planejamento 5 (AP5) corresponde a 48% do município e a 26,6% da população carioca, com vinte bairros e cinco RAs. A zona oeste, configurada como o novo vetor de crescimento da cidade, é dividida em duas APs, a AP4 e a AP5. A AP5 vem se transformando no local de fixação da população pobre da cidade, através da instalação de empreendimentos via PMCMV e com poucos investimentos sociais e em infraestrutura. Já a AP4 tem atraído um público diferenciado, muito em decorrência das políticas públicas que definem a área da Barra da Tijuca e de Jacarepaguá como o centro dos megaeventos, como as Olimpíadas de 2016, os Rock in Rio de 2011 e 2013 e a Cúpula Rio+20 de 2012.

Pagar mais e morar menos: O PMCMV em Campo Grande

Em 2010, de acordo com dados da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, um dos primeiros empreendimentos a ser entregues pelo PMCMV destinado à população com renda de até 6 s.m. foi o Condomínio Residencial Málaga Garden, situado à Avenida Brasil 49.101, e edificado pela construtora mineira Tenda. O terreno escolhido por esta empresa ocupa uma área total de 30.657,75 m², na região limítrofe de Campo Grande com os bairros de Paciência e Cosmos. O acesso a esta localidade se dá quase que exclusivamente pela Avenida Brasil sendo, portanto, restrito em virtude da falta de linhas de transporte público e da distância ao centro da cidade (55,7 km), cujo tempo médio de deslocamento é de duas horas. Além disso, o entorno do residencial é caracterizado por grandes vazios urbanos e outros conjuntos habitacionais, inclusive com a mesma tipologia construtiva, com pouca oferta de comércios e serviços urbanos (SOARES; MELO, 2010; CARDOSO et alii, 2012).

Edificado com 77 blocos com dois pavimentos cada, o Residencial Málaga Garden abarca 299 unidades habitacionais as quais foram adquiridas através do stand de vendas da construtora no local ou no “Feirão da CAIXA”. Tais unidades são de modelo duplex, onde no pavimento inferior dispõem-se: sala, banheiro, cozinha e uma área de serviço externa sem delimitação; e no pavimento superior dois quartos, totalizando uma área útil de 44m². O condomínio conta ainda com: 121 vagas de estacionamento, área de lazer, campos de futebol, salão de festas, piscina, jardim e “espaço gourmet” ²(*ibid.*).

A partir destes serviços/benefícios apresentados pelo empreendimento é possível perceber que o Residencial Málaga Garden foi planejado para ser adquirido por famílias com renda média em torno 3-6 salários mínimos (s.m). Entretanto, de acordo com dados primários fornecidos pela Secretaria Municipal de Habitação (SMH), constatamos que o residencial conseguiu financiamento da CAIXA sendo enquadrado como empreendimento destinado às faixas de renda de 0-3 s.m (SOARES; MELO, 2010; CARDOSO et alii, 2012).

Diante desta constatação, destacamos que de acordo com o Ministério das Cidades (MCid), a estimativa para a faixa de renda de até

² Neste caso, trata-se de uma denominação publicitária para área livre comum com churrasqueira, diferentemente da concepção que originou o termo, onde espaço gourmet é um espaço individual, como um quintal dentro de cada apartamento, porém integrado à cozinha e à sala de estar e composto por churrasqueira e forno de pizza, por exemplo.

três salários (R\$ 1.395) é de 400 mil casas e apartamentos com, no mínimo, 35 e 42 m², respectivamente. Ainda segundo o Ministério, o cadastramento e a triagem dos beneficiários devem ser feitos pelos poderes públicos estaduais e locais que selecionam e indicam as famílias de acordo com critérios nacionais e locais. Os projetos arquitetônicos podem ser feitos independentemente pelas construtoras ou em parceria com cooperativas, organizações sociais, governos estaduais e prefeituras e, posteriormente, são apresentados às superintendências regionais da CAIXA (BRASIL, 2009, p. 11).

O Residencial Málaga Garden, como consta em sua própria divulgação, apresenta área útil da unidade habitacional maior do que a estabelecida para a faixa de renda que foi enquadrada (44 m² ante 42 m² máximos permitidos), o que nos indica - além de outros fatores - que o público alvo original não seria de 0-3 s.m. Contudo, alocado nesta faixa de renda, o empreendedor realizou as vendas a preço de mercado. Muitos entrevistados, que declararam auferir renda até 3 s.m., afirmaram ter comprado o imóvel por valores de até 78 mil reais³ compatível com um empreendimento para público de 3-6 s.m. Dessa forma, surge a hipótese de que o empreendedor se beneficiou da flexibilização de índices urbanísticos e de subvenções fiscais, além de ter direcionado o produto para uma faixa de renda diferente da qual foi enquadrado. Com isso, há evidências de que tenha havido casos de duplo contrato, um para atender a exigência de venda para o público específico de 0-3 s.m., e outro contrato de empréstimo pessoal para pagar a diferença entre o valor máximo permitido para a faixa de renda em questão e o valor de mercado do empreendimento, como relatado por alguns dos moradores entrevistados (SOARES; MELO, 2010; CARDOSO et alii, 2012).

Entregue para moradia em maio de 2010, o Residencial Málaga Garden atingiu em meados de março de 2012, a venda de todas as unidades. Pelo perfil socioeconômico encontrado entre os moradores e por meio de relatos dos mesmos, foi constatada uma diversidade de faixas de renda. Esta configuração social se deve à inserção de famílias com renda maior que três salários mínimos ao financiamento,

³ A média do valor do imóvel corresponde a R\$ 60.300 em planta no início de 2009 e R\$ 78.000 após a entrega das chaves aos primeiros moradores. Na época de enquadramento do projeto à legislação de Habitação de Interesse Social (HIS), o valor previsto para cada unidade habitacional estava em R\$ 40.000,00 (SOARES; MELO, 2010).

facilitada pela mediação de corretores. Há, portanto, uma contradição em tais formas de acessos, visto que estas não se coadunam com a proposta da normativa do PMCMV para a faixa de renda de 0-3 s. m. em que o empreendimento em questão foi enquadrado.

O alto preço do direito à moradia: o caso dos Ipês de Realengo

Outro caso de residenciais enquadrados pelo PMCMV situado também a poucos metros da Avenida Brasil, no bairro de Realengo, são o “Vivendas do Ipê Amarelo” e “Vivendas do Ipê Branco” (doravante denominados Ipês). Apesar de se configurarem enquanto dois condomínios distintos, estes empreendimentos possuem a mesma tipologia e ocupam a mesma gleba. Originalmente construídos para o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e voltados ao atendimento às famílias de baixa renda, os Ipês possuem 598 unidades habitacionais, tendo cada condomínio 299 unidades distribuídas em 16 blocos. Cada apartamento apresenta área útil de 45 m² dividida em: dois quartos, banheiro, sala e cozinha. Além disso, cada condomínio dispõe de vagas de estacionamento, uma quadra esportiva e um salão de festas.

O entorno dos Ipês é marcado pela presença da Avenida Brasil, ao sul, que diferencia espacialmente suas duas margens. Ao norte da rodovia, onde os condomínios estão localizados, situa-se a nova área de expansão do bairro, marcada pela paisagem verde com escassas edificações, poucos acessos e baixa provisão de comércios e serviços em relação ao restante do bairro onde novos condomínios habitacionais, também financiados pelo PMCMV, serão construídos. Segundo divulgação da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, a nova quadra do Grêmio Recreativo Escola de Samba Mocidade Independente de Padre Miguel (GRES - Mocidade Independente) será construída no terreno em frente aos Ipês, fato este largamente utilizado nos discursos hegemônicos (mídia, prefeitura, etc.) como grande aposta para a dinamização da área⁴. Nesta mesma margem da Avenida Brasil, a uma distância maior à leste, encontra-se a Favela do Batam, considerada como uma das mais vio-

⁴ O terreno de 40.000 m² foi cedido pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro em 2009 por apostar no potencial de atratividade gerado por este empreendimento em seu entorno. O Governo do Estado, em parceria com a Prefeitura da Cidade do Estado do Rio de Janeiro têm investido na construção na quadra da Mocidade, que tem previsão de inauguração oficial para maio de 2012.

lentas da zona oeste da cidade e que, desde fevereiro de 2009, conta com uma Unidade de Polícia Pacificadora (UPP); por fim, mais ao norte situa-se a Serra do Mendanha.

Na margem inferior da Avenida Brasil até a linha férrea, onde se localiza a estação de Realengo, encontramos a área mais dinâmica do bairro, núcleo inicial do povoamento da região. Pelo fato dos Ipês se situarem próximos ao bairro de Bangu, os moradores destes empreendimentos se relacionam mais diretamente com essa centralidade - mais provida de serviços e equipamentos urbanos - do que necessariamente de Realengo. Vale destacar que nesta mesma área, compreendida entre os bairros de Bangu e Realengo, também estão concentrados inúmeros conjuntos habitacionais que são ícones de diferentes períodos históricos, entre os quais se destacam o IAPI de Padre Miguel, o Conjunto da Marinha e o Conjunto Dom Jaime de Barros Câmara (BNH), um dos maiores da cidade.

Construídos ao longo do ano de 2009, os condomínios Vivendas do Ipê Amarelo e Vivendas do Ipê Branco seriam vendidos para famílias com renda entre 3-6 s.m., via PMCMV. Entretanto, como medida emergencial diante dos deslizamentos de morros que desabrigaram inúmeras famílias durante as fortes chuvas⁵ ocorridas na cidade em abril de 2010, a Prefeitura do Rio de Janeiro comprou os dois empreendimentos para alojar parte destas famílias por meio de políticas de reassentamento, visto que grande parte da população desabrigada enquadrava-se na faixa de renda entre 0-3 salários mínimos. É o caso de um terço dos moradores que viviam no Morro do Urubu em Pilares, zona norte da cidade, os quais, a partir de um acordo fechado entre Prefeitura e Governo Federal, foram adicionados à lista de prioridade entre os beneficiados do PMCMV no acesso a um imóvel no Condomínio Vivendas do Ipê Amarelo.

Por outro lado, a população beneficiada com os imóveis no Condomínio Vivendas do Ipê Branco é constituída em sua maioria por famílias reassentadas pela prefeitura, com a justificativa de que suas anti-

⁵ A partir do dia 5 de abril de 2010, chuvas caíram continuamente durante mais de 36 horas. O sistema Alerta Rio, ligado à Prefeitura do Rio de Janeiro e responsável pelo acompanhamento meteorológico da cidade registrou que, das dez maiores precipitações pluviométricas registradas na capital fluminense em 24 horas desde a sua criação, em janeiro de 1997, cinco ocorreram no dia 6 de abril de 2010. As estações de monitoramento Rocinha, Jardim Botânico, Tijuca, Vidigal e Grande Méier ocupam, respectivamente, as posições 1, 2, 5, 7 e 10, com 304,6, 303,0, 280,2, 264,6 e 257,8 mm/h.

gas moradias estavam situadas em áreas de risco e/ou lugares alvo de intervenções urbanísticas para a realização dos megaeventos na cidade. Entre seus locais de origem, citamos: a área conhecida como Vila das Torres, compreendida entre Rocha Miranda e Madureira, atualmente destinada à construção do Parque de Madureira⁶; o bairro de Olaria, na região do traçado da via expressa TRANSCARIOCA⁷ e áreas de risco em Copacabana. A esses moradores a SMH concedeu a alternativa de indenização, porém, como a quantia ofertada lhes pareceu irrisória⁸ diante do valor investido em benfeitorias de seus próprios imóveis ao longo dos anos eles recusaram. Refutada a ideia de receber uma indenização tão baixa, lhes sobrou somente outra opção também proposta pela prefeitura: mudar para um apartamento no Vivendas do Ipê Branco, em Realengo. Frente às poucas alternativas, algumas famílias foram coagidas e impelidas a se mudar para o novo endereço. Há relatos, inclusive, de que a mudança foi feita pela Prefeitura em caminhões da Companhia Municipal de Limpeza Urbana (COMLURB), sem a devida identificação do mobiliário de cada família, o que causou transtornos durante a mudança⁹ (Pesquisa de Campo, 2011). Muitos deles, orientados pela promessa de uma casa própria localizada a princípio no bairro de origem¹⁰, tal como lhes indicava a Prefeitura durante a negociação (ibid.), concordaram com esta mudança brusca e, assim, foram transferidos para os Ipês entre abril e agosto de 2010.

Entretanto, a escritura com a posse definitiva só será emitida após dez anos de estadia, uma vez que este é o período em que a prefeitura subsidiará a compra dos imóveis¹¹. Neste período, os morado-

⁶ “Madureira ganhará o terceiro maior parque da cidade, com 113 mil metros quadrados”, em < <http://oglobo.globo.com/rio/madureira-ganhara-terceiro-maior-parque-da-cidade-com-113-mil-metros-quadrados-2931490>>.

⁷ A Transcarioca é um projeto viário inserido no projeto olímpico. Planejado para englobar o modelo de transporte coletivo BRT (Bus Rapid Transit), a Transcarioca seria uma via rápida de conexão entre o Aeroporto Internacional Tom Jobim na Ilha do Governador, zona norte, até a Barra da Tijuca, na zona oeste.

⁸ A indenização possuía um valor baixo porque a avaliação que foi feita para a indenização só considerava os gastos dos moradores com melhorias para a casa, e não o local em que a casa estava construída, por ser uma “ocupação ilegal”.

⁹ Relatos e experiências podem ser vistos no curta-metragem “Realengo, aquele desabafo!”, elaborado pelo GT Moradia e Cidade do Observatório das Metrôpoles, Rio de Janeiro.

¹⁰ Após as chuvas que devastaram o Morro do Urubu, o prefeito visitou a localidade e prometeu aos moradores que seriam reassentados no mesmo bairro. Este discurso foi recorrente entre os moradores entrevistados.

¹¹ “Cada apartamento tem um custo de R\$ 6.000. Com o programa Minha Casa,

res que não desejarem esperar pela escritura devem apresentar uma declaração, atestada em cartório, abrindo mão do imóvel. Ao abdicar deste direito, as famílias perdem o direito de se recadastrarem nos programas habitacionais financiados pelo Governo Federal. Pelo regulamento imposto, não é permitido o aluguel e a venda do imóvel a terceiros, bem como o uso do espaço para atividades comerciais. Aqueles que recorrerem a estas práticas também podem ser excluídos do empreendimento.

O perfil socioeconômico daqueles que habitam os empreendimentos Málaga Garden e dos Ipês de Realengo foi constatado através de questionários respondidos por uma amostragem de 10% dos residentes¹² nestes empreendimentos, a época das pesquisas de campos in loco (2010 e 2011).

Moradia como mercadoria; satisfação não garantida

No período de pouco mais de um ano de vivência no novo endereço, quando questionados sobre a preferência entre a antiga moradia e a atual nos Ipês de Realengo, pouco mais da metade dos entrevistados¹³ declarou preferir morar no domicílio e/ou bairro anterior. Somando este valor aos que preferem morar em outro local diferente do atual domicílio, este percentual aumenta para 84% dos moradores insatisfeitos com o local de moradia.

Por outro lado, no caso do condomínio Málaga Garden, onde a maior parte dos moradores residia na própria Zona Oeste¹⁴ (68%) em especial os bairros de Campo Grande e Santa Cruz, ao adquirir o imóvel os futuros moradores deste empreendimento almejavam principalmente fugir do aluguel, uma vez que o preço deste era igual ou superior ao das prestações dos imóveis, em muitos casos. Desta forma, a mudança para o novo endereço não foi impactante em relação aos empregos e ao acesso a serviços, pois suas rotinas já estavam estrutu-

Minha Vida, cada unidade sai a R\$ 50 por mês, num total de 120 meses, ou seja, 10 anos (CARDOSO et alii, 2011 a, 2011 b).

¹² É importante ressaltar que, em um primeiro momento, quando foram aplicados os primeiros questionários em 2010, as unidades habitacionais do Residencial Málaga Garden não estavam completamente ocupadas no momento da pesquisa.

¹³ Informação obtida por meio de questionários aplicados em amostragem de 10% dos residentes a época das pesquisas de campo (2010 e 2011).

¹⁴ Consideramos o bairro de Campo Grande e demais bairros acessíveis a este – Santa Cruz, Santíssimo e Senador Camará como zona oeste próxima.

radas – ou sendo planejadas – no próprio bairro e redondezas. Destaca-se que este empreendimento absorveu um público familiar jovem, com a média etária do proprietário entre 25 e 30 anos.

No que tange à renda média dos moradores, os Ipês apresentam certa homogeneidade, tendo 92% dos domicílios situados na faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos, e muitas dessas famílias possuem como única fonte de rendimento o benefício do Bolsa Família. Nesta perspectiva, o fato dos empreendimentos serem concebidos para outra faixa de renda (3 a 6 s.m.) a partir de um padrão condominial, e não de conjunto habitacional de interesse social, gerou uma série de impactos a esta população reassentada, sobretudo de ordem financeira, tais como: a imposição de uma taxa condominial de 50 reais mensais; taxa do IPTU; o fornecimento de energia elétrica medido a partir de relógios trifásicos que geram um custo mínimo mensal de 42 reais - custo este que se agrava se somado ao uso de defasados eletrodomésticos que consomem ainda mais energia -; a cobrança de taxa de consumo de gás encanado em detrimento ao uso mais econômico de botijão de gás; o aluguel obrigatório do “salão de festas” para a realização de qualquer tipo de evento/festa entre os moradores; etc.; .

No caso do Residencial Málaga Garden, os domicílios apresentam maior diversificação quanto às faixas de renda: 45% estão na faixa de 0 a 3 s.m., valor igual ao dos situados entre 3 a 6 salários e 5% entre 6 a 10 salários¹⁵. Nesse caso, os impactos percebidos com a mudança para o novo endereço não se referem ao pagamento pelos serviços oferecidos mas sim pela qualidade destes, principalmente no que se refere aos equipamentos de uso comum do condomínio e à própria condição construtiva do empreendimento; inclusive a tipologia, que muitas vezes não se adequa às necessidades dos moradores.

Para muitos que atualmente habitam o Residencial Málaga Garden a realidade não condiz com as propagandas divulgadas pela construtora, uma vez que foi proposto um condomínio fechado com portaria funcionando 24 horas por dia, além de: piscinas, dois playgrounds, dois campos de futebol, salão de festas, dois espaços gourmet, vestiários e projeto paisagístico em toda a área. De todos estes equipamentos de lazer previstos em contrato, apenas os campos de futebol e a piscina

¹⁵ Embora a diversificação de faixas de renda no conjunto habitacional possa ser positivo, os dados nos revela que o incorporador tem se beneficiado dos incentivos tributários e legislação flexível para uma determinada faixa de renda e vendendo as unidades para faixas de renda acima da estabelecida

havia sido entregues no momento da pesquisa, porém de maneira diferente daquelas propagandeadas. Segundo os moradores entrevistados, devido a má execução e falta de manutenção, a piscina estava interditada no momento da pesquisa, e a iluminação mostrava-se precária nas áreas comuns do empreendimento, o que gerou insatisfação e insegurança.

No que se refere à tipologia, no Residencial Málaga Garden a disposição e o dimensionamento dos cômodos (incluindo a necessidade de utilizar móveis planejados) foram apontados como problema por parte dos moradores, além do fato de haver apenas uma tomada por cômodo. Além disso, há falta de privacidade entre as unidades, onde as áreas de serviço não são cobertas e delimitadas entre si formando uma espécie de “grande área comum”.

A baixa qualidade dos materiais construtivos e da execução também são recorrentes em todos os empreendimentos pesquisados, ocorrendo vazamento de água e acúmulo de detritos nas fendas oriundas do encaixe irregular entre as peças das lajes pré-moldadas que constituem o piso dos imóveis Ipês; a base de sustentação das caixas d’água de alguns edifícios se rompeu devido a má-qualidade da madeira utilizada, inundando os apartamentos do último pavimento e prejudicando os demais; em poucos meses de uso, os brinquedos do playground – único local onde as crianças, acostumadas a brincar nas ruas de seus antigos bairros, podem realizar suas atividades de lazer – estão deteriorados; entre outros problemas identificados. A pouca privacidade também é uma questão relevante para os moradores dos Ipês; assim como a falta de espaço, principalmente na área de serviço, o que, nesse caso, induziu à utilização das grades das escadarias de acesso como varais de roupas, além da criação de um varal coletivo, nos fundos dos blocos, destinados a esse propósito. Quanto ao tamanho do imóvel, a satisfação é inversamente proporcional ao número de moradores por domicílio, com as famílias insatisfeitas alcançando a média de 5,5 moradores. A insatisfação também diz respeito aos serviços existentes nos condomínios tais como: a áreas de lazer, o parque infantil, a quadra de esportes, o estacionamento, entre outros. Metade dos entrevistados declararam estar insatisfeitos quanto aos serviços condominiais, inclusive alguns responderam que estacionamento, playground, quadra e salão de festas são equipamentos que não correspondem às suas reais necessidades. Em suma, tanto no que se refere à infraestrutura de serviços e equipamentos do imóvel quanto a do condomínio; em geral

estas ou são de qualidade abaixo do esperado, e/ou não se adaptam às necessidades da população que ali passou a residir; seja no Residencial Málaga Garden, seja nos Ipês de Realengo.

Neste sentido, quanto à infraestrutura local, percebemos que em ambos os casos analisados não houve uma articulação planejada entre a inserção da nova demanda gerada pelos empreendimentos e a provisão de serviços, comércio e equipamentos urbanos. Nos dois casos foi reservada uma fração do terreno para construção de escola pública; entretanto não há qualquer informação da Secretaria de Educação sobre o início das obras e ainda hoje estes continuam vazios. No caso de Realengo, as 35 unidades escolares existentes no bairro não foram suficientes para atender a nova demanda. Assim, 63% das 750 crianças ainda não haviam conseguido vagas nas escolas do bairro (Pesquisa de Campo, 2011).

Com relação ao comércio e serviços, no Málaga Garden, os moradores se apropriaram da infraestrutura existente no condomínio ao lado - o Campinho -, onde se mantém um pequeno comércio (ainda que precário) e transporte informal. Entretanto, o conjunto se localiza mais próximo dos bairros de Paciência e Cosmos, que possuem uma provisão infraestrutural tão ou mais precária quanto o próprio bairro de Campo Grande.

Em contrapartida, no caso dos Ipês de Realengo é precário e muitas vezes inexistente o atendimento via comércio e serviços próximos. Agravando este quadro, a presença, ainda que temporária, de funcionários da prefeitura nos empreendimentos - além das visitas de fiscalização por parte dos funcionários da Caixa - restringe a possibilidade de “alternativas informais” para minimizar essa escassez de comércios e serviços, visto que, embora existam alguns pequenos e informais estabelecimentos comerciais no interior dos condomínios, a comercialização de qualquer tipo de produto ali é considerada irregular e é proibida.

Embora o bairro mais próximo e de fácil acesso aos serviços, comércio e lazer seja Bangu, os moradores dos Ipês ainda buscam manter suas rotinas nos seus antigos bairros, principalmente os ex-moradores do bairro de Madureira, habituados ao “Mercadão de Madureira”. Estas relações com os locais de origens vêm à tona também quando se observa a produção de estigma entre vizinhos nos condomínios de Realengo: os moradores do Ipê Amarelo - que se reconhecem como uma população de origem de favela (Morro do Urubu) - não necessariamente

se relacionam com aqueles que habitam o condomínio ao lado, o Ipê Branco, pois ali vivem os antigos moradores de Vila das Torres e, segundo depoimento destes últimos, há grande dificuldade de se estabelecer alguma relação em um lugar onde moram “favelados”. Nota-se então, que há certa aversão entre esses conjuntos adjacentes, o que fragiliza a possibilidade de uma articulação local fortalecida no intuito de estabelecer reivindicações comuns a ambos os empreendimentos, bem como alcançar o atendimento a estas.

Quanto aos locais de trabalho, em todos os empreendimentos analisados há um considerável tempo de deslocamento no trajeto casa-trabalho-casa. No Málaga Garden, embora uma parcela dos moradores trabalhe na própria zona oeste, com deslocamentos médios de 20 a 40 minutos, grande parte destes se deslocam para o Centro, a cerca de 1 hora e meia de distância. Os transportes coletivos são aqueles mais utilizados, apesar desta opção ainda ser problemática, pois este trecho da Avenida Brasil é atendido por poucas linhas destinadas à Santa Cruz e ao município de Itaguaí, na Região Metropolitana.

Para os moradores dos Ipês os deslocamentos até os locais de trabalho são feitos, majoritariamente, através de ônibus ou a pé, com 57% e 35% dos deslocamentos, respectivamente. Exceto o deslocamento no próprio bairro de Realengo – justificado pela inclusão do deslocamento casa-escola-casa, todos os outros percursos são direcionados às áreas próximas aos antigos locais de moradia da população analisada. Embora exista uma estação ferroviária no bairro, esta encontra-se distante do empreendimento e não há nenhum meio de transporte que os conecte à estação. Ainda que a Avenida Brasil possua um grande número de linhas com destino ao Centro, a única linha de ônibus que liga a região com Madureira e Rocha Miranda possui intervalos irregulares. Para aqueles que se deslocam para o Méier – área próxima ao Morro do Urubu - há a necessidade de utilizar duas linhas de ônibus, o que ocasionou o desemprego de muitos, devido à indisponibilidade dos patrões de arcar com um custo maior referente a aumento do número de passagens. Cabe ressaltar que apesar do advento do Bilhete Único Carioca, que possibilita realizar duas viagens pelo preço de uma, a utilização válida deste serviço expira em duas horas, e nem sempre é possível realizar duas viagens neste tempo.

A respeito de alternativas de lazer após a transferência para o novo endereço em Realengo, em ambos os condomínios se continua a recorrer às mesmas atividades de lazer anteriores à mudança. Para muitos, habitar longe de suas escolas de sambas, por exemplo, é uma reclamação constante, sobretudo para aqueles que viviam em Madureira e Pilares, pois o primeiro é tido como o berço do samba e abriga duas das mais tradicionais escolas – Portela e Império Serrano; já Pilares conta com a Caprichosos de Pilares.

As escolas de samba cariocas têm em sua gênese a relação direta com o seu entorno geográfico. Toda uma rede social baseada em relações de amizade e proximidade foi construída ao longo dos anos em um local específico para estas famílias e é no momento de lazer onde essas demandas melhor se anunciam. Na Geografia Humanística, o conceito de lugar se vincula às vivências apreendidas singularmente naquele locus, que não pode ser substituído. Em outros termos, lugar significa muito mais que o sentido geográfico de localização, não se refere a objetos e atributos das localizações, mas à tipos de experiência e envolvimento com o mundo, a necessidade de raízes e segurança” (RELPH, 1979); é um centro de significados construído pela experiência (TUAN, 1975). É neste sentido que para os moradores dos Ipês de Realengo a presença da quadra da Mocidade Independente de Padre Miguel no terreno vizinho não significa necessariamente a instauração de uma atividade de lazer, tal como muitas vezes foi afirmado no discurso da prefeitura, que desconsiderou o simbolismo imanente na relação dos moradores com suas escolas de samba.

Considerações Finais

A partir da pesquisa qualitativa realizada em três dos primeiros condomínios entregues pelo Programa Minha Casa Minha Vida na cidade do Rio de Janeiro - Residencial Málaga Garden, Vivendas do Ipê Branco e Vivendas do Ipê Amarelo - , pudemos constatar que apesar de enquadrados no Programa Minha Casa Minha Vida em faixas de renda específicas no momento da aprovação do projeto e da sua construção, estes empreendimentos sofreram uma série de alterações, seja nos trâmites de aquisição do imóvel, seja no processo de sua concepção, implantação e edificação; evidenciando o papel regente do capital privado na produção do espaço urbano e sujeitando a governança - tanto local, quanto federal - a um desempenho secundário que se destina principal-

mente a viabilizar os interesses empresariais neste processo, conferindo característica empreendedorista a este tipo de intervenção pública (HARVEY, 2005) e uma significativa perda no que se refere ao controle e participação social, até então implementados na política habitacional, particularmente via Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e seu Fundo (FNHIS).

Se por um lado se enaltece os números crescentes de unidades habitacionais produzidas pelo Programa, bem como a agilidade e facilidade no acesso ao crédito tanto pelas construtoras quanto por quem deseja comprar um imóvel, estas mudanças têm implicado no crescimento de contradições e problemas tais como aqueles observados nos empreendimentos da Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro aqui apresentados. Vale ressaltar que nestes condomínios, apesar da fixação de preço para as UHs estar estabelecida no processo de concessão de crédito da Caixa Econômica Federal (CAIXA) às empresas construtoras (preço este que definirá a faixa de renda a qual o empreendimento será destinado), o que se percebe é que após a contratação do crédito, o preço de venda das UHs é definido pelas empresas, seguindo o valor de mercado. Além disso, não há um controle, por parte da CAIXA, dos preços reais dos imóveis. Dessa forma, torna-se possível que uma pessoa compre um imóvel destinado a faixa de 0-3 salários mínimos, mas pague um valor muito acima do valor definido no projeto. Assim o padrão construtivo é nivelado por baixo, e o preço nivelado por cima. No caso, por exemplo, de imóveis da faixa de 0-3 salários mínimos, o crédito para a construção é total. Dessa forma a empresa constrói com auxílio do financiamento público, que possui juros menores, e os vende a um valor acima do que de fato eles deveriam valer. Nesta perspectiva, entendemos que houve certo retrocesso no debate da moradia digna, o qual foi substituído pela avalanche de propagandas e pela proliferação de vantagens e incentivos para a compra de um imóvel, transformando a moradia em um produto e objeto de consumo.

Neste mesmo viés de mercantilização da moradia, se sobressai a gestão da cidade, que passa a ser realizada tal como uma empresa. Esta cidade-empresa se reflete no caso da cidade do Rio de Janeiro onde, associado às transformações do setor produtivo, destaca-se a realização de mega-eventos (Copa do Mundo e Olimpíadas) como elemento de impulsão do mercado imobiliário, exercendo influência no deslocamento de população no ambiente intraurbano através da gen-

trificação de áreas destinadas a grandes equipamentos urbanos e do reassentamento de populações de baixa renda para empreendimentos construídos a partir dos novos programas habitacionais de interesse social, localizados majoritariamente na franja urbana¹⁶.

A partir dos casos dos condomínios Vivendas do Ipê Amarelo e Vivendas do Ipê Branco, podemos afirmar que esta política de reassentamento tem sido realizada pelo governo local de maneira completamente arbitrária ao estabelecido pela a Lei Orgânica do município do Rio de Janeiro no seu artigo 429, parágrafo VI informa que:

“Art. 429 - A política de desenvolvimento urbano respeitará os seguintes preceitos:

VI - urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área ocupada imponham risco de vida aos seus habitantes, hipótese em que serão seguidas as seguintes regras:

- a) laudo técnico do órgão responsável;*
- b) participação da comunidade interessada e das entidades representativas na análise e definição das soluções;*
- c) assentamento em localidades próximas dos locais da moradia ou do trabalho, se necessário o remanejamento;”*

(RIO DE JANEIRO, 2010) – Grifos nossos

Assim como observado na caso dos empreendimentos habitacionais de interesse social implantados na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro, as áreas que concentram os novos empreendimentos populares, definidas pelo setor privado como novos vetores de expansão da cidade, são majoritariamente dispostas em localidades distantes dos centros e subcentros urbanos e muitas vezes não dispõem de infraestrutura para atender a essa nova e numerosa demanda populacional, corroborando para a chamada “periferização da habitação de interesse social”, processo este oposto àquele indicado tanto pelo Estatuto da Cidade quanto pelo próprio SNHIS; ratificando a inadequação deste modelo de parceria público-privada que configurou o Programa Minha Casa Minha Vida, o qual intenta reduzir o déficit habitacional ao mesmo tempo em que intensifica o processo de segregação social, trazendo forte impacto na dinâmica de estruturação das metrópoles brasileiras e também sobre as demandas históricas de moradia das camadas populares.

¹⁶ Ver a respeito SANTOS JUNIOR; SANTOS (2012).

Referências

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. In: Correio da Cidadania. Edição 543, 2009. Disponível em:

< <http://www.correiocidadania.com.br/content/blogcategory/66/171/>>. Acesso: outubro 2011.

BRASIL. Ministério das Cidades. Programas e Ações. Brasília, Distrito Federal, 2009. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-dehabitacao/programas-e-acoes>>.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAÚJO, Flávia de Sousa. Habitação de Interesse Social: política ou mercado? reflexões sobre a construção do espaço metropolitano. In: XIII Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro. Anais do XIII Encontro Nacional da ANPUR, 2011.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAÚJO, Flávia de Sousa; ANDRADE, Bernardo Kuehn; AMORIM, Tomás Pires; SILVA, Nathan Ferreira da; FERRETTI, Julio Cardoso; BARROS, Tainá Basílio. A Produção da Moradia Popular na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) o caso dos Conjuntos Habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida em Realengo. (Relatório de técnico-científico não publicado), 2011a.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAÚJO, Flávia de Sousa; ARAGÃO, Thêmis Amorim; BARROS, Tainá Basílio de; FERRETTI, Julio Cardoso. Realengo: Aquele Desabafo. 2011b (curta-metragem). Disponível em <http://www.youtube.com/watch?v=ZoBJzrACZ3c&feature=player_embedded>. Acesso: abril de 2012.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAÚJO, Flávia de Sousa; AMORIM, Tomás Pires; SILVA, Nathan Ferreira da; FERRETTI, Julio Cardoso; RODRIGUES JUNIOR, Décio Nunes; JAENISCH, Samuel Thomas. A Produção da Moradia Popular na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) o caso do Residencial Málaga Garden. (Relatório de técnico-científico não publicado), 2012.

RELPH, E. C. 1979. As Bases Fenomenológicas da Geografia. Geografia, 4: 1-25

TUAN, Yi-Fu. 1975. Place: an experiential perspective. Geographical Review, 65: 151-165.

RIO DE JANEIRO, Lei Orgânica do Município do. Disponível em: <<http://200.141.78.79/dlstatic/10112/1659124/DLFE-222901.pdf/LeiOrganica.pdf>> Acesso: julho de 2012.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. Megaeventos e o direito à moradia: reflexões a partir do caso do Rio de Janeiro

ro. OLIVEIRA, Fabrício Leal; COSTA, Heloisa Moura; CARDOSO, Aduino Lucio; VAINER, Carlos Bernardo (org.) Grandes Projetos Metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012, pp. 287-313.

SOARES, Bianca Freitas; MELO, Thayssa Rodrigues. Produção habitacional para os setores médio e popular: Programa Minha Casa Minha Vida, RJ. Estudo de Caso: Residencial Málaga Garden – Campo Grande, RJ. Relatório Técnico-Científico não publicado. Orientador: Aduino Lucio Cardoso. Programa institucional de bolsa de iniciação de pesquisa – CNPq. Rio de Janeiro, 2010.

A promoção habitacional através do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Belém

José Júlio Ferreira Lima
Juliano Pamplona Ximenes Ponte
Roberta Menezes Rodrigues
Raul Ventura Neto
Ana Carolina Campos de Melo

Introdução

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009, foi identificado pelo próprio governo desde seu lançamento como um programa anti-crise, elaborado como importante estratégia de dinamização da economia nacional em meio à crise econômica de 2008. A estratégia era garantir níveis altos da produção imobiliária em todo o país, com um pacote de medidas através do qual o equilíbrio fiscal fosse alcançado por meio de injeção de recursos públicos no segmento da construção civil, dinamizando a economia e ampliando o emprego formal em toda a cadeia produtiva envolvida.

Frente ao contexto nacional de implementação do programa, este texto apresenta uma análise inicial sobre a produção habitacional no âmbito do PMCMV na Região Metropolitana de Belém (RMB), Estado do Pará. A pesquisa tem como foco a produção habitacional para as famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos (até R\$1.395,00, em valores de 2011), e pretende identificar algumas características da operacionalização do programa localmente, e mesmo a reafirmação de críticas ao programa e suas conseqüências já elaboradas por alguns autores (ARANTES; FIX, 2009; ROLNIK; NAKANO, 2009; NADER; BRITO, 2009; CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011). Assim, foi realizada uma primeira análise dos dados levantados junto à Caixa Eco-

nômica Federal¹ sobre os empreendimentos contratados na RMB até o presente momento, relacionando as características evidenciadas por essa produção no contexto metropolitano.

O trabalho apresenta uma breve caracterização da RMB a partir de sua dinâmica de ocupação mais recente, bem como de informações sobre o déficit habitacional no Estado do Pará e da RMB, compondo o pano de fundo de análise do PMCMV. As informações sobre os empreendimentos contratados foram sistematizadas e suas localizações foram mapeadas. Há ainda considerações sobre o empreendimento Residencial Paulo Fonteles II, único entregue aos adquirentes até agosto de 2011, momento de conclusão deste trabalho. Em anexo são incluídas fichas informativas de todos os empreendimentos habitacionais contratados para a faixa de renda de 0 a 3 salários-mínimos (s.m.) e que devem servir como subsídio para estudos mais detalhados.

1. Necessidades habitacionais e a implementação do PMCMV no estado do Pará e na Região Metropolitana de Belém

1.1 A Região Metropolitana de Belém

A Região Metropolitana de Belém, criada inicialmente pelo Governo Federal com dois municípios (Belém e Ananindeua) em 1973, atualmente é composta por seis municípios: Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Bárbara e Santa Isabel do Pará, que passou a integrar a região em abril de 2010. Segundo dados do Censo Populacional de 2010 (IBGE, 2011) a RMB possui uma população de 2.100.319 habitantes, tendo apresentado na última década uma taxa de crescimento de 14,22% (Quadro 1), sendo que o município de Belém e Ananindeua apresentaram maior crescimento em números absolutos, enquanto que os municípios de Marituba, Benevides e Santa Bárbara apresentaram taxas de crescimento acima de 40%. Observando-se, portanto, um processo geral de crescimento populacional, inclusive de população rural (excetuando-se o município de Marituba).

¹ Este artigo contou com a imprescindível colaboração de técnicos da Caixa Econômica Federal, através da Gerência de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (GIDUR Belém) e da Gerência de Alienação de Bens Móveis e Imóveis (GILIE Belém), que nos possibilitaram o acesso às informações aqui apresentadas, a concessão de entrevista, bem como a viabilização de visitas dos membros da equipe do Laboratório Cidades na Amazônia da Universidade Federal do Pará (LABCAM/UFPA) à alguns dos empreendimentos citados, o que agradecemos.

Quadro 1: População dos municípios da região metropolitana de Belém, 2000 e 2010

Município	População 2000			População 2010			Taxa de Crescimento pop. total 2000-2010
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	
Belém	1.280.614	1.272.354	8.260	1.392.031	1.380.836	11.195	8,70%
Ananindeua	393.569	392.627	942	471.744	470.590	1.154	19,86%
Marituba	74.429	64.884	9.545	108.251	107.129	1.122	45,44%
Benevides	35.564	20.912	14.634	51.663	28.907	22.756	45,27%
Sta Bárbara do Pará	11.378	4.009	7.369	17.154	5.456	11.698	50,76%
Sta Isabel do Pará	43.227	33.078	10.149	59.476	42.996	16.480	37,59%
Total	1.838.781	1.787.864	991.957	2.100.319	2.035.914	64.405	14,22%

Fonte: IBGE (2001) e IBGE (2011).

A RMB é caracterizada pela conurbação entre Belém e Ananindeua e pela relação de dependência entre os demais municípios e o município pólo, o que é determinante do ponto de vista da sua estruturação metropolitana. A interligação entre os municípios se dá predominantemente através da Rodovia BR-316, que inicia no município de Belém e atravessa as áreas centrais dos municípios de Benevides e Marituba, além de permitir o acesso aos demais municípios por meio de rodovias estaduais.

Levantamentos realizados pelo Plano Diretor de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belém (PDTU) em 2001 (PARÁ, 2001) atestam a concentração do fluxo de viagens para Belém a partir dos demais municípios da RMB, além da significativa concentração de empregos, equipamentos públicos, comércio especializado e serviços na capital. Apesar de não existir uma estrutura institucional de gestão metropolitana para que questões de diversas ordens possam ser discutidas e encaminhadas nessa escala (LIMA; CARDOSO; HOLANDA, 2005), o PDTU propôs um sistema integrado metropolitano de transporte público – única questão em escala metropolitana debatida nos meios políticos – cuja implementação tem sido feita muito lentamente. Depreende-se que a questão da acessibilidade e mobilidade vem se tornando o tema decisivo a ser tratado na escala metropolitana.

Outro aspecto de voltado a necessidade de gestão metropolitana é a necessidade de articulação entre os municípios da RMB para tratar

das consequências do aquecimento do mercado imobiliário. É a expressão local do que vem sendo produzido pelo atual cenário nacional e resultado na ampliação do número de lançamentos imobiliários, notadamente através do PMCMV para as faixas de renda acima de 3 salários mínimos, em todos os municípios da RMB. Vários lançamentos de grande porte ao longo do eixo viário da área de expansão de Belém (Rod. Augusto Montenegro) e de interligação metropolitana (Rod. BR-316) podem ser vistos em acelerada construção.

1.2. As necessidades habitacionais da Região Metropolitana de Belém

O Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS) indica que do total de 1,3 milhões de domicílios no Estado do Pará, o déficit habitacional seria estimado em 369 mil domicílios em 2007 (Quadro 2). Com relação à Região Metropolitana de Belém, segundo a metodologia da Fundação João Pinheiro, incluindo o município de Santa Isabel do Pará, a RMB apresentaria um déficit habitacional básico de 105 mil unidades (Quadro 3) de um total de 425 mil domicílios existentes em 2000. Belém é o município que apresenta o maior déficit calculado em 73.977 domicílios, seguido por Ananindeua com 23.708 unidades.

Quadro 2: Evolução do déficit habitacional total e percentual em relação aos domicílios permanentes, Brasil, Região Norte, Estado do Pará e Região Metropolitana de Belém, 2000/2004/2005/2006/2007

Unidade	Déficit Habitacional					Percentual em relação ao total de domicílios				
	2000 ¹	2004	2005	2006	2007	2000	2004	2005	2006	2007 ²
Brasil	7.222.645	7.804.619	7.902.699	7.934.719	7.287.551	16,1	15,1	14,9	14,5	12,9
Norte	848.696	825.251	850.355	831.703	750.750	30,2	23,2	22,9	22	19,2
Pará	489.506	388.823	427.327	418.368	369.234	37,4	23,3	25,1	23,9	19,9
RMB³	115.172	110.291	130.459	127.253	111.313	27,7	21,3	25,1	23,8	19,8

Fonte: Pará (2009).

Notas: (1) Inclui as estimativas do componente de depreciação, não calculado para os demais anos. (2) Déficit habitacional calculado segundo a metodologia que inclui o total das famílias conviventes e exclui os domicílios alugados com adensamento excessivo. (3) RMB não inclui os dados do município de Santa Isabel do Pará.

Quadro 3. Estimativas do Déficit Habitacional Básico (1), Região Metropolitana de Belém - 2000

Município	Déficit Habitacional Básico (2)						Domicílios Vagos		
	Absoluto			% do Total dos Municípios					
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Ananindeua	23.708	23.637	71	25,63	25,60	34,80	8.483	8.477	6
Belém	73.977	73.570	407	24,98	24,99	22,90	27.685	27.431	254
Benevides	2.152	1.324	828	26,74	28,02	24,92	1.005	571	434
Marituba	5.303	4.726	577	31,14	31,55	28,17	2.374	2.057	317
Santa Bárbara do Pará	759	303	456	31,80	37,78	28,77	369	136	233
Santa Isabel do Pará	3.559	2.851	708	37,5	37,17	38,94	1.094	844	240
TOTAL	105.899	106.411	3.047	-	-	-	41.010	39.516	1.484

Fonte: Fundação João Pinheiro (2005).

Notas: (1) Déficit habitacional básico: soma da coabitação familiar, dos domicílios improvisados e dos rústicos. (2) Para municípios o déficit habitacional básico não inclui as estimativas de domicílios rústicos inferiores a 50 unidades.

Tomando-se as situações de coabitação familiar e de domicílios improvisados, que compõem a maior parte do déficit básico, aproximadamente 73 mil domicílios nestas situações estão na faixa de renda de 0 a 3 s.m. (Quadro 4) na RMB. A partir dos levantamentos feitos em 2007, nota-se um padrão tipicamente metropolitano na composição do déficit habitacional da RMB: a presença da coabitação familiar, fator que assinala a dificuldade de inserção dos jovens no mercado de trabalho, as altas taxas de dependência econômica vinculadas ao constrangimento histórico de acesso à habitação (ver Quadro 5). Em relação à inadequação habitacional, destacam-se as situações de carência de infraestrutura e domicílios sem banheiro em todos os municípios da RMB (Quadro 6).

Quadro 4: Coabitação Familiar e Domicílios Improvisados Urbanos, por Faixas de Renda, Região Metropolitana de Belém, 2000

Município	Faixas de Renda Mensal Familiar (em Salários Mínimos)									
	Até 3		Mais de 3 a 5		Mais de 5 a 10		Mais de 10		Total	
	absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%
Ananindeua	14.719	83,44	1.748	9,91	898	5,09	276	1,56	17.641	100,00
Belém	53.616	77,09	8.182	11,76	5.057	7,27	2.699	3,88	69.554	100,00
Benevides	710	84,52	64	7,62	57	6,79	9	1,07	840	100,00
Marituba	2.466	82,92	320	10,76	145	4,88	43	1,45	2.974	100,00
Santa Bárbara do Pará	192	88,48	20	9,22	0	0,00	5	2,30	217	100,00
Santa Isabel do Pará	1.309	89,41	98	6,69	36	2,46	21	1,43	1.464	100,00
TOTAL	73.012	78,77	10.432	11,25	6.193	6,68	3.053	3,29	92.690	100,00

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2005.

Quadro 5. Déficit Habitacional segundo o componente e situação de domicílio por município, 2007

Municípios	DOMICÍLIOS IMPROVISADOS			FAMÍLIAS CONVIVENTES			CÔMODOS			DOMICÍLIOS RÚSTICOS			Déficit Total		
	Total	urbana	Rural	Total	urbana	Rural	Total	urbana	Rural	Total	urbana	Rural	Total	urbana	Rural
Ananindeua	276	266	10	12.362	12.362	-	3.504	3.450	55	5.465	5.465	-	21.607	21.542	65
Belém	573	548	26	51.632	51.465	167	11.501	11.378	123	3.716	3.660	56	67.421	67.050	371
Benevides	90	79	10	908	590	318	173	87	86	859	443	416	2.029	1.199	831
Marituba	114	96	18	2.029	1.721	308	968	894	74	1.723	1.597	126	4.833	4.307	526
Santa Barbara do Pará	28	15	13	404	182	222	37	10	26	197	99	98	666	306	360
Santa Izabel do Para	36	30	6	862	751	112	173	164	10	1.223	894	329	2.295	1.839	457

Fonte: Pará (2009).

Quadro 6: Inadequação fundiária, adensamento excessivo, domicílios sem banheiro e carência de infraestrutura, municípios

da Região Metropolitana de Belém, 2000.

Município	Inadequação fundiária (1)		Adensamento excessivo (1)		Domicílio sem banheiro (1)		Carência de infra-estrutura (2)	
	absoluto	% dos domicílios urbanos	absoluto	% dos domicílios urbanos	absoluto	% dos domicílios urbanos	absoluto	% dos domicílios urbanos
Ananindeua	6.697	7,25	13.911	15,07	18.357	19,89	58.925	63,83
Belém	27.588	9,37	37.524	12,75	52.828	17,94	119.124	40,46
Benevides	203	4,3	766	16,21	1.690	35,76	2.463	52,12
Marituba	1.161	7,75	2.757	18,4	5.411	36,12	12.406	82,82
Santa Bárbara do Pará	66	8,23	97	12,09	314	39,15	353	44,02
Santa Isabel do Pará	146	1,9	997	13	3.456	45,06	4.765	62,13

Fonte: Fundação João Pinheiro (2005).

Notas: (1) Apenas casas e apartamentos urbanos. (2) Casas e apartamentos urbanos que não possuem um ou mais dos serviços de infra-estrutura: iluminação elétrica, Rede geral de abastecimento de água, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica, e coleta de lixo.

Assim, ainda que não seja possível a atualização de tais dados, as informações refletem uma condição de expressiva precariedade das condições de habitação na RMB, e que tende a impactar o processo de implementação do PMCMV na região, considerando-se tanto a demanda existente concentrada na faixa de renda inferior a R\$ 1.395,00, quanto a necessidade de melhoria e ampliação da rede de infraestrutura urbana nesses municípios.

1.3. O PMCMV no Estado do Pará e na RMB

A implementação do PMCMV no segmento de 0 a 3 s.m. no estado do Pará compreende 20 municípios, num total de 44 empreendimentos contratados (Quadro 6). O percentual de empreendimentos na RMB é de 30% do total. Merece destaque que o programa no Estado como um todo alcança municípios onde as políticas habitacionais não conseguiram produzir unidades, embora apresentem déficits habitacionais significativos, como é o caso de Castanhal, Marabá e Itaituba.

Das 44 obras contratadas, 19 delas estão em estágio de execução abaixo de 50% e 25 acima de 50%, ou seja, 56,82% dos contratos têm mais de 50% da obra executada. Tal quantitativo demonstra que o total de aproximadamente 20.000 unidades em produção no estado

representa 0,5% do déficit habitacional básico do Pará, estimado em cerca de 400.000 unidades².

Quadro 7: Total de empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida contratados 0 a 3 por município, estado do Pará, julho, 2011

Município	nº de Unidades Habitacionais
Castanhal	2.897
Marabá	2.500
Itaituba	1.430
Ananindeua	1.351
Abaetetuba	1.058
Marituba	1.058
Tailândia	1.053
Parauapebas	1.000
Paragominas	969
Altamira	958
Barcarena	715
Benevides	712
Igarapé Miri	682
Redenção	500
Viseu	498
Moju	496
Alenquer	495
Uruara	492
Santana do Araguaia	413
Santa Isabel	224
Santa Bárbara	221
Total	19.722

Fonte: Caixa Econômica Federal/GIDUR Belém.

² O valor do déficit habitacional do estado do Pará se refere a projeção calculada para o ano 2007 segundo o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social elaborado em 2009 (PARÁ, 2009).

Segundo os dados da Caixa Econômica Federal (CAIXA), até julho de 2011, haviam sido contratados 12 empreendimentos habitacionais para o segmento de 0 a 3 s.m. na RMB. A tabela abaixo mostra a distribuição por município, com destaque para Ananindeua e Marituba, com quatro empreendimentos cada um. Por outro lado, o município de Belém não apresenta até o momento nenhum empreendimento contratado.

Quadro 8: Número de empreendimentos e número de unidades em empreendimentos contratados na RMB no Programa Minha Casa Minha Vida. Julho de 2011

Município	Nº. de empreendimentos	Nº. de Unidades Habitacionais
Belém	0	0
Ananindeua	4	1.331
Marituba	4	1.058
Benevides	2	712
Santa Bárbara do Pará	1	221
Santa Isabel do Pará	1	224
TOTAL	12	3.546

Fonte: Caixa Econômica Federal/GIDUR Belém.

Os dados demonstram que os empreendimentos existentes na RMB foram viabilizados a partir de empreendimentos que já haviam sido enquadrados em outro programa, especificamente o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), em sua maioria através da Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB-PA), tendo adequado empreendimentos que já estavam encaminhados através do PAR aos normativos do PMCMV.

A existência de um significativo número de empreendimentos habitacionais em viabilização através da COHAB-PA na RMB decorre também do fato da companhia possuir um estoque de terras em municípios da RMB. No momento de implantação do programa, no que se refere à faixa de renda de 0 a 3 s.m., a COHAB-PA tem demonstrado um papel relevante. Tal instituição resistiu ao período de crise da política habitacional após a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), tendo reduzido sua produção na década de 1990 e retomado novo fôlego a partir da transformação do cenário institucional e financeiro nacional produzido a partir de 2003. A formação desse estoque de terra da companhia na RMB é investigado em outro trabalho.

Por outro lado, há que se atentar para o fato de que a estrutura

político-institucional de gestão urbana e mesmo habitacional nos municípios da RMB, incluindo Belém, é significativamente precária, o que tende a indicar pouca capacidade municipal de articular ações que possam, por um lado, contribuir com o atendimento das faixas de menor renda pelo programa (organização da demanda, constituição de bancos de terra para Habitação de Interesse Social, a implementação de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e planos diretores), e por outro, acompanhar os efeitos dessa produção no território municipal e articular com outras ações necessárias. Assim, considera-se necessário que estas questões sejam aprofundadas pela pesquisa posteriormente.

O caso do município de Belém apresenta uma peculiaridade. O fato de não haver empreendimentos aprovados no segmento de 0 a 3 s.m. até então é relevante, e demonstra uma dificuldade no acesso a terra urbanizada para a produção de Habitação de Interesse Social (HIS) frente à grande demanda de terra para a produção para as faixas de renda solváveis. Porém, é preciso considerar a produção de unidades viabilizadas através de grandes intervenções do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em Belém. É provável, portanto, lançar a hipótese de que, dentro da lógica de antecipação de ganhos, principal fator de obtenção de rendimentos de empreendedores imobiliários (TOPALOV, 1984), haja um intervalo menor entre custo de aquisição, produção e incorporação e preço de venda para empreendimentos privados na faixa de 0 a 3 s.m., considerando o alto custo da terra no município de Belém. O custo de produção dentro da RMB praticamente não varia; é provável que o principal entrave resida na característica do mercado imobiliário regional e na rentabilidade significativamente maior de empreendimentos feitos na capital para faixas de renda mais altas. Outro aspecto relevante, dentro desta hipótese, é a mobilização institucional das Prefeituras Municipais da RMB; as administrações locais têm criado uma estrutura de licenciamento (procedimentos, recursos humanos, infra-estrutura física) de obras e projetos de loteamentos e conjuntos para fazer frente à demanda, que é vista de modo relativamente positivo pelas Prefeituras, sobretudo em Ananindeua.

Segundo dados da CAIXA, dentre os projetos existentes de melhorias sanitárias e urbanização de favelas localizados em Belém, está prevista a produção de 9.466 unidades habitacionais (Quadro 9). São empreendimentos coordenados tanto pela Prefeitura de Belém quanto pelo Governo do Estado do Pará, e estão localizados em sua maioria

em assentamentos precários onde serão realizadas intervenções de infraestrutura urbana e que também implicam um grande número de remanejamento de famílias.

Todavia, cabe destacar que tais projetos caracterizam-se pela demora na finalização e entrega das unidades e em processos de remanejamento que podem ser desvantajosos para algumas famílias. Ainda assim, representa um número expressivo de um outro tipo de produção, a pública, que exige capacidade de gestão das esferas envolvidas.

Quadro 9: Unidades habitacionais por projetos do Programa de Aceleração do Crescimento no município de Belém, julho 2011.

Localidade	Empreendimento	Unidades Habitacionais (UH)
Bacia do Paracuri	Urbanização de favelas	364
Bacia do Tucunduba	Urbanização integrada de favelas	400
Comunidade Fé em Deus	Produção e Recuperação de UH	200
Comunidade Pantanal/ Mangueirão	Produção e Recuperação de UH	300
Comunidade Pratinha	Produção e Recuperação de UH	350
Bairro da Estrada Nova	Macrodrenagem da Sub Bacia II	547
Bairro da Estrada Nova	Urbanização da Sub bacia III	161
Bairro da Estrada Nova	Urbanização e construção de UH	72
Bairro Estrada Nova	Urbanização, infraestrutura e construções de UHs.	1.944
Portal da Amazônia	Urbanização da Orla do Rio Guamá	360
Residencial Liberdade I	Construção de UH e serviços de infraestrutura	276
Residencial Liberdade II	Construção de UH e serviços de infraestrutura	2.060
Residencial Liberdade III	Produção de UH, regularização fundiária e projeto social	336
Riacho Doce e Pantanal	Reurbanização da Ocupação - 2ª ETAPA	272
Riacho Doce e Pantanal	Urbanização integrada de Favelas - 3ª ETAPA	280
Riacho Doce e Pantanal	Urbanização integrada de Favelas - 1ª ETAPA	160
Taboquinha, ocupação Cubatão	Urbanização do entorno do igarapé Taboquinha	978
Vila Barca	Urbanização 3ª ETAPA	406
TOTAL		9.466

Fonte: Caixa Econômica Federal (2011).

2. Características gerais dos empreendimentos do PMCMV na RMB

O Quadro 10 mostra que dos 12 empreendimentos localizados na RMB, 8 já se encontravam em adiantado estágio de construção (entre 80 e 99% de execução em julho de 2011). Os demais não alcançavam 10% e 3 não haviam sido iniciados. 1 encontra-se concluído (Residencial Paulo Fonteles). Os empreendimentos que já estão com sua construção adiantada (mais de 90% em julho de 2011) são localizados em terrenos onde a transformação de terra rural em urbana foi promovida pelo poder público a partir da ação da COHAB-PA.

A ligação viária entre Belém e Ananindeua sofreu melhorias com a construção de novas vias³ que trouxeram mais acessibilidade para os moradores dos municípios, bem como consolidando seu processo de conurbação. No caso de Belém, esses acessos viários conectam a principal área de expansão imobiliária, ao longo da Rodovia Augusto Montenegro, historicamente considerada área de expansão de Belém, e aonde vem sendo construída nos últimos anos a “Nova Belém”⁴, assim chamada a frente de valorização imobiliária que tem produzido condomínios, conjuntos habitacionais verticalizados, *shopping centers*, faculdades e supermercados ao longo da rodovia e em direção ao norte de Belém e a Ananindeua.

As modificações em curso em Ananindeua compõem um quadro geral de aquecimento do setor imobiliário naquele município, uma vez que é a área que mais atrai empreendimentos na RMB, tanto do segmento de 0 a 3 salários mínimos, como para os demais. Dentre os empreendimentos na RMB, os três com tipologia vertical encontram-se em Ananindeua.

³ As interligações viárias correspondem à Rodovia Mário Covas, à Av. Independência e sua continuação, a Av. Dalcídio Jurandir, atual Av. do Centenário, todas articulando a malha viária dos dois municípios.

⁴ Tal termo corresponde à campanha na mídia promovida pelo setor imobiliário de que ao longo da Rodovia Augusto Montenegro, principal via limítrofe entre Belém e Ananindeua, está sendo construída a “Nova Belém”, que se refere à um conjunto de equipamentos e serviços a serem disponibilizados, como importantes elementos de valorização locacional dos empreendimentos, a despeito da infraestrutura precária existente de forma geral nessa região, bem como a convivência com conjuntos habitacionais produzidos ainda no período do BNH e com diversas áreas de ocupação irregular e precárias, inclusive demarcadas como ZEIS pelo Plano Diretor do município.

Quadro 10: Informações sobre os empreendimentos contratados na RMB no Programa Minha Casa Minha Vida, junho, 2011

Município	Nome	Tipologia	% Realizado	Nº de UH	Valor das unidades (R\$)	Área Construída da UH (m²)	Área do Terreno (m²)	Valor terreno (R\$)	Valor da Terceira (R\$/m²)	Proprietário do Terreno
Ananindeua	Residencial Ananin	Casas	28,27	495	40.451,99	38,40	63.360,00	900.000,00	14,20	Construtora
	Residencial Taguará	Apart.	62,29	192	42.998,02	43,52	9.600,00	288.000,00	30,00	Construtora
	Residencial Jardim Campo Grande	Apart.	89,63	420	42.970,50	41,85	16.240,00	630.000,00	38,79	Construtora
	Res. Paulo Fonteles II	Apart.	100,00	224	42.949,35	68,54	41.480,64	200.000,00	4,82	COHAB
Benevides	Res. Jd. das Juritis - 2a Etapa	Casas	94,92	352	36.486,14	35,00	104.230,56	2.626.692,56	25,20	COHAB
	Res. Jd das Juritis - 1a Etapa	Casas	95,00	360	38.566,45	35,00	106.599,44	2.726.390,00	25,58	COHAB

Marituba	Jardim dos Eucaliptos	Casas	2,97	256	38.265,19	35,00	85.553,00	640.000,00	7,48	COHAB
	Residencial Jardim dos Pardais	Casas	94,99	420	37.187,06	35,00	111.200,00	3.443.960,00	30,97	COHAB
	Residencial Jardim Albatroz II	Casas	95,00	142	34.288,85	35,00	36.213,71	987.560,06	27,27	COHAB
	Residencial Albatroz I	Casas	96,89	240	35.686,70	35,00	76.273,50	1.645.302,91	21,57	COHAB
Santa Bárbara do Pará	Jardim das Andorinhas	Casas	94,87	221	38.351,42	35,00	68.799,40	1.160.901,95	16,87	COHAB
Santa Isabel do Pará	Jardim das Garças	Casas	89,00	224	34.514,12	35,00	61.035,00	1.268.919,50	20,79	COHAB

Fonte: Caixa Econômica Federal, GIDUR, Pará, julho, 2011.

O município de Marituba é o segundo mais distante de Belém e também está passando por um processo de adensamento devido a construção de unidades habitacionais de vários segmentos de renda. À medida que os municípios se distanciam de Belém, diminui o número de empreendimentos: em Benevides há dois e em Santa Bárbara do Pará e Santa Isabel do Pará há um. Estes últimos são caracterizados pela inserção dos empreendimentos em porções de terra rural, caracterizando um processo predominantemente de transformação de terra rural em urbana.

Segundo os dados obtidos junto à CAIXA, nos empreendimentos que apresentam a tipologia de apartamentos, as densidades projetadas alcançam entre 800 e 1.000 habitantes por hectare em dois casos: Jardim Taguará com 16 blocos de 3 pavimentos, 4 unidades por andar totalizando 192 unidades e Jardim Campo Grande com 21 blocos de 5 pavimentos e 4 unidades por andar, num total de 420 unidades. O outro empreendimento verticalizado, o caso do Jardim Paulo Fonteles II com 56 blocos de 2 pavimentos e 2 unidades por andar num total de 224 unidades resultando em cerca de 210 habitantes por hectare (Quadro 11).

Quadro 11. Densidades nos projetos dos empreendimentos contratados no PMCMV na RMB, julho, 2011.

Nome do Empreendimento	Município	Tipologia	Unid. / ha	Hab. / ha (1)
Residencial Ananin	Ananindeua	Casas	78,13	312,50
Residencial Taguará	Ananindeua	Apartamentos	200,00	800,00
Residencial Jardim Campo Grande	Ananindeua	Apartamentos	258,62	1034,48
Residencial Paulo Fonteles II	Ananindeua	Apartamentos	54,00	216,00
Res. Jardim das Jurutis - 1ª Etapa	Benevides	Casas	33,77	135,09
Res. Jardim das Jurutis - 2ª Etapa	Benevides	Casas	33,77	135,09
Jardim dos Eucaliptos	Marituba	Casas	29,92	119,69
Residencial Jardim dos Pardais	Marituba	Casas	37,77	151,08
Residencial Jardim Albatroz II	Marituba	Casas	39,21	156,85
Residencial Albatroz I	Marituba	Casas	31,47	125,86
Jardim das Andorinhas	Santa Bárbara	Casas	32,12	128,49
Jardim das Garças	Santa Isabel	Casas	36,70	146,80

Fonte: Caixa Econômica Federal, 2011.

Nota: Considerou-se para efeito de estimativa de densidade populacional dos empreendimentos a média de 4 habitantes por unidade habitacional.

O município de Ananindeua, pela presença de tipologias verticais apresenta unidades com áreas construídas maiores (acima de 40 m²) e o Residencial Paulo Fonteles II possui apartamentos de 68,54m², e inclui equipamentos de lazer coletivo, herança de uma tipologia comumente utilizada em empreendimentos do Programa de Arrendamento Residencial (ver **Figura 1 CADERNO DE IMAGENS, pág. 331**). Assim, os

empreendimentos verticais apresentam projeto arquitetônico com qualidade superior no que se refere à organização interna de ambientes e facilidades no térreo.

Já os demais empreendimentos terão unidades com 35m² de área construída, em sua maioria replicando o projeto utilizado como referência pela Caixa Econômica Federal divulgada no início do programa. Apresentam sala, cozinha, dois quartos, um banheiro e tanque na área externa e as especificações dos materiais de revestimentos são os mesmos. Algumas unidades adaptadas para deficientes estão previstas. As residências seguem os mesmos projetos já executados pela COHAB-PA em outros conjuntos projetados no âmbito do PRÓ-MORADIA e PAR.

Segundo a Caixa Econômica Federal, quanto à presença de infraestrutura no entorno dos empreendimentos existem redes de energia elétrica, telefone, iluminação pública e coleta de lixo servindo todos os projetos. Porém, não há rede de água no entorno em 4 dos 12 empreendimentos e não há esgoto em 9 dos 12. Mesmo não tendo sido feito um estudo mais aprofundado do nível de qualidade destes serviços, há de se considerar que, por estarem localizados em locais afastados dos núcleos urbanos sedes dos municípios, os mesmos tendem a não ser satisfatórios. Há ainda casos em que faltam executar obras de infraestrutura para atender aos empreendimentos, o que pode significar uma dificuldade para a entrega das unidades habitacionais por não constarem nos projetos originais da COHAB que migraram para o PMCMV. O quadro a seguir foi construído a partir de informações obtidas na GIDUR- Belém e indicam a existência de infra-estrutura no entorno dos empreendimentos, bem como a necessidade de inclusão ou não nos projetos.

Quadro 12 – Infraestrutura do entorno e dos empreendimentos contratados no PMCMV na RMB em julho de 2011

Nome	Infraestrutura no entorno			Infraestrutura no empreendimento		
	Disponível	Não disponível e dispensável	Satisfatória após implantação	Existente	A executar	não necessário
1. RESIDENCIAL TAGUARÁ	energia elétrica, coleta de lixo, telefone, iluminação pública	água, esgoto, pavimentação, guias e sarjetas, gás	águas pluviais	-	água, esgoto, energia elétrica, iluminação pública, pavimentação, guias e sarjetas, águas pluviais	-
2. RESIDENCIAL PAULO FONTES II -	água, esgoto, energia elétrica, coleta de lixo telefone, iluminação pública, pavimentação, guias e sarjetas, águas pluviais	gás	-	-	água, esgoto, energia elétrica, iluminação pública, pavimentação, guias e sarjetas, águas pluviais	coleta de lixo, gás
3. RESIDENCIAL JARDIM CAMPO GRANDE	energia elétrica, coleta de lixo telefone, iluminação pública, pavimentação,	água, esgoto, guias e sarjetas, gás, águas pluviais	-	-	água, esgoto, energia elétrica, telefone, iluminação pública, pavimentação, guias e sarjetas, águas pluviais	coleta de lixo, gás
4. RESIDENCIAL ANANIN	energia elétrica, coleta de lixo, telefone, iluminação pública, pavimentação	água, esgoto, guias e sarjetas, gás, águas pluviais	-	-	água, esgoto, energia elétrica, iluminação pública, pavimentação, guias e sarjetas, águas pluviais	gás

5.RES JARDIM DAS JURITIS - 2A ETAPA	água, energia elétrica, coleta de lixo, telefone, iluminação pública, pavimentação, guias e sarjetas	esgoto, gás	-	água, esgoto, energia elétrica, coleta de lixo, telefone, iluminação pública, pavimentação, guias e sarjetas, águas pluviais	água, esgoto, energia elétrica, coleta de lixo, telefone, iluminação pública, pavimentação, guias e sarjetas, águas pluviais	gás
6.RES JD DAS JURITIS - 1A ETAPA	energia elétrica, coleta de lixo, telefone, iluminação pública, pavimentação, guias e sarjetas, águas pluviais	água, esgoto, gás	-	água, esgoto, energia elétrica, telefone, iluminação pública, pavimentação, guias e sarjetas, águas pluviais	coleta de lixo	gás
7.JARDIM DOS EUCALIPTOS	água, energia elétrica, coleta de lixo, telefone, iluminação pública, pavimentação, guias e sarjetas, águas pluviais	esgoto, gás	-	-	água, esgoto, energia elétrica, iluminação pública, pavimentação, guias e sarjetas, águas pluviais	coleta de lixo, telefone, gás
8.RESIDENCIAL JARDIM ALBATROZ II	esgoto, energia elétrica, coleta de lixo, telefone, iluminação pública, pavimentação	guias e sarjetas, gás, águas pluviais	água	esgoto, energia elétrica, iluminação pública, pavimentação, guias e sarjetas, águas pluviais	água, telefone,	coleta de lixo, gás

9. RESIDENCIAL ALBATROZI	esgoto, energia elétrica, coleta de lixo, telefone, iluminação pública, pavimentação	esgoto, guias e sarjetas, gás águas pluviais	água, pavimentação	esgoto, energia elétrica, iluminação pública, guias e sarjetas, águas pluviais	água, esgoto	coleta de lixo, telefone, gás
10. RESIDENCIAL JARDIM DOS PARDAIS	energia elétrica, coleta de lixo, telefone, iluminação pública, pavimentação, guias e sarjetas	gás	água, esgoto	água, esgoto, energia elétrica, coleta de lixo, telefone, iluminação pública, guias e sarjetas, águas pluviais	-	gás
11. JARDIM DAS AN-DORINHAS	água, energia elétrica, coleta de lixo, telefone, iluminação pública, pavimentação, guias e sarjetas	esgoto, gás	-	esgoto, energia elétrica, coleta de lixo, iluminação pública, pavimentação, guias e sarjetas, águas pluviais	água	telefone, gás
12. JARDIM DAS GARCAS	água, energia elétrica, coleta de lixo, telefone, iluminação pública, pavimentação, guias e sarjetas, águas pluviais	esgoto, gás	-	água, esgoto, energia elétrica, coleta de lixo, telefone, iluminação pública, pavimentação, guias e sarjetas, águas pluviais	gás	-

Fonte: Caixa Econômica Federal, CIDUR, Pará, 2011.

A inserção da maioria dos empreendimentos na malha urbana dos municípios é dificultada pela localização dos terrenos em áreas onde a já incipiente rede viária se torna mais fragmentada e sem pavimentação, o que dificulta o acesso ao transporte coletivo e mesmo a outros serviços. Esse fato se agrava frente à característica dos municípios da RMB, de apresentarem uma rede viária intra-urbana fragmentada e concentrada ao longo da Rodovia BR 316 (Figura 7). Assim, embora desfavoráveis em termos de acessibilidade, a localização dos empreendimentos tende a ser definida principalmente em função da necessidade de adequação do valor da terra aos valores determinados pela normativa do programa e às margens de lucro das empresas, frente ao mercado de terras de cada município.

Considerações finais

A produção habitacional na Região Metropolitana de Belém mesmo antes do PMCMV já apresentava certa continuidade por parte das ações de iniciativa da COHAB-PA, apesar de flutuações no número de unidades habitacionais ofertadas. A companhia mantém um cadastro de demanda e trabalha com vários programas disponibilizados pela União. Estudos anteriores (Pinheiro et alii, 2007) mostram que entre 1966 e 1986, a companhia construiu 19.190 unidades na RMB enquanto a CAIXA construiu na RMB 8.672 unidades no mesmo período, sendo 3.566 casas (2.234 em Ananindeua) e 5.106 apartamentos (384 em Ananindeua). Já no período compreendido entre 2006 e 2008 houve a provisão de 5.656 unidades e 2.825 lotes urbanizados (PARÁ, 2009).

Em que pese a dificuldade de acesso a população de menor renda, os dados demonstram que o PMCMV tende a se tornar um importante meio de atendimento da faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos na RMB. A garantia de recursos e financiamento ajuda a organizar a produção sistemática em larga escala. Porém, observa-se que nos empreendimentos na RMB, a qualidade das unidades (área útil, infraestrutura, acessibilidade, etc.) continua aprisionada a um padrão rebaixado de qualidade para a produção para as faixas de renda mais baixa. A localização dos empreendimentos tende a ser periférica, ampliando o processo de transformação de terra rural ou peri-urbana em urbana. Repetem-se processos já vivenciados anteriormente de expansão urbana sem planejamento e principalmente, sem garantia de acesso a uma rede de serviços e infraestrutura urbana adequada.

Observou-se ainda que a existência de terrenos adquiridos pela COHAB-PA foi decisiva para que em um primeiro momento o programa pudesse ser implantado na RMB, assim como a existência de empreendimentos do PAR que migraram para o PMCMV, implicando inclusive na viabilização de unidades de melhor qualidade.

O fato dos empreendimentos do PMCMV 1 terem sido oriundos de projetos em andamento ou já propostos pela COHAB-PA demonstra que mesmo tendo sido uma iniciativa da União, há uma forte relação do programa com a atuação do agente estadual. Agrega-se ainda o fato de que ao governo estadual e às prefeituras corresponde parte da responsabilidade de acompanhar e, no caso da RMB, de garantir a infraestrutura de 5 dos 12 empreendimentos, o que passa a ser uma espécie de complemento à viabilidade do programa. No entanto, a complementação da infraestrutura não é necessariamente assegurada, podendo ocorrer casos em que o empreendimento é finalizado, mas não a infraestrutura, como no caso do Residencial Albatroz I, em Marituba. O resultado na RMB é a falta de comprometimento dos projetos habitacionais com a qualidade urbanística intra-empresarial bem como do entorno urbanístico onde se inserem.

A capacidade do poder público municipal em relação à gestão urbana se confronta com a dinâmica e velocidade dessa produção desencadeada pelo programa. Para as faixas de 0 a 3 s.m., tanto a disponibilização de terra urbana infraestruturada pelo poder público para a produção das unidades habitacionais quanto a organização da demanda a ser atendida tem sido tarefas difíceis de serem cumpridas, especialmente nas regiões metropolitanas. De fato, a gestão da escala da questão habitacional nas regiões metropolitanas exige uma capacidade institucional, administrativa e política que não está presente na maior parte dos casos. Por outro lado, desde o início da pesquisa houve o distrato de dois empreendimentos na RMB e três em outros municípios paraenses. Tal fato chamou a atenção sobre a real viabilidade de ampliação da produção, possivelmente em função da capacidade das empresas em finalizarem os projetos.

Neste momento em que o Governo Federal lança o PMCMV 2 e a partir das informações aqui elencadas, parte-se para a possibilidade de buscar a formulação de perspectivas para o futuro.

Acredita-se que é possível haver um aumento no número de empreendimentos para as faixas de renda mais baixa, porém a disponibi-

lidades de terra tende a se tornar um problema ainda maior. Não há ainda informações sobre a extensão do estoque de terras da COHAB-PA na RMB e quanto é possível produzir nestas áreas. É possível que se amplie a necessidade das empresas privadas de adquirir terrenos para o segmento de até R\$1.395,00, porém, a tendência é de priorização dos melhores terrenos para o atendimento das faixas de renda mais altas na RMB em um cenário de aquecimento do mercado imobiliário, principalmente em Belém e Ananindeua. Note-se que dos 12 empreendimentos contratados, apenas dois foram viabilizados por meio de terrenos de propriedade das construtoras, justamente aqueles com pior localização. Desta forma, a tendência pode ser de ampliação da produção periférica conjuntamente com a ampliação do processo de transformação de terra rural em urbana nos municípios de Marituba, Benevides, Santa Bárbara e Santa Isabel do Pará.

O PMCMV, como projeto de desenvolvimento econômico e como provisão habitacional no Brasil, já tem portanto, elementos de avaliação preliminar. É um reflexo de sua intenção econômica a acentuação do caráter especulativo do mercado de terras na RMB, por exemplo, bem como o aquecimento do setor da construção civil regional. A articulação de empresas locais com outras, sobretudo atuantes no Sudeste do país, em diversas etapas do processo de produção da habitação (prospecção, projeto, licenciamento, planejamento, incorporação, corretagem, venda), mostra que há possibilidade de rendimentos de interesse ao setor, no plano nacional, dentro do contexto de valorização da terra e alto preço de imóveis da RMB. O Programa, assim, tem impacto na economia da Região Metropolitana, e representa certo grau de redução do déficit habitacional. As etapas posteriores desta pesquisa, sobre aspectos da estrutura do mercado imobiliário local e sobre as entregas de empreendimentos vinculados ao Programa, devem evidenciar a medida do caráter social do PMCMV no contexto da RMB. Assim, além de sua função de subsídio estatal, de política de crescimento da economia com intenção de produzir efeitos de arrasto e de amenização de crises econômicas, o Programa pode ser analisado como política habitacional, onde nos parece que o aspecto efetivo de cumprimento de metas do Plano Nacional de Habitação (PLANHAB) ainda seja uma questão não resolvida.

Referências

ARANTES, Pedro Fiori e FIX, Mariana. *Minha Casa Minha Vida: o pacote habitacional de Lula. Correio da Cidadania*. 30 de julho de 2009. Disponível em: <<http://www.correiocidadania.com.br/content/blogcategory/66/171>>

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAUJO, Flávia de Sousa. Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14, 2011, Rio de Janeiro. *Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR*. Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil: Municípios Seleccionados e Microrregiões Geográficas*. Aplicativo Versão 1.5. Belo Horizonte, 2005.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico 2000*. Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <www.ibge.gov.br>.

_____. *Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <www.ibge.gov.br>.

LIMA, José Júlio; CARDOSO, Ana Cláudia Duarte; HOLANDA, Anna Carolina. Impasses e Desafios na gestão Metropolitana da Região Metropolitana de Belém. *Cadernos Metrôpole* v. 14, p. 103-126, 2005.

PARÁ. *Plano Diretor de Transportes Urbano da Região Metropolitana de Belém*. Relatório Final. Belém, 2001.

_____. Lei Nº 7.087, de 16 de janeiro de 2008. Dispõe sobre a criação do Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social - SEHIS, do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social - FEHIS, do Conselho Gestor do PEHIS e do Conselho Estadual das Cidades. *Diário Oficial do Estado do Pará*, Belém, 17 de janeiro de 2008

_____. *Plano Estadual de Habitação de Interesse Social*. Diagnóstico. Belém, 2009.

PINHEIRO, Andréa; LIMA, José Júlio; SÁ, Maria Elvira; PARACAMPO, Maria Vitória, CARNEIRO, Moema. A Questão Habitacional na Região Metropolitana de Belém. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). *Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras: Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: Coleção Habitar/ANTAC, 2007.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. *Le Monde Diplomatic Brasil*. 05 de março de 2009. Disponível em: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/2009/03/16/as-armadilhas-do-pacote-habitacional>>.

TOPALOV, Christian. *Ganancias y rentas urbanas: elementos teóricos*. Madri: Siglo Veintiuno Editores, 1984.

NADER, Valéria; BRITO, Gabriel.. Pacote Habitacional fracassará se não enfrentar questão da posse da terra. *Correio da Cidadania*. 01 de abril de 2009. Disponível em: <<http://www.correiocidadania.com.br/content/view/3120/9/>>

Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Belém: localização dos empreendimentos e seus determinantes

Simaia Mercês

O trabalho analisa a provisão de moradia na Região Metropolitana de Belém – RMB para o segmento populacional com renda familiar mensal entre 0 e 3 salários mínimos (SMs) através da primeira etapa do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), situando-a na dinâmica urbana da metrópole e comparando-a com as ações do Programa para o segmento acima de 3 a 10 SMs, no que concerne aos agentes sociais tomadores de decisões sobre os empreendimentos, bem como ao seu porte e localização, com o fim de verificar os resultados das ações empreendidas para a inserção da população beneficiária na cidade.

A cidade é um *valor de uso complexo*, cuja formação nasce da combinação de outros valores de uso simples (PRETECEILLE, 1974 *apud* RIBEIRO, 1997, p.45, grifos do autor)¹, materializado num espaço cujos elementos são diferenciados e articulados entre si, resultantes de um conjunto de forças atuantes ao longo do tempo, postas em ação pelos diversos agentes modeladores, e que permitem localizações e realocações das atividades e da população (CORREA, 1999, p.36). Dentre os agentes sociais produtores do espaço urbano tem destaque o Estado. Alinhado a outros autores, entende-se que esse agente reflete as lutas de classe e desenvolve interesses próprios ligados aos grupos no poder e à burocracia.

Dos elementos do espaço urbano, focalizam-se neste trabalho a área central, que concentra as principais atividades de comércio e de serviços, bem como os fluxos de transporte², e os centros de comércio

¹ Entre vários conceitos que privilegiam dimensões como político-administrativa, demográfica, cultural, etc.

² Esse conceito tem como referência empírica a RMB. Outros aspectos podem ser considerados em realidades distintas.

e serviços hierarquicamente inferiores, cristalizações dos processos de centralização e de descentralização, bem como as áreas de habitação resultantes de segregação socioespacial.

No Brasil, associado ao processo de segregação socioespacial, estudos sobre o espaço urbano realizados na década de 1970 identificaram o padrão centro-periferia, entendida esta como espaço de reprodução da força de trabalho no interior da ordem capitalista periférica e subordinada (MARQUES; TORRES, 2005), onde as condições materiais de existência constituíam o que foi chamado de “espoliação urbana” (KOWARICK, 1979). As transformações observadas posteriormente nas periferias urbanas reforçaram a ideia de um espaço marcado pela heterogeneidade (MARQUES; TORRES, 2005, entre outros autores), abrigando diversas classes sociais em que se mantém, contudo, processos de segregação socioespacial. A ocupação por camadas populacionais de alta e média rendas passaram a se configurar em “enclaves fortificados” (CALDEIRA, 2000), com implicações negativas na cidadania. De outro lado, e mais recentemente, está se constituindo no seio dos movimentos sociais ligados ao problema da moradia a utopia e a reivindicação de uma “nova periferia urbana”.

Essa utopia se insere na utopia da cidade como direito [que] quer o usufruto coletivo da e na cidade. O “valor”, para os seus defensores, é o valor de uso e pressupõe o acesso universal na apropriação e usufruto da cidade (RODRIGUES, 2007).

O avanço das lutas pelo direito à cidade e à moradia em determinado momento foi cristalizado em um marco jurídico-institucional. A percepção dos fundamentos da desigualdade socioespacial urbana levou à mobilização de segmentos da sociedade brasileira, articulados no Movimento pela Reforma Urbana, culminando com a aprovação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e outros instrumentos que incorporaram algumas das principais propostas debatidas no seio da sociedade civil desde os anos 1960. Entre essas propostas, encontra-se o princípio da função social da cidade e da propriedade, que deveria ser estabelecido nos planos diretores municipais, obrigatórios para cidades com mais de 20.000 habitantes e outras especificamente definidas. Contudo, a implementação dos instrumentos disponíveis para reverter o quadro de precariedades e iniquidades urbanas não tem se mostrado de forma efetiva.

Nos Planos Diretores (PDs) instituídos nos municípios da RMB, o princípio da função social da cidade e da propriedade é definido, entre outros e conforme estabelece o Estatuto da Cidade, tendo como referência o direito à terra e à moradia. Esse princípio, no entanto, não se expressou em disposições capazes de concretizá-lo, sendo reduzidas as ações nesse sentido observadas em alguns governos locais.

Na RMB, observa-se que o padrão periférico de localização comporta nuances não explicadas pelo preço da terra. Os empreendimentos dirigidos à população com renda nas faixas mais altas contempladas pelo PMCMV seguem essa determinação, mas não aqueles voltados a atender o segmento de menor poder aquisitivo. Sua localização fora do município polo da Região não necessariamente significa inserção desfavorável no espaço intramunicipal, encontrando-se ocupações próximas a centralidades e em solo valorizado. As discrepâncias em relação ao modelo geral não podem ser associadas ao mercado ou ao Estado, que teve forte participação na viabilização de terrenos para grande parte dos empreendimentos. Rejeita-se a explicação do desvio como um acidente em relação às determinações estruturais e levanta-se a hipótese de que, em adição a conjunturas específicas, resulta da racionalidade vinculada aos interesses desses agentes sociais.

Os interesses e o papel dos agentes sociais na provisão da moradia através do Programa Minha Casa, Minha Vida

Os agentes sociais envolvidos na implementação do programa em análise têm interesses relacionados à provisão da moradia e desempenham diversas funções no processo. Nas áreas urbanas, o PMCMV/0-3 SMs admite a proposição de empreendimentos nas modalidades empresarial e entidades. Em decorrência das normativas do Programa, algumas das funções na provisão de habitação são desempenhadas pelo Governo Federal, através da CAIXA, tais como: o financiamento da produção e do consumo, a definição do padrão mínimo do empreendimento, o estabelecimento dos prazos de entrega, o preço e a comercialização das unidades produzidas. Os beneficiários são indicados pelos Estados e Municípios, atendendo a determinados critérios.

Como os recursos financeiros são garantidos e repassados ao agente contratado de acordo com o cronograma de execução da obra,

na modalidade empresarial, as contratadas não precisam dispor de grande volume de capital próprio ou recorrer a outros agentes para viabilizar a construção, podendo imobilizar pequeno valor em capital de giro e por pouco tempo, o necessário, em condições normais, para o ressarcimento pela CAIXA. Também não necessitam investir em *marketing* nem despendere valores para pagamento de corretagem imobiliária, haja vista que a compra da produção é assegurada integralmente pela CAIXA³. Além disso, há a possibilidade de isenções fiscais. Tais facilidades podem ser entendidas como bastante atrativas para a iniciativa privada, visto que, resolvendo o “problema da solvabilidade da demanda”⁴, reduzem substancialmente o risco dos investimentos, compensando a pequena margem de lucro obtido no negócio, que é restringida pelo preço final estabelecido⁵; reduzem o tempo necessário para todo o processo de produção e comercialização, por conseguinte, retorno ampliado do capital colocado no circuito produtivo; e, ainda, eliminam custos da circulação.

No desenho do PMCMV, outras importantes decisões cabem a diversos agentes sociais, como a liberação da terra para a produção, resolvendo o “problema fundiário”⁶ – o que implica escolha da localização dos empreendimentos e negociação do terreno –, além das relativas ao processo construtivo. Essas funções podem ser desempenhadas por empresas privadas, por entidades ou pelo Estado, neste caso, especificamente em relação à localização, haja vista a possibilidade de cessão de terrenos públicos. Esses agentes buscam reduzir o custo da

³ Na visão de empresário com obra através do programa, isso caracterizaria as empresas como empreiteiras: “a empresa nasceu em cima de licitar obras públicas. No nosso modo de ver esse tipo de empreendimento do Minha Casa, Minha Vida é como se fosse uma obra pública porque a gente apresenta um projeto para a CEF e, depois de aprovado, ela compra o projeto e a gente vira uma empreiteira normal, executando o projeto da Caixa. Então, essa atividade postula dentro do que a gente nasceu e vinha fazendo (Armando C. Uchoa Júnior. Entrevista concedida a Simaia Mercês. Jul. 2011).

⁴ “[...] o ‘problema de solvabilidade’ é definido pelo alto valor relativo da mercadoria moradia, comparativamente ao poder de compra do conjunto da população” (Ribeiro, 1997: 89).

⁵ Todos os empresários entrevistados se referem a esse aspecto.

⁶ O “problema fundiário” decorre: 1. da instituição da propriedade privada dos terrenos, que deve ser superado a cada novo processo de produção de habitação, implicando a redução da rentabilidade do capital investido; 2. da disponibilidade de terrenos adequados à construção, do ponto de vista das características naturais e da localização em relação ao espaço socialmente construído; e 3. de conteúdos sociais atribuídos à propriedade privada pelo desenvolvimento de atividades não incorporadas ao modo capitalista de produção (Ribeiro, 1997).

produção, inclusive o preço pago pelo insumo terra. Às entidades e ao Estado interessa reduzir o custo da moradia maximizando sua qualidade e, no caso do Estado, também os ganhos políticos. Às empresas interessa a apropriação de rendas fundiárias e de lucros gerados no processo produtivo.

A escolha da localização dos empreendimentos na primeira etapa do PMCMV deveria obedecer a critérios definidos pelo Governo Federal relativos à disponibilidade ou planejamento de implantação de infraestrutura. A construção de empreendimentos em áreas com esses requisitos e bem localizadas, com boa acessibilidade a locais de trabalho e a equipamentos e serviços urbanos, depende da existência de terrenos em dimensões adequadas, da capacidade de negociação do construtor com o proprietário fundiário com vistas a apropriação de parte da renda fundiária e da concorrência com outros demandantes de terra. Tais condicionantes são mais restritivos para a iniciativa privada do que para o poder público, que possui as prerrogativas de desapropriação por interesse social e de aplicação da ação em pagamento, além dos instrumentos de política fundiária previstos no Estatuto da Cidade. Mas, o pacote estimula um tipo de urbanização e de captura dos fundos públicos que, por si só, torna mais difícil a aplicação desses instrumentos. Assim, o pacote entrega nas mãos da iniciativa privada o protagonismo da provisão habitacional. São as construtoras que decidem onde construir, o quê e como (ARANTES; FIX, 2009, p.8-9).

A partir da constatação da alocação da maioria dos recursos do PMCMV na modalidade empresarial, do conseqüente entendimento de que na promoção da moradia através do Programa o setor público é substituído pelo setor privado e com base em Topalov (1979), Jaramillo (1980) e Ribeiro (1997), Cardoso (2011) identifica as estratégias que podem ser adotadas pelas empresas para ampliar seus lucros, relacionadas ao “lucro imobiliário” e ao “lucro da construção”, e enfatiza a ampliação da escala dos empreendimentos, o que implica a utilização de terrenos maiores, reforçando o processo de periferização urbana.

Em termos gerais, essas inferências são confirmadas pelo estudo das ações na RMB. As empresas que atuam no Programa desenvolvem estratégias de ampliação do porte dos empreendimentos, embora nem sempre o processo de periferização esteja associado de forma absoluta a segregação socioespacial, conforme será visto neste artigo. Adicionalmente, pode-se inferir que a implantação dos residenciais do PMCMV promove ampliação dos lucros das empresas decorrente da valorização

de terrenos contíguos de sua propriedade, onde pretendem realizar posteriormente investimentos direcionados para o mercado acessado por população de maior poder aquisitivo⁷. No que concerne às estratégias relacionadas ao processo produtivo, voltam-se à utilização de métodos construtivos mais baratos, como alvenaria estrutural, lajes pré-moldadas e fundação corrida direta, bem como ao aumento da capacidade gerencial da empresa, em termos de logística, por exemplo, e ao emprego de mão-de-obra não qualificada, mal remunerada e, em alguns casos, em situação irregular em relação à legislação trabalhista⁸. Não encontramos referências a investimentos em ou utilização de novas tecnologias.

Além das empresas privadas, o outro agente social determinante na provisão da moradia na RMB pelo PMCMV é o Estado, através da Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB). A resolução do problema fundiário por esse agente, contudo, não se deu com a cessão de terrenos, mas com a sua venda ao preço de mercado, o que o equipara a um proprietário fundiário privado, que busca apropriação de rendas. Por outro lado, a COHAB conseguiu participar de decisões importantes, que lhe conferem visibilidade. A função política das ações do Estado, em diversas instâncias, incluindo os três níveis de governo, é evidenciada pela quantidade de notas nos meios de comunicação, em que, a cada assinatura de contrato e entrega de empreendimento os gestores divulgam amplamente à população, na busca de legitimação dos grupos políticos no poder.

O Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Belém

Os empreendimentos contratados na RMB na primeira etapa do PMCMV totalizam 7.243 unidades habitacionais - UHs, sendo 38% dos empreendimentos e 49% das UHs destinados à faixa de renda familiar mensal de 0 a 3 SMs. O município de Ananindeua se destaca por sediar grande parte da produção contratada (Tabela 1).

⁷ Conforme referência a projetos e estoque de terras de empresa atuante no programa. Cristiano Teixeira Rodrigues. Entrevista concedida a Simaia Mercês. Jun.2011.

⁸ Gilberto Souza, Manuel Pereira, Armando C. Uchoa Júnior e Joanis. Entrevistas concedidas a Simaia Mercês. Jul.2011.

Tabela 1 – RMB: PMCMV, Quantidade de empreendimentos e de UHs contratados por município e renda familiar mensal, Abr. 2011

Município	0 a 3 SMs				3 a 10 SMs			
	Empreendimentos		UHs		Empreendimentos		UHs	
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%
Ananindeua	4	33	1.331	38	12	60	2.017	55
Belém	0	-	0	-	5	25	834	23
Benevides	2	17	712	20	-	-	-	-
Marituba	4	33	1.058	30	3	15	846	23
Santa Bárbara do Pará	1	8	221	6	-	-	-	-
Santa Isabel do Pará	1	8	224	6	-	-	-	-
RMB	12	100	3.546	100	20	100	3.697	100

Fonte: CAIXA/PA

Obs.: Considerado o salário mínimo vigente em março de 2009, no valor de R\$ 465,00.

Na maioria dos empreendimentos para população com renda familiar mensal até 3 SMs, a execução das obras foi bastante defasada em relação ao cronograma inicial. Até abril de 2012, haviam sido entregues aos beneficiários o Residencial Paulo Fonteles II e o Jardim Campo Grande, em Ananindeua; o Jardim das Andorinhas, em Santa Bárbara do Pará; e o Jardim das Garças em Santa Isabel do Pará, embora a construção de outros empreendimentos esteja concluída há bastante tempo, segundo as empresas responsáveis (Informações Verbais⁹).

A primeira etapa do PMCMV para renda familiar mensal até 3 SMs, ainda que se considere sua característica de investimento quase sem risco, não atraiu o empresariado na RMB. Dos 12 empreendimentos contratados, apenas 3, com total de 1.107 UHs, correspondente a 31% do montante metropolitano, são de iniciativa de empresas. O restante é resultado da ação da COHAB, que, de acordo com normativa da CAIXA, propôs a venda de terrenos de sua propriedade ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, para utilização no programa. A Companhia participaria adaptando os projetos técnicos fornecidos pela CAIXA, bem como orçamentos e cronogramas físico-financeiros; selecionando e indicando as empresas que executariam as obras, convocadas através de edital; e indicando parte da demanda para pesquisa cadastral pela CAIXA (COHAB, 2009).

⁹ Armando C. Uchoa Jr. e Manuel Pereira. Entrevistas concedidas a Simaia Mercês. Belém, Jul. 2011.

Os motivos encontrados para a COHAB vender seus terrenos são o receio de ocupações ilegais, o interesse em atender pelo menos parte da demanda ali cadastrada e a criação de condições para produção de novos empreendimentos, garantindo assim sua permanência como instituição. Em junho de 2009, a COHAB concluía serviços de infraestrutura em terrenos próprios, os quais deveriam ser

objeto de imediata construção das unidades habitacionais a fim de evitar o ônus da manutenção, vigilância para prevenir roubos, depredações e invasões, etc., diminuindo o déficit habitacional naqueles municípios, e ressarcimento do investimento do Governo do Estado no terreno e respectiva infra-estrutura dos empreendimentos (COHAB, 2009).

De forma aparentemente contraditória, a decisão de vender os terrenos se insere em objetivos de ampliação de possibilidades de ação:

[...] na verdade, a COHAB precisava se capitalizar, [...], mas existe a necessidade de nós termos um banco de terras objetivando oferecer as condições de trabalhar no nosso produto, hoje a COHAB não tem nenhum produto pra trabalhar, que seja dela, propriamente dito, [...].

[...] até mesmo porque a gente corria o risco destas áreas que já estavam dotadas de infraestrutura, elas foram invadidas várias vezes, várias vezes a COHAB teve que se utilizar de diálogo, às vezes até de oficial de justiça pra retirar, então diante de deixar a ocupação, existe uma fila muito grande pra se atender aqui na Companhia de Habitação [...] então nós tínhamos que sair dessa realidade, não permitir que essas áreas fossem ocupadas e a alternativa que se oferecia naquele momento era o MCMV. Então com isso se poderia captar esse recurso da CEF, adquirir novas áreas para que se pudesse fazer novo planejamento para que se tivesse condições de usufruir de uma outra oportunidade de trabalhar no nosso negócio que é até 3 salários mínimos, as novas áreas seriam destinadas à produção de novas unidades (Informação Verbal¹⁰).

¹⁰ Arthur Farias. Entrevista concedida a Simaia Mercês. Belém, Jul. 2011.

Alguns dos terrenos vendidos para o FAR compunham há vários anos o estoque de terras da COHAB, tal como o do Residencial Paulo Fonteles II, que havia sido transferido da carteira imobiliária do IPA-SEP. Outros, de acordo com o Presidente da Companhia na ocasião, haviam sido adquiridos pelo Governo do Estado com a expectativa, não concretizada, da construção de parte das 30 mil casas populares negociada com a Vale do Rio Doce, como compensação pela perda de investimentos e geração de empregos no Pará em virtude da decisão tomada por essa empresa de instalar em São Luís uma siderúrgica para beneficiamento do ferro gusa produzido na Serra de Carajás, no sudeste do estado. As áreas foram escolhidas segundo o atendimento de alguns critérios e parcialmente dotadas de melhorias:

Foram adquiridas áreas [...] num total de aproximadamente 5 mil lotes. A escolha dos municípios se deu pelo critério do déficit acumulado na Grande Belém e as localizações intra-urbanas são condicionadas pela existência de áreas maiores (visto a adoção de ocupações horizontais em lotes individuais) a preços compatíveis com os financiamentos e documentadas. Influenciaram também a acessibilidade e o aproveitamento da infra-estrutura existente, principalmente energia elétrica e abastecimento d'água, cujo alcance pudesse reduzir custos. Adquiridas estas áreas, foram elaborados projetos e licitadas as obras de implantação da infra-estrutura: vias pavimentadas, sistema de drenagem pluvial, esgotamento sanitário (individual), abastecimento d'água e rede de distribuição de energia e iluminação pública. Estes serviços foram executados em parte (aproximadamente 50%) até o final de 2006, quando houve mudança de governo (Informação Verbal¹¹).

A COHAB visava com a aquisição dos terrenos “destapar a panela de pressão”, segundo o Gerente de Relações Comerciais da Companhia, referindo-se à enorme demanda não atendida. O grupo que assumiu o Governo do Estado em 2007 deu continuidade à implantação de infraestrutura.

O lançamento do PMCMV, em março de 2009, suscitou a intenção de construção das unidades habitacionais pela própria Companhia¹². Contudo, as normas do programa não permitiam isso. A COHAB,

¹¹ Cicerino Cabral. Entrevista concedida a Simaia Mercês. Belém, Jul. 2011.

¹² José Otávio Figueiredo. Entrevista concedida a Simaia Mercês. Belém, Jul. 2011.

então, negociou com a CAIXA a venda dos terrenos, por valor menor do que os gastos presumidos relativos à sua aquisição, à implantação da infraestrutura e aos projetos técnicos, ficando a diferença como contrapartida do estado na produção dos empreendimentos. Em junho de 2009, segundo a COHAB, o subsídio do Governo do Estado para viabilização do PMCMV, excluindo o Residencial Jardim dos Eucaliptos, era de R\$ 2.416.099,73 (Quadro 1). No montante presumido está incluído o valor de R\$ 3.912.692,47, correspondente a obras de captação, reserva e adução de água potável, ainda necessários, naquele momento, a três dos empreendimentos negociados.

Quadro 1 – RMB: PMCMV/Empreendimentos selecionados¹, Investimento presumido pela COHAB² e de avaliação pela CEF³, Jun. 2009

<i>Natureza do gasto</i>	<i>Valor (R\$ 1,00)</i>
Infraestrutura	19.145.685,02
Terreno	1.176.805,87
Projeto	278.059,24
Total investimento presumido pela COHAB	21.849.939,73
Avaliação da CAIXA	19.433.840,00

Fonte: COHAB, 2009

¹ Dos empreendimentos viabilizados pela COHAB, não inclui o Jardim dos Eucaliptos. ² Inclui valores quitados, ainda não medidos e ainda não aplicados. ³ Difere na ordem de 5,4 milhões em relação ao valor de negociação informado pela CEF em julho de 2011 (CEF apud Lima et al, 2011).

Em 28 de agosto de 2009, o Governo do Estado, a COHAB e cinco empresas assinaram contrato com a CAIXA para a construção de nove empreendimentos (AGÊNCIA PARÁ, 2009). Uma empresa assumiu a construção de quatro empreendimentos, totalizando 830 unidades habitacionais, e outra, a construção de dois empreendimentos, que somam 780 unidades; as demais ficaram com os empreendimentos de 221, 256 e 352 unidades (CAIXA). As empresas contratadas não despenderam recursos financeiros na negociação, inclusive para pagamento dos projetos desenvolvidos pela COHAB (Informações Verbais¹³).

Todas as empresas indicadas pela COHAB são filiadas ao Sindicato da Indústria e da Construção do Estado do Pará (SINDUSCON/PA)

¹³ José Otávio Figueiredo. Entrevista concedida a Simaia Mercês. Belém, Jul. 2011.

e apenas uma delas também à Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário do Pará (ADEMI/PA), evidenciando seu objetivo principal não ligado à incorporação imobiliária. Das empresas que contrataram empreendimentos no PMCMV na faixa de renda de 0 a 3 SMs, sem a intermediação da COHAB, nenhuma é filiada ao SINDUSCON/PA e somente uma à ADEMI/PA (SINDUSCON/PA, 2011; ADEMI/PA, 2011). Esta se dedica à incorporação desde 1979, em especial, no município de Belém, voltada ao atendimento dos segmentos de rendas média e média-alta (JUCEPA, 2011; SEURB). No PMCMV, atua em parceria com empresa de origem mineira, com empreendimentos habitacionais na RMB há sete anos, dirigidos à população de baixa renda, notadamente no âmbito do PAC e do Programa de Arrendamento Residencial (JUCEPA, 2011; SEURB e Informação Verbal¹⁴).

Em relação à indicação dos beneficiários, o corpo técnico da COHAB também criou expectativas, que se realizaram parcialmente:

nós julgávamos que nós é que tínhamos a força, nós é que indicávamos 100%, podendo eventualmente negociar com os municípios que tem lá as suas demandas. [...] hoje nós temos mais de 107 mil inscritos aqui na COHAB, [...] 90% é de 0-3SM (R\$ 1.395,00). [...], então nós tivemos que negociar com cada um dos municípios um percentual, que ficou diferente para cada um dos municípios dependendo da capacidade do município de atender ou não a demanda lá (Informação Verbal¹⁵).

À demanda cadastrada na COHAB é atribuída uma pontuação, considerando os casos de atendimento prioritário estabelecidos pelo Governo Federal (remanejamento de moradores de áreas de risco e mulheres chefes de família); pelo Governo Estadual (residentes na mesorregião metropolitana e “casos especialíssimos, pessoas que têm doenças degenerativas”); além das legalmente definidas (idosos, mulheres e portadores de deficiência). A pontuação resulta num *ranking* utilizado para indicação de beneficiários à CAIXA, que procede à averiguação do enquadramento nas condições exigidas pelo PMCMV¹⁶.

¹⁴ Gilberto Souza e Cristiano Teixeira Rodrigues. Entrevistas concedidas a Simaia Mercês. Belém, Jun. 2011.

¹⁵ José Otávio Figueiredo. Entrevista concedida a Simaia Mercês. Belém, Jul. 2011.

¹⁶ Idem.

Além de dividir a indicação da demanda com os municípios, da cota da COHAB, uma parte não é oriunda do sistema antes descrito:

Os movimentos sociais indicam, à nossa revelia, 20% da nossa demanda, isso foi um acordo que foi feito com a Presidência da COHAB e o MCidades. Sobre essa demanda dos movimentos sociais a gente tem pouquíssima influência, eles indicam quem eles querem, quem está cadastrado com eles, a única coisa que a gente exige é que eles estejam também cadastrados na COHAB, mas eles não constam no nosso ranking, entendeu? eles podem indicar simplesmente pessoa que é do movimento (Informação Verbal¹⁷).

A moradia produzida na Região Metropolitana de Belém no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida

A localização dos empreendimentos do PMCMV segue, de forma geral, as determinações de mercado, haja vista que o preço da terra parece ser componente importante. Isso é evidenciado pela não implantação de nenhum empreendimento para a faixa de renda mais baixa e de apenas 23% do total metropolitano de UHs destinadas à faixa de 3 a 10 SMs em Belém, polo da RMB. Na parcela do território desse município que não tem restrições relativas a características do sítio, os terrenos melhor localizados são objeto de lançamentos imobiliários pelas grandes incorporadoras, principalmente para segmentos de renda mais elevada, fora do programa em análise, e outros são mantidos não utilizados ou subutilizados (BELÉM, 2008). É evidenciado também pela destinação à camada de renda até 3 SMs de apenas 25% do total de empreendimentos e de 40% das UHs contratados para Ananindeua, o segundo município da RMB em que se verifica maior dinâmica urbana e, atualmente, grande transformação no uso do solo.

O mercado de terras está relacionado, entre outros, ao incremento populacional e ao processo de expansão da urbanização. Em 2010, a população metropolitana alcançou 2.101.883 habitantes, concentrados na ordem de 66% em Belém. Embora permaneça grande sua participação na distribuição demográfica na metrópole, os demais municípios vêm apresentando alterações na dinâmica populacional e de integração ao pólo da RMB¹⁸ (Tabela 3). Analisando comparativamente

¹⁷ Idem.

¹⁸ Os indicadores para identificação do nível de integração à dinâmica metropolita-

te as contratações do PMCMV em Ananindeua, Marituba, Benevides e Santa Bárbara do Pará (Tabela 2), observa-se que estão diretamente relacionados à hierarquia de integração ao pólo, mas não à taxa de crescimento da população municipal (Tabela 3)¹⁹.

Tabela 3 – RMB: Dinâmica populacional e integração metropolitana, 2000-2010

Município	População		Taxa anual de crescimento geométrico da população	Nível de integração metropolitana	
	2000	2010		2000	2010
Ananindeua	393.569	471.980	1,8	Alta	Muito Alta
Belém	1.280.614	1.393.399	0,8	Pólo	Pólo
Benevides	35.546	51.651	3,8	Baixa	Alta
Marituba	74.429	108.246	3,8	Baixa	Alta
Santa Bárbara do Pará	11.378	17.141	4,2	Muito baixa	Baixa
Santa Isabel do Pará	43.227	59.466	3,2

Fonte: Observatório das Metrôpoles com base em IBGE, Censos Demográficos 2000 e 2010

A predominância do fator preço do solo na determinação das localizações poderia ser questionada ao se observar que, de acordo com os preços por metro quadrado (CAIXA *apud* LIMA *et alii*, 2011), os empreendimentos localizados em terras mais baratas, Residencial Paulo Fonteles II – R\$ 4,82 e Jardim dos Eucaliptos – R\$ 7,48, estão situados nos municípios com maior integração à dinâmica metropolitana, Ananindeua e Marituba, respectivamente. Isso talvez possa ser creditado à ação do Estado, haja vista que ambos foram viabilizados pela COHAB, que havia adquirido antes o terreno.

Ao se considerar o espaço intra-municipal, parece que o preço da terra tem mais força explicativa para a localização de empreendimentos destinados à população com maior poder aquisitivo. Os empreendimentos contratados através do Programa para Belém, todos dirigidos à faixa de renda acima de 3 SMs, como antes mencionado, estão localizados na periferia, com exceção de um único residencial,

na tomam por base os dados censitários do IBGE relativos a população, densidade populacional, pessoas que trabalham ou estudam em municípios distintos do residencial e ocupados não-agrícolas (MOURA, 2009).

¹⁹ Não se pode afirmar até o momento se os empreendimentos do PMCMV estão relacionados ao crescimento populacional dos municípios da periferia ou ao processo de mobilidade residencial da população de Belém no sentido do território dos demais municípios. Isso será objeto das próximas etapas da pesquisa.

que se encontra nas bordas da área central. Localizam-se distantes do centro principal e de sub-centros, porém com relativamente fácil acessibilidade, dada pela proximidade ao sistema viário principal²⁰. Ainda considerando a faixa de renda entre 3 e 10 SMs, padrão similar de localização é reconhecido nos demais municípios. Já em relação aos empreendimentos para a população que auferem até 3 SMs, observam-se tanto proximidades quanto distanciamento de centralidades e de vias principais.

Cabe observar que, considerando-se informação da CAIXA (LIMA *et alii*, 2011), não há relação inversa entre preço do solo por metro quadrado e melhores localizações intramunicipais: tanto o empreendimento construído na terra mais barata, Residencial Paulo Fonteles II – R\$ 4,82, quanto na mais cara, Residencial Campo Grande – R\$ 38,79, situados em Ananindeua, são bem localizados em relação a centralidades. Pela capacidade de obtenção de terras fora do mercado fundiário, do Estado poder-se-ia esperar essa relação, mas não do mercado. Contudo, não é possível explicar o fato a partir do agente social envolvido, haja vista que para o primeiro empreendimento, a terra foi viabilizada pela ação da COHAB, mas, para o segundo, foi adquirida por empresa.

Através da intensificação do uso do solo, que maximiza o aproveitamento de terrenos com menores dimensões, poderíamos esperar encontrar os edifícios em melhor localização do que os empreendimentos horizontais. Isso se verifica quando se toma em conta a dinâmica de integração ao município-pólo da metrópole, já que os três empreendimentos em que foi adotada a tipologia vertical estão localizados em Ananindeua. Na escala intraurbana, contudo, é verdadeiro para o empreendimento promovido pela COHAB e para um dos promovidos pelo setor empresarial, mas não para o outro.

No que concerne à quantidade de UHs contratadas por empreendimento, observa-se concentração na faixa entre 100 e 300 unidades (Tabela 4), sendo vários localizados próximos ou mesmo contíguos uns aos outros, o que potencializa seus impactos no espaço urbano. Importa notar que empreendimentos são fechados, mimetizando os enclaves fortificados estudados por Caldeira (2000) e certamente reproduzindo, com especificidades, seus efeitos negativos na cidadania.

²⁰ Para afirmações mais conclusivas a esse respeito, o sistema de transporte será analisado em etapa posterior da pesquisa.

Tabela 4 – RMB: PMCMV, Porte dos empreendimentos por renda familiar mensal, Abr. 2011

Faixa de renda	Quantidade de empreendimentos			
	até 50 UH's	50 a 100 UH's	100 a 300 UH's	300 a 500 UH's
0-3 SM	-	-	7	5
3-10 SM	4	3	9	4
Total	4	3	16	9

Fonte: CAIXA/PA

Obs.: Salário mínimo vigente em março/2009, no valor de R\$ 465,00.

Considerando-se o porte dos empreendimentos, não se identifica um padrão de localização. Isso se verifica mesmo ao serem observados os empreendimentos segundo o porte e as faixas de renda familiar mensal a que se destinam. Tendo em conta o agente social definidor das localizações de empreendimentos do PMCMV para a faixa de renda até 3 SMs, observa-se que há preferência do mercado por Ananindeua, onde estão localizados todos os empreendimentos de iniciativa de empresas, correspondendo a 83% do total de UHs situadas nesse município. Quase a totalidade dos empreendimentos em terrenos vendidos pela COHAB ao FAR se localiza nos municípios com níveis mais baixos de integração metropolitana, em comparação com Ananindeua (ver Figura 1, CADERNO DE IMAGENS, p. 331).

A preferência do mercado por Ananindeua para a produção de moradia popular no âmbito do PMCMV pode ser em parte explicada pelas isenções de Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza e de Imposto sobre a Propriedade Territorial e Urbana, além de Taxa de Licença para Execução da Obras (para emissão de Alvará) e de Taxas de Vistorias parciais e finais de obra (para emissão de Alvará e Habite-se) concedidas pela Prefeitura Municipal (ANANINDEUA, 2011a, 2011b e 2010).

No que se refere à localização intra-municipal, ao se analisarem os empreendimentos do PMCMV para a faixa até 3 SMs segundo o agente definidor das localizações, observa-se inexistência de padrão locacional. Conclusões similares podem ser inferidas ao se analisar conjuntamente o agente definidor e o porte dos empreendimentos.

Em termos de vizinhança, os empreendimentos do PMCMV/0-3 SMs, independentemente do agente definidor da localização, são implantados tanto em áreas urbanas consolidadas ou em consolidação, com uso misto do solo, registrando-se habitação, comércio e serviços, predominantemente de caráter cotidiano, equipamentos públicos de

saúde e educação²¹, sedes de instituições públicas, e outros, quanto em zonas de fronteira urbana, em que clubes campestres, sítios, chácaras, pequenas fazendas e mata fechada são observados, sem oferta próxima de serviço de transporte público e onde a única infraestrutura existente é a rede de energia elétrica. Nos últimos, como era de se esperar, tornam-se indutores de mudança de uso do solo no entorno.

Considerações finais

São de amplo conhecimento os números do déficit habitacional e as precárias condições de moradia das camadas populares no país e na RMB, o que demanda a instituição de política pública de habitação dirigida a esse segmento da população. Estudiosos apontam que o PMCMV/0-3 SMs não configura política estatal de habitação, haja vista que as principais decisões são tomadas pelo setor empresarial. De fato, pelas normas do Programa, as empresas dividem com o setor público importantes funções na provisão da moradia. A possibilidade de doação de terrenos públicos, prevista nas normativas, imprimiria um caráter mais estatal ao programa. Entretanto, a análise dos determinantes e resultados da ação da COHAB na RMB, no âmbito do Programa, mostra que, no caso estudado, as categorias Estado e mercado são interpenetradas, o que coloca em discussão sua adequação como categorias de análise. Na RMB, não há padrão de localização dos empreendimentos do PMCMV quando se consideram essas categorias.

A análise da localização dos empreendimentos voltados ao segmento de menor poder aquisitivo relativiza a capacidade de explicação pelo preço da terra, que tem sido apontado como fator determinante das localizações dos empreendimentos, resultando num padrão periférico de produção de moradia. No caso do mercado, a oportunidade de aquisição de terreno não tão barato, mas contíguo a outros passíveis de investimento para produção mais lucrativa aparece como particularidade. Em relação ao Estado, a oportunidade de resolução de problemas gerados pelas recorrentes e iminentes invasões de terras da reserva da COHAB, bem como do cumprimento de objetivos sociais, com grande visibilidade política, também credita o fato aos interesses políticos dos grupos no poder e da burocracia.

Assim, em primeiro lugar, as conclusões do estudo para a RMB re-

²¹ A disponibilidade não implica necessariamente acessibilidade aos serviços.

forçam a necessidade de procurar entender os padrões de localização tendo em conta o processo de produção do espaço urbano como um todo, inclusive, talvez principalmente, a produção de mercado para outros segmentos da população, que se coloca como concorrente na apropriação de terrenos bem localizados, elevando o preço da terra. Ao lado das determinações estruturais, considera-se a hipótese de que localizações valorizadas podem estar associadas à racionalidade dos agentes sociais envolvidos.

É possível que as inferências do estudo não sejam generalizáveis para análises da implementação do PMCMV em outras cidades. Mas, entende-se, contém variabilidade que pode lançar luz sobre potenciais associações entre políticas de manejo do solo urbano, com efetiva aplicação dos instrumentos com essa finalidade contidos no Estatuto da Cidade; de habitação; e de fortalecimento/indução de centralidades.

Referências

ADEMI/PA. Associados. Disponível em: <http://www.ademipa.org.br/associados.php> Acesso em 26.07.2011

AGÊNCIA PARÁ. Governo assina contratos para construir quase três mil casas populares. Disponível em: <http://www.webcasas.com.br/imovel/pa/lerconteudo/29097> Acesso em 15.07.2011

ANANINDEUA (Prefeitura Municipal de Ananindeua). Decreto Municipal n° 14.583, de 18 de fevereiro de 2011. Concede incentivos fiscais ao contribuinte Construtora Efece Ltda e dá outras providências. *Diário Oficial do Município de Ananindeua*, (Ano XVIII, n° 1181), 10 mar. 2011. p. 6 -7

_____. Decreto Municipal n° 14.584, de 18 de fevereiro de 2011. Concede incentivos fiscais ao contribuinte Enaco - Empresa Nacional de Construções e dá outras providências. *Diário Oficial do Município de Ananindeua*, (Ano XVIII, n° 1181), 10 mar. 2011. p. 6

_____. Decreto Municipal n° 14.094, de 29 de junho de 2010. Concede incentivos fiscais ao contribuinte Acrópole Construções Civis e Arquitetura Ltda e dá outras providências. *Diário Oficial do Município de Ananindeua*, (Ano XVII, n° 1023), 05 Jul. 2010. p. 5-6

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. “Minha Casa, Minha Vida”, o pacote habitacional de Lula. *Correio da Cidadania*. 2009. Disponível em: <http://www.correiodacidade.com.br/content/blogcategory/66/171/>

BELÉM (Município). Lei n° 8.655, de 30 de julho de 2008. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém e dá outras providências. *Diário Oficial do Município de Belém*

BONDUKI, Nabil. Do projeto Moradia ao Programa Minha Casa, Minha Vida. *Teoria e Debate*, nº 82, 2009, pp. 8-14

BRASIL Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. Título VI - Da Ordem Econômica e Financeira, Cap II - Da Política Urbana, arts. 182 e 183. Brasília, DF: Senado, 1988

_____. Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade). Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jul. 2001

CALDEIRA, Tereza Pires do Rio. *Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Ed. 34 / Edusp, 2000

CARDOSO, Adauto; ARAGÃO, Themis; ARAÚJO, Flávia. Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos sobre a Construção do Espaço Metropolitano. In: *Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, XIV, 2011*, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro: ANPUR, 2011

COHAB (Gerência de Relações Comerciais; Gerência de Contabilidade de Custos). Programa Minha Casa Minha Vida – Justificativa Técnica. Belém, 2009

LIMA, José Júlio Ferreira; XIMENES, Juliano Pamplona; RODRIGUES, Roberta Menezes; NETO, Raul Ventura; MELO, Ana Carolina Campos de. *A promoção habitacional através do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Belém (RMB) - PA*, Relatório de pesquisa, Belém, 2011

MARQUES, Eduardo; TORRES, Haroldo. (orgs.). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2005

PRETECEILLE, Edmond. La Planification Urbaine. Paris, Centre de Sociologie Urbaine, 1974 In: RIBEIRO, Luis Cesar de Queiroz. *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: IPPUR, UFRJ: FASE, 1997

RODRIGUES, Arlete. A cidade como direito. In: *Colóquio Internacional de Geocrítica, IX, 2007*, Porto Alegre. Anais

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. *Le Monde Diplomatique Brasil*. 2009 pp. 4-5. Disponível em <http://diplomatique.uol.com.br/artigo.php?id=461&PHPSESSID=ynookxhp>. Acesso em 21.07.2011

SINDUSCON/PA. (2011). Empresas Associadas. Disponível em: <http://www.sindusconpa.org.br/link.php?cat=18>. Acesso em 26.07.2011

Desestabilizações de uma política público-privada: o Programa Minha Casa Minha Vida em Benevides/PA

Flávia de Sousa Araújo

Em 2009, quando o Governo Federal anunciou o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), o Estado do Pará passava por um importante processo no que tange seu panorama histórico da produção e política de habitação social; período este particularmente marcado pelo desenvolvimento de seu Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS)¹, onde, entre outros procedimentos, técnicos do governo estadual juntamente com políticos e representantes de diversos setores locais da sociedade civil, discutiam as principais carências habitacionais de seus municípios e regiões, como forma de subsidiar a elaboração de um diagnóstico habitacional do Estado do Pará.

Naquele momento, a elaboração do PEHIS se constituía como parte do atendimento às condições determinadas pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social² (SNHIS), criado a partir da Lei Federal 11.124 de 16 de junho de 2005, o qual instaurou um novo momento da política habitacional no Brasil, juntamente com o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) que visava am-

¹ Realizado entre os anos de 2009 e 2010, um dos importantes procedimentos para a constituição do PEHIS se deu a partir da realização do Diagnóstico Habitacional do Estado do Pará onde, além de dados secundários, este documento teve como importante base informações extraídas de oficinas realizadas junto a atores locais das 12 Regiões de Integração do território paraense.

² A criação do SNHIS, neste momento, indicou um importante avanço no debate da política nacional de habitação, sobretudo em virtude do tensionamento gerado pelos movimentos ligados à discussão da Reforma Urbana no país, pois apresentou um novo arranjo institucional fundado no discurso em prol do fortalecimento da pactuação federativa e maior participação e controle social, com promessas de maior aporte de recursos federais e ampliação da atuação do Governo Estadual.

pliar o volume de recursos não onerosos para o enfrentamento das carências habitacionais, porém condicionando o repasse de recursos federais à criação de fundos e elaboração de planos de habitação de interesse social estaduais e municipais, visando constituir, desta maneira, instrumentos capazes de combater o déficit habitacional no país (HOLANDA et alii, 2009).

Neste percurso, com a Lei Estadual 7.087 de 16 de janeiro de 2008, o Governo do Pará cria o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social (SEHIS), que apresenta como órgão central o Conselho Estadual das Cidades, além do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FEHIS) e o seu Conselho Gestor deste fundo. No mesmo período iniciou-se também a elaboração do PEHIS - feita integralmente por técnicos do Governo do Estado - que durou cerca de dois anos, tendo sido aprovado no início de 2010 pelo Conselho Estadual das Cidades como o plano que definiria como os recursos do FEHIS deveriam ser aplicados.

Todo este processo foi acompanhado de uma grande expectativa da sociedade civil por profundas mudanças no contexto político, econômico e socioespacial no estado do Pará, tanto pelo fato de que pela primeira vez - após doze anos de permanência no governo estadual - o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) foi derrotado nas eleições de 2008 pelo Partido dos Trabalhadores (PT) - com a vitória da candidata Ana Júlia Carepa -; quanto no que concerne à dinâmica da política habitacional, sobretudo seus processos decisórios e direcionamentos de recursos no atendimento às demandas de habitação de interesse social (HIS) por todo o território paraense.

Em contrapartida aos novos ares vividos naquele momento pela política habitacional brasileira, o PMCMV emerge como resposta à crise mundial que assombrava a economia do país, fortemente inspirado na experiência chilena protagonizada pelo setor empresarial, como forma de mitigar os efeitos internos por meio da adoção de políticas *keynesianas* que incluíram a manutenção do crédito, o atendimento aos setores mais atingidos pela recessão e a sustentação dos investimentos públicos, particularmente na área de infraestrutura, que já vinha sendo objeto do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). No âmbito destas medidas, teve destaque o “pacote” de investimentos lançado para a área de habitação (CARDOSO et alii, 2011).

Desta forma, o PMCMV ignorou amplamente os princípios estabelecidos pelo SNHIS e, entre outros impactos, eliminou os repas-

ses de recursos para as ações de provisão habitacional no âmbito do FNHIS, o qual passou a concentrar recursos somente para ações de urbanização de assentamentos precários e de desenvolvimento institucional (idem, 2011). A partir daí, a política e produção habitacional no Brasil passam a ser orientadas pelos ditames de uma lógica de mercado que incide perversamente na ocupação e construção do espaço urbano, bem como na eficácia de medidas de redução de desigualdades socioespaciais, de modo a sujeitar o papel das administrações públicas a coadjuvante e viabilizador da efetivação dos interesses empresariais, caracterizando assim uma forma de intervenção extremamente empreendedorista (HARVEY, 1996).

Atualmente, quase três anos após o anúncio do PMCMV, já é possível vislumbrar algumas reverberações negativas desta política público-privada, tanto em escala nacional, quanto local. Este trabalho se propõe, portanto, a apresentar alguns dos impactos da lógica empresarial na política habitacional do estado do Pará, e toma como estudo de caso a implantação do PMCMV em Benevides, município pertencente à Região Metropolitana de Belém³ (RMB), situado à trinta quilômetros da capital paraense e interceptado pelas rodovias BR-316 e PA-391. Para melhor entendimento dos efeitos do PMCMV no município faz-se necessário primeiramente explicar, de maneira geral, como se deu a ocupação socioespacial no território benevidense nas últimas décadas, com destaque para o papel do poder público – e movimentos sociais – como protagonista neste processo e, em seguida, analisaremos a situação da dinâmica habitacional nos dias de hoje a partir das recentes intervenções do PMCMV no município e as mudanças de funções e interesses dos agentes envolvidos.

³ A Região Metropolitana de Belém (RMB), delimitada em 1973, atualmente é formada por seis municípios: Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Bárbara do Pará e, mais recentemente, Santa Isabel do Pará.

Ocupação urbana socioespacial em Benevides e (des)orientações habitacionais

Desde o início do século XX o processo de ocupação espacial em Benevides foi marcado por assentamentos agrícolas, criados para atrair população ao local. Ainda na década de 1940 o município de Belém dominava vasta área de seu entorno, agregando as terras dos futuros municípios de Ananindeua e Benevides, criados apenas nas décadas de 50 e 70⁴, respectivamente, em conseqüência da expansão econômica e socioterritorial de Belém, fortalecida a partir dos anos 60, principalmente com a construção da BR-316 (Belém-Brasília), primeiro grande eixo de penetração rodoviário na bacia amazônica (VICENTINI, 2004).

No caso do município de Benevides, sua organização espacial se deve à localização geográfica próxima à capital e às formas de acessibilidade historicamente disponíveis que contribuíram significativamente para a atração de novos contingentes populacionais para a cidade, inicialmente através do Rio Benfica e posteriormente por meio da ferrovia Belém-Bragança, seguida da substituição desta pela rodovia BR-316. Desde a sua fundação até os dias de hoje, Benevides contou com o incentivo do poder público à ocupação de suas terras por migrantes – oriundos principalmente do nordeste brasileiro - que fugiam de condições de moradia mais desfavoráveis e que, na maioria dos casos, não possuíam qualificação nem intimidade com a atividade agrícola. Até os anos 80 este incentivo foi acompanhado por diversas políticas públicas de intervenções habitacionais e infraestruturais no território urbano benevidense (tais como abertura de vias e ofertas de isenções fiscais para ocupação do solo, etc.), ou seja, coube ao poder público local o papel de protagonista e principal propulsor da expansão territorial e habitacional.

Nos anos 60 o município de Benevides foi “desenhado” gradualmente por meio da iniciativa da prefeitura em abrir novas ruas e demarcar quadras e lotes. Nesta conjuntura, a orientação do desenvolvimento da cidade em direção à BR-316 coincidiu com o período em que

⁴ A partir dos anos 70, sobretudo com os planos governamentais de povoação da Amazônia brasileira, a população urbana nesta região cresceu mais que a população total, sobretudo nas pequenas e médias cidades (situadas nos arredores das grandes capitais como Belém e Manaus), e entre aquelas que aumentaram rapidamente em número de habitantes, destacamos Benevides.

se acreditava que o poder público seria capaz de regular a oferta de moradia e infraestrutura. Naquela ocasião a prefeitura não precisou conter o surgimento de ocupações e assentamentos informais, que já proliferavam em Belém, ao contrário disso, buscou atrair habitantes para Benevides comprando terras ociosas ou de baixa produção agrícola para loteá-las e vendê-las a preços simbólicos, no intuito de distribuir terras para quem desejasse morar e trabalhar ali (ARAÚJO, 2004). A exemplo, a prefeitura contribuiu para a consolidação do bairro Centro ao desapropriar terras e construir o terminal rodoviário, a feira livre e o mercado de carnes, destinando a área adjacente a estes equipamentos para o uso comercial. Na ocasião foram oferecidos aos comerciantes os lotes mais cinco anos de isenção de tributos municipais. A partir da implantação da área comercial, houve um aumento significativo da densidade populacional local e definição de zonas habitacionais infraestruturadas que apresentavam razoável padrão construtivo habitadas pela classe média.

Entretanto, nos anos oitenta a administração pública não conseguiu mais planejar e acompanhar o crescimento da cidade, que passou a se expandir principalmente em função de ocupações e assentamentos informais que se instauraram em áreas sem infraestrutura e saneamento básico nas proximidades do lixão, de igarapés, etc. Atualmente, com a falta de provisão de terras e dificuldade da população economicamente mais vulnerável em Belém em adquirir habitação de interesse social em condições desejadas (fácil acessibilidade, próximas às fontes de trabalho e renda, passíveis de controle de investimento no lote e habitação, etc.), Benevides se tornou uma alternativa de moradia para aqueles que viviam em palafitas, popularmente denominadas baixadas, e demais áreas precárias da capital e municípios vizinhos.

Em suma, a localização próxima à metrópole; o pequeno porte da cidade (facilitando o deslocamento no trajeto casa-trabalho-casa); as condições do solo que, diferentemente das baixadas de Belém, não sofre alagamentos e sobretudo a existência da “indústria das invasões”⁵ fortemente praticada na região nos anos 80, foram fatores fundamentais que favoreceram a expansão de Benevides até o início dos anos 2000. Até o presente momento, a prefeitura municipal de Benevides

⁵ Após a década de 80, estabeleceu-se na RMB um fenômeno conhecido como “indústria das invasões” (TRINDADE JR, 1998) promovido por interesses políticos que buscavam votos, de proprietários de terra ávidos por indenizações vantajosas, e de grupos sociais que buscavam acesso à moradia e à cidade.

ainda não reconheceu oficialmente alguns dos seus bairros que surgiram via ocupações informais, ainda ainda que em muitos casos, a prefeitura rapidamente interfira nas condições de infraestrutura destas áreas, viabilizando a provisão de energia elétrica, aterrando ruas e construindo escolas, quadras esportivas e centros de saúde nos assentamentos mais consolidados (ARAÚJO, 2004).

Vale destacar que ocupações informais onde prevalecem interesses de indivíduos com elevado poder aquisitivo também podem ser encontradas em Benevides, a exemplo das terras existentes ao longo da estrada que liga a sede ao distrito de Benfica⁶. Estas inicialmente foram invadidas por posseiros de baixa renda, porém, atualmente são ocupadas por donos de grandes chácaras e fazendas (atraídos pela beleza natural do local às margens do rio Benfica) que não possuem documentos de posse das terras, sendo o local então considerado pela população de Benevides como uma área de “invasão de ricos” (ARAÚJO, 2004).

Outro bairro de Benevides, o Bairro da Paz, localizado próximo à rodovia BR-316, pode ser tomado também como exemplo de área ocupada a partir do “comércio de posses”. Segundo o relato de uma moradora local (ARAÚJO, 2004), o bairro surgiu de uma ocupação em terreno privado, cujo dono exigiu a retirada dos ocupantes enviando até mesmo a polícia para obrigá-los a sair de suas terras, foi então que o político Jader Barbalho (ex-governador do Estado)⁷ assumiu a causa como advogado das famílias, conduzindo as negociações entre os ocupantes e o dono. Cada família de moradores teve de pagar, na época, 1 cruzeiro para o advogado. E, ao final das negociações, político e ocupantes comemoraram a desapropriação do terreno em uma festa promovida por Jader no maior estádio esportivo de Belém.

Neste contexto, apesar do papel decisivo do Estado no processo de negociação e provisão de terra e habitação às camadas sociais de baixa renda, é evidente inúmeros casos onde há troca de favores e, portanto, a negação da universalidade dos direitos. Nesta perspectiva, ocorre claramente a negação do “direito à cidade” apontada pela gravidade do apoio político orientado pelo interesse na arrecadação de votos, aproveitando-se do fortalecimento do setor informal no país ocorrido nos anos 90, decorrente da diminuição dos investimentos do Estado no setor de habitação, das privatizações e da descentralização político-administrativa. Situação

⁶ Ramal Camilo Pinto, na Estrada do Maratá.

⁷ Segundo TRINDADE Jr (1998) e BORGES (1992), a primeira gestão do governo de Jader Barbalho foi um marco do início da “indústria das invasões” na RMB.

esta também clarividente no município de Benevides, pois foi neste período em que a maioria das ocupações de terras incentivadas por políticos foram realizadas (Comunidade Luísa Solon, Santa Maria, Madre Teresa, Piçarreira, Cajueiro, etc.). Vale apontar também o constante e fundamental papel das camadas populares como agentes tensionadores e atuantes no processo decisório de ocupação territorial no município.

De acordo com os resultados do último Censo, entre os anos de 2000 e 2010 - década em que foi incorporado à RMB - a população de Benevides cresceu cerca de 45,27%, passando de 35.546 habitantes para atuais 51.663 (IBGE, 2010). Isto significa dizer que, apesar da origem agrícola e de décadas de estagnação, este crescimento é resultado da acelerada urbanização de Benevides, principalmente em função do estabelecimento de indústrias (alimentícias, tintas, bebidas) ao longo da BR-316, nos anos 2000. Cabe destacar que neste processo, houve o consequente aumento do número de assentamentos informais⁸ no município, reflexo da debilidade em que se encontravam as políticas públicas de habitação de interesse social e de desenvolvimento urbano nos anos 90.

Os efeitos da urbanização acelerada dos anos 2000 em Benevides “atropelaram” o modo de vida da população local. A condição metropolitana tornou o município cidade-dormitório tanto para a população de renda média que trabalha e estuda em Belém, quanto para aquela de renda entre 0 a 3 salários mínimos que busca estar próxima às fontes de trabalho (principalmente nos novos empreendimentos industriais) e às possibilidades de extensão de infraestrutura para seus assentamentos. Benevides, portanto, tal como as grandes cidades, tem apresentado cada vez mais profundos contrastes habitacionais onde, ao mesmo tempo em que se proliferam e se expandem ocupações informais atraídas por promessas de melhores condições de moradia e trabalho, também persistem mansões com marinas particulares. Aos poucos, nota-se a crescente transformação de terras rurais em urbanas onde o modo de vida dos mais antigos moradores locais, que dispu-

⁸ Entendemos como assentamentos informais ocupações de terra atreladas à falta de segurança da posse, vulnerabilidade política e baixa qualidade de vida dos seus ocupantes que lhes são características. Tais aspectos resultam não somente do padrão excludente dos processos de desenvolvimento, planejamento e gestão das áreas urbanas, mas também da natureza da ordem jurídica em vigor. Ao longo do processo de urbanização intensiva, mercados de terras especulativos, sistemas políticos clientelistas e regimes jurídicos elitistas não têm oferecido condições suficientes, adequadas e acessíveis de acesso à terra urbana e à moradia, para grupos sociais mais pobres, assim provocando a ocupação irregular e inadequada do meio ambiente urbano.

nham de amplas terras, quintais para pequenas lavouras e criação de animais, etc., é profundamente alterado pelas mudanças ocorridas via adensamento da terra e pela instauração de novas relações sociais.

PEHIS: avanços na política habitacional de interesse social no Pará

Entre os anos de 2007-2009 nos Governos Lula e Ana Júlia, o Estado no Pará volta a ter importante atuação junto à sociedade civil – em suas três esferas de governo - no que tange o planejamento territorial, viabilização de políticas e produção de habitação de interesse social. Inicialmente via discurso de participação popular na elaboração do Plano Diretor, como no caso de Benevides, e suas demarcações de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), e posteriormente com o desenvolvimento do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS) realizado por técnicos do governo estadual, sob coordenação da Companhia de Habitação do Pará (COHAB-PA). Esta última merece grande destaque no processo de produção habitacional no Estado pois, ao contrário de outras experiências no país, após a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) a COHAB-PA se manteve atuante, mesmo que em poucas ocasiões.

Durante a elaboração do PEHIS, a COHAB-PA divulgou como meta dos projetos habitacionais sob sua coordenação para o triênio 2007-2010 o atendimento à 49.502 famílias sendo 22.312 novas habitações, 3.704 melhoria/ampliação e 28.506 concessões de títulos de regularização fundiária, dos quais 5.020 lotes já estão contabilizados com o atendimento da habitação. Entretanto, até 2009 somente 24,77% desta meta havia sido atingida, com 12.266 famílias beneficiadas⁹. Diante deste desempenho ativo do poder público estadual na elaboração de políticas de habitação de interesse social ou mesmo das prefeituras municipais e seus planos diretores participativos e Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) – muitos ainda em desenvolvimento - , cabe destacar o desafio do impacto destas ações frente ao déficit habitacional de 474.000¹⁰ unidades habitacionais no Estado do

⁹ O atendimento se deu através das seguintes ações: 1.121 unidades habitacionais concluídas; 230 famílias beneficiadas - PSH / CREDICASA; 6.505 famílias beneficiadas - CREDICASA, sendo 4.825 novas construções e 1.680 melhoria/ampliação; 4.310 títulos de Concessão de Direito Real de Uso, entregues através de parcerias com prefeituras municipais.

¹⁰ Numero obtido a partir de estimativas feitas pela Fundação João Pinheiro (2008), que considerou somente municípios com população acima de 20.000 habitantes.

Pará, onde a maior parcela deste déficit é formada por uma demanda populacional com renda de até três salários mínimos.

Somente na RMB o déficit soma 105.899 unidades e em Benevides este número é de 2.152 unidades, que em 2005 representava cerca de 26,74% do total do município. Cerca de 10% deste número é formado por domicílios que não possuem um ou mais serviços de infraestrutura (iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica, e coleta de lixo) e 84,52% deste contingente é formado por famílias com renda de até três salários mínimos que vivem em domicílios improvisados ou coabitação familiar, situação esta que indica condições de precariedade habitacional bastante significativas, tanto em Benevides quanto nos demais municípios da RMB (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2005).

Além disso, até o presente momento, a elaboração dos planos diretores dos municípios que compõem a RMB não apresentaram impactos muito expressivos e em algumas ocasiões, se mostram até mesmo contraditórias no que toca às políticas de habitação de interesse social. A exemplo, no plano diretor de Benevides, entre outros problemas encontrados, podemos apontar que tanto na sede quanto nos distritos, grande parte das áreas selecionadas como ZEIS estão localizadas em regiões distantes dos seus principais centros comerciais e de serviço¹¹, ou seja, não há um planejamento de políticas integradas, resultando em soluções incompletas para as ZEIS, onde apesar de serem providas de infraestrutura básica (energia elétrica, abastecimento de água, coleta de lixo), a mobilidade e acesso aos serviços, comércios e equipamentos urbanos é bastante deficiente e inviabiliza a permanência de famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos nestas localidades¹².

No cerne desta abordagem, com a instauração do PMCMV, adicionada à precariedade da capacidade administrativa e desenvolvimento institucional de muitos municípios paraenses, percebe-se uma tendência de enfraquecimento do papel do poder público onde novas relações são então criadas/fortalecidas entre os principais agentes promotores de habitação e ocupação territorial (HOLANDA, 2011). Entra em cena o setor empresarial como aquele que disputa e detém os ditames e as regras

¹¹ Cf. Plano Diretor Municipal de Benevides, zoneamento, disponível em: <http://www.sedurb.pa.gov.br/municipio/benevides/zoneamento.pdf>

¹² Mais informações sobre a avaliação do plano diretor de Benevides em: <http://www.observatoriodasmegacidades.net/planosdiretores/produtos/pa/PA-Avaliacao%20de%20PDP3-Benevides-Marc%20Adria%20Negr%20Mar%202009.pdf>

do jogo: passa a ser o promotor dos empreendimentos habitacionais em detrimento do setor estatal e em muitos casos influencia diretamente na orientação de onde e como os imóveis serão feitos; o Estado passa então a ter papel secundário na gestão e planejamento destes empreendimentos, cabe a ele acompanhar e realizar os trâmites entre os interesses do empresariado e da população que demanda habitação, bem como criar condições para facilitar a produção, através da desoneração tributária e da flexibilização da legislação urbanística e edilícia dos municípios (CARDOSO et alii, 2011); aos demais agentes, ou seja, à população, resta aceitar as unidades habitacionais que lhes são oferecidas (em um procedimento coercitivo) e/ou tensionar – sobretudo via movimentos sociais de luta pela moradia – a atual dinâmica habitacional orientada pela lógica de mercado, não se deixando meramente rotular enquanto “consumidores de casas” e sim se posicionando enquanto “cidadãos de direitos”, tanto à moradia, quanto à cidade.

O PMCMV na RMB: A nova política habitacional de Mercado mudanças e tensionamentos decorrentes

Em 2009 o governo federal divulgou a previsão de repasse inicial de cerca de R\$ 100 milhões para a execução de projetos habitacionais via PMCMV no Estado do Pará, nesta ocasião o governo estadual se orgulhara em anunciar ser um dos primeiros a aderir ao “Minha Casa, Minha Vida”, bem como ser o primeiro a entregar casas pelo programa. Naquele momento haviam nove projetos destinados à população de baixa renda na RMB e em Castanhal e, para este montante, foi prevista a construção de 2.935 unidades habitacionais sob responsabilidade de 35 construtoras aprovadas pela CAIXA, todas elas paraenses segundo edição do jornal O LIBERAL (04/06/2009). Em meados de 2011, a quantidade de empreendimentos contratados aumentou para doze, dos quais o terceiro maior em somatório de número de unidades construídas se localiza em Benevides, com 712 habitações.

No caso do PMCMV no Pará, o atendimento às demandas habitacionais de famílias com renda de até três salários mínimos tem ocorrido via cadastramento realizado pela COHAB-PA¹³. Na divulgação de adesão ao programa, o Governo do Estado estimou a previsão

¹³ Segundo a COHAB-PA, o atendimento está sendo realizado por ordem de inscrição com prioridade para mulheres mantenedoras de família.

de oito meses para a construção das casas¹⁴ e garantiu que os terrenos adquiridos já possuíam toda a infraestrutura necessária (rede de esgoto, abastecimento de água e sistema de iluminação pública), inclusive o governo empregou cerca de R\$ 6 milhões para adquirir nove lotes urbanizados (PORTALVGV, 01/09/2009) entre os doze projetos aprovados.

A cerimônia de assinatura dos contratos entre governo estadual e CAIXA retrata simbolicamente o que significa esta atual fase da política e produção habitacional de interesse social no Pará: em uma sala repleta de empresários da área de engenharia e representantes dos principais movimentos de luta pela moradia em Belém, a então governadora Ana Júlia Carepa declara comovida: “Hoje é um dia de muita emoção para mim. Não só porque sou arquiteta de profissão, mas porque participei bastante da luta por moradia e agora vou poder tornar realidade o sonho de muitas famílias” (COHAB 30/09/09), um discurso que agradou tanto ao setor empresarial quanto aos movimentos populares que, a partir da fala do representante da União Nacional de Luta pela Moradia Popular, Alcir Matos, indicam o programa como “um bom começo”, ignorando em larga medida a discussão acumulada no processo de constituição do PEHIS.

Assim como em outras regiões metropolitanas brasileiras, constata-se que o discurso que reforça as benfeitorias em números e prazos, e conseqüente aceitação do PMCMV na RMB, na realidade está fundado na viabilização de obras e adequação de empreendimentos que já estavam em desenvolvimento por outros programas, observa-se inclusive os mesmos projetos arquitetônicos tais como aqueles encontrados no Programa de Arrendamento Residencial – PAR e PROMORADIA, gerido pela COHAB-PA.

Em outras palavras, é possível afirmar que a longo prazo o PMCMV pouco impactará de fato na redução do déficit habitacional, tanto em escala nacional, quanto local em virtude da grande demanda e do pouco e deficiente atendimento, a exemplo do Pará onde, para as 50.000 unidades habitacionais a serem construídas via PMCMV, em poucos meses já foram cadastradas mais de 80.000 famílias pela COHAB-PA, a maioria (61.898) possui renda de até três salários mínimos

¹⁴ O padrão tipológico dos imóveis é aquele utilizado como referência pela CAIXA, definido em 35m² dividido em 2 quartos, sala, banheiro, cozinha e tanque na área externa, com valores estimados em média de R\$ 43.000 para apartamentos e R\$ 39.000 para as casas.

e cerca de 15.695 sobrevivem com menos de um salário. Além disso, vale salientar que, apesar dos atuais recursos para mudar o problema de déficit de urbanidade no país, a lógica regida pelas empresas para obtenção de maior lucro possível via PMCMV - orientada pela construção em larga escala, velocidade de produção e redução de custos das unidades habitacionais - tende a aumentar a situação de precariedade na gestão e planejamento das cidades, bem como o número de empreendimentos gravemente desarticulados às demais políticas públicas de gestão urbana (ROLNIK, 2012).

Desta maneira, aumenta a periferação das intervenções habitacionais nos grandes centros urbanos e o distanciamento entre estas ações e um processo de qualificação de produção e planejamento das cidades - iniciado pelo SNHIS -, o que torna os residenciais que resultam deste Programa, verdadeiros “depósitos humanos” cuja localização em terras antes rurais e cada vez mais distantes, agrava o padrão periférico e precário destas unidades (ROLNIK; NAKANO, 2009) que, por sua vez, são cada vez mais numerosas, concentrando um grande contingente de população em áreas outrora pouco adensadas. No caso do Pará, além do PMCMV concentrar atendimento somente na RMB e suas proximidades (somente em 13 dos 143 municípios), ignorando em larga escala as demais Regiões de Integração do Estado do Pará e seus respectivos déficit habitacionais (PEHIS, 2009); há uma tendência de periferação das intervenções de habitação de interesse social ao identificar a localização destes empreendimentos - nos eixos viários de expansão da região - e constatar que nenhum deles se encontra no município pólo, ou seja, em Belém, apesar deste concentrar a maior demanda de aquisição de imóvel (COHAB, 6/10/2009). Isto não significa dizer que todos os empreendimentos em questão se encontram em áreas periféricas, mas no caso de Benevides é possível afirmar que existe uma série de problemas que podem nos levar a categorizá-lo, em parte, como exemplo de periferação da habitação popular.

O PMCMV em Benevides: desavenças e conflitos

Apenas dois meses após a adesão do Governo do Estado do Pará ao PMCMV e um mês após o início do cadastramento do Minha Casa, Minha Vida realizado pela COHAB-PA, o prefeito Edmauro Farias anuncia, em meio à uma grande festa com representantes políticos e a população local, também a entrada do município de Benevides no Programa, comunicando a construção dos Residenciais Jardim das Jurutis I e II¹⁵, além do desejo de ampliar o número de casas que serão construídas no município por meio de outras parcerias entre a prefeitura e a Companhia de Habitação (DIÁRIO DO PARÁ, 15/05/2009) (ver **Figura 2, CADERNO DE IMAGENS, p. 331**). Entretanto, esta expectativa inicial de rápida provisão habitacional – sobretudo a edificação das casas em apenas oito meses - cedeu lugar a um tortuoso processo, vivido pela população-alvo do Programa no que diz respeito à aquisição dos imóveis, sobre o qual abordaremos mais adiante.

Em Benevides, semelhante ao ocorrido no restante do país, os empreendimentos habitacionais em questão “migraram” do Programa Crédito Solidário para o PMCMV, porém, diferentemente de muitos casos de projetos arquitetônicos aprovados e financiados pelo PMCMV, os Residenciais Jardim das Jurutis I e II não foram concebidos sem a previsão de instalação de futuros equipamentos urbanos. Provavelmente, isto se deve ao fato de que tais obras ainda são orientadas em parte pelo poder público (inclusive estes projetos já haviam sido elaborados em 2004 pela COHAB-PA e aprovados em 2006 pela Secretaria de Infraestrutura de Benevides) e não necessariamente por empresas privadas. Portanto, levou-se em consideração, mesmo que minimamente, a inserção destes empreendimentos habitacionais no seu entorno urbano.

Com isto, na implantação dos residenciais, instalados em um terreno de 210.830m², foram reservados 10% da área total para a construção de: quatro praças, equipamento religioso, escola, espaço comunitário e campo de futebol. Nas praças estão previstas a arborização e inserção de mobiliário urbano e/ou de lazer, tais como bancos, círculos de areia e brinquedos infantis (Pesquisa de Campo, 2011); além disso, as unidades habitacionais ali edificadas já contam com água encanada, energia elétrica e ruas pavimentadas e nomeadas.

¹⁵ Na época, o projeto abarcava cerca de 500 unidades habitacionais e depois foi ampliado para 712 casas.

Por outro lado, as obras dos Residenciais Jardim das Jurutis I e II foram concedidas à duas construtoras diferentes, e é possível perceber que esta inserção do setor privado na produção pública de habitação de interesse social impactou expressivamente na qualidade da execução, materiais e acabamento do projeto. Neste sentido, aponta-se observações graves: problemas como a descontinuidade do calçamento que simplesmente inexistem em uma das metades dos residenciais e o descuidos no acabamento dos imóveis (ausência de peças como torneiras, encanamentos, etc.). Além disso, entre outros problemas, a área ainda carece de serviços como esgotamento sanitário, coleta de lixo e transporte público, situações que agravam ainda mais as condições de precariedade destes empreendimentos (Pesquisa de Campo, 2011).

Cerca de um ano e meio após o anúncio de adesão, as obras dos residenciais em Benevides ainda estavam em andamento - fase de acabamento dos imóveis. Este atraso gerou revolta entre aqueles que esperam há tempos pela entrega das chaves das casas, culminando na invasão destas no dia 20 de setembro de 2010 (O LIBERAL 21/09/2010), onde dezenas de pessoas romperam os arames-farpados que delimitavam os residenciais e ocuparam parte das unidades ainda inacabadas, entretanto, logo em seguida, a polícia foi acionada e retirou, de maneira pacífica, os manifestantes.

Menos de dois meses depois deste ocorrido uma nova manifestação requerendo informações sobre a concessão dos imóveis foi realizada em frente ao prédio da superintendência da CAIXA, dessa vez pelos membros do Sindicato Popular pela Moradia e do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM) que clamavam pela garantia do atendimento à demanda das 430 famílias indicadas por eles (380 famílias do MNLM e 50 do Sindicato Popular) e pela entrega do residencial em até duas semanas após o protesto (DIÁRIO DO PARÁ 08/12/2010). O desfecho deste evento se resumiu à declaração da CAIXA afirmando ser a COHAB-PA a responsável por esta entrega, a qual aceitou se reunir com representantes dos movimentos. Nesta ocasião, destacamos que ambas as instituições não se pronunciaram aos jornais locais para maiores esclarecimentos tanto aos movimentos, quanto à população.

Duas semanas após este incidente nenhum imóvel foi entregue e, apesar da garantia do atendimento às 430 famílias indicadas pelo MNLM e Sindicato Popular ter sido dada pela COHAB-PA, a sede da Companhia foi ocupada pacificamente por cerca de 500 manifestan-

tes, pertencentes aos movimentos em questão, que exigiam agilidade na entrega das chaves e reclamavam o não-comparecimento da então presidente da Companhia, Suely Pinheiro, na reunião anteriormente marcada com os manifestantes. Além disso, para o MNLM e Sindicato Popular, havia uma grande preocupação diante da movimentação de outros grupos também desejosos por habitação e o receio de que aquelas casas novamente fossem invadidas. De acordo com a imprensa local (O LIBERAL 22/12/2010), um dos manifestantes mais antigos, Manoel Lobato, motorista aposentado de 72 anos de idade, não tem onde morar com a família e está inscrito entre os beneficiados dos empreendimentos em Benevides; ele afirma que está inscrito no cadastro da COHAB-PA desde 1987 e nunca conseguiu adquirir um imóvel:

Me inscrevi para conseguir uma casa no Juruti e a COHAB-PA me disse que tenho prioridade por conta da minha idade e pelo tempo que espero para receber o imóvel. Mas a CAIXA e a COHAB-PA ficam nesse jogo e não solucionam o problema. Hoje, minha família e eu moramos de favor na casa de uma irmã. Vivemos muito apenados e meu objetivo é conseguir uma casa no Juruti. Já fiz tudo o que a COHAB-PA me solicitou e estou na expectativa de conseguir. Será que depois de 35 anos de contribuição trabalhista feita ao governo, por meio do pagamento de meus impostos, vou chegar ao fim da minha vida e não ter onde morar? (Manoel Lobato, entrevista a O LIBERAL 22/12/2010).

Dois dias após a ocupação da sede da COHAB-PA, apesar de mais uma conquista dos movimentos populares - a garantia de que as 398 famílias que moravam na área onde os Residenciais Jardim das Juruti I e II foram instalados terão moradias nestes empreendimentos - , a Companhia novamente não conseguiu definir o prazo de entrega das casas sob alegação de que as empresas responsáveis estavam com as obras e documentação atrasadas. Neste entretempo, somente dois anos após o anúncio da edificação dos empreendimentos, em abril de 2011, a COHAB-PA divulgou a seleção dos beneficiados com novas unidades habitacionais em Benevides, vale ressaltar que o cadastramento da demanda havia sido feito pela COHAB-PA e pela prefeitura local, a primeira reuniu os documentos necessários e a segunda foi responsável pelo envio destes cadastros para a CAIXA, a qual foi responsável por fazer a seleção final dos contemplados.

Diante do exposto, ressaltamos com gravidade o fato de que até a conclusão do presente texto, maio de 2012, os Residenciais Jardim das Juruti I e II ainda continuam vazios, ao contrário de seu entorno cada vez mais habitado. Segundo moradores locais, desde o anúncio da construção dos empreendimentos do PMCMV pela COHAB-PA, os terrenos situados nas proximidades do local escolhido pela Companhia, foram sendo gradualmente ocupados - de maneira informal - seja por famílias que já viviam em Benevides, seja por aquelas que fugiam do aluguel na RMB, ou mesmo famílias oriundas do interior do estado. Cabe apontar que em dez anos, as terras ao longo da PA-391, no quilômetro 19 (proximidades do centro de Benevides) estão cada vez mais valorizadas e ocupadas, a paisagem nesta localidade mudou radicalmente sobretudo em virtude do asfaltamento e iluminação pública da rodovia neste entretempo. A partir disto, as fazendas e grandes áreas verdes deram lugar a um crescente número de pequenas indústrias, comércios, condomínios e até mesmo uma casa de detenção para menores infratores (Pesquisa de Campo, 2011), além dos inúmeros barracos que compõem as recentes ocupações informais.

Em visita de campo foi possível observar a rapidez e resistência que os novos moradores da ocupação denominada Nova Benevides (há seis anos situada nos fundos dos empreendimentos do PMCMV) tem empregado para consolidar/fixar suas residências no local, atraídos principalmente pelas promessas de provisão de infraestrutura e equipamentos urbanos que ali serão instalados. Pequenos comércios, tabernas, bares, igrejas e campos de futebol já fazem parte desta paisagem outrora dominada pela mata em terrenos que há anos estavam ociosos e em vias de especulação (ver **Figura 3 à 6, CADERNO DE IMAGENS, p. 332**). As moradias que já se fixaram ali são beneficiadas pela energia elétrica e água encanada, porém, serviços como coleta de lixo e transporte público ainda são carências evidentes nesta área.

Por outro lado, a ocupação Nossa Senhora do Carmo, localizada em um terreno com cerca de 800 hectares situado em frente aos Residenciais Jardim das Jurutis I e II, foi edificada há cerca de três anos e ainda apresenta condições precárias no que se refere ao acesso à terra, à moradia digna e aos serviços públicos e equipamentos urbanos (ver **Figura 7 e 8, CADERNO DE IMAGENS, p. 332**). Grande parte das casas foram edificadas em tábuas ou taipa com cobertura de telhas cerâmicas, de fibrocimento ou lonas; a pouca energia elétrica obtida é feita ilegalmente por “gatos”; não há água encanada, somente po-

ços, assim como não há sistema de esgotamento sanitário, substituído por precários sistemas de “fossa negra”. Os próprios moradores locais instalaram suas pequenas tabernas, bares, campos de futebol e oficinas mecânicas. Além disso, a posse dessas terras continua em disputa entre o antigo dono e as famílias ocupantes, assim como em outra ocupação situada também no quilômetro 19 da BR-316, o então Assentamento Canaã, que foi recentemente palco de um grave homicídio: o pastor José de Arimatéia, líder da ocupação, foi assassinado em sua residência após recusar a oferta de R\$ 500 mil reais para abandonar o assentamento e convencer os demais a se retirar (DIÁRIO DO PARÁ 08/10/2011).

De qualquer maneira, em meio a tantas desavenças, tal como no Assentamento Canaã – que agora chama-se José de Arimatéia -, outras centenas de famílias resistem em ocupações que se espriam em Benevides, mesmo sob ameaça de novos confrontos, inclusive no Assentamento Nossa Senhora do Carmo, cujas famílias observam e acompanham diariamente àquela área verde em frente à ocupação cedendo lugar às inúmeras e idênticas casas dos residenciais do PMCMV que aos poucos vão sendo erguida diante de seus barracos, evidenciando-lhes gradualmente suas carências e o árduo percurso que ainda precisará ser percorrido para se alcançar uma moradia daquele tipo, não necessariamente daquele tamanho, nem daquela cor, nem mesmo daquele modelo, mas com aquele benefício... sim, “o papel na mão”: a casa própria.

Considerações finais

No exercício de esboçar uma reflexão crítica acerca do atual momento da política e da produção de habitação de interesse social no país, intentamos salientar as desestabilizações provocadas por uma política público-privada tal como o Programa Minha Casa Minha Vida diante do árduo processo de construção e consolidação da política habitacional no Brasil, via SNHIS, que visou construir e efetivar instrumentos capazes de combater – a longo prazo – o déficit habitacional brasileiro.

A desarticulação entre a política de produção habitacional via PMCMV e demais políticas urbanas, a provisão de casas em série destinadas à população de baixa renda e largamente edificadas em áreas inóspitas e distantes dos grandes centros urbanos com mobilidade ur-

bana precária são, entre outros fatores, graves impactos de como vem se dando a inserção do setor privado na produção de HIS.

Anos de luta e concomitantes conquistas no panorama histórico da política e produção habitacional de interesse social no Brasil, além de todo acúmulo da discussão sobre HIS consolidado por lei encontram-se atualmente cada vez mais fora de foco, encobertos pela névoa dos deslumbrantes e aparentemente altos e crescentes números e resultados propagandeados pela mídia e setores empresariais entorno do PMCMV em todas as regiões do país.

Apresentamos aqui a problemática atuação do PMCMV em Benevides-PA, onde a parceria dos governos do Estado e município junto ao setor empresarial culminou em constantes conflitos entre estes e a sociedade civil representada por movimentos sociais de luta pela moradia. As 712 unidades habitacionais dos Residenciais Jardim das Jurutis I e II amplamente divulgadas e festejadas pelo Estado atrelado ao capital privado, após dois anos de conclusão ainda hoje encontram-se vazias conferindo uma paisagem de abandono em meio ao terreno outrora cercado pela mata às margens da rodovia PA-391 e que, atualmente, atrai cada vez mais em seu entorno novos ocupantes em busca de melhores condições de sobrevivência na cidade.

Este quadro é agravado ainda mais quando se constata que apesar da intervenção habitacional no município, este continua a ser frequentemente palco de conflitos de terra e moradia urbana. Estes conflitos estão imersos em um campo de disputas ainda mais amplo, em uma macropolítica, sob a égide do Aparelho de Estado e Aparelhos de Captura (DELEUZE; GUATTARI, 1992) onde não se trata somente de disputa por terra e territórios, mas disputas pelo que se diz; como se diz; o que se diz; pelo que se nomeia; ou seja, pelo que se legitima por lei. Disputas sobre as várias formas de nomear – e conseqüentemente – de ocupar o espaço urbano.

No cerne desta abordagem nos indagamos: a instauração do PMCMV, a construção de unidades habitacionais em série da maneira como está sendo desenvolvida – muito mais precarizada do que experiências tais como aquelas vividas no período do BNH – é legal, legítima e apropriada para quem e para quê? As ocupações informais são assim identificadas e muitas vezes violentamente “combatidas” para quê e por quem? Apontamos aqui tensionamentos; tensão entre objeto do desejo e desejo do objeto; visibilidade e invisibilidade (RIBEIRO, 2010) entorno do Poder (no sentido que Foucault nos apresenta, en-

quanto difusão de micropoderes) no intuito de evidenciarmos a existência de uma micropolítica e destacarmos a necessidade de suscitar outros caminhos, linhas de fuga agenciadas pelo respeito e compreensão da condição humana.

Torna-se, portanto, necessário o entendimento da micropolítica urbana e suas intensidades, fluxos, ações, afetos e desejos; variáveis estas que não encontram lugar na concepção macro e hegemônica do Aparelho de Estado atrelado ao Capital Privado tal como nos explana Deleuze e Guattari (1992) e tal como observamos nos processos de concepção e implementação dos programas habitacionais no contexto do PMCMV. Em suma, buscamos aqui estabelecer uma expressão crítica ao poder hegemônico vigente como forma de provocar uma atitude ética que vise um devir-outro da compreensão das subjetividades individuais e coletivas sob o desejo de uma permanente solidariedade à condição humana.

Referências

ARAÚJO, Flávia de Sousa. *Análise das Condições de Vida de Populações de Assentamentos Informais*. Relatório Técnico-científico não publicado. Orientador: Ana Cláudia Duarte Cardoso. Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica - PIBIC UFPA. Belém, 2004.

_____. *Expansão Urbana e Assentamentos Informais em Pequenas Cidades da Amazônia Oriental*. Relatório Técnico-científico não publicado. Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica - PIBIC UFPA. Belém, 2006.

Benevides lança “Minha Casa Minha Vida”. *Diário do Pará*. Belém, 15/05/2009. Capa, p.1. Disponível em: <http://diariodopara.diarioonline.com.br/N-43540-BENEVIDES+LANCA++MINHA+CASA++MINHA+VIDA.html>

BORGES, Maria V. Paracampo. *Cidadania e Direito de Morar: A Prática de Ocupações Coletivas e o Movimento de Posseiros de “Jaderlândia” – Ananindeua- Pará*. Dissertação de mestrado não publicada. Belém: Núcleo de Altos Estudos Amazônicos- NAEA, 1992.

BORGES, Rosa. COHAB seleciona beneficiados com unidades em Ananindeua, Santa Isabel e Benevides. *Portal do Governo*. Belém, 07/04/211. Disponível em: http://www.pa.gov.br/noticia_interna.asp?id_ver=75156

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAÚJO, Flávia de Sousa. *Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano*. In: Anais do XIV ENAPUR, maio de 2011. Disponível em: http://www.observatoriodasmetroles.net/download/adauto_cardoso.pdf

COHAB fecha acordo com famílias sem-teto. *Amazônia Jornal*. Belém, 23/12/2010. Disponível em: <http://www.portalorm.com.br/amazoniajornal/interna/default.asp?modulo=222&codigo=506822>

Conjunto é invadido por dezenas de sem-teto. *O Liberal*. Belém, 21/09/2010. Atualidades, p.1. Disponível em: <http://www.orm.com.br/projetos/oliberal/interna/?modulo=247&codigo=490991>

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. *Mil Platôs – Capitalismo e Esquizofrenia*, vol. 1. Trad. Aurélio Guerra Neto, et.al... – Rio de Janeiro: Ed. 34, 1992.

FLEXA JR, Evandro. Minha Casa Minha Vida na Estaca Zero. *O Liberal*. Belém, 13/12/2009. Capa, p.1. Disponível em: <http://www.orm.com.br/projetos/oliberal/interna/default.asp?modulo=250&codigo=447622>

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil: Municípios Seleccionados e Microrregiões Geográficas*. Aplicativo Versão 1.5. Belo Horizonte, 2005.

Governo federal vai investir R\$ 100 milhões em habitação no Pará. *O Liberal*. Belém, 04/06/2009. Capa, p.1. Disponível em: <http://www.orm.com.br/projetos/oliberal/interna/default.asp?modulo=250&codigo=418301>

HARVEY, David. *Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio*. Espaço e Debates, ano XVI, n. 39, 1996, p. 48-64.

HOLANDA, Anna Carolina Gomes. *A Nova Política de Habitação de Interesse Social no Pará: Avanços e Limites*. Dissertação de mestrado não publicada. Belém: Núcleo de Altos Estudos Amazônicos- NAEA, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, UFPA, 2011.

HOLANDA, Anna Carolina Gomes; NEGRÃO, Marcília Regina da Gama; ARAÚJO, Flávia de Sousa. *Avanços e obstáculos na construção de políticas habitacionais: a perspectiva participativa de elaboração do diagnóstico habitacional do Estado do Pará*. Revista Pará Conjuntura, v. 1, p. 1-35, 2009.

IBGE. Censo Demográfico 2000. Disponível em www.ibge.br. 2001. Último acesso: abril/2012.

Mutuários da Caixa cobram residencial. *Diário do Pará*. Belém, 18/12/2010. Pará. Disponível em: <http://diariodopara.diarioonline.com.br/N-121613-MUTUARIOS+DA+CAIXA+COBRAM+RESIDENCIAL.html>

PARÁ, Governo do Estado. *Lei Nº 7.087, de 16 de janeiro de 2008*. Dispõe sobre a criação do Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social - SEHIS, do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social - FEHIS, do Conselho Gestor do PEHIS e do Conselho Estadual das Cidades.

_____. *Plano Estadual de Habitação de Interesse Social*. Diagnóstico. Pará, CD ROM, 2009.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Dança de Sentidos: na busca de alguns gestos. In: JACQUES, Paola Berenstein; BRITTO, Fabiana Dutra. *CORPOCIDADE: Debates, Ações e Articulações*. Salvador: EDUFBA, 2010.

Sem-teto exigem novo prazo para COHAB entregar casas populares. *O Liberal*. Belém, 22/12/2010. Atualidades, p.1. Disponível em: <http://www.orm.com.br/projetos/oliberal/interna/?modulo=247&codigo=506625>

TRINDADE JR, Saint-Clair. *A Cidade Dispersa: Os Novos Espaços de Assentamentos em Belém e a Reestruturação Metropolitana*. Tese de doutorado não publicada. São Paulo:USP- Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 1998.

VICENTINI, Yara. *Cidade e Historia na Amazônia*. Curitiba. Editora UFPR. 2004.

Sites:

<http://www.hostpobre.com/inscicoes-no-para-programa-minha-casa-minha-vida-do-governo.html>

http://www.pa.gov.br/noticia_interna.asp?id_ver=75156

<http://www.portalgv.com.br/site/para-deve-ser-pioneiro-na-entrega-de-casas-do-programa-minha-casa-minha-vida/>

<http://www.portalnagora.com.br/noticias5.php?id=5274&var=Not%EDcia>

<http://www.cohab.pa.gov.br/index.php?q=node/252>

<http://www.cohab.pa.gov.br/?q=node/234>

Conjuntos habitacionais Estruturação socioespacial e acesso à cidade no município de Santo André

Bárbara Oliveira Marguti

Introdução

Este estudo apresenta uma reflexão acerca do papel das políticas habitacionais na configuração socioespacial do município de Santo André-SP, a partir da avaliação das consequências locais experimentadas pela população atendida pelas ações municipais, a partir da década de 1990 até a construção do primeiro conjunto habitacional pelo PMCMV, em 2011. Trata-se de um momento histórico, de elevado aporte de recursos para habitação, onde a quantidade de unidades a serem produzidas é o objetivo primeiro, em detrimento da articulação com a política urbana e com a garantia do acesso à moradia bem localizada. No contexto da crise econômica mundial e da elaboração do Plano Nacional de Habitação, o lançamento do PMCMV, desconsiderando os avanços conceituais no campo da legislação urbanística e de projetos arquitetônicos, gera o receio do retorno das práticas executadas pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), iniciadas há quatro décadas, marcadas pela má localização dos conjuntos habitacionais e sua baixa qualidade arquitetônica.

Aqui a localização da moradia e dos equipamentos e serviços urbanos têm destaque central, uma vez que sua distribuição no espaço urbano é capaz de gerar efeitos distributivos sobre a renda real de diferentes grupos sociais. A noção de renda real é definida genericamente por Harvey (1980, p.56) como “o domínio sobre os recursos” e está baseada no conceito apresentado por Titmuss (1962 apud HARVEY, 1980), que coloca:

Nenhum conceito de renda pode ser realmente justo se restringe a definição ampla que abrange todas as receitas que aumentam o poder do indivíduo sobre o uso dos recursos escassos de uma sociedade; em outras palavras, seu acréscimo líquido de poder econômico entre dois momentos no tempo... Por essa razão, a renda é a soma algébrica (1) do valor de mercado dos direitos exercidos no consumo e (2) da troca no valor do suprimento de direitos de propriedade entre o começo e o fim do período em questão (HARVEY, 1980, p.41).

Dentre os fatores de distribuição da renda real estão as externalidades, os diferenciais de acessibilidade e a capacidade das famílias em adaptarem-se a mudanças na estrutura do uso do solo urbano. Os efeitos das externalidades (consequências das atividades de produção e consumo sobre terceiros) podem ser positivas ou negativas, gerando assim a distribuição de custos e benefícios pelo sistema urbano. Já os diferenciais de acessibilidade estão relacionados às distâncias entre os locais de moradia e os locais de produção e consumo, combinações que se refletem na distribuição de custos e, portanto, de renda real. Por sua vez, as alterações no interior do sistema urbano provocam a necessidade de ajustamento de suas diferentes partes.

O acesso a oportunidades de emprego, recursos e serviços de bem-estar pode ser obtido apenas através de um preço, correspondente ao custo de superar distâncias e utilizar o tempo (HARVEY, 1980). Por essa razão, a comparação realizada neste trabalho sobre o acesso aos serviços de transporte e de saúde no local de origem e no local atual de moradia da população, permite mensurar, do ponto de vista da superação das distâncias e seus custos, os ganhos ou perdas experimentados pelas famílias beneficiárias dos programas habitacionais do município. Tomando como premissa que o domínio sobre os recursos é função da acessibilidade e proximidade locais, Harvey (1980) nos auxilia demonstrando a relação entre a distribuição da renda real e o processo político, ressaltando que “[...] a comunidade mais poderosa (em termos financeiros, educacionais ou de influência) está apta a controlar as decisões locais em seu próprio proveito” (idem, p.61).

Dessa forma, uma distribuição justa dos recursos no tecido urbano implicaria, em primeiro lugar, na necessidade de *redistribuição*

do poder, contrapondo-se à lógica hoje existente na cidade na qual os incorporadores imobiliários se apropriam das porções do território com maiores vantagens locacionais, atuando através da expansão das fronteiras urbanas; da criação de novos espaços em áreas antes não-urbanas e da revitalização de espaços (através da destruição/construção de edificações), alguns dos quais passam pela prévia degradação simbólica que justifica a necessidade de melhores condições de habitação (RIBEIRO, 1997). Considerando o pressuposto de que a utilidade da moradia não se resume às suas características internas e que “seu valor de uso é também determinado pela sua articulação com o sistema espacial de objetos imobiliários que compõem o valor de uso complexo representado pelo espaço urbano” (idem, p. 51), é possível compreender o surgimento dos lucros extraordinários obtidos pelo incorporador – agente que coordena o processo produtivo e a comercialização – a partir do acesso diferenciado que a localização dos terrenos propicia ao uso da cidade.

Para além do direito à moradia digna, conquistada pelas famílias através dos programas de urbanização de favelas e suas consequentes realocações, este trabalho trata do acesso à cidade, tomando como elementos de investigação o serviço de transporte e o serviço e equipamentos de saúde (atenção básica). Para as investigações mencionadas foram selecionados três conjuntos habitacionais, promovidos pelo poder público municipal, representativos de cada década. A escolha das experiências habitacionais se deu em função da disponibilidade de dados fornecidos pela PSA, referentes aos núcleos de origem da população beneficiária dos programas de moradia, e pela relevância dos empreendimentos para o conjunto da cidade, uma vez que possuem número significativo de unidades habitacionais. A pesquisa empírica consistiu na localização dos conjuntos habitacionais, assentamentos precários e Unidades Básicas de Saúde (UBS), representados em forma de mapas, elaborados com aporte no software ArcGIS 9.2¹. A partir da espacialização da área de atuação das Equipes dos Programas Saúde da Família (PSF) e Agentes Comunitários de Saúde (PACS), foi possível identificar se a população

¹ Os mapas têm como base a Malha Digital Municipal (IBGE, 2007) e Malha viária (Imagem, 2008). A localização dos conjuntos habitacionais recentes, construídos a partir da década de 1990, e dos assentamentos precários do município foram coletadas do PMH (2006) e no caso dos conjuntos a serem construídos no âmbito do PMCMV, a planta com suas localizações foi fornecida pelo DEHAB (PSA, 2010).

dos assentamentos era ou não atendida pelo PSF e em que medida o acesso a este serviço foi adquirido ou suprimido na mudança para o conjunto habitacional. No que diz respeito às análises dos serviços de transporte, foram selecionadas as linhas de ônibus municipais utilizadas pelos moradores em seus assentamentos de origem e atualmente, em seu novo local de moradia.

Foram realizadas entrevistas² com representantes comunitários de cada um dos assentamentos precários de origem da população moradora dos conjuntos habitacionais selecionados. Os entrevistados são atualmente moradores dos respectivos conjuntos e estiveram envolvidos, desde o princípio, no processo de realocação das famílias. O questionário levantou ainda informações sobre a oferta de UBS, de escolas e creches e sobre os locais de trabalho dos moradores, avaliando assim os possíveis impactos na passagem do núcleo de origem para o novo local de moradia. No que se refere ao acesso aos serviços de transporte, a elaboração do questionário teve como base parte dos indicadores levantados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (GOMIDE; LEITE; REBELO, 2006) em seu estudo sobre transporte público e pobreza urbana³. Por fim, o questionário captou a existência ou não do PSF nas UBS próximas aos núcleos de origem e aos conjuntos habitacionais a fim de avaliar os ganhos ou perdas na qualidade dos serviços de saúde acessíveis.

Antecedentes históricos:

Apesar de sua fundação como Vila de Santo André da Borda do Campo ter ocorrido em 1553, é com a construção da Estrada de Ferro Santos-Jundiaí (em 1867) e com a chegada da industrialização que o

² Foram realizadas ao todo 10 entrevistas, com representantes comunitários de cinco assentamentos precários (Gamboa, Jardim Irene, Jardim Cristiane, Maurício de Medeiros e Espírito Santo), hoje moradores dos conjuntos habitacionais. As entrevistas se deram entre maio e agosto de 2011.

³ A partir deste estudo, os seguintes critérios foram avaliados: 1. Acessibilidade (distância da residência até o ponto de ônibus/trólebus/estação de trem mais próximo); 2. Disponibilidade do serviço (tempo de espera, tempo de viagem, número de linhas, regularidade do serviço); 3. Aceitação (Segurança, Lotação), levando em consideração os seguintes trechos de deslocamento: residência – centro da cidade; residência – centro de comércio local; residência – transporte metropolitano. No caso do acesso aos serviços de saúde, educação e locais de trabalho as formas de deslocamento foram avaliadas considerando: residência – Posto de Saúde mais próximo; residência – escolas municipais e estaduais mais próximas; e residência – local de trabalho.

município de Santo André irá se desenvolver. Este processo possui estreita relação com o desenvolvimento experimentado pela cidade de São Paulo, intimamente vinculado ao surgimento e expansão das atividades voltadas à produção, comercialização e consumo do café a partir de meados do século XIX. Abrigando inúmeras indústrias⁴ nas margens do Rio Tamanduateí, a cidade de Santo André surge ao redor da Estação “São Bernardo”, dando origem ao Bairro da Estação, que em 1938 será elevado a município, abarcando toda a área que hoje conforma a Região do Grande ABC⁵.

Ao longo das primeiras décadas do século XX, as soluções habitacionais observadas no município contemplam as vilas operárias (construídas pelas indústrias, com incentivos governamentais, para abrigar seus funcionários). A partir da década de 1920 têm início as ações de empresas privadas na abertura de loteamentos e construção de residências, destas se destaca a *Empresa Imobiliária de São Bernardo*, responsável pelo loteamento Jardim Piratininga, que possuía sete bairros divididos em bairros de habitação burguesa, bairros de habitação proletária e o Bairro Industrial. Outra empresa de larga produção no município foi a *Sociedade Territorial Estação de São Bernardo*, responsável pelo loteamento de Santa Therezinha (GUIDES, 2008). Nas regiões norte e leste do município, “do outro lado do rio” Tamanduateí, local não valorizado pelo mercado imobiliário da época, desenvolveram-se de forma espontânea os bairros operários. Este local apresentou problemas para se integrar ao restante da malha urbana da cidade, dadas as dificuldades para transpor a linha férrea e o rio com sua área alagadiça. Por esse motivo, essa foi uma região que não recebeu atenção do mercado imobiliário, o que contribuiu para a manutenção do baixo preço dos terrenos, acessíveis, portanto, para a classe operária.

A partir do final da década de 1940, experiências estatais tomam lugar no município, como é o caso da construção de 466 casas geminadas pela Fundação Casa Popular (FCP) e 1.724 casas e apartamentos pelo Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI). Apesar do significativo número de unidades habitacionais criadas no período, sobretudo pelo IAPI, as experiências mencionadas são exemplos de

⁴ As principais indústrias que se instalaram na região neste primeiro período são aquelas pertencentes aos setores têxtil, mobiliário, metalúrgico, construção e olarias.

⁵ A Região do Grande ABC é formada pelos municípios de Santo André, São Bernardo, São Caetano, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

que o alcance das políticas era limitado e que foram incapazes, ou não eram direcionadas, para o atendimento da demanda por habitação das classes de menor renda, sobretudo os não-assalariados. Quase 30 anos depois, a expressão do BNH na região do ABC, por meio do INOCOOP-SP, também demonstra, com episódios de invasão e violência na luta pelo acesso à moradia, a incapacidade de criação de oportunidades habitacionais para as classes baixas. Nessa ocasião foram criadas 4.331 UHs em três conjuntos habitacionais localizados na extrema periferia do município.

As práticas municipais a partir da reabertura democrática

O processo de reabertura democrática no Brasil, que começa a ser engendrado no início da década de 1980, é marcado pela presença de uma forte mobilização popular, quando se reorganizam os movimentos sociais por moradia e é retomada a bandeira pela Reforma Urbana, sistematizada em 1963⁶. No município de Santo André, este período é marcado pelos processos de reestruturação produtiva e precarização do trabalho, decorrentes do processo de desconcentração (concentrada) e interiorização da atividade econômica e da população em São Paulo, processo que ocorria desde o início da década de 1970 na esfera de atuação do II PND. Dessa maneira, houve o aumento da participação relativa na produção industrial do interior do estado de São Paulo e das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e a redução da participação da RMSP no emprego gerado no estado (KLINK, 2001).

Denaldi (2004) aponta o declínio da participação do município no ICMS do estado, que passa de 4,6% em 1975 para 1,56% em 2002, e coloca que “a receita municipal não aumenta na mesma proporção de seu custeio, e o município perde capacidade de investimento” (p.18). Este quadro acarreta a insuficiência de recursos para aplicação em programas de urbanização, aquisição de terrenos e construção de novas unidades habitacionais; acrescenta-se a isso a escassez e o elevado custo de terrenos no período. Desde a década de 1960 o

⁶ A reorganização do movimento, formado por movimentos pela moradia, universidades, sindicatos e entidades profissionais, dá origem à Emenda Popular da Reforma Urbana apresentada e aceita no âmbito da Assembléia Nacional Constituinte, instalada em 1986, e que culmina na inserção dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal.

crescimento da cidade se deu com a presença de favelas, loteamentos irregulares, ocupação de áreas de risco e áreas de mananciais. A Tabela 1 mostra a evolução da população do município nas décadas de 1960 a 2010, enquanto a Tabela 2 apresenta a Taxa de Crescimento Anual, comparando o crescimento de Santo André com o estado, RMSP e Região do ABC.

Tabela 1 – Evolução da população (1960 – 2010)

LOCAL	1960	1970	1980	1991	2000 ²	2010 ²
Brasil ¹	70.070.457	93.139.037	119.002.706	146.825.475	169.799.170	190.755.799
Estado de São Paulo	12.809.231	17.770.975	25.042.074	31.588.925	36.974.378	41.223.683
RMSP	4.791.245	8.139.730	12.588.725	15.369.305	17.852.637	19.667.558
Região do Grande ABC	504.416	988.677	1.652.781	2.048.674	2.351.528	2.549.613
Santo André	245.147	418.826	553.077	616.991	649.000	676.177

Fonte: Censo demográfico 1991-2000-2010 (SIDRA);
¹ IBGE: Censo demográfico 1940-1991. ² Fundação Seade.

Tabela 2 – Taxa Média Geométrica anual de crescimento (%) – 1960/2010

LOCAL	1960/1970	1970/1980	1980/1991 ²	1991/2000 ²	2000/2010 ²
Brasil ¹	2,89	2,48	1,93	1,64	1,17
Estado de São Paulo	3,02	3,49	2,12	1,82	1,09
Região Metropolitana de SP	4,94	4,46	1,86	1,68	0,97
Região do Grande ABC	6,31	5,27	2,31	1,63	0,94
Santo André ³	7,08	3,20	0,97	0,61	0,41

Fonte: Censo demográfico 1991-2000-2010 (SIDRA).
¹ IBGE: Censo demográfico 1940-1991, ² Fundação Seade. ³Valores calculados pela autora (1960/1970 e 1970/1980).

No período intercensitário 1980/1991 (Tabela 2), verifica-se a brusca queda na taxa geométrica anual de crescimento da população da Região do Grande ABC (2,31%), e Santo André (0,97%), movimento que se acentua no município nos períodos seguintes (1991/2000 e 2000/2010), essa queda se deve à perda de população ocorrida na região. Por outro lado, a expansão da mancha urbana do município passa a ocorrer para além dos limites da Macrozona Urbana, em direção à Área de Proteção de Mananciais (APRM)⁷,

⁷ Cerca de 55% do território do município de Santo André encontra-se em Área de Proteção e Recuperação de Mananciais (APRM) da Bacia Billings, que abriga parte

processo que já ocorria na década de 1970, mas intensifica-se nas duas décadas seguintes. No período entre 1991 e 2000 observa-se o incremento de 35.973 habitantes no município, dos quais 3,8% residiam na área urbana e 76,9% em área de proteção de mananciais. O (ver **Mapa 2, CADERNO DE IMAGENS, p. 327**). mostra o crescimento da área urbana do município de Santo André desde a década de 1930 até 1990, onde é possível observar o avanço da mancha urbana sobre a APRM em período anterior à década de 1970. As áreas hachuradas mostram ainda as regiões da Macrozona Urbana responsáveis por 75% do crescimento populacional do município, entre os anos de 1991 e 2000 (DENALDI, 2003).

Diante desse quadro, a década de 1990 é marcada por importantes avanços nas políticas sociais do município, associados ao fortalecimento do movimento nacional pela Reforma Urbana e a eleição do prefeito Celso Daniel do Partido dos Trabalhadores (PT) em Santo André. A esse respeito, o PMH menciona que,

a administração municipal passa a encarar de frente a questão das favelas reconhecendo-as não como um espaço de ilegalidade urbana e de responsabilidade dos moradores, mas como o resultado da falta de alternativas habitacionais na cidade formal oferecidas pelo Poder Público e pelo mercado à população de baixa renda, sendo, portanto, de responsabilidade do Estado (PSA, 2006, p.34).

As experiências no campo habitacional ocorridas neste período estão diretamente vinculadas com a execução das políticas de intervenção em assentamentos precários. Na primeira gestão do PT em Santo André (1989-1992) teve início o desenvolvimento da metodologia de intervenção em favelas, com a elaboração dos subprogramas “Urbanização Integral” e “Pré-Urb”. Simultaneamente o governo buscava viabilizar a regularização, através da implantação das AEIS (1991). A estrutura participativa era garantida pela existência das COMULs, pelos fóruns do Pré-Urb e pelo Fórum Municipal de Habitação (DENALDI, 2003). Em sua segunda gestão, o PT (1997-2000) retoma os programas que não tiveram continuidade no governo precedente (PSDB) e lança o PIIS – Programa Integrado

das sub-bacias dos rios Grande e Pequeno. A Represa Billings, juntamente com a Represa Guarapiranga, é responsável pelo abastecimento de água, geração de energia elétrica e controle de enchentes da Região do Grande ABC e parte da RMSP.

de Inclusão Social⁸, executando ações nas dimensões urbana, econômica e social, tendo como base os princípios de integração das ações, territorialização e a participação da comunidade⁹. A partir de 2001, na terceira gestão petista, o PIIS tem continuidade, sendo denominado como Santo André Mais Igual (SAMI), ligado à Secretaria de Inclusão Social e Habitação (SISH) e tendo como meta o atendimento de mais 4.500 famílias. No entanto, a partir de 2001, tanto as metas foram sendo reduzidas como o prazo para a conclusão das etapas dos programas foram se estendendo, em decorrência da carência de recursos sofrida pelo município. Apesar disso, o PMH (PSA, 2006, p.36) destaca a importância da continuidade temporal das políticas implementadas. De 1989 até hoje (2006) são 16 anos que [...] consolidaram uma política responsável e incluyente face ao problema habitacional na cidade.

O lançamento do Estatuto da Cidade, no âmbito nacional, e a aprovação do Plano Diretor do Município de Santo André, em 2004, trouxeram novas perspectivas para a reversão do processo de segregação socioespacial existente no município, através, principalmente, da democratização do acesso à terra e à moradia. As principais práticas instituídas por lei¹⁰ neste período, no campo da habitação, foram a criação do CMPU (Conselho Municipal de Política Urbana), novas disposições sobre a regularização fundiária, urbanização de assentamentos precários e a produção habitacional, e a instituição da LUOPS (Lei de Uso e Ocupação do Solo).

⁸ O PIIS é um dos programas sociais do município a receber reconhecimento nacional e internacional, tendo ganhado o Prêmio da ONU na Conferência Mundial das Cidades – Istambul + 5 (2001), o Prêmio Habitat-ONU em Dubai (2002) sobre Melhores Práticas, conferido a Gênero e Cidadania no PIIS, o Prêmio Gestão Pública e Cidadania (2000) da Fundação Getúlio Vargas e Fundação Ford e o Prêmio Caixa Econômica Federal de Melhores Práticas em Gestão Local (2001) (DENALDI, 2002; PSA, 2006, p.37).

⁹ Para maior detalhamento sobre o PIIS consultar: PSA, 2006, DENALDI, 2003, FARAH; BARBOZA, 2001.

¹⁰ Lei n. 8.300/2001, institui as AEIS; Lei n. 8.696/2004, institui o Plano Diretor e cria a CMPU; Lei n. 8.869/ 2006, dispõe sobre a regularização fundiária, urbanização de assentamentos precários e sobre a produção habitacional e altera as categorias das ZEIS; Lei n. 8.836/2006, institui a LUOPS.

O PMH e o diagnóstico habitacional

Em 2006 é instituído o Plano Municipal de Habitação (PMH) de Santo André de acordo com as exigências dispostas no Plano Diretor, aprovado em 2001. Este documento calcula que a necessidade habitacional do município até o ano de 2024, referente à demanda demográfica e ao déficit habitacional quantitativo, gira em torno de 46 mil UHs. O PMH registra ainda a existência de 150 assentamentos precários no município, englobando 28.722 domicílios, os quais têm origem em favelas ou em loteamentos irregulares/ clandestinos. Estes assentamentos precários estão concentrados nas porções sul, sudeste e leste do município, movimentação que ocorre com maior intensidade a partir da década de 1970, sendo essas as áreas que recebem maior incremento populacional, exercendo pressão sobre as Áreas de Proteção de Mananciais (APRM). Do total de domicílios em assentamentos precários, restam 37,3% por urbanizar e 27,9% por reassentar (PSA, 2006). Para sanar o déficit habitacional, a produção deve ser equivalente a, aproximadamente, 3.800 UHs/ano. No entanto, o problema da escassez de terrenos vem sendo uma questão permanente, já que a perspectiva de zerar o déficit habitacional do município exigiria o acréscimo de cerca de 838.500 m² ao Banco de Terras apresentado no PMH. Dessa forma, a aquisição de terrenos deve ser uma prática constante do poder público municipal, a fim de garantir áreas bem localizadas para a execução de HIS. Na medida em que as ações de urbanização de favelas e reassentamento de famílias estão inseridas em um projeto maior de reversão da exclusão sócioespacial, cabe questionar em que medida a mudança de localidade dentro do espaço urbano promove às famílias o acesso à cidade?

O acesso à cidade: análise dos ganhos e perdas locais

A análise dos ganhos e perdas locais realizada neste trabalho, levou em conta o acesso aos serviços de transporte¹¹ e de saúde disponíveis para as famílias nos assentamentos precários de origem e, posteriormente, no conjunto habitacional para o qual foram realocadas. Os conjuntos habitacionais selecionados são representativos das últimas duas décadas e da década atual, a saber: conjunto habitacional Prestes Maia (década de 1990), conjunto habitacional Alzira Franco (década de 2000) e conjunto habitacional Guaratinguetá (década de 2010). Os assentamentos precários contemplados nessa análise (Maurício de Medeiros, Jardim Cristiane, Espírito Santo, Gamboa e Jardim Irene) são aqueles de origem da população moradora dos conjuntos selecionados. O (ver Mapa 3, CADERNO DE IMAGENS, p. 328). mostra a disposição espacial dos conjuntos e dos assentamentos no tecido urbano.

Conjunto habitacional Prestes Maia

O conjunto habitacional Prestes Maia, localizado na porção noroeste do município, foi a primeira experiência de construção de habitações de Interesse Social promovida pela municipalidade. A primeira etapa de construções foi concluída em 1992, e suas primeiras unidades (272 apartamentos) foram destinadas a Servidores Municipais. A partir de 1997 passa a abrigar, em outros 280 apartamentos, moradores dos assentamentos precários localizados em seu entorno: Sacadura Cabral, Tamarutaca, Quilombo e Gonçalo Zarco (ver Mapa 4, CADERNO DE IMAGENS, p. 329).

Já no início da década de 2000, moradores de assentamentos

¹¹ Santo André conta com três principais redes de transporte: as linhas municipais de ônibus, o Corredor Metropolitano ABD, criado com o objetivo de interligar dois extremos do município de São Paulo, o bairro de São Mateus (Zona Leste) e o bairro do Jabaquara (Zona Sul), conectando em seu trajeto Mauá, Santo André, São Bernardo do Campo e Diadema; e a linha 10 - Turquesa da CPTM, que interliga cinco municípios da Região ABC (exceto São Bernardo do Campo e Diadema) à cidade de São Paulo. No que diz respeito à saúde, o município possui 28 Unidades de Saúde distribuídas em seu território. Destas, 19 são Unidades Básicas de Saúde tradicionais, enquanto as outras nove são Unidades de Saúde da Família. Juntos, o PSF e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) atendem 31.870 famílias, totalizando 112.040 pessoas (SIAB, 2011), o que corresponde a 16,5% da população total do município.

precários mais distantes adquirem 260 apartamentos no conjunto, como é o caso dos residentes dos assentamentos Maurício de Medeiros, Jardim Cristiane e Espírito Santo (Mapa 3). No total o conjunto Prestes Maia conta com 812 unidades habitacionais, estando prevista a construção de 40 novos apartamentos (PSA, 2010). O conjunto foi construído na margem da Avenida Prestes Maia, importante eixo que conecta Santo André a São Bernardo do Campo, distando 2,5 km da Rodovia Anchieta, que leva à cidade de São Paulo (sentido norte) e segue em direção ao litoral paulista (Santos) a sul. Há nesta localidade uma grande e variada oferta de serviços de transporte. A oferta de UBS no entorno do conjunto Prestes Maia é também bastante ampla, havendo três unidades num raio de 1 km de distância (Mapa 4). Além disso, no interior do conjunto atuam duas agentes de saúde do PACS¹², as quais, apesar de não estarem vinculadas a nenhuma Unidade de Saúde da Família, respondem às UBS Vila Guiomar e UBS Vila Palmares, garantindo à parte das famílias moradoras do conjunto o serviço de atendimento e acompanhamento à prevenção e promoção de saúde. Cabe ressaltar a vasta oferta de escolas e creches nos arredores do conjunto habitacional¹³, que estão há distâncias que variam entre 200 metros e 1,5 quilômetros. Três dos sete assentamentos precários de origem da população que hoje reside no conjunto Prestes Maia, foram selecionados para a análise comparativa das condições de mobilidade e acesso aos serviços de saúde, esta comparação pode ser vista na Tabela 3.

¹² Este atendimento não é universal nem homogêneo, cerca de 1/3 da população moradora do Prestes Maia não conta com este serviço e, da mesma maneira, nem todas as famílias provenientes de um determinado assentamento precário recebem a visita das Agentes de Saúde.

¹³ EE Odylo Costa Filho, EE Prof^o Rener Caram, EE Padre Agnaldo Sebastião Vieira, EMEIEF Sacadura Cabral - Maria Delphina C. Neves, EE Prof^a Cristina Fittipaldi, EE Prof^a Ordânia Janone Crespo; e as creches Valparaíso - Prof^a Laura Dias Camargo, Instituição Assistencial e Educacional “Amélia Rodrigues”, Centro Educacional Criança Feliz, Meimei Educação e Assistência.

tabela 3 – Comparação dos indicadores de acesso ao serviço de transporte (conjunto Prestes maia x assentamentos precários)

Conjunto e Assentamentos	Distância Média Aproximada local de moradia e ponto de ônibus (metros)	Número de linhas disponíveis	Nº de linhas disponíveis para o centro da cidade	Tempo de espera pelo ônibus no ponto (minutos)	Tempo de viagem até o centro da cidade (minutos)	Tempo Total (horas)
Prestes Maia	300	4	4	20	20	0h40
Maurício de Med.	500	2	2	30	35	1h05
Espírito Santo	1000	2	2	35	40	1h15
Jardim Cristiane	400	4	4	25	25	0h50

Fonte das informações: Entrevistas realizadas com representantes dos assentamentos precários (mai/ago, 2011). Verificação das distâncias com aporte no software ArcGIS 9.2.

Maurício de Medeiros

O assentamento precário Maurício de Medeiros, classificado como favela pelo PMH, localiza-se na porção sudeste do município de Santo André, área de grande concentração de assentamentos precários (Mapa 3). Em 2002 o assentamento contava com 148 domicílios (DEHAB apud PSA, 2006), tendo sofrido intervenções pontuais de urbanização e a realocação de 120 famílias para o conjunto Prestes Maia, em 2003. No que se refere aos serviços de transporte, o assentamento é atendido por uma linha de ônibus intermunicipal e uma de ônibus municipal, que leva ao Terminal Vila Luzita, onde é possível realizar gratuitamente transferência para linhas que ligam ao centro da cidade.

A Tabela 3 (p.13) mostra que, de maneira geral a população realocada do assentamento Maurício de Medeiros para o conjunto Prestes Maia obteve significativos ganhos locais expressos pela ampliação da oferta de linhas de ônibus, assim como acesso facilitado aos serviços de saúde. A mudança para o conjunto trouxe para algumas famílias antes moradoras do assentamento o benefício do atendimento pelo PACS, vinculados às UBS Vila Guiomar e UBS Vila Palmares. De acordo com relatos do representante entrevistado, atualmente o acesso a Hospitais e Unidades de Saúde é mais fácil para as famílias. O número de escolas (estaduais, municipais e creches) disponíveis para essa população também foi ampliado consideravelmente, uma vez que no entorno do assentamento precário havia três equipamentos de educação e na passagem para o conjunto essa oferta se amplia

para dez. Contudo, destaca-se das falas da população o arrefecimento do diálogo entre moradores e poder público, diálogo esse bastante presente no início das intervenções no assentamento Maurício de Medeiros e na fase de realocação das famílias para o conjunto. De acordo com as entrevistas, este canal de participação e diálogo vêm se retraindo ao longo dos anos.

Espírito Santo

O assentamento precário Espírito Santo localiza-se na porção sudeste do município de Santo André. Classificado como favela, o assentamento apresenta uma área consolidável com necessidade de remoção, onde existiam 909 domicílios em 2000. Uma outra parte da favela, com mais 600 domicílios, está em área de aterro sanitário e é considerada como não consolidável (PMH, 2006). Enquanto a área de aterro sofreu intervenções pontuais, a porção consolidável contou com ações de urbanização. Em 2008, 40 famílias foram realocadas para o conjunto Prestes Maia.

A comparação do acesso aos serviços no assentamento Espírito Santo e no conjunto (Tabela 3) aponta para importantes ganhos locais, evidenciados pelo aumento da oferta de linhas de ônibus municipais e na redução do tempo de espera e de viagem ao centro da cidade. O número de escolas públicas disponíveis também se amplia na passagem da população para o conjunto, contando agora com 10 equipamentos de educação. Ressalva-se que não havia nenhuma creche a disposição das mães nas proximidades do assentamento, enquanto no entorno do conjunto Prestes Maia existem quatro creches num raio de 500 metros. A população realizava viagens a pé, por motivações econômicas, e tinham como principal destino o centro da cidade para a realização de compras, passeios e “bicos”. Pela grande distância do assentamento a estas localidades, os gastos com transporte eram elevados. Uma vez no conjunto habitacional, esta despesa é consideravelmente reduzida já que os moradores optam por realizar suas viagens a pé tendo como motivação a proximidade dos locais de trabalho, estudo, comércio e lazer, “é possível caminhar para todos os lugares”.

Neste caso devem ser cuidadosamente mensuradas as consequências da mudança de localidade no que se refere ao acesso ao serviço de atenção básica a saúde, uma vez que no assentamento

Espírito Santo a totalidade das famílias contava com o atendimento dos Agentes Comunitários de Saúde, através do PSF móvel e posteriormente através do PSF Cidade São Jorge. No Conjunto Prestes Maia, o atendimento realizado pelas ACS não contempla todas as famílias, resultando na perda do serviço para algumas daquelas originárias do assentamento Espírito Santo. Em contrapartida, a oferta de UBS e sua proximidade se ampliam. Uma análise deste quadro permite avaliar que as famílias perdem o serviço de prevenção e promoção a saúde, assim como o acompanhamento longitudinal realizado pela equipe do PSF, retornando dessa maneira à lógica hospitalocêntrica, marcada pela busca do atendimento quando os sintomas e/ou doenças já estão presentes, e à situação de longa espera para o atendimento e marcação de consultas. Por fim, cabe ressaltar que no núcleo de origem grande parte da população trabalhava nos bairros Jardim e Campestre, na área de comércio, serviços domésticos e fábricas da região. Com a passagem para o conjunto habitacional Prestes Maia, os trabalhadores se aproximaram de seus locais de emprego, podendo inclusive realizar o trajeto a pé, dada a proximidade.

Jardim Cristiane

Classificado como favela, o assentamento precário Jardim Cristiane contava com 853 domicílios em 2002 (PMH, 2006). Localizado na região sudoeste do município (Mapa 3) o assentamento é considerado pelo PMH (2006) como consolidável com necessidade de remoção, tendo sido parcialmente urbanizado pelo poder público municipal, ocasião em que 40 famílias foram deslocadas para o conjunto habitacional Prestes Maia, em 2007.

As principais mudanças referentes à acessibilidade da população antes moradora do assentamento Jardim Cristiane (Tabela 3) estão concentradas no acesso aos serviços de saúde e educação, consideravelmente mais próximos e de maior qualidade no caso do atendimento à saúde. A comparação entre a oferta de escolas públicas no assentamento e no conjunto Prestes Maia aponta um número equivalente de escolas ofertadas à população, no entanto, no conjunto as escolas são mais próximas, estando a uma distância máxima de 500 metros do local de moradia. A situação da oferta do serviço de transporte municipal pouco se alterou, porém a população passou a usufruir das linhas intermunicipais que não atendiam ao assentamento.

No assentamento, grande parte dos moradores realizavam viagens a pé para o centro da cidade, por razões econômicas, e também para as escolas estaduais e municipais próximas, dada a ausência de alternativas de transporte. Agora, esta população continua a realizar viagens a pé, mas dessa vez motivadas pela proximidade com os pontos de comércio, lazer, saúde e educação. As condições de conforto e segurança são consideradas melhores nos ônibus das linhas municipais que atendem o conjunto habitacional em comparação com as linhas que serviam o assentamento Jardim Cristiane.

Destaca-se neste caso, o intenso processo participativo que permeou as ações de urbanização, a remoção das famílias e sua entrada no conjunto habitacional. O corpo técnico e as famílias permaneceram em constante contato e estas acompanharam as obras e organizaram a distribuição das famílias nos apartamentos, entre outras escolhas. Esse processo resultou na grande satisfação dos moradores, na ampliação do sentimento de “pertencimento à cidade” e a tomada de consciência dos direitos e deveres como cidadãos. Não obstante, a população moradora do conjunto Prestes Maia tem ainda algumas demandas, sendo uma das principais queixas a ausência do poder público, EMHAP e SEMASA, na resolução de questões técnicas como a construção de garagens, espaços de lazer no interior do conjunto, individualização do fornecimento de água para os apartamentos, e a urgência da construção de uma passarela para a travessia da Avenida Prestes Maia. Uma das entrevistas, realizada com o síndico de um dos blocos, aponta a dificuldade em estabelecer contato e parceria com a Prefeitura, além do descaso com as queixas dos moradores, que recorrentemente recebem “a porta na cara” e não são atendidos. Em desabafo o síndico coloca que “esperava mais participação da Prefeitura”.

Conjunto habitacional Alzira Franco

O conjunto habitacional Alzira Franco¹⁴ vem sendo construído desde o início da década de 2000. De 2003 a 2010 ocorreram cinco fases de entrega de unidades habitacionais, totalizando 624 UHs entregues para os moradores da favela Capuava, vizinha ao Conjunto

¹⁴ O conjunto habitacional Alzira Franco está dividido em três áreas, Alzira Franco I, II, e III; a cada uma corresponde, respectivamente, o seguinte número de unidades habitacionais entregues: 136 UHs, 448 UHs e 40 UHs, restando ainda serem entregues mais 441 UHs na área II.

Alzira Franco, e para famílias originárias das favelas Capuava Unida e Gamboa. Em março de 2010, mais 441 UHs estavam em fase de licitação e construção¹⁵, a fim de atender a totalidade da população dessas duas favelas.

O conjunto localiza-se na porção leste de Santo André, próximo à divisa do município de Mauá, foi construído na margem da Avenida do Estado, principal via metropolitana do município. É servido por quatro linhas municipais de ônibus, enquanto a estação de trem (CPTM) mais próxima (Estação Capuava, no município de Mauá) está a aproximadamente dois quilômetros de distância, não havendo linhas de ônibus que levem ao local. A população moradora do Alzira Franco dispõe de três UBS a distâncias que variam de 500 metros a 1,5 quilômetros. A USF Jardim Sorocaba conta com uma equipe do PSF, porém sua área de atuação não chega a alcançar os moradores do conjunto. A UBS Capuava possui dez ACS que atendem parte das famílias moradoras do núcleo habitacional Capuava; seu atendimento também não beneficia a população do conjunto Alzira Franco (**ver Mapa 5, CADERNO DE IMAGENS, p. 329**). A oferta de escolas públicas¹⁶ nos arredores do conjunto é formada por três escolas municipais de ensino infantil e fundamental e uma escola estadual, a distâncias que variam de 200 a 800 metros.

Gamboa

O assentamento precário Gamboa, classificado como favela pelo PMH (PSA, 2006), está localizado na porção centro-sul do município de Santo André (Mapa 3). Em 1998, segundo pesquisa da DEHAB, possuía 585 domicílios em uma área não consolidável de 33.000 m². O assentamento é atendido por quatro linhas de ônibus municipais e todas levam ao centro da cidade. Além disso, encontra-se próximo à Avenida Pereira Barreto, eixo de circulação do Corredor Metropolitano ABD. A UBS mais próxima do Gamboa encontra-se a um quilômetro de distância e não conta com equipes do PSF nem com o PACS. A USF mais próxima (USF Vila Linda) encontra-se a mais de dois quilômetros

¹⁵ Em visita de campo, realizada em julho de 2011, constatou-se que parte destas unidades, apesar de já construídas, ainda não foram entregues. A placa da prefeitura com informações da obra indica seu término em 05/05/2010, fato que não ocorreu até a data da visita.

¹⁶ EMEIEF Augusto Boal; EMEIEF Parque Erasmo – Luiz Gonzaga; EMEIEF Alzira Franco – Cidade Takasaki e EE Joaquim Lúcio Cardoso Filho.

e a área de atuação da equipe do PSF não compreende o assentamento. No que se refere as escolas públicas¹⁷, estas distam cerca de 1,5 km ou mais do assentamento. São cinco as mais utilizadas, das quais três são escolas estaduais e duas escolas municipais de ensino médio e fundamental.

A análise da Tabela 4 demonstra que não houve ganho significativo no acesso ao serviço de transporte por parte da população originária do assentamento precário Gamboa. Apesar de estar em uma localidade privilegiada do ponto de vista da oferta de transporte público, o conjunto Alzira Franco não conta com linhas que circulem em seu interior, levando os moradores a longas caminhadas para acessar os pontos de ônibus.

tabela 4 – Comparação dos indicadores de acesso ao serviço de transporte (conjunto Alzira Franco x assentamento precário Gamboa)

Conjunto e Assentamentos	Distância Média Aproximada local de moradia e ponto de ônibus (metros)	Número de linhas disponíveis	Nº de linhas disponíveis para o centro da cidade	Tempo de espera pelo ônibus no ponto (minutos)	Tempo de viagem até o centro da cidade (minutos)	Tempo Total (horas)
C.H. Alzira Franco	600	4	3	25	20	0h45
Gamboa	550	4	4	30	25	0h55
Fonte das informações: Entrevistas realizadas com representantes dos assentamentos precários (mai/ago,2011). Verificação das distâncias com aporte no software ArcGIS 9.2.						

A entrevista ao representante da comunidade apontou que grande parte dos postos de trabalho ocupados pela população permanece próximo ao assentamento; a distância entre as duas localidades (aproximadamente 4,5 quilômetros, em linha reta) e a ausência de uma linha de ônibus que as interliguem diretamente dificulta o acesso aos locais de trabalho de parte da população moradora do conjunto. Melhorias na logística das linhas municipais, incluindo rotas mais diversificadas, minimizariam as residuais dificuldades de mobilidade dessa população. A análise do Mapa 5, sob o aspecto do acesso a atenção básica a saúde, apresenta um quadro de isolamento territorial do conjunto Alzira Franco em relação ao atendimento pelos programas PSF e PACS, uma vez que está rodeado de áreas assistidas por equipes destes programas sem, no entanto, estar inserido nelas.

¹⁷ EE Dr. Luiz Lobo Neto; EE Prof^a Hermínia Lopes Lobo; EE Dr. Celso Gama; EMEI-EF Jardim Estela – Fernando Pessoa e EMEIEF Vila Dora – Padre Fernando Godat.

Conjunto habitacional Guaratinguetá

A construção do conjunto habitacional Guaratinguetá está prevista no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida¹⁸. O projeto inicial previa a construção de 550 unidades habitacionais¹⁹ destinadas à população que será realocada dos assentamentos precários Jardim Irene e Espírito Santo. O conjunto será instalado na Avenida Guaratinguetá, em localidade bastante próxima ao conjunto habitacional Alzira Franco, anteriormente analisado. Assim para comparação do acesso aos serviços de transporte e saúde na área de origem da população e no conjunto Guaratinguetá toma-se como parâmetro a mesma oferta verificada para o conjunto Alzira Franco.

Jardim Irene

O assentamento precário Jardim Irene, localizado na região sudoeste do município de Santo André (Mapa 3), caracteriza-se por sua topografia acidentada e altas declividades (superiores a 30%), apresenta fundos de vales aterrados e ocupados e encostas tomadas por moradias, entulho e lixo. As características topográficas, associadas a ocupações informais, executadas com materiais de baixa qualidade e sem serviço de saneamento básico e sistema viário de acesso, compõem uma situação de áreas de riscos (enchentes e deslizamentos), sobretudo nos períodos de chuva. As cinco áreas do Jardim Irene totalizam 226.000 m², onde se distribuem 1.651 domicílios (DEHAB, 2005 apud PSA, 2006). As obras de urbanização no local tiveram início em março de 2010 e abrangem a readequação de lotes, a abertura de ruas e a contenção de encostas. Além disso, a intervenção acarretará na realocação de 500 famílias para o “Conjunto Residencial Guaratinguetá”.

No que se refere ao acesso aos serviços de transporte, os

¹⁸ Santo André foi o primeiro município da Região do Grande ABC a aderir ao Programa MCMV e a apresentar projetos à CEF. A adesão ocorreu em abril de 2009 e os primeiros contratos, referentes à construção de 352 unidades habitacionais (Jupiá e Londrina), foram assinados em setembro de 2009, com previsão de conclusão das obras em novembro de 2011. Cerca de 9 mil UHs estão protocoladas e parte destas tem seus projetos sendo analisados pela CEF.

¹⁹ De acordo com declaração do Secretário de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SDUH), em abril de 2011, o projeto foi modificado contemplando agora 880 apartamentos (Rede Bom Dia, 2011). De acordo com informações fornecidas pelo gabinete da SDUH, o Conjunto habitacional Guaratinguetá está “em fase final de aprovação e início de contratação pela CEF”.

moradores do Jardim Irene tem à sua disposição apenas uma linha de ônibus municipal (AL 133), cujo ponto encontra-se a uma distância aproximada de 800 metros do assentamento. Esta linha leva ao Terminal Vila Luzita, onde é possível acessar outras linhas que levam a diversos pontos da cidade. A sistematização das informações, levantadas a partir das entrevistas realizadas com representantes do Jardim Irene, encontra-se na Tabela 5.

tabela 5 – indicadores de acesso ao serviço de transporte (jardim irene)

Distância assentamento x ponto de ônibus	800 metros
Nº de linhas de ônibus municipais disponíveis	1
Nº de linhas de ônibus municipais disponíveis para o centro da cidade	0
Tempo médio de espera no ponto de ônibus	15 minutos
Tempo de viagem ao Terminal Vila Luzita	10 minutos
Tempo de viagem Terminal - Centro da cidade	25 minutos

O serviço de atenção básica à saúde no Jardim Irene caracteriza-se pela existência de uma USF. Contando com 10 Agentes de Saúde, a Equipe do PSF atende à totalidade das famílias do assentamento. A oferta de escolas públicas²⁰ é composta por duas escolas estaduais e duas creches municipais a distâncias que variam de 500 metros a dois quilômetros. O reassentamento de parte das famílias moradoras do Jardim Irene para o conjunto Guaratinguetá implicará em significativos ganhos do ponto de vista do acesso ao transporte público e da oferta de equipamentos de educação. Por outro lado, essa população, que é integralmente assistida pela equipe do PSF Jardim Irene, perderá o benefício desse atendimento, caso o projeto de realocação das famílias não contemple a construção de uma nova USF no local ou mesmo a ampliação das equipes do PSF e PACS já existentes nos arredores do novo conjunto.

²⁰ EE Paulo Emílio Salles Gomes; EE Prof^o Waldomiro Guimarães; Creche Cata Preta; Creche Guarará – Prof^o. Jorge Guimarães L. Da Costa.

Programa Minha Casa Minha Vida: estruturação espacial e consequências locais

Lançado em 2009²¹, o PMCMV teve como meta a provisão de um milhão de moradias para famílias com renda até 10 salários mínimos numa parceria entre estados, municípios e iniciativa privada, através de um investimento de R\$ 34 bilhões. Para a segunda fase do Programa, lançada em 2010, essa meta inclui a construção de mais dois milhões de moradias até 2014 (IPEA, 2011). Neste Programa o ente federado pode desempenhar o importante papel de doação de terrenos e desoneração tributária, sendo este um dos critérios de priorização dos projetos pela Caixa (ROLNIK, 2010). No caso de doação de terrenos destinados à construção de HIS, espera-se que sejam bem localizados, em áreas consolidadas, com oferta de infraestrutura e serviços públicos essenciais, garantindo assim localização adequada às classes de baixa renda, otimizando o uso da infraestrutura já implantada, reduzindo os gastos com deslocamentos e fazendo cumprir a função social da propriedade²². A produção habitacional no âmbito do PMCMV em Santo André prevê a construção de 12 conjuntos habitacionais, totalizando cerca de 2.800 UHs, com recursos provenientes do PAC 2²³, conforme mostram a Tabela 6

²¹ O Programa MCMV foi lançado pela MP nº 459/2009 a qual se tornou Lei nº 11.977 no mesmo ano. Esta Lei foi modificada pela MP nº 510/2010 e convertida em nova Lei nº 12.424 em 2011 (IPEA, 2011).

²² Algumas das ZEIS B e ZEIS C delimitadas pelo município de Santo André foram destinadas à construção de habitações no escopo do PMCMV, é o caso dos conjuntos Guaratinguetá, Londrina, Juquiá e Caminho dos Vianas. O conjunto Avenida dos Estados, por sua vez, será edificado em uma Área Pública Oriunda de “Dação em Pagamento”, os demais Conjuntos se darão em terrenos não pertencentes ao Banco de Terras do município.

²³ Informações fornecidas pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SDUH) da PSA em 30 de abril de 2010.

Tabela 6 – Produção habitacional (PMCMV)

ÁREA DA CIDADE	CONJUNTO	AREA TOTAL (m ²)	SOLICITAÇÃO GIDUR- CEF	UH
Eixo Nordeste	R. Guaratinguetá	30.916,00	-	180
	R. Guaratinguetá	53.090,00	-	90
	Av. Nova Zelândia	24.300,00	99/2010	700
	Av. Dos Estados	30.517,55	1240/2009	300
Leste	Alagoas	1.235,90	-	40
Sul	Caminho dos Vianas	8.823,00	1238/2009	200
	Caminho dos Vianas	590,00		
Sudoeste	João Ducin	8.530,00	206/2010	40
	Oswaldo Cruz	1.664,00	206/2010	80
	Okinawa	5.696,00	206/2010	80
	Londrina	7.319,43	1458/2009	220
	Juquiá	4.537,39	1458/2009	132
Norte	Santa Branca	3.100,00	97/2010	80
	Alemanha	1.488,41	96/2010	140
	Alemanha	3.647,20	96/2010	100
Fonte: SDHU (PSA, abr/2010)				

A análise da distribuição espacial dos conjuntos do PMCMV (Mapa 3) demonstra que a maior oferta por moradia se dará no eixo nordeste do município, onde serão construídas 1.800 UHs (cerca de 64% da produção). A região que apresentará a segunda maior oferta de novas moradias, 552 UHs, é aquela localizada a aproximadamente 3,5 quilômetros a sudoeste do centro da cidade. A avaliação da localidade permite dizer que se trata de uma boa posição no interior da malha urbana para a construção de Habitação de Interesse Social, já que a região possui o sistema de transporte consolidado e satisfatório, estando próxima a Avenida Pereira Barreto, eixo de circulação do Corredor ABD; além de considerável oferta de UBS e USF. Esta área encontra-se dois quilômetros a nordeste da área de maior concentração de assentamentos precários do município (**ver Mapa 6, CADERNO DE IMAGENS, p. 330**) sendo portanto uma localização atraente para a realocação de famílias moradoras de assentamentos precários próximos. Já as porções sul e leste de Santo André, onde se localizam mais de 90 assentamentos precários, contarão com apenas 240 UHs. Dessa forma, não estará sendo criado número significativo de oportunidades de moradia nas porções mais precárias do território andreense e que apresentam o maior crescimento populacional no período de 1991 a 2000. Por fim, 220 UHs serão construídas na área norte do município,

nos conjuntos Alemanha e Santa Branca, em local próximo ao centro da cidade, à Avenida dos Estados (500 metros) e com infraestrutura de transporte consolidada.

Considerações finais

Desde o período BNH, são observadas mudanças no padrão de localização dos conjuntos habitacionais, passando pelas experiências municipais até alcançar o PMCMV. Passamos de grandes conjuntos localizados nas bordas do município (década de 1980) para uma fase de grande enfrentamento da questão das favelas e carência de habitação, resultando em conjuntos construídos próximos às áreas atendidas pelas ações de urbanização de favela (Mapa 6). As experiências de realocação analisadas no conjunto Prestes Maia, apontam para significativos ganhos de renda real por parte da população, o que justifica o esforço em manter as famílias próximas aos seus locais de origem (Sacadura Cabral, Quilombo, Tamarutaca e Gonçalo Zarco) e em localidade consolidada e privilegiada do tecido urbano, trazendo benefícios às famílias reassentadas originárias de regiões mais distantes da cidade (Maurício de Medeiros, Jardim Cristiane e Espírito Santo).

A escassez de recursos municipais para os programas sociais, que marca o início da década de 2000, torna mais lentas as ações e dificulta a ampliação do atendimento ao conjunto dos assentamentos precários do município. Ainda assim, significativo número de UHs é erigido na cidade. O conjunto habitacional Alzira Franco, representa por um lado a consolidação da localização das famílias provenientes dos assentamentos Capuava e Capuava Unida, e por outro um deslocamento de cerca de 4,5 km (sentido leste-oeste) de parte da população moradora do assentamento Gamboa. Para estes últimos, as condições de acesso ao transporte público municipal pouco se alterou e esta mudança não foi necessariamente positiva. O que poderia representar um ganho locacional, não o é dada a falta de planejamento dos itinerários dos ônibus, que não circulam no interior do conjunto. Essa dificuldade se reflete também no acesso às oportunidades de emprego, que permanecem concentradas na região próxima ao local de origem (Gamboa). A inexistência de uma linha de ônibus que interligue as duas localidades promove custos adicionais de acessibilidade para essa população. Como posto por Harvey (1980, p.51), a não criação de condições adequadas de mobilidade

para as classes de renda mais baixas “pode significar uma distribuição regressiva de renda bastante substancial num sistema urbano em rápida mudança”. É preciso destacar ainda a inexistência do atendimento dos PSF e PACS no interior do conjunto Alzira Franco, uma vez que quase todo seu entorno conta com a visita de agentes de saúde. Com efeito, observa-se o não dimensionamento do serviço para atender a nova demanda gerada pela chegada dos moradores do conjunto.

Por fim, a década de 2010 e a implementação do PMCMV traz uma importante demonstração de uso dos instrumentos urbanísticos contidos no Plano Diretor como é o caso da destinação de ZEIS B e ZEIS C e outras áreas pertencentes ao Banco de Terras para construção de HIS, possibilitando, em certa medida, a ampliação do acesso à terra bem localizada para a população de baixa renda, garantindo às famílias não apenas o direito à moradia, mas também à cidade e seus recursos essenciais. Ao observar a configuração espacial dos conjuntos do PMCMV (Mapa 6), é possível considerar que não se trata de uma repetição das práticas do BNH, ao menos no que se refere à localização no tecido urbano. O próprio conjunto habitacional Guaratinguetá será construído em uma ZEIS C. Entende-se que a criação de oportunidades de moradias em pontos distantes da região de origem da população exige das famílias uma adaptação às novas condições impostas, e pressupõe o rompimento dos vínculos sociais e daqueles estabelecidos com o território. Neste sentido é importante que, caso a oferta habitacional não seja possível próxima ao local de moradia original da população, sejam criadas, concomitantemente à construção das habitações, condições para que as famílias se adaptem o mais rapidamente possível à sua nova posição dentro do espaço urbano, de forma a gerar substancial redistribuição de renda real para essa população.

Tanto ao longo das duas últimas décadas quanto na projeção dos novos empreendimentos, um maior número de oportunidades habitacionais deveria ter sido criado na porção sul do município. A não criação de oportunidades habitacionais nessa região da cidade significará que sempre que uma ação de urbanização demandar a realocação de famílias, essas terão que se deslocar para pontos distantes de seu local de moradia atual, como foi o caso de grande parte das experiências aqui analisadas (Espírito Santo, Maurício de Medeiros, Gamboa e Jardim Irene). A alocação dos recursos no sistema urbano sofre forte influência do processo político (HARVEY, 1980), de maneira que este deve ser usado como forma de alavancar

as vantagens locacionais dos equipamentos e serviços em relação à moradia social. Para que uma vantajosa alocação de recursos seja posta em prática, faz-se necessária a ampliação e a manutenção de espaços de participação e canais de comunicação entre a população, o poder público municipal e demais agentes. Aponta-se a necessidade de aprofundar a investigação acerca da evolução/retrocesso dos canais de participação social nas ações de urbanização de favelas, de realocação das famílias e de sua existência nos conjuntos habitacionais. Nota-se, a partir das entrevistas, a redução destes espaços, trazendo como consequência a carência do que Harvey (1980) chama de “recursos para competir com sucesso”, ou seja, impõe-se a necessidade de redistribuição do poder através da inserção e ampliação dos espaços de participação daqueles que historicamente contribuem para que Santo André seja uma cidade socialmente mais justa.

Referências bibliográficas

AZEVEDO, Sérgio de. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, A. L. (Org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras**. Rio de Janeiro: FINEP/CEF, 2007.

_____. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, n.4, out/dez, 1988.

BONDUKI, N. G. **Origens da Habitação Social no Brasil**: O caso de São Paulo (1930-1954). Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

CARDOSO, A.L.; RIBEIRO, L.C. de Q. (coords.). **A municipalização das políticas habitacionais: uma avaliação da experiência recente (1993-1996)**. Relatório de Pesquisa, IPPUR/UFRJ - FASE, 1999.

CARDOSO, Derla. Avenida Guaratinguetá vai ganhar 880 apartamentos. **Rede Bom Dia**, ABCD, 29, mai, 2011. Disponível em: <<http://www.redebomdia.com.br>>. Acesso em: jun., 2011.

DENALDI, Rosana. **Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

_____. Santo André: urbanização de favelas e inclusão social. **Ambiente Construído**, Porto Alegre Ambiente Construído, Porto Alegre, v. 4, n. 4, p. 7-20, out./dez. 2004.

GOMIDE, Alexandre de A.; LEITE, Sabina K.; REBELO, Jorge. Transporte público e pobreza urbana: um índice síntese de serviço adequado. **Texto para**

dicussão, n.1209, p. 1-49, ago, 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2006/td_1209.pdf>. Acesso em: jul. 2011.

GUIDES, Fátima R. M. **Moradias urbanas em Santo André (1900-1950):** caracterização da arquitetura popular e seus meios de produção. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2008.

HARVEY, David. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980.

IBGE. Sistema IBGE de Recuperação Automática. **Censo demográfico 1940-1991**. Rio de Janeiro: IBGE, 1950-1997. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/>>. Acesso em: maio 2011.

IBGE. Sistema IBGE de Recuperação Automática. **Censo demográfico 2000:** características da população e dos domicílios: resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2001. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/>>. Acesso em: maio 2011.

IBGE. Sistema IBGE de Recuperação Automática. **Censo demográfico 1991-2000-2010**. In: IBGE. Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA. Rio de Janeiro, [200-]. Disponível em:

<<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/>>. Acesso em: maio 2011.

IMAGEM. Street Base, 2008.

KLINK, Jeroen.J. **A cidade-região:** regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento urbano no Brasil. IN: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. A. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2009.

_____. **Enfrentando desafios:** a política desenvolvida pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo 1989/1992. Tese (Livre docência), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

_____. **Habitação e Cidade**. 2.ed. São Paulo: Atual, 1997.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Q. **Dos Cortiços aos Condomínios Fechados:** As formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

ROLNIK, Raquel (Org.). **Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida?** Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

SANTO ANDRÉ, Câmara Municipal. **Lei Orgânica do Município**, de 02 de abril de 1990. Câmara Municipal de Santo André. Disponível em: www.cmsandre.sp.gov. Acesso em: out. 2010.

_____. Lei nº 8.696 de 17 de dezembro de 2004. **Institui o novo Plano Diretor do município de Santo André**. Câmara Municipal de Santo André. Disponível em: www.cmsandre.sp.gov. Acesso em: out. 2010

SANTO ANDRÉ, Prefeitura. **Plano Municipal de Habitação**. Santo André, 2006.

_____. **Sumário de dados 2008**: Ano base 2007. Santo André, 2008.

Impactos da produção habitacional contemporânea na Região Metropolitana de Goiânia: dinâmica, estratégias de mercado e a configuração de novas espacialidades e centralidades

*Aristides Moysés
Débora Ferreira Cunha
Elcileni de Melo Borges
Tule César Barcelos Maia*

Introdução

Este trabalho é resultado da pesquisa que vem sendo desenvolvida no âmbito do Termo de Referência Nacional: *As Formas de Provisão da Moradia e seus Impactos na Reconfiguração Socioespacial das Metrôpoles* (Observatório das Metrôpoles – INCT/CNPq), e do Projeto Local do Núcleo Goiânia: *Mapeamento da produção imobiliária (formal e informal) na Região Metropolitana de Goiânia: estudos de segregação residencial* (Edital Universal CNPq nº 02/2009). Apresenta uma análise preliminar de dados empíricos sobre a questão habitacional na Região Metropolitana de Goiânia, considerando, sobretudo, a provisão habitacional de interesse social a partir da segunda metade dos anos 2000, e, de forma mais ampla, a produção ao chamado “segmento econômico” – denominação dada pelo mercado imobiliário à crescente produção de “imóveis residenciais com valores de até R\$200.000,00, destinado às famílias com renda entre 3 e 10 salários mínimos” (SHIMBO, 2010). Tem como objetivo evidenciar os primeiros impactos da nova política habitacional na re-configuração urbana e socioespacial da metrópole goianiense.

Procura-se evidenciar como a reestruturação da política habitacional, a elevação da renda dos trabalhadores, e as transformações no circuito imobiliário nos anos recentes têm possibilitado a ampliação

do acesso das classes de menores rendas ao mercado formal de moradia e a inflexão no atendimento habitacional em favor dos estratos populares.

A partir da criação do Ministério das Cidades em 2003, da implementação do Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS (BRASIL, 2005), da exigência legal aos bancos para investir 65% dos recursos da poupança em habitação (Resolução do Banco Central), da abertura de capitais imobiliários na bolsa de valores, das alterações no financiamento e subsídio habitacional¹, e em decorrência de um conjunto de medidas adotadas, dando maior segurança jurídica aos contratos (BRASIL, 2004), houve uma forte ampliação dos subsídios e de todas as fontes de recursos do Sistema Financeiro Habitacional² (oriundos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, Fundo de Arrendamento Residencial, Fundo de Desenvolvimento Social, Fundo de Amparo ao Trabalhador, Orçamento Geral da União, Caixa Econômica Federal e Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo), assim como da produção para a classe média.

A partir de 2007, com o lançamento dos programas populares (Programa de Aceleração do Crescimento - Habitação, Programa Minha Casa Minha Vida, Programa Crédito Solidário) e a injeção de grande soma de recursos governamentais na política habitacional, a iniciativa privada se viu atraída para a produção habitacional ao “segmento econômico” – e, praticamente, todas as grandes empresas passaram a atuar neste segmento, mesmo as especializadas na produção de alto luxo.

De modo especial, o dinamismo do mercado imobiliário goiano e goianiense, tendo como foco a habitação de interesse social, vêm chamando a atenção dos empresários e analistas do setor, em vista do desempenho local acima da média das demais unidades da federação em vários programas e modalidades, como se observa a seguir:

- No âmbito das **contratações do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)**, em termos proporcionais (considerando a meta estabelecida), o Estado de Goiás em junho de 2010 deteve o 1º lugar em desempenho (com 27.000 unidades habitacionais contratadas ou 97,8% da meta estipulada de 27.613 unidades

¹ Conforme a Resolução 460/2004 do Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)

² Discussão encampada por Bonduki (2009) e Cardoso e Leal (2009)

para até o final do ano). Em 2011, em termos proporcionais Goiás ficou em 2º lugar (superou a meta em mais de 30%) e em termos absolutos foi o 4º **melhor desempenho do país** – apenas cinco Estados concentraram 55% das contratações do PMCMV: São Paulo, com 87,5 mil Unidades Habitacionais (UH), Minas Gerais (49 mil UH), Paraná (41 mil UH), **Goiás (39,5 mil UH)** e Rio Grande do Sul (36 mil UH); à frente inclusive do Rio de Janeiro (34 mil UH), Santa Catarina (20 mil UH) e Bahia (21 mil UH). No PMCMV 2, Goiás também foi campeão de avanços do ritmo de contratação, alcançando **88 mil unidades contratadas** (Fonte: CAIXA, 2010 e Valor Econômico, 02/03/2012);

- Nas **contratações do Crédito Solidário** (crédito habitacional destinado a famílias de baixa renda organizadas em associações, cooperativas, sindicatos ou entidades da sociedade civil organizada, com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social), Goiás também alcançou a posição de líder nacional em setembro de 2010: **3.240 unidades habitacionais contratadas**, ultrapassando os Estados do Rio Grande do Sul e São Paulo que eram os primeiros colocados (com 2.935 UH e 2.082 UH contratadas, respectivamente³) (Fonte: Secretaria Nacional de Habitação/MCidades);
- No balanço de um ano do **Programa de Aceleração do Crescimento 2**, Goiás aparece como o Estado que mais contratou recursos do programa **PMCMV**, na seleção de municípios com mais de 150 mil habitantes (e **99% de execução**), sendo que entre as capitais brasileiras, **Goiânia também ocupa o 1º lugar no ranking de maior execução, com 96% de execução** (Fonte: Folhapress, 08/03/2012);

Na distribuição dos recursos habitacionais no território goiano, em todos os programas e modalidades, o destaque é o maior volume de contratações nos municípios do Entorno do Distrito Federal e na Região Metropolitana de Goiânia, as duas maiores aglomerações do Estado.

A Região Metropolitana de Goiânia, atualmente composta por 20 municípios (a última alteração ocorreu em março de 2010 por meio da Lei Complementar nº. 078/2010) e uma população de 2.141.173 habitantes, conforme dados do Censo Demográfico de 2010, aumentou

³ O detalhamento dos dados pode ser visto em Silva (2009).

sua participação no total da população estadual e continuou crescendo acima da média do Estado na década (taxa anual média de 2,23% contra 1,84% de Goiás), e internamente à metrópole, observa-se que a periferia cresceu muito acima do Núcleo Metropolitano (taxa anual média de 2,97% contra 1,77%)⁴, justificada, sobretudo, pelo movimento populacional em busca de moradia a custos mais acessíveis.

Nossos estudos, ainda em caráter preliminar, demonstram que o espaço da periferia da metrópole goiana, vem se tornando um *locus* privilegiado da ação do capital imobiliário e produção habitacional recente, motivado, sobretudo, pelo preço da terra que vai promovendo profundas mudanças na configuração desse espaço – conforme ilustra a Figura 3, com a localização dos novos empreendimentos habitacionais no espaço urbano de Goiânia e adjacências.

No debate nacional, estudiosos são unânimes em apontar que:

(...) a produção habitacional que vem sendo feita no âmbito do PMCMV, e de forma mais ampla no chamado “segmento econômico” habitacional no Brasil é, em grande parte, de péssima qualidade urbanística e arquitetônica. Não raramente os empreendimentos ficam em locais distantes dos centros urbanos, em áreas periféricas, implicando alto custo social (para implantação de infraestrutura, transporte, equipamentos e serviços urbanos) e má qualidade de vida. Frequentemente as implantações das unidades residenciais são inadequadas ao perfil dos terrenos. A produção arquitetônica também revela fragilidades dentre as quais: o dimensionamento reduzido das unidades, a não-otimização dos espaços de circulação, e inflexibilidade das plantas para os diferentes perfis familiares (WHITAKER FERREIRA e LEITÃO, 2011).

Conforme Aduino Cardoso, “a generalização do modelo de condomínio fechado, idealizado para o estilo de vida da classe média, e depois para estes empreendimentos reproduz o modelo de comunidade fechada, sem integração com a cidade” (CARDOSO, 2011). No entanto, no caso do PMCMV as áreas de lazer não são suficientes para o número de pessoas que moram ali, pois, no geral os conjuntos habitacionais são muito grandes, apesar de partirem da crítica que os conjuntos do Banco Nacional de Habitação eram demasiadamente gran-

⁴ Dados de Borges, Cunha e Moysés (2011)

des. Além disso, o Programa não cuidou da questão fundiária, não há um conjunto de instrumentos para controlar a especulação da terra, o que poderia ser evitado se os instrumentos do Estatuto da Cidade, que são de responsabilidade dos municípios, estivessem sendo usados.

Nas palavras de Mariana Fix (2011)⁵, trata-se da “urbanização sem cidade”, a expansão do capital financeiro no espaço urbano. “O PMCMV alçou a habitação a ‘problema nacional’ de primeira ordem, mas o definiu segundo os critérios do capital. O circuito imobiliário passou a responder diferentemente aos fluxos de crédito, às políticas urbanas e às lutas sociais, alimentando um circuito que procura maximizar os ganhos por meio de operações especulativas com a terra”. Ou, como aponta Lúcia Shimbo (2010), tem-se a normalização das práticas empresarias na produção do espaço urbano e segregação socioespacial, através do “empresariamento da produção habitacional”.

Outro aspecto que tem conexão com esse modelo da nova política habitacional é que a intensificação da construção de núcleos habitacionais nas franjas das cidades, distantes dos centros urbanos, força o poder público a estender a infraestrutura para uma área além da necessária, resultando em aumento do tempo e dos custos de deslocamento da população até o trabalho, escola ou lazer, e, conseqüentemente, maior impacto na mobilidade de transportes e circulação das cidades, além dos problemas sócio-ambientais.

Dinâmica do mercado imobiliário goiano

Tendo como pano de fundo o cenário econômico favorável: estabilidade monetária, crescimento da economia, recuperação do emprego formal, renda do trabalhador e consumo, mobilidade social (31,9 milhões de pessoas subiram das classes mais baixas para as classes B e C entre 2003 e 2008) e crescimento da taxa de expansão do crédito imobiliário, assistiu-se a estruturação de um cenário muito dinâmico à cadeia produtiva da construção civil brasileira. Da mesma forma, o mercado imobiliário goiano vive um dos seus melhores momentos e auge de expansão, para muitos analistas um *boom* imobiliário iniciado ao final de 2007.

Conforme dados da Associação do Mercado Imobiliário (ADEMI/

⁵ FIX, Mariana A. B. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. (tese de Doutorado). IE/UNICAMP, 01 de novembro de 2011; e ARANTES, P. F. e FIX, Mariana. **Minha Casa Minha Vida: o pacote habitacional**. (mimeo). In: www.correiodacidade.com.br/content/blogcategory/66/171

GO) compilados pela Câmara Brasileira de Indústria da Construção (CBIC), o mercado goianiense havia alcançado o pico de desempenho no ano de 1996 (pós Plano Real), o qual somente foi ultrapassado em 2003, arrefecendo novamente até meados 2007, quando então passou a exibir sucessivos recordes. Nas palavras dos empresários do setor, em termos de vendas de imóveis, o ano de 2011 foi *sui generis*, conforme os gráficos apresentados na Figura 1:

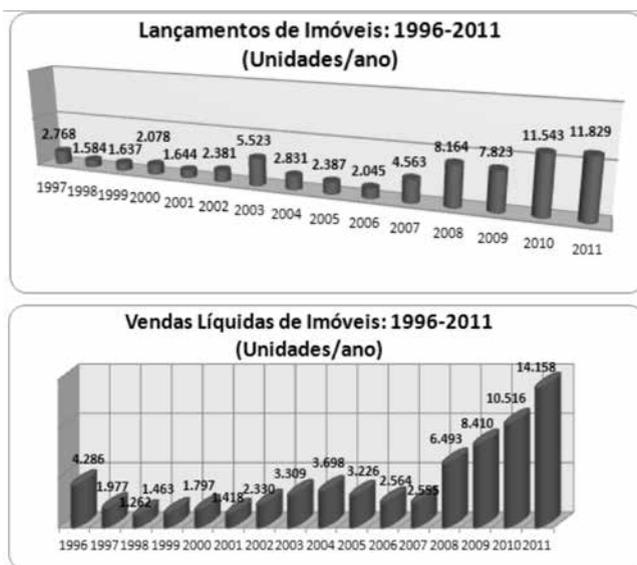


Figura 1 – Mercado Imobiliário em Goiânia e Aparecida de Goiânia
 Fonte: ADEMI/GO; Banco de dados CBIC. Elaboração: Observatório das Metrôpoles – Núcleo Goiânia.

No que diz respeito ao volume de recursos do financiamento habitacional no Estado de Goiás, as contratações feitas pelos agentes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) mostram o forte crescimento ocorrido entre 2002 e 2011. De um total de empréstimos habitacionais no valor de R\$5,7 milhões do SBPE (aí incluído o financiamento imobiliário para aquisição, construção, material de construção, reforma ou ampliação) e R\$71,8 milhões do FGTS passou-se para R\$2.598,3 bilhões e R\$2.940,1 bilhões, respectivamente. Ou seja, somando os recursos do SBPE e FGTS, num intervalo de 9 anos, o volume de empréstimos habitacionais que girava em torno de R\$77,5 milhões alcançou a cifra de mais de R\$5,5 bilhões.

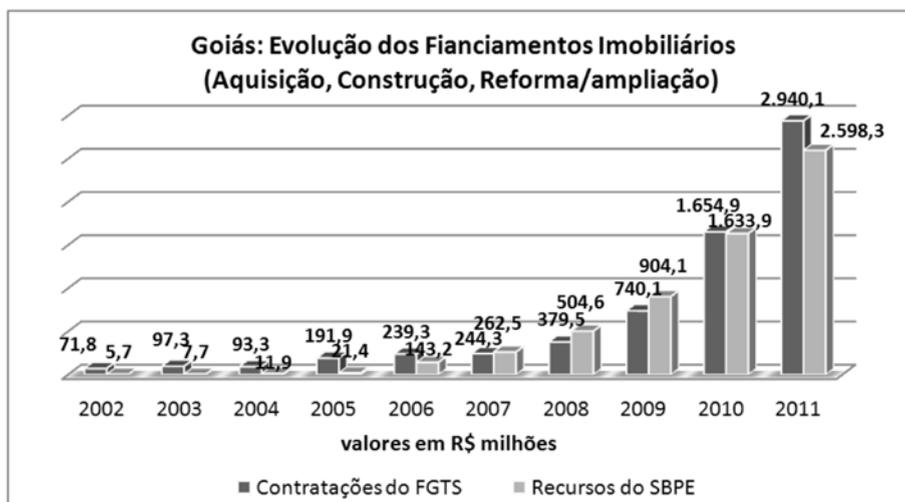


Figura 2 – Recursos do financiamento habitacional em Goiás

Fonte: Estatísticas Básicas do BACEN (SFH/SBPE); CAIXA (FGTS), a partir do Banco de Dados CBIC. Elaboração: Observatório das Metrôpoles – Núcleo Goiânia.

Conforme informações da ADEMI/GO, somando a contribuição de recursos de outras instituições que também entraram no mercado, como o Banco do Brasil, Itaú, Santander, Bradesco e HSBC, **mais de R\$ 8 bilhões** circularam no meio imobiliário goiano, **em 2011**, “apenas em crédito imobiliário para fomentar a indústria da construção e o financiamento direto ao mutuário para a compra da casa própria” (ADEMI.NEWS, 2012).

Grande parte do bom desempenho do mercado imobiliário goiano é atribuída ao Programa Minha Casa Minha Vida – somente entre 2009 e o primeiro semestre de 2011 o programa contabilizou em Goiás um total de R\$ 3.522,7 bilhões em investimentos na contratação de 55.628 unidades habitacionais (sendo 53.281 unidades pela Caixa Econômica Federal, 813 unidades pelo Banco do Brasil e 1.534 unidades por outros agentes e instituições financeiras⁶).

Na distribuição dos financiamentos goianos por faixa de renda, observa-se a mesma lógica dos dados nacionais de inflexão no atendimento em favor das classes de menores rendas: em 2002, nas contratações do FGTS, a faixa de renda acima de 6 salários mínimos abocanhava 54,20% dos empréstimos habitacionais e a faixa de 3 a 6 salários mínimos outros 41,70% dos empréstimos – enquanto a faixa até 3 salários mínimos participava com apenas 4,10%. A partir de 2006 essa lógica começa a se inverter, chegando em 2010 numa distribuição totalmente diversa: a faixa de renda até 3 salários mínimos deteve 39,04% dos empréstimos e a faixa de 3 a 6 salários mínimos outros 56,56% – enquanto que a faixa mais alta, acima de 6 salários mínimos ficou com apenas 4,40% do crédito habitacional⁷.

No território do Estado de Goiás, a distribuição dos recursos do PMCMV, tanto os de origem do Fundo de Arrendamento Residencial (faixa de renda 0 a 3 salários mínimos), quanto os do Programa Nacional de Habitação Urbana (de 3 a 6 e de 6 a 10 salários mínimos), assim como a distribuição dos recursos do Programa Crédito Solidário, mostra a concentração dos novos empreendimentos habitacionais na Região Metropolitana de Goiânia (RMG) e Entorno do Distrito Federal, seguido pela participação do Sudoeste e Sudeste de Goiás.

No total do Estado, a média de custo por m² da unidade habitacional dentro do PMCMV (48 m²) é R\$952,16. E entre as regiões de planejamento de Goiás, curiosamente, o custo médio do m² da UH na RMG fica bem abaixo dos preços praticados em outras regiões do Estado (Centro, Entorno do Distrito Federal, Norte, Oeste, Sudoeste e Sul Goiano), certamente um reflexo do *locus* privilegiado de produção destes empreendimentos no espaço metropolitano, do peso do preço da terra nos demais municípios da periferia, e ao portfólio/“*know-how*”, bem como tipologia dos produtos das empresas atuantes no entorno do Pólo metropolitano.

⁶ Conforme Marinho e Fernandes (2011).

⁷ Dados mostrados por Borges e Moysés (2011).

Quadro 1 – GOIÁS – EMPREENDIMENTOS PMCMV: PRODUÇÃO E VALOR MÉDIO POR REGIÕES DE PLANEJAMENTO			
Local	Nº de UH	Valor médio p / UH	Custo médio p / m ² UH de 48m ²
Centro Goiano (Eixo BR-153)	3.600	R\$ 49.284,42	R\$ 1.026,76
Entorno do Distrito Federal	11.186	R\$ 47.033,57	R\$ 979,87
Metropolitana de Goiânia	13.921	R\$ 44.203,78	R\$ 920,91
Nordeste Goiano	18	R\$ 44.063,87	R\$ 918,00
Noroeste Goiano	198	R\$ 43.213,11	R\$ 900,27
Norte Goiano	237	R\$ 50.012,20	R\$ 1.041,92
Oeste Goiano	322	R\$ 44.227,89	R\$ 921,41
Sudeste Goiano (Estrada de Ferro)	895	R\$ 41.954,61	R\$ 874,05
Sudoeste Goiano	1.874	R\$ 44.773,33	R\$ 932,78
Sul Goiano	1.535	R\$ 48.271,82	R\$ 1.005,66
Total Global	33.786	R\$ 45.703,86	R\$ 952,16

Fonte: Caixa Econômica Federal (posição até 25/10/2010).

Pesquisa de preços do CRECI-GO/Depami (2011) avaliou o comportamento dos preços médios de imóveis praticados em Goiânia e Aparecida de Goiânia. Em **Goiânia** a média geral do metro quadrado dos apartamentos em lançamentos (especificamente apartamentos em construção) ficou em R\$3.279,14 – na comparação feita com os valores encontrados em dezembro de 2010, quando a média era de R\$2.965,34, evidenciou-se a **valorização de 10,58% no preço do m²**, bem acima de todos os índices de preços (Índice Geral de Preços do Mercado, Índice de Preços ao Consumidor Amplo, Índice Nacional de Custo de Construção, Custo Unitário Básico de Construção-Goiás) e remuneração da caderneta de poupança. Já em **Aparecida de Goiânia**, no mesmo período, os preços estão mais em conta: R\$2.253,59 é o preço do metro quadrado médio dos lançamentos – o estudo aponta que o menor preço em Aparecida de Goiânia acontece em função da disponibilidade de áreas, que é maior, diminuindo o custo do terreno. Todavia, na comparação com os valores encontrados em dezembro de 2010, quando a média era R\$2.028,87 – a valorização no preço do m² foi maior que a registrada no Pólo Metropolitano: **11,08%**, evidenciando o efeito da especulação imobiliária na região.

Espacialização da produção de moradia na RMG

A Região Metropolitana de Goiânia na última década, conforme dados do Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2011), cresceu acima da média do Estado e das demais mesorregiões geográficas, ganhando a agregação de 429.844 pessoas (incremento de 24,66%) e totalizando uma população de 2.141.173 habitantes. Internamente, a periferia cresceu muito acima do Núcleo Metropolitano (taxa anual média de 2,97% contra 1,77%), e a maioria dos municípios continua crescendo a taxas superiores à registrada no município Pólo.

Quadro 2 - RMG*: População e Taxa Geométrica de crescimento

Municípios	Nível de Integração	População Total Residente		Participação no Estado de Goiás		Incremento (%)	Taxa geométrica de crescimento (ao ano)
		2000	2010	2000 (%)	2010 (%)		
Abadia de Goiás	Baixa	4.971	6.876	0,10	0,11	38,32%	3,29
Aparecida de Goiânia	Muito Alta	336.392	455.657	6,72	7,59	35,45%	3,08
Aragoiânia	Baixa	6.424	8.365	0,13	0,14	30,21%	2,69
Bela Vista de Goiás	Muito Baixa	19.210	24.554	0,38	0,41	27,82%	2,48
Bonfinópolis	Média	5.353	7.536	0,11	0,13	40,78%	3,48
Brazabantes	Baixa	2.772	3.232	0,06	0,05	16,59%	1,57
Caldazinha	Muito Baixa	2.859	3.325	0,06	0,06	16,30%	1,51
Caturai	Baixa	4.330	4.686	0,09	0,08	8,22%	0,76
Goianápolis	Baixa	10.671	10.695	0,21	0,18	0,22%	0,01
Goiânia	Pólo	1.093.007	1.302.0	21,85	21,69	19,12%	1,76
Goianira	Alta	18.719	34.060	0,37	0,57	81,95%	6,17
Guapo	Baixa	13.863	13.976	0,28	0,23	0,82%	0,10
Hidrolândia	Baixa	13.086	17.398	0,26	0,29	32,95%	2,89
Inhumas	Baixa	43.897	48.246	0,88	0,80	9,91%	0,94
Nerópolis	Média	18.578	24.210	0,37	0,40	30,32%	2,67
Nova Veneza	Baixa	6.414	8.129	0,13	0,14	26,74%	2,40
Santo Antonio de Goiás	Média	3.106	4.703	0,06	0,08	51,42%	4,21
Senador Canedo	Muito Alta	53.105	84.443	1,06	1,41	59,01%	4,74

Terezópolis de Goiás	Baixa	5.083	6.561	0,10	0,11	29,08%	2,59
Trindade	Média	81.457	104.488	1,63	1,74	28,27%	2,52
Total	-	1.743.297	2.173.1	34,84	36,20	24,66%	2,23

Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2011). Elaboração: Observatório das Metrôpoles – Núcleo Goiânia.* Composição conforme alterações da Lei Complementar Estadual nº 078/2010.

Entre os municípios metropolitanos, três deles estão entre os 10 maiores do *ranking* estadual nas taxas anuais de crescimento de Goiás: Goianira (6,17%); Senador Canedo (4,74%) e Santo Antonio de Goiás (4,21%). Outros três municípios apresentaram taxas de crescimento acima de 3%: Bonfinópolis (3,48%); Abadia de Goiás (3,29%) e Aparecida de Goiânia (3,08%) - este já totalmente conurbado ao Pólo. E entre os demais municípios, apenas 06 apresentaram taxas de crescimento menores que às do Pólo – que teve uma taxa de crescimento de 1,76%.

Conforme o estudo Como Anda Goiânia (2000), somente os 04 maiores municípios da região metropolitana – Goiânia, Aparecida de Goiânia, Senador Canedo e Trindade, concentravam 90% da população da região, 92% do Déficit Habitacional e o maior número de domicílios carentes e deficientes do espaço metropolitano. E segundo o estudo Assentamentos Precários no Brasil Urbano (CEM/CEBRAP, 2009) nestes mesmos municípios (exceto Trindade) foram identificados um total de 8.482 domicílios em assentamentos subnormais e precários, abrangendo em torno de 9.177 pessoas.

Na análise das alterações evidenciadas entre 2000-2010 chama a atenção o peso relativo do município de Goianira – o 2º no *ranking* de crescimento dos 246 municípios goianos, que passou de uma população de 18.719 para 34.060 habitantes, e de Senador Canedo – o 6º no *ranking* estadual de crescimento, que aumentou sua população de 53.105 para 84.443 habitantes.

Vale registrar que o município de **Goianira** apresenta, desde os anos 1990, um crescimento concorrente com o Pólo Metropolitano ao longo da **rodovia GO-070**, aonde vem se formando inúmeros bairros populares e continua aflorando novos lançamentos de loteamentos, caracterizado pelo “abrigo de migrantes, pessoas socialmente excluídas das condições de moradia na metrópole e trabalhadores do pólo industrial de Goianira” (ALVES e CHAVEIRO, 2007), o que para muitos analistas vem configurando uma tendência de conurbação à noroeste

de Goiânia (**Goianira e Trindade**) – “um grande vetor da expansão da periferia de Goiânia” ” (ALVES e CHAVEIRO, 2007).

O estudo denominado: *Análises de Crescimento Urbano e Simulação para Avaliação de Sustentabilidade*, realizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em Goiânia, aponta que, até 2050, a cidade teria quase o triplo de sua área atual. A “simulação em mapa de urbanização para 2050 revela uma cidade espraiada e conurbada com os municípios que integram o seu entorno, como Trindade, Senador Canedo, Aragoiânia, Goianira e Nerópolis, e não apenas Aparecida de Goiânia” (O POPULAR, 2012) – é o que eles chamam de “Crescimento Urbano sob Pressão, em direção à periferia da cidade” (O POPULAR, 2012), onde os serviços públicos são difíceis de serem implantados e a infraestrutura é dispendiosa, induzindo, assim, à segregação socioespacial das populações ali instaladas.

Dentro do território do Pólo o movimento do capital imobiliário, nos anos recentes, vem definindo novas espacialidades e centralidades – conforme ilustra o mapa ao final deste tópico (Figura 3) – e recentemente foram anunciados novos e gigantescos projetos, os quais estão sendo chamados de as “**novas Cidades na Grande Goiânia**” (O POPULAR, 2012a). Entre os empreendimentos, que deverão ser entregues até 2014, a maioria voltada para a classe média baixa, com preços variando entre R\$150.000 e R\$ 300.000, estão:

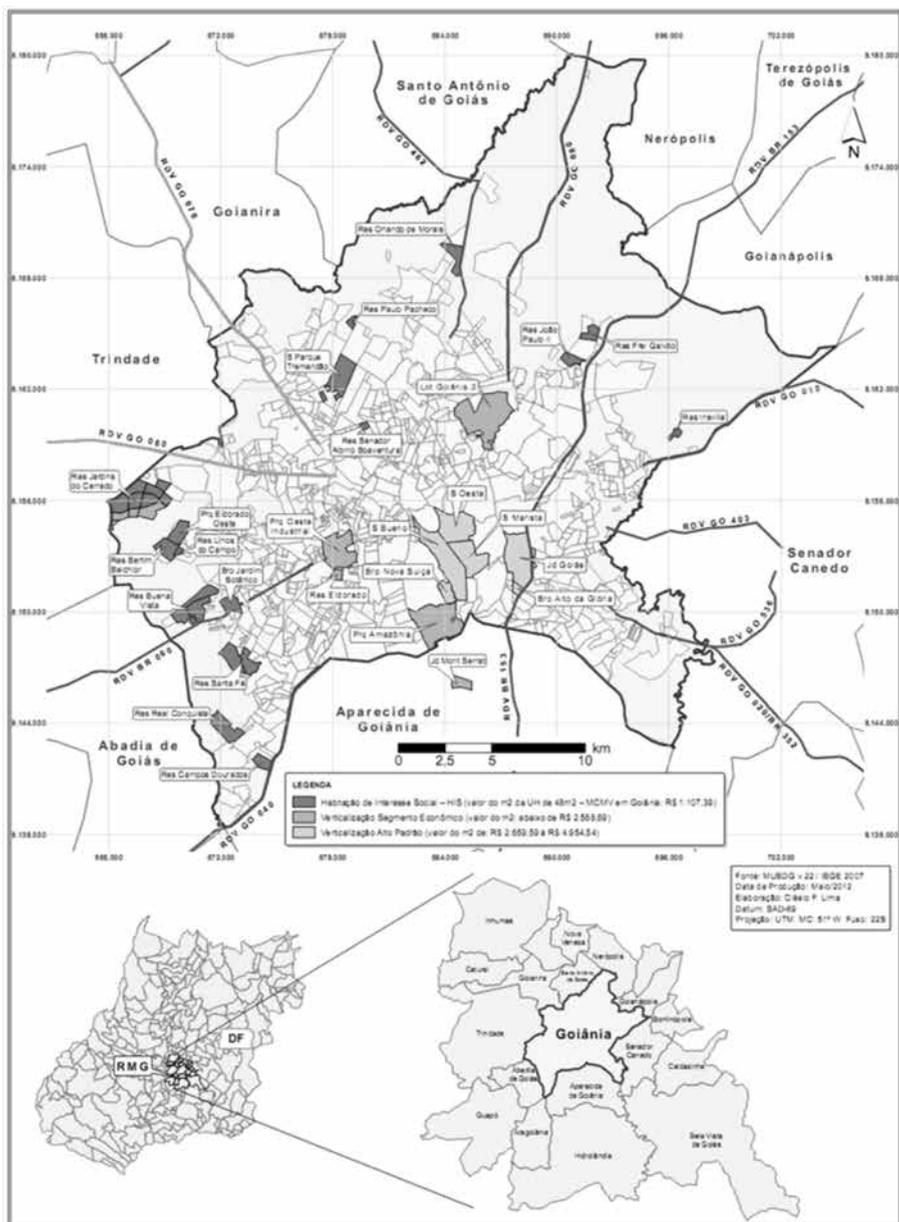
- **Parque Eldorado** – bairro planejado, numa área de 200.000 m², localizada no **Parque Oeste Industrial** (antiga área do maior conflito por terra de Goiânia – Sonho Real – que terminou com violento episódio de desocupação judicial), onde serão construídas 6 mil unidades verticais, de 2 e 3 dormitórios, e preço máximo de R\$150.000 (com financiamento através do PMCMV), distribuídas em 50 torres com 17 pavimentos cada. O empreendimento que terá infra-estrutura, inclusive um parque público e equipamentos comerciais é realização do consórcio de empresas CMO Construtora, Dinâmica Engenharia, Engel Construtora e Brasil *Brokers* Tropical Imóveis;
- No **Goiânia 2**, saída para **Nerópolis** – bairro redescoberto pelas construtoras *Brookfield* Incorporações, MCA e Masb, com a urbanização a cargo da Brasil *Brokers* Tropical Imóveis (criação do parque público Leólídio di Ramos Caiado, por meio de recursos de compensação ambiental da Agência Municipal

de Meio Ambiente) – , apenas este ano serão lançados mais 3 grandes empreendimentos, com 06 torres, oferecendo mais de 500 unidades habitacionais, de 70 a 110 m², e valor oscilando entre R\$150.000 e R\$ 300.000;

- **Jardim Cerrado** – bairro planejado, saída para **Trindade**, numa área de 5.000 m², onde serão erguidas 10 mil unidades habitacionais, entre casas, sobrados e apartamentos, dentro do “conceito de auto-suficiência e *strip mall* – modelo americano com quadras comerciais” – classificado como o maior projeto do PMCMV do Centro-Oeste, no qual já foram entregues 2.340 unidades, em realização pela *Brookfield* Incorporações;
- **Parque do Cerrado** – bairro planejado, no setor Monserrat, em **Aparecida de Goiânia**, dentro do conceito de condomínio fechado, com 4.000 apartamentos de 2 e 3 quartos, preços variando de R\$120.000 a R\$300.000, distribuídos em 54 torres com uma média de 10 pavimentos cada. O empreendimento terá “infra-estrutura, área comercial com um mini-shopping, e todos os edifícios serão construídos ao redor de um parque público, com fontes de água e mata nativa” (realização das construtoras GLP, EBM, Terral e Brasil *Brokers* Tropical Imóveis).

Todos estes projetos estão localizados em setores que vêm passando por grande adensamento e o preço da terra ainda é mais barato do que em setores já consolidados. São regiões que vem recebendo intensa urbanização e com grande potencial de valorização, concentrando o maior número de lançamentos pelo Programa Minha Casa Minha Vida, na modalidade Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) para faixas de renda acima de 3 salários mínimos.

A seguir tem-se uma ilustração em Mapa da localização desses novos empreendimentos e os principais os vetores de ação do capital imobiliário no espaço urbano de Goiânia.



MAPA 01 - Localização dos novos empreendimentos habitacionais em Goiânia

Figura 3 - Localização dos novos empreendimentos habitacionais espaço urbano de Goiânia.

A mesma lógica de concentração espacial é observada na distribuição da habitação de interesse social no espaço urbano de Goiânia – estes, por sua vez, mais localizados nas franjas da cidade. É o caso da região Sudoeste, onde está o principal *locus* desses empreendimentos: Residencial Real Conquista (que abrigou as famílias da desocupação Sonho Real) e Campos Dourados, promovidos pelo Governo de Goiás por meio de Cheque Moradia e em parceria com Governo Federal (adjacências dos municípios de Aparecida de Goiânia/Setor Garavelo e Abadia de Goiás); mesma região de localização de vários empreendimentos da Prefeitura de Goiânia, através do programa A Casa da Gente (Residencial Santa Fé; Residencial Buena Vista; e por último, Residencial Bertim Belchior); e dos empreendimentos de autogestão coletiva Parque Eldorado Oeste, Lírios do Campo, Conjuntos Jardim Botânico e Harmonia.

À Noroeste, estão os Residenciais Paulo Pacheco, Senador Albino Boaventura, Residencial Tremendão (saída para Goianira) e Jardins Cerrado (saída para Trindade). Ao Norte o Residencial Orlando Moraes. À Nordeste, Residencial Frei Galvão e João Paulo II. E a Leste, o Residencial Iris Ville, às margens da rodovia GO-010.

Conforme a pesquisa do CRECI-GO/Depami, apesar do dinamismo no segmento de imóveis populares, em razão do Programa PMCMV, as ofertas em Goiânia tem importante peso dos produtos voltados para a classe média-alta. De um universo de 158 empreendimentos pesquisados em Goiânia, tem-se a seguinte variação tipológica: 79,65% oferecem unidades de 2 e 3 Quartos; 3,41% são ofertas de 1 Quarto; 2,87% de apartamentos tipo Duplex; e 14,16% são de 4 e 5 Quartos – o chamado segmento de alto-luxo, com preço médio do m² mais alto (R\$4.979,54) e concentram-se em bairros nobres da cidade.

Para efeito de comparação, a pesquisa apurou o comportamento de preços médios de imóveis por bairros de Goiânia, apontando: de um lado os preços do m² mais caros, os setores: Marista (R\$4.166,98), seguido do Jardim Goiás (R\$3.913,67), Oeste (R\$3.864,53), Bueno (R\$3.754,56), Alto da Glória (R\$3.450,56) e Nova Suiça (R\$3.214,40). De outro lado, os bairros com o preço do m² mais baixo, e que vem recebendo maior número de lançamentos do “segmento econômico”, são: Parque Amazônia (R\$2.530,91); Goiânia II (R\$2.404,58); Eldorado (R\$2.351,27); Negrão de Lima (R\$2.340,63); Vila Jaraguá (R\$2.277,95); Moinho dos Ventos (R\$2.245,41); Jardim Ipê (R\$2.111,26) e Jardim Novo Mundo (R\$1.732,30).

Uma especificidade local, como pode ser observada pelos novos lançamentos e produção imobiliária recente, é a **imersão da moradia nas imediações de parques urbanos**, um modelo originário da classe média alta que se propagou em Goiânia com os empreendimentos de luxo na iminência dos Parques: Lago das Rosas, Buritis, Vaca Brava, Flamboyant⁸ e Areião, fundamentado nas cidades jardins/cidades parques, que passa a ser aspirado pelas classes populares, tornando-se um “mote” da ação do capital imobiliário na região: Bairro Parque Amazônia (Parque urbano Cascavel); Goiânia II (construção do parque Leoldio di Ramos Caiado pelos incorporadores privados); Campinas (Parque Campininha das Flores), dentre outros.

Entre os demais municípios da RMG, observa-se um movimento mais intenso do mercado imobiliário em direção à **Aparecida de Goiânia, Goianira, Senador Canedo e Trindade**. As ações, tanto no âmbito do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC-Habituação 1), quanto no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, evidenciam a maior participação destes municípios. E numa segunda posição **Bela Vista de Goiás, Hidrolândia e Nerópolis**, conforme os dados da Quadro 3:

Quadro 3 - PROVISÃO DE MORADIA NA RM DE GOIÂNIA: PROGRAMAS
PAC – HABITAÇÃO 1 E PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA 1

MUNICÍPIOS	PAC1 (Urbanização e Produção Habitacional) 2007 a 2010			PMCMV1 – FAR (Faixa de Renda: 0 a 3 s.m.)*			PNHU (Faixa: 3-6 6-10 s.m.)**
	Nome do Empreendimento	Nº de UH	Invest. (milhões R\$)	Nome do Empreendimento	Nº de UH	Valor (milhões R\$)	Nº de UH
Aparecida de Goiânia	Prov. Hab - Loteamento Agenor Modesto	96	3.790.40	Res Aguas Claras	336	13.898.05	2.890
	Urb. - Jd. Tiradentes	-	5.939.80	-	-	-	-
	SUBTOTAL	96	9.730.20	-	336	13.898.05	2.890
Bela Vista de Goiás	Prov. Hab - Setor Primavera	45	931.30	-	-	-	89
	Prod. Hab. baixa renda Ass Hab SATÉLITES	n.i.	1.515.00	-	-	-	-
	SUBTOTAL	45	2.446.30	-	-	-	89

⁸ Discussão que pode ser vista em Peres e Barbosa (2010) e Resende e Arrais (2011).

Goiânia	Prov. Hab - Resid. Frei Galvão	208	6.695.0	Jardim do Cerrado - Mod I	456	-	5.391
	Prov. Hab - Resid. Gov. Jerônimo Coimbra Bueno	3.203	65.469.50	Ires Irisville I	200	-	-
	Urb.- Resid. Buena Vista e Orlando Moraes	-	61.207.00	Ires Irisville II	191	-	-
	Prod. Hab. p/ famílias de baixa renda - UEMP	n.i.	3.932,2	Conj Res Bertim Belchior I	200	-	-
				Jardim do Cerrado - Mod III	440	-	-
				Jardim do Cerrado - Mod II	448	-	-
				Jardim do Cerrado - Mod IV	464	-	-
Conj Res Bertim Belchior II	353	-	-				
SUBTOTAL	-	133.371.50	-	2.572	112.698,03	5.391	
Goianira	Prod. Hab. p/ famílias de baixa renda - UEMP	n.i.	1.328.80	Res Lago Azul II	500	19.499,18	1.282
	Prod. Hab. Baixa renda Mulheres Negras Dandara do Cerrado	n.i.	4.545.00	-	-	-	-
	SUBTOTAL	-	5.873.80	-	500	19.499,18	1.282
Hidrolândia	Prov. Hab. - Zona Central	18	296.50	Res Hidrolândia I	450	17.519,98	471
Inhumas	Prov.Hab. Lot. Alfaville	23	371.70	-	-	-	194
	Prov. Hab.- Setor Sol Nascente	42	680.40	-	-	-	-
	SUBTOTAL	65	1.052.10	-	-	-	194
Nerópolis	-	-	-	Res Dona Alda de A. Tavares - 1	500	-	666
	-	-	-	Res Dona Alda de A. Tavares - 2	140	-	-
	SUBTOTAL	-	-	-	640	24.656,35	666
Santo Antônio de Goiás	-	-	-	-	-	-	173
Senador Canedo	Prov.Hab. - entrada do Jd. das Oliveiras	n.i.	2.015.20	Res Palace São Francisco	282	10.997,99	734
	Urb. - Parque Alvorada	-	2.148.60	-	-	-	-
	SUBTOTAL	-	4.163.80	-	282	10.997,99	734

Trindade	Urb. - Setor Mariópolis	-	1.946.20	Res. Jardim Scala	1.200	-	1.787
	Urb.- St. Palmares e Bandeirantes	1.200	2.743.60	Res. Samarah e Pai Eterno	232	-	-
	SUBTOTAL	-	4.689.80	-	1.432	50.036,51	1.787
TOTAL GERAL		4.835	161.624,00	-	6.212	249.306.09	13.873

* Recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) – subsídio quase integral;

** Programa Nacional de Habitação Urbano (PNHU) – Carta de Crédito Individual e Associativo financiamento subsidiado do FGTS.

Fonte: Caixa Econômica Federal e Ministério das Cidades (posição até 25 de outubro de 2012) e Brasil (2010).

No âmbito da autogestão coletiva, foram contratadas pelo Programa Crédito Solidário 3.240 unidades habitacionais no Estado de Goiás, sendo 43% destas na RMG: 1.382 UH, dentre as quais 1.095 UH em Goiânia; 200 UH em Aparecida de Goiânia; 52 UH em Guapó e 48 UH em Senador Canedo. E pelo Programa Minha Casa Minha Vida/ Programa Habitacional Popular (PMCMV/PHP) – Entidades, até abril de 2012 foram contratadas 1.051 UH, sendo 424 UH em Goianira, 200 UH em Bela Vista de Goiás, 195 UH em Goiânia, 183 UH em Guapó, e 49 UH em Abadia de Goiás.

Quadro 4 - PROVISÃO DE MORADIA NA RM DE GOIÂNIA: PROGRAMAS CRÉDITO SOLIDÁRIO E PMCMV-ENTIDADES*						
MUNICÍPIOS	Crédito Solidário (2005 a 2011)			PMCMV/PHP-Entidades* (2009 a 2012)		
	Empreendimento/Entidade Organizadora	Nº de UH	Invest. R\$ (milhões)	Empreendimento/Entidade Organizadora	Nº de UH	Invest. R\$ (milhões)
Abadia de Goiás	-	-	-	Res. Abadia GO - IV E. (Habitat p/ Humanidade)	49	1.804.45
Aparecida de Goiânia	Bairro Jd. dos Ipês (Movimento Donas de Casa)	200	4.086,20	-	-	-
Bela Vista de Goiás	-	-	-	Res. Sussuapara (AMETUR)	200	10.551.39

Goiânia	Lírio dos Campos (Assoc. Hab. Morar Bem)	120	2.249,99	Res. Jd. Botânico - Conj. I (Assoc. Hab. Vida Nova)	74	2.885,99
	Residencial Vida Nova (Assoc. Hab. Vida Nova)	50	942,5	Res. HARMONIA (Assoc. Hab. Força Leste)	46	1.790,94
	Loteamento Parque Eldorado Oeste I (UEMPGO)	137	2.563,85	Res. Jd. Botânico - Conj. II (Assoc. Hab. Vida Nova)	75	2.924,89
	Lírio dos Campos II (MLCP)	137	2.563,85	-	-	-
	Loteamento Parque Eldorado Oeste II (UEMPGO)	150	2.802,83	-	-	-
	Loteamento Parque Eldorado Oeste II (UEMPGO)	150	3.409,38	-	-	-
	Conj. Res. Paulo Pacheco 1 (Coop. ACONCHEGO)	154	3.507,01	-	-	-
	Conj. Res. Paulo Pacheco 2 (Coop. ACONCHEGO)	127	2.892,66	-	-	-
	Residencial TRE-MENDÃO (ADTEGO)	57	1.299,60	-	-	-
	SUBTOTAL	1.095	23.431,98	-	195	7.601,82
Goianira	-	-	-	Res Vila Adilair - II A	155	5.965,58
	-	-	-	Res Vila Adilair - II B	137	5.342,36
	-	-	-	Res. PLANALTO III	132	6.863,99
	SUBTOTAL	-	-	-	424	18.171,93
Guapó	Residencial BURTIS I (UMIS)	52	1.461,52	Res Buritis II	100	3.878,81
	-	-	-	Res Buritis III	83	3.236,83
	SUBTOTAL	52	1.461,52	-	183	7.115,64
Senador Canedo	Residencial ES-PLANADA (ONG Pró-Moradia)	48	1.382,40	-	-	-
TOTAL GERAL	1.382	38.584,10	-	1.051	45.245,23	

* Recursos do Fundo de Desenvolvimento Solidário (FDS);
Programa de Habitação Popular - Entidades.

Fonte: Ministério das Cidades (contratações até 03/04/2012).

Considerações finais

A análise dos dados dos programas habitacionais que vem sendo executado no espaço metropolitano de Goiânia mostra como o dinamismo do mercado habitacional, no período recente, de modo especial no “segmento econômico”, vem beneficiando a região: como exemplo, o desempenho do Estado de Goiás nas contratações dos Programas Minha Casa Minha Vida e Crédito Solidário (vice-líder e líder nacional), com maior concentração de empreendimentos na Região Metropolitana de Goiânia, principalmente Aparecida de Goiânia, Goiânia, Goianira, Senador Canedo e Trindade.

No entanto, os dados do vertiginoso crescimento populacional que continua se manifestando na região, em especial nos municípios vizinhos ao Núcleo Metropolitano e na periferia da metrópole, evidenciam uma política ainda aquém do necessário. Dada a polarização exercida pela Capital, a consequência mais imediata é que muitos dos problemas sociais de Goiânia são transferidos aos demais municípios metropolitanos.

Vários estudos vêm apontando que a produção feita no âmbito do PMCMV e, de forma mais ampla, no “segmento econômico” habitacional no Brasil é, em grande parte, de péssima qualidade urbanística e arquitetônica, além das localidades (geralmente distantes dos centros urbanos) implicando alto custo social (de se levar infra-estrutura e serviços urbanos) e má qualidade de vida. Tal crítica parece se confirmar na espacialização destes novos empreendimentos da metrópole goianiense – observa-se o intenso movimento do capital imobiliário em direção as cidades vizinhas à metrópole, mais precisamente às margens das vias de acesso ao Núcleo Metropolitano (conforme evidencia o mapa apresentado na Figura 3).

Outra faceta desse processo é a mercantilização da natureza em decorrência das formas de ocupação do solo urbano, tanto por parte dos agentes da construção civil (proprietários de terras, imobiliárias, construtoras) quanto das incorporadoras que se utilizam de estratégias agressivas, política, econômica e ideologicamente⁹.

⁹ Um exemplo recente desta ousadia perversa é o lançamento feito pela *Brookfield*, na Região Norte de Goiânia de torres de apartamento em local inadequado, já que está localizado em área de possíveis alagamentos do Rio Meia Ponte e em Áreas de Preservação Permanente – em troca a empresa ofereceu a urbanização do parque público Leolídio di Ramos Caiado, em forma de compensação ambiental, recebendo

Criada na década de 1930, não se previa para Goiânia áreas de expansão urbana. Porém, como ressalta o próprio Plano Diretor atual da cidade, o processo de periferação e de segregação de grandes contingentes de população de baixa renda foi o grande responsável pela ampliação do perímetro urbano de Goiânia, fenômeno que provocou sucessivas mudanças na lei de zoneamento da capital, empurrando para cada vez mais longe a moradia dos mais pobres e agravando os problemas socioambientais.

A política habitacional contemporânea, da forma em que vem sendo executada, não se diferencia das políticas anteriores, pois, continua com a mesma lógica de assentamento, distanciando as populações pobres das áreas urbanas consolidadas, onde há condições de infraestrutura física e social. De certa forma, contraria o que sugere o Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos/HABITAT:

(...) Moradia adequada é mais do que um teto sobre a cabeça. Também significa privacidade adequada; espaço adequado; acessibilidade física; segurança adequada; segurança da posse; estabilidade estrutural e durabilidade; iluminação, aquecimento e ventilação adequados; infraestrutura básica adequada, como equipamentos de água, esgoto e coleta de lixo; qualidade ambiental e fatores relacionados à saúde apropriados; bem como localização adequada e acessível ao trabalho e outros equipamentos básicos; e tudo isso deve estar disponível a custos acessíveis. (ONU-HABITAT, 2003)

Analisando-se as condições de moradia no Brasil em geral, e na Região Metropolitana de Goiânia em particular, a partir dos parâmetros acima descritos, evidenciam-se necessidades habitacionais consideráveis ainda não satisfeitas. Os problemas habitacionais brasileiros, particularmente visíveis nas aglomerações urbanas, incluem como regra: a segregação espacial da população pobre em assentamentos informais, a carência de moradias, a escassez de serviços e de infraestrutura urbana, dificuldades de acesso às oportunidades de emprego produtivo e a ocupação de áreas de risco e legalmente protegidas. Segundo Maricato (2005), a escassez relativa e os elevados preços da terra urbana decorrentes de uma política de uso do solo inadequada colaboram para aumentar os problemas habitacionais do país.

a chancela do poder público. Ressalte-se que o lançamento, a mídia e as vendas não esperaram o aval dos órgãos públicos autorizando o empreendimento.

Referências

ADEMI/GO – Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Goiás. *Pesquisa Mercado Imobiliário – ADEMI/GO*. Referente ao mês: dezembro de 2010. Goiânia: GRUPOM Consultoria Empresarial Ltda, 2011.

ADEMI.NEWS. *Edição de 27 de janeiro de 2012*. Disponível em: www.ademi-go.com.br. Acessado em: janeiro de 2012

ALVES, Thais Moreira e CHAVEIRO, Eguimar Felício. Metamorfose urbana: a conurbação Goiânia-Goianira e suas implicações sócio-espaciais. *Revista Geográfica Acadêmica*, v.1, n.1, p. 95-107, 2007.

ARANTES, Pedro Fiori e FIX, Mariana. Minha Casa Minha Vida: o pacote habitacional de Lula. *Correio da Cidadania*. 30 de julho de 2009. Disponível em: <www.correiodacidade.com.br/content/blogcategory/66/171> Acesso em: agosto de 2011.

BONDUKI, Nabil. O boom imobiliário vai chegar à habitação de interesse social? *Agência Estado*, 15 de janeiro de 2008.

_____. *Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa Minha Vida*. Teoria e Debate, n. 82, São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2009.

BORGES, Elcileni Melo; CUNHA, Débora Ferreira da; MOYSÉS, Aristides. O Estado de Goiás e a RM de Goiânia no Censo 2010. *Boletim do Observatório das Metrópoles*, nº. 296, agosto de 2011. Disponível em: <www.observatoriodasmetrolopes.net>.

BORGES, Elcileni de Melo e MOYSÉS, Aristides. A retomada dos financiamentos públicos imobiliários e a produção para os Setores Populares: impactos na reconfiguração espacial da RM de Goiânia. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14, 2011, Rio de Janeiro. *Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR*. Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

BRASIL. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 de junho de 2005.

BRASIL. Lei nº 10.391 de 02 de agosto de 2004. *Diário Oficial da União*, Brasília, 03 de agosto de 2004.

BRASIL, Governo Federal. *PAC – Programa de Aceleração do Crescimento – Balanço 4 anos – GOIÁS – 2007-2010*. Brasília, 2010.

CAIXA – Caixa Econômica Federal. *Relatório da Administração e as Demonstrações Contábeis da Caixa Econômica Federal – CAIXA – exercício encerrado em 31 de dezembro de 2010*.

CARDOSO, Adauto. Lucio. e LEAL, J. A. Mercados Habitacionais no Brasil: Tendências recentes e respostas governamentais para a crise de 2008. In: ISA – INTERNATIONAL HOUSING CONFERENCE, 2009, Glasgow. *MI-MEO*, 2009.

CARDOSO, Adauto Lucio. Desafios para a política habitacional: 2ª Etapa do Programa MCMV. *Boletim do Observatório das Metrôpoles*, nº.190, junho de 2011. Disponível em: <www.observatoriodasmetrôpoles.net>.

CBIC – Câmara Brasileira da Indústria de Construção. *Dados da Indústria Imobiliária – Pesquisa do Mercado Imobiliário e de Habite-se*. Disponível em: <www.cbic.org.br>. Acesso em: abril de 2011.

CEM/CEBRAP – Centro de Estudos da Metrópole. *Assentamentos Precários no Brasil Urbano*. Publicação no âmbito do Projeto PNUD/BRA/00/019 - Programa Habitar Brasil-BID. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

CRECI-GO/Depami – Conselho Regional de Corretores de Imóveis de Goiás/ Departamento de Prospecção e Análise do Mercado Imobiliário. *Pesquisa de Lançamentos Horizontais Residências na Grande Goiânia*. Goiânia: CRECI-GO/DEPAMI, 2010.

CRECI-GO/Depami – Conselho Regional de Corretores de Imóveis de Goiás/ Departamento de Prospecção e Análise do Mercado Imobiliário. *Pesquisa de preços Condomínios Verticais – Goiânia e Aparecida de Goiânia*. Goiânia: CRECI-GO/DEPAMI, 2011.

FIX, Mariana. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2011.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>.

MARICATO, Ermínia. A nova política nacional de habitação. In: *Jornal O Valor*, São Paulo, 24 de novembro de 2005.

MARINHO, André e FERNANDES, Carlos Antônio Vieira. Programa MCMV: Perspectivas e Oportunidades. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE CORRETORES DE IMÓVEIS, 3, 2011, Brasília.

MOYSES, Aristides. *Contradições de uma Cidade Planejada no Planalto Central brasileiro: segregação sócio-territorial em Goiânia*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2011.

LIMA, José Júlio Ferreira e MOYSÉS, Aristides. (Org.) *Como Andam Belém e Goiânia*. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, 2009.

OLIVEIRA, Adão Francisco. A Reprodução do Espaço Urbano de Goiânia: Uma Cidade para o Capital. In: MOYSES, Aristides. *Cidade, segregação urbana e planejamento*. Goiânia: Editora da UCG, 2005.

O POPULAR. Sem controle Goiânia triplicará – aponta estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). *Jornal O Popular*, Goiânia, 26 de março de 2012.

O POPULAR. Empreendimentos imobiliários – Novas “cidades” na Grande Goiânia. *Jornal o Popular*, Goiânia, 05 de fevereiro de 2012^a.

PERES, Maria de Lourdes Corsino. e BARBOSA, Ycarim Melgaço. O imaginário na reprodução da natureza no espaço urbano: Parques Vaca Brava e Flamboyant. *Contemporânea*, Rio de Janeiro, ed. 14, v.8, n.1, p.196-204, 2010.

PILOTTO, Angela Seixas; SÍGOLO, Letícia Moreira; FERREIRA, Paulo Emílio Buarque; CARDOSO, Adauto Lúcio; SHIMBO, Lúcia Zanin e CARVALHO, Caio Santo Amore. Sessão Livre: A nova cara do urbano no Brasil: reflexões sobre a produção habitacional do “segmento econômico”. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14, 2011, Rio de Janeiro

RESENDE, Ubiratan Pereira. e ARRAIS, Tadeu Pereira Alencar. Especulação imobiliária e verticalização: um estudo a partir da implantação do Parque Cascavel. IN: CONGRESSO DE PESQUISA, ENSINO E EXTENSÃO DA UFG, 8, 2011, Goiânia. *MIMEO*

SHIMBO, Lúcia Zanin. *Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, 2010.

SILVA, Jéssica Moreira Mariquito Naime. *Os interesses em torno da política de habitação social no Brasil: a autogestão no Programa Crédito Solidário*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2009.

SINDUSCON/GO – Sindicato da Indústria da Construção no Estado de Goiás. *O Futuro da Construção Civil em Goiás - Tendências, Projeções e Gargalos para 2011*. Palestra apresentada na Caixa Econômica Federal em Goiânia, 2010.

WHITAKER FERREIRA, João. Sette e LEITÃO, Karina (coord.). Sessão Livre: A nova cara do urbano no Brasil: reflexões sobre a produção habitacional do “segmento econômico” In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14, 2011, Rio de Janeiro.

A novas formas de provisão de moradia e seus impactos na reconfiguração socioespacial do aglomerado sarandi-maringá entre 2009 e 2011

*Beatriz Fleury e Silva
Ricardo Dias Silva*

Introdução

Este artigo apresenta os resultados da pesquisa: *As novas formas de provisão de moradia popular e seus impactos na re-configuração socioespacial do aglomerado Sarandi-Maringá*, desenvolvida pelo Observatório das Metrópoles - Núcleo Região Metropolitana de Maringá. Foram analisados os reflexos da produção privada de habitação de interesse social entre 2009 e 2011, momento em que se produz um número significativo de unidades através do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Reconhecimento do forte direcionamento dos financiamentos federais para os agentes do setor privado que concentram a maior parcela da produção habitacional no aglomerado, seguido pela provisão estatal através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e de recursos do Orçamento Geral da União (OGU). A realidade local demonstra a influência desta ação na reorganização espacial do território e nas condições de acesso à habitação, caracterizada pela periferação e descaso com a otimização dos equipamentos, infraestrutura e melhor mobilidade urbana.

A oferta de habitação aumentou sem direcionamento para a faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos, parcela mais representativa do déficit habitacional apontado nos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) dos três municípios, elaborados entre 2008 e 2010, período em que simultaneamente se reduziu o controle

estatal e a participação popular na tomada de decisão, alterando os direcionamentos da política habitacional no início da década.

1. Do estatuto da cidade ao programa minha casa minha vida

O Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001), representa um passo importante na formatação de uma política urbana participativa e com controle social. No entanto apresenta um conjunto de instrumentos que, mesmo com pretensões amplas como promover a justiça social e urbana e alinhar planos nacionais, estaduais, metropolitanos e municipais, tem sido manipulado pelo capital imobiliário com amparo da gestão pública. A proposição da aq é a garantia a todos do direito de acesso à cidade, mas sua implementação tem demonstrado extrema resistência na aceitação de alguns de seus instrumentos, como, por exemplo, o IPTU¹ Progressivo.

Dentre seus instrumentos, o que mais se anseia provocar alterações no quadro do direito à moradia e à cidade são as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Sem dúvida sua inserção nos diversos Planos Diretores aprovados no país é um saldo positivo, mas deve ser combinado com normas urbanísticas que reconheçam as especificidades das áreas a serem regularizadas e com processos de gestão democrática. Os moradores estão sendo inseridos na cidade tendo suas áreas de residência reconhecidas, mas não são de fato integrados na sociedade. Para tanto, precisariam ser reconhecidos socialmente como iguais, como portadores dos mesmos direitos ao espaço urbanizado. Isso faz sentido no momento que, como já dito, haja reconceituação do que vem a ser o “direito à cidade”, que não é claro e consensual, pois, como afirma Piffer et alii (2011), “(...) visto que nem o significado desse direito à moradia foi algum dia transformado em lei, deixando a cargo do interlocutor e, conseqüentemente, do mercado imobiliário a sua interpretação.”

Com a criação do Ministério das Cidades houve significativo ganho para todos os segmentos envolvidos com as lutas urbanas, pois, pela primeira vez, tem-se um tratamento integrado das políticas urbanas, na medida em que foi superado o recorte setorial da habitação, do saneamento e dos transportes para integrá-los, levando em consideração o uso e a ocupação do solo. A novidade no processo está

¹ Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

na substituição de uma política pública de via única, a via do Estado, pelo maior diálogo com os movimentos sociais e a sociedade em geral, sendo um dos mecanismos para que isto ocorra a Conferência das Cidades e o próprio Conselho das Cidades.

Nesta plataforma foi elaborada, em 2004, a nova Política Nacional de Habitação regida, entre outros princípios, pelo direito à moradia digna; pela função social da propriedade urbana; pela questão habitacional como política de Estado, pelo compromisso com a provisão de moradia e a regularização de assentamentos precários.

Na segunda gestão do Governo Lula, dando continuidade a política urbana mas diminuindo com isso, segundo Maricato (2011), o poder do Ministério das Cidades, foram lançados o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento – Habitação em 2010 e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) 1 e 2 em 2009 e 2011 respectivamente. O Governo Lula com estas ações atendeu tanto aos movimentos sociais como o setor empresarial, o que demonstrou um atendimento ao capital por meio de preparação de um terreno para que ele se estabelecesse de forma mais tranquila.

Esta é uma das lógicas do Programa Minha Casa Minha Vida, que entre outros objetivos busca dar vazão ao excedente fundiário. Apesar dos avanços da política habitacional brasileira, cabe destacar, como coloca Arantes e Fix (2009), que ainda não se assiste a profundas alterações. O PMCMV em especial, não foi formulado a partir das características intrínsecas ao problema habitacional, mas sim das necessidades impostas pelas estratégias de poder, dos negócios e das ideologias dominantes. Ou seja, obedece aos critérios do capital imobiliário e da máquina política eleitoral.

Além disso, vem descolado de um plano a longo prazo, uma vez que desconsidera avanços institucionais recentes na política urbana, como as ZEIS e o Plano Nacional de Habitação, que, como ressalta Bonduki (2010), foi atropelado pelas medidas do governo em conter a crise econômica e dinamizar a construção civil; e assim, assiste-se a inserções pontuais, por exemplo, em áreas não programadas pelos planos diretores e de habitação, caso das cidades em estudo.

O PMCMV – que já absorve a maior parte da produção habitacional brasileira e propaganda resolver o déficit habitacional, inclusive da população que viria a residir nas ZEIS – neste caso, tem caminhado no contrafluxo, pois o que se assiste são conjuntos

populares em áreas eleitas pelo capital imobiliário, segundo seus critérios, uma vez que até mesmo os usuários são escolhidos pela definição do investimento.

2. O aglomerado metropolitano Sarandiaringá

A Região Metropolitana de Maringá/PR (figura 1) tem sido objeto de estudo da Rede Nacional Observatório das Metrôpoles desde 2005. O estudo em rede *As novas formas de provisão da moradia e seus impactos na reconfiguração espacial das metrôpoles* é um dos mais recentes. Ele objetivou estudar as alterações na configuração socioespacial das metrôpoles brasileiras, ao longo da presente década, promovida pelas novas formas de provisão de moradia destinadas às classes de menor renda, assim como os rebatimentos frente à democratização de acesso à moradia digna, ao mercado de trabalho e aos serviços públicos e privado.

Especialmente o Núcleo da Região Metropolitana de Maringa buscou retratar o impacto neste território trazido nos últimos anos pelo novo quadro legal colocado com a nova Política Habitacional Nacional e ao mesmo tempo com o Programa Minha Casa Minha Vida.

As cidades de Sarandi e Maringá (figura 2) fizeram parte de uma extensa área colonizada, de mais de 500 mil alqueires, adquirida pela Companhia de Terras Norte do Paraná que foi sucedida pela Companhia Melhoramentos Norte do Paraná. Tanto Maringá como Sarandi, ao longo de sua formação e desenvolvimento, experimentaram processos distintos que se refletiram na forma urbana que foi fortemente influenciada pela concepção de seu plano original. Hoje também o Município de Paiçandu compõe a mancha conurbada da Região Metropolitana de Maringa (RMM), porém com menor dinâmica.

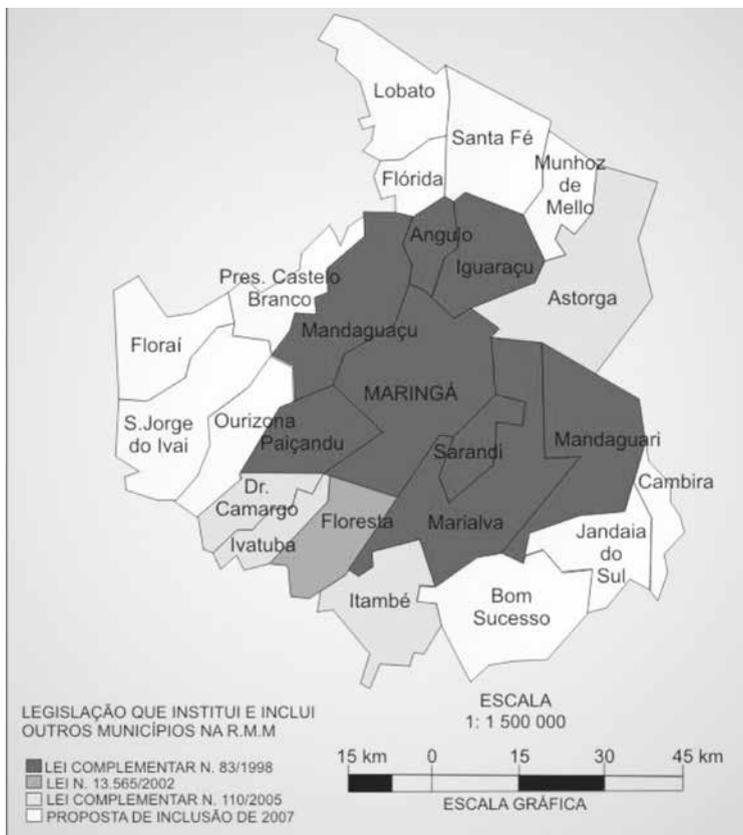


Fig. 1 Mapa dos Municípios pertencentes à Região Metropolitana de Maringá. Fonte: Observatório das Metrôpoles/ Núcleo Maringá, 2011



Figura. 2 Área urbana dos municípios Paçandu, Maringá e Sarandi

A desigualdade entre os municípios é a principal questão regional. Maringá, cidade pólo, apresenta índices de renda, de incremento econômico, organização institucional, demografia, habitação e de violência bastante diferenciados daqueles dos demais municípios. Cabe destacar que processos de segregação sócio-espacial foram os definidores da atual espacialidade, especialmente na área conurbada.

Segundo dados do Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2011), embora a RMM tenha um entorno que se adensa e que se mantém com crescimento urbano e total acima da média estadual (1,6% ao ano), ainda tem na sua cidade pólo o principal foco deste crescimento, possuindo taxa maior que o dobro da média do Estado do Paraná (2,15% ao ano), tendo Paçandu e Sarandi, crescimento de 0,69% ao ano e 0,72% ao ano respectivamente. Tal comportamento espelha pouco o padrão das regiões metropolitanas brasileiras, no qual o crescimento das periferias metropolitanas supera o dos respectivos núcleos. Isso demonstra dois processos concomitantes: um certo controle atual dos municípios menores sobretudo Paçandu e Sarandi, que anteriormente mais cresciam e alto incremento econômico de Maringá que atraiu novos moradores.

Os dados demonstram que se mantêm o ritmo de crescimento do território, indicando uma possível manutenção do processo de segregação sócio-espacial, verificado desde década de 1970 (RODRIGUES, 2005), uma vez que a cidade pólo de Maringá ampliou em seu último plano diretor, o tamanho dos lotes mínimos para 400m² (exceto em áreas de ZEIS), que somados ao alto valor do solo, tem direcionando mais uma vez a população de baixa renda para as cidades vizinhas.

3. Provisão de moradia entre 2009-2011: limites Ao direito a cidade

A atuação estatal, segundo a despeito de sua “autonomia relativa”, é correlata de interesses classistas e capitalistas no ambiente construído e a eles se vincula sincronicamente no espaço urbano, tornando viável, abrindo caminho e assegurando “(...) a capacidade intrínseca e cada vez mais constante do ramo imobiliário em extrair capital para aventuras lucrativas (...)” (GOTTDIENER, 1997, p. 187).

Em Maringá, a nova política habitacional refletiu no positivo desempenho do mercado imobiliário, que segundo a Secretaria

Municipal de Habitação, cresceu de 30 unidades/ano, entre 1980 e 2008, para 320 unidades/ano, entre 2009 e 2011. Esses dados demonstram um aumento significativo da atuação do capital privado através do PMCMV na produção de habitação, em aproximadamente 10 vezes mais unidades por ano. Assiste-se, como em outras regiões do país onde o PMCMV tem atuado, ao enfraquecimento do setor público como promotor e o fortalecimento da provisão privada, tanto no direcionamento dos produtos ofertados como na definição de tipologias, custo, localização e público-alvo, os quais tem pouca ou nenhuma correlação com os planos diretores e de habitação elaborados nos últimos anos.

Desde 2010 é o setor privado que está investindo na construção civil na cidade, atendendo na maioria das vezes a população na faixa de 3 a 9 salários mínimos (s.m.). Estas empresas totalizam 6 construtoras, sendo 4 locais e 2 externas. Entre elas se destaca a empresa nacional MRV Engenharia (Belo Horizonte/MG) que possui 5 empreendimentos, entre finalizados e em início das obras. Importante notar a rapidez com que são vendidos os imóveis, antes mesmo da própria conclusão do projeto. O imóvel na planta, segundo dados da empresa MRV, sofrem valorização de 1 a 2% ao mês, independente de melhorias em seu entorno.



Figura 3 – Localização dos maiores conjuntos habitacionais por construtoras, sendo 1-2 WEGG (local), 3-7 MRV e 8-11 SIAL (externas). Fonte: Prefeitura Municipal de Maringá/Secretaria de Habitação

Até abril de 2011, segundo a secretaria de habitação do município, as moradias aprovadas do PMCMV iriam atender 13% do déficit. O restante tem atendido a faixa de renda mais interessante para o capital imobiliário. No entanto, esses investimentos estão, em sua maioria, em áreas afastadas da cidade, com exceção dos voltados para 3 a 6 s.m., devido ao preço superfaturado do solo e valor dos imóveis.

Segundo o Instituto Paranaense de Pesquisa e Desenvolvimento do Mercado Imobiliário e Condominial (INPESPAR), entidade do Sindicato da Habitação e Condomínios do Paraná (Secovi-PR), os imóveis residenciais em Maringá em 2010 tiveram uma valorização média no ano de 24,4%, sendo o maior índice registrado entre as cidades paranaenses com mais de 300 mil habitantes. Em 2009 o metro quadrado de casas e apartamentos custava R\$1.467,85; em 2008 R\$1.179,95.



Figura 4 – Mapeamento PMCMV em Maringá 2009-2011, para a faixa de 0 a 3 s.m.
Fonte: Prefeitura Municipal de Maringá/Secretaria de Habitação

O primeiro conjunto lançado em Maringá através do PMCMV (iniciado pelo PAC e transferido ao programa) foi o Residencial Christina Helena Barros, aprovado em 2009, pela empresa local Wegg Loteamentos e se localiza no Loteamento Sumaré, próximo ao Contorno Norte. Esse empreendimento contou com um empréstimo de aproximadamente R\$12.240 milhões, sendo vendidos no valor de

R\$76,5 mil (empreendimento para famílias com renda de 3 a 6 s.m.). Um ano depois foi lançado o Residencial Christina Helena Barros II, com um aumento em seu valor total para R\$108 a R\$128 mil. O Christina I oferecia 160 unidades divididas em cinco blocos que possuíam uma preocupação com o lazer, por isso incluíam quadra poliesportiva, salão de festas, *playground* e churrasqueira. Apartamento com 3 quartos, sala com 2 ambientes, cozinha, área de serviço e banheiro social.



Fig. 5 - Conjunto Albino Meneguetti (horizontal) e Irajá (vertical) ao fundo Distrito de Iguatemi 0 a 3 s.m.

Fonte: Observatório das Metrôpoles/ Núcleo Maringá, 2011

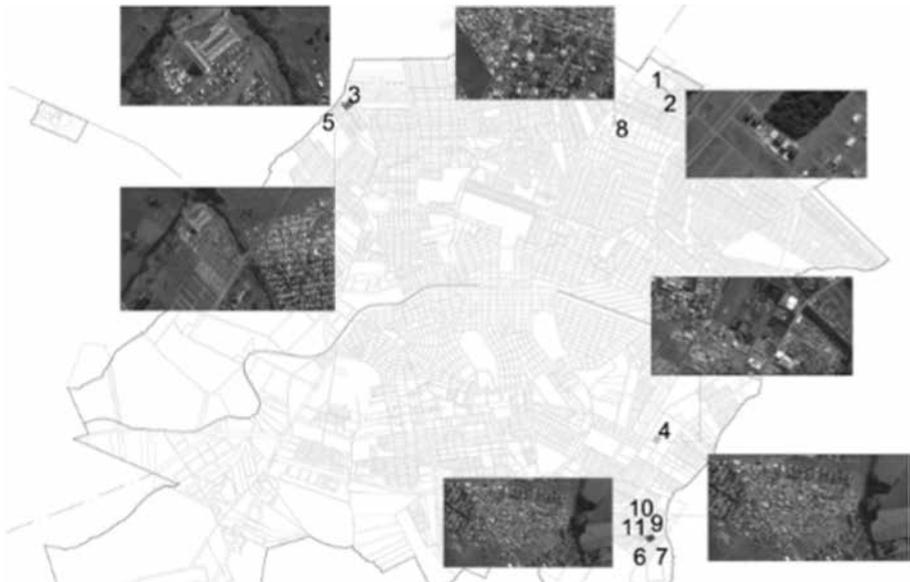


Figura 6 - Mapeamento PMCMV em Maringá 2009-2011, para a faixa de 3 a 6 s.m.

Fonte: Prefeitura Municipal de Maringá/Secretaria de Habitação

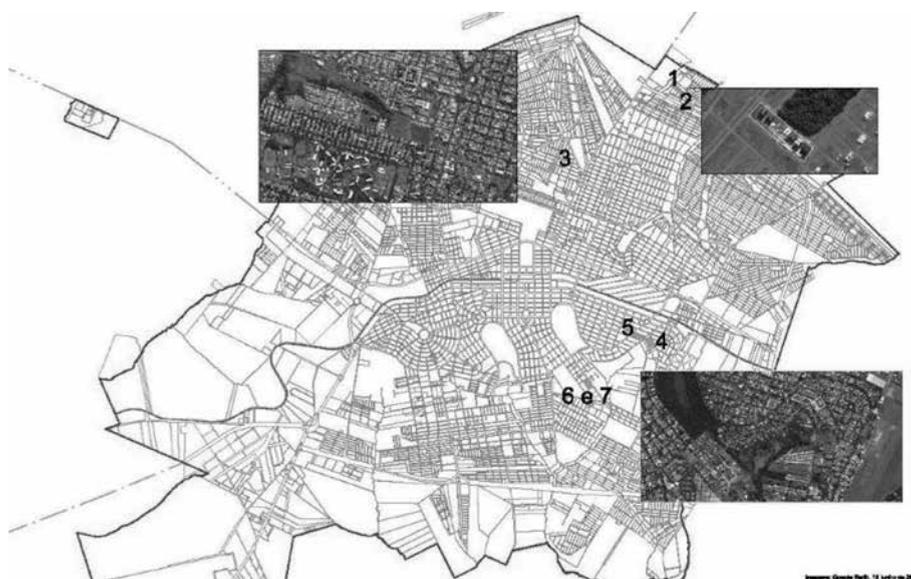


Figura 7 – Mapeamento PMCMV - MRV 2009-2011, para a faixa de 3 a 6 s.m.
Fonte: Prefeitura Municipal de Maringá/Secretaria de Habitação

É interessante notarmos que em Maringá, praticamente todos os investimentos realizados pela iniciativa privada são verticais, demonstrando uma ampliação de escala bastante forte, minimizados pela oferta de equipamentos no entorno, porém de mobilidade reduzida pela grande distância da sede ao centro (no caso dos Distritos). Já os dois conjuntos horizontais em Maringá, o Residencial Dolores Duran I e II, não só estão distantes do centro, mas também localizam-se além do contorno norte da cidade, ampliando os problemas de mobilidade e acentuando o processo de segregação.

Paralelo ao PMCMV, segundo a Secretaria de Habitação, o município vem realizando, com verbas do OGU e PAC, outros conjuntos habitacionais, estes sim para famílias na faixa de renda entre 0 e 3 s.m., porém replicando os efeitos segregadores do passado, uma vez que se localizam em distritos da cidade pólo ou nas franjas do perímetro urbano .

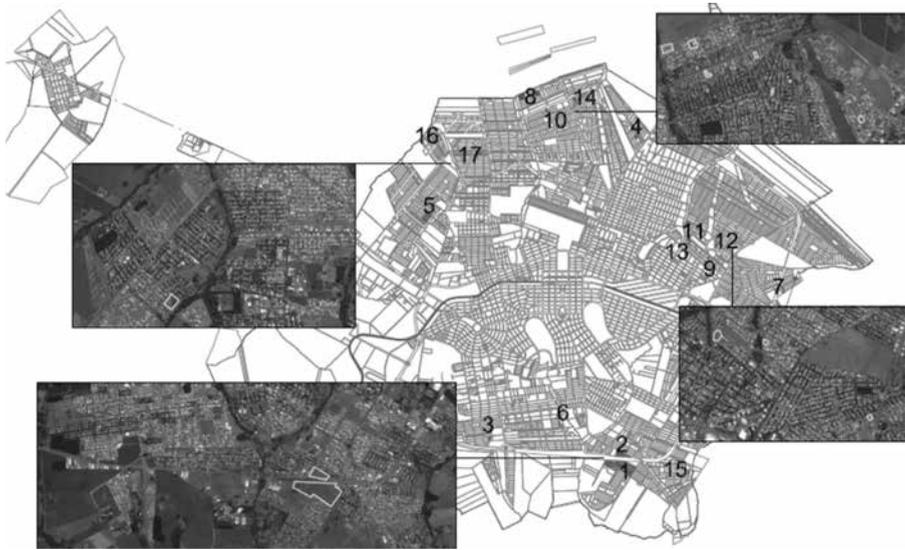


Figura 8 – Mapeamento PAC - 2009-2011, para a faixa de 0 a 3 s.m.
Fonte: Prefeitura Municipal de Maringá/Secretaria de Habitação.



Figura 9 – Conjunto PAC 2 em Maringá – 0 a 3 s.m.
Fonte: Observatório das Metrôpoles/ Núcleo Maringá, 2011

Em Sarandi, entre 2009 e 2011, três conjuntos foram implantados fruto do PAC e PMCMV, sendo este último realizado para acomodar o antigo Conjunto Mutirão implantado na década de 1980 e declarado como assentamento de risco. O Conjunto Mauá, mesmo proporcionando uma moradia em área de maior qualidade urbana, não oferece capacidade para abrigar famílias do antigo conjunto e restringe uma conquista anterior que era o acesso a cidade, pois está localizado no limite do perímetro urbano, tendo como barreiras a linha férrea e um grande vazio urbano. Por este motivo fazia parte da última prioridade elencada nas zonas especiais de interesse social do PLHIS do município. Destinado a pessoas de renda mensal de 0 a 3 salários

mínimos é composto por 343 casas de 50m² com aproveitamento de águas pluviais e também uma Academia da Primeira Idade (API).

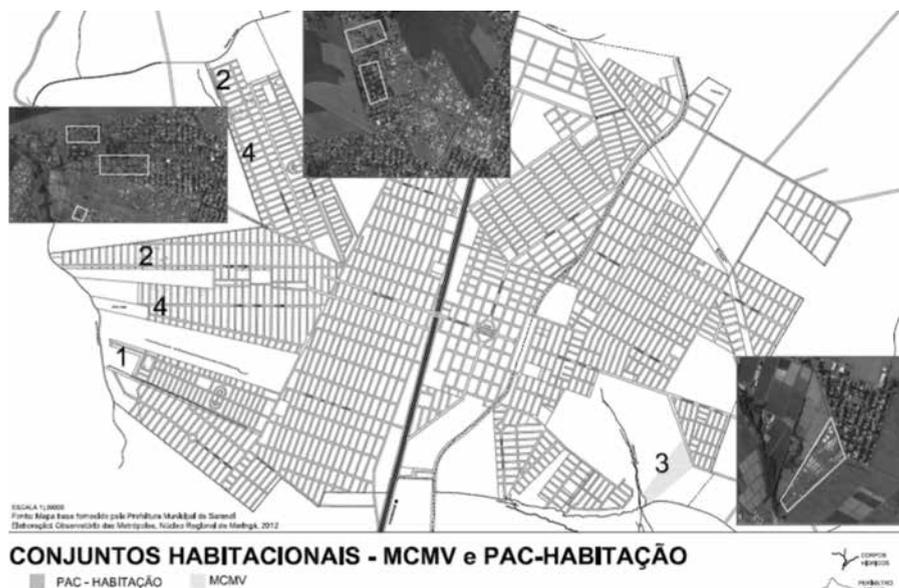


Figura 10 – Localização conjuntos habitacionais e unidades isoladas 2009-2011 em Sarandi.
Fonte: Observatório das Metrôpoles/ Núcleo Maringá, 2011

4. Financiamento de moradia no aglomerado entre 2010 e 2011

Em junho de 2011, com a aprovação do PMCMV 2 houve aumento do teto máximo do custo da obra, aumentando o acesso à habitação. Foi criado um mecanismo de segurança na aquisição e manutenção do financiamento da casa, sendo o contrato feito no nome da esposa. Este mecanismo é importante, mas não toca na questão que leva à permanência das famílias no Programa: a geração de renda, ou seja, vincular o PMCMV a um programa de capacitação para renda. Isso é primordial na manutenção deste direito adquirido. Um exemplo é o Conjunto Mauá em Sarandi que, entregue há apenas 11 meses, já possui aproximadamente 20% de suas casas repassadas a terceiros, algumas com ampliações ilegais.

Entre 2010 e 2011 em Maringá, os produtos habitacionais intermediados pela Caixa Econômica Federal representaram 7.748 unidades e movimentaram um valor de R\$759.886.028,76, sendo que

somente o PMCMV representou 58,07% deste total em 2010, subindo para 77,61% em 2011, demonstrado como vem crescendo a provisão de moradia.

Quanto às fontes de financiamento, era predominante em 2010, o uso dos recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), porém em 2011 este foi ultrapassado pelos recursos direcionados para o PMCMV, sendo que dentro deste programa duplicou-se os contratos individuais.

Tabela 1 - Produtos habitacionais - Maringá 2010

Descrição	Quant.	Soma
Pró-Cotista	9	R\$1.097.749,90
Contratações Pessoa Física - Contratação Recursos Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)	467	R\$29.211.921,79
Contratações Pessoa Física - Contratações Recursos Caixa Econômica Federal/SBPE	946	R\$118.306.296,41
Contratações Pessoa Jurídica - Imóvel na Planta/Apoio à Produção/Alocação - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)	60	R\$22.143.248,01
Contratações Pessoa Jurídica - Imóvel na Planta/Apoio à Produção/Alocação - SBPE	94	R\$58.170.236,24
PMCMV - Produção de Unidades 0 a 3 SM - Recursos Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)	672	R\$29.913.206,63
PMCMV - Contratos Individuais	1079	R\$69.807.440,20
PMCMV - Produção em Empreendimentos	432	R\$30.490.747,37
TOTAL	3759	R\$359.140.846,55

Fonte: Caixa Econômica Federal - Regional Maringá

Tabela 2 - Produtos habitacionais - Maringá 2011

Descrição	Quant.	Soma
Contratações Pessoa Jurídica - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)	11	R\$42.679.841,58
Contratações Pessoa Física - Contratação Recursos Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)	204	R\$14.833.196,78
Pró-Cotista	9	R\$1.001.449,60
Contratações Pessoa Física - Contratações Recursos Caixa Econômica Federal/SBPE	488	R\$67.892.083,46
Aporte Caixa Econômica Federal	86	R\$15.420.961,56
Contratações Pessoa Jurídica - Contratações Recursos Caixa Econômica Federal/SBPE	95	R\$51.443.053,45
PMCMV - Contratos Individuais	2026	R\$129.622.373,01
PMCMV - Produção de Unidades 3 a 10 s.m.	1070	R\$77.852.222,79
TOTAL	3989	R\$400.745.182,23

Fonte: Caixa Econômica Federal - Regional Maringá

Sarandi, município que apresenta um valor de solo menor que Maringá, tem produzido, através do PMCMV, o maior volume de unidades direcionadas para renda de 0 a 3 s.m., representando 64,59% do total e consequentemente de recursos. O principal deles é o Conjunto Mauá entregue no primeiro semestre de 2011. Grande parte dos contratos individuais é fruto de pequenos empreendedores de Maringá que têm investido na cidade.

Tabela 3 - Produtos habitacionais - Sarandi 2010

Descrição (2010)	Quant.	Soma
Contratações Pessoa Física - Contratação Recursos Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)	37	R\$2.261.089,45
Contratações Pessoa Física - Contratações Recursos Caixa Econômica Federal/SBPE	52	R\$7.264.286,68
Contratações Pessoa Jurídica - Imóvel na Planta/Apoio à Produção/Alocação SBPE	1	R\$72.000,00
PMCMV - Produção de Unidades 0 a 3 s.m. - Recursos Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)	343	R\$14.745.704,94
PMCMV - Contratos Individuais	98	R\$6.058.777,95
TOTAL	531	R\$30.401.859,02

Tabela 4 - Produtos habitacionais - Sarandi 2011

Descrição (2011)	Quant.	Soma
PMCMV - Pessoa Física Vinculado a Empreendimento	343	R\$14.677.496,12
Contratações Pessoa Física - Contratação Recursos Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)	20	R\$1.541.453,08
Contratações Pessoa Física - Contratações Recursos Caixa Econômica Federal/SBPE	22	R\$3.104.092,16
Aporte Caixa Econômica Federal	5	R\$1.230.000,00
PMCMV - Contratos Individuais	205	R\$14.905.355,54
TOTAL	595	R\$35.458.396,9

Fonte: Caixa Econômica Federal - Regional Maringá

4.1. Estudo de Caso: Conjunto Albino Meneguetti

Com a intenção de verificar o impacto do PMCMV no território do aglomerado, foi realizado um estudo de caso no Conjunto Habitacional Albino Meneguetti (Figura 11) ocupado em 2010 e localizado no distrito de Maringá denominado Iguatemi, a 18km deste. O Conjunto, destinado para famílias de 0 a 3 s.m., foi executado pela construtora Projectum Engenharia, com sede na mesma cidade.



Figura 11 - Conjunto Habitacional Albino Meneguetti

O conjunto previa a construção de 172 unidades habitacionais (UH) a partir de um projeto padrão de casa térrea, modelo R41, com duas variações, uma de rebatimento da planta e outra adaptada às pessoas com dificuldades de mobilidade (Figura 12), no entanto, foram entregues 165 UH's em 2011. Dentre estas, 5 UH's com 41,09m² (acessibilidade universal) e 160 UH's com 36,36 m², seguindo padrão PMCMV 1. Os imóveis foram adquiridos via Programa de Arrendamento Residencial (PAR), respeitando o cadastro único

do município, e possuem prestações mensais que vão de R\$50,00 a R\$135,00, até 10% da renda familiar.

Na análise dos dados levantados, observou-se que 71,8% das famílias são compostas por até quatro componentes, sendo a maioria, 43%, de quatro componentes, isso demonstrou uma compatibilidade entre o número de leitos previsto no projeto e a realidade da maioria das famílias. No entanto, a área útil da casa, em muitos casos, não comporta o mobiliário causando impacto negativo na área de circulação e no uso dos equipamentos domésticos, obrigando as famílias a fazer adaptações, o que resulta em insatisfação com o tamanho do imóvel adquirido. Questionados sobre o assunto, 71% dos moradores disseram que gostariam de aumentar o tamanho da casa, os outros 28% mostraram estar satisfeitos e os demais 1% preferiam uma casa menor. A maioria, 51%, também gostaria de mudar sua área de serviço, área preterida no projeto, que está identificada na figura de um tanque abaixo de um beiral levemente estendido. A tipologia consiste em outro ponto de insatisfação, uma vez que 80% dos proprietários disseram desejar mudar a frente da casa.

Conforme determinado no programa PMCMV, as mulheres chefe de família devem ser prioritariamente responsáveis pelo financiamento, salvo exceções, quando não há esta figura na família. Em seguida devem estar as famílias que cuidem de deficientes físicos e idosos e as que estão em um local vulnerável, e por último as demais. No caso do Conjunto Abilio Meneguetti 96% dos contratos estão sob a responsabilidade do gênero feminino e apenas 4% do gênero masculino. O perfil familiar, segundo o Relatório de Caracterização Social, é jovem tendo 35% dos proprietários idade entre 25 e 35 anos e 31% entre 35 e 44 anos, ou seja, uma população economicamente ativa que precisa se deslocar de casa para o trabalho, o que torna significativa na qualidade de vida a distância emprego-casa.

A renda familiar de fato mostra o atendimento ao enquadramento entre 0 e 3 salários mínimos, pois 99% das famílias se enquadram nesta faixa de renda. Além destes se situam apenas 1% de famílias com renda mais elevada. Ao contrário do que parece ocorrer em outras regiões, neste caso em particular os incorporadores não estão se beneficiando de incentivos tributários e flexibilização da legislação destinada a uma faixa de renda, ofertando unidades para faixas de renda maiores (CARDOSO, ARAGÃO e ARAÚJO, 2011). Desta forma a ocupação no conjunto habitacional mostra-se bastante homogênea.

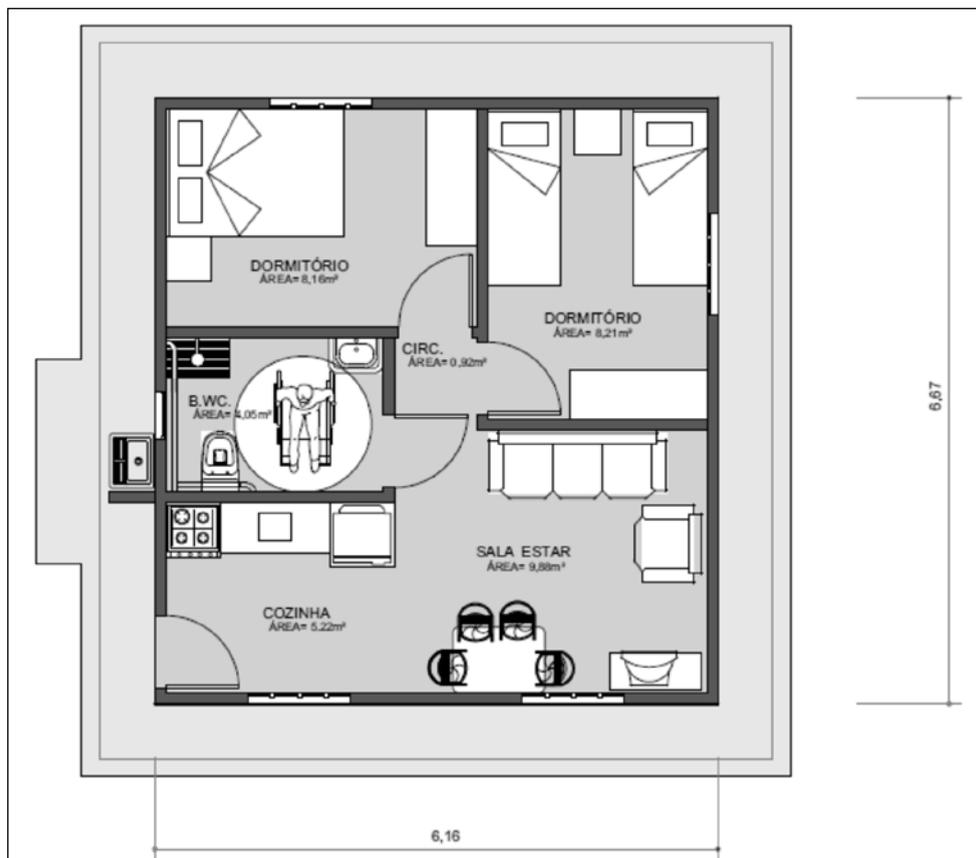


Figura 12 – Planta do projeto implantado no Conjunto Albino Meneguetti (R41-MOB).
 Fonte: Construtora Projectum

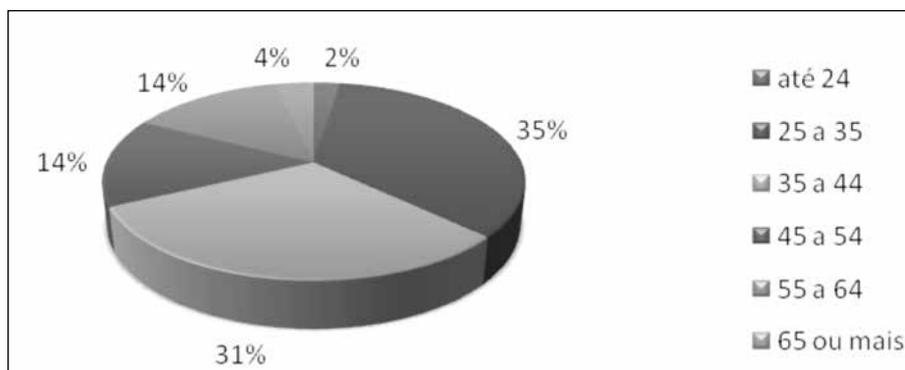


Figura 13 – Idade dos chefes de família. Fonte: PMM/Secretaria de Habitação. Adaptado por Observatório das Metrôpoles/ Núcleo Maringá

Hoje, indagados sobre o valor do imóvel a maioria dos proprietários (39%) não soube responder o quanto este valeria. Dos que responderam, a maior parte (30%) apontaram para um valor entre R\$40.000,00 e R\$45.000,00, seguidos por outros 15% que acreditam que o valor já ultrapassa R\$55.000,00.

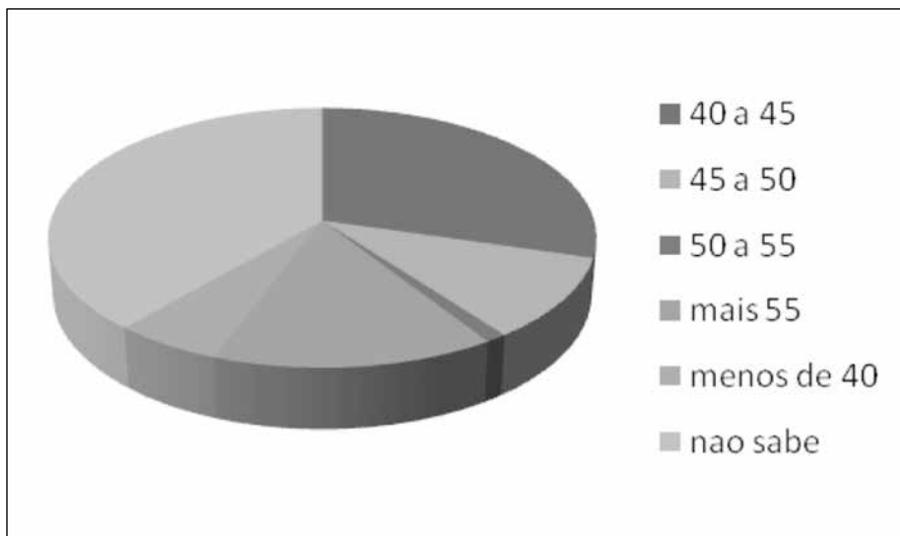


Figura 14 – Valor atual do imóvel, segundo os proprietários (em %).

Fonte: PMM/Secretaria de Habitação.

Adaptado por Observatório das Metrópoles/ Núcleo Maringá

Ao observar as condições do local de moradia anterior dessa população consta-se que a falta de infraestrutura urbana não foi o motivo da transferência, uma vez que 96% das famílias eram atendidas por rede de água, 72% por iluminação elétrica com medidor, 55% por vias pavimentadas e quase 100% por coleta de lixo regular. Condições estas não muito diferentes do bairro atual. Investimento imobiliário também não justifica a transferência da moradia, pois 93% das famílias afirmam não terem interesse na venda do imóvel. Como o conjunto está localizado a 30 minutos da zona industrial e 40 minutos do centro da cidade polo, que absorve a maior parte dos trabalhadores e a 1 hora e 30 minutos de Sarandi, que também é destino destes, conclui-se que a localização também não deve ter sido elemento mais importante na escolha do local da nova moradia. Um provável argumento é a baixa oferta de empreendimentos no mercado para esta faixa de renda (0 a 3 s.m.).

Além de dois conjuntos verticais na região sul de Maringá, outros três estão implantados, um no mesmo distrito e outros dois no distrito

de Florianópolis. Resta afirmar como principal justificativa o desejo de sair do aluguel ou da co-habitação. Estando no cadastro único de interessados em adquirir casa própria nos programas voltados para Habitação de Interesse Social (HIS), uma vez convocadas, as famílias tem a opção de aceitar a oferta do momento ou recusar e ir para o final da fila.

Esta redistribuição de pessoas no território, uma vez que a produção de conjuntos para HIS não leva em consideração as antigas moradias, os locais de emprego e os equipamentos públicos instalados, contribui para o aumento dos deslocamentos e conseqüentemente o maior gasto com transporte.

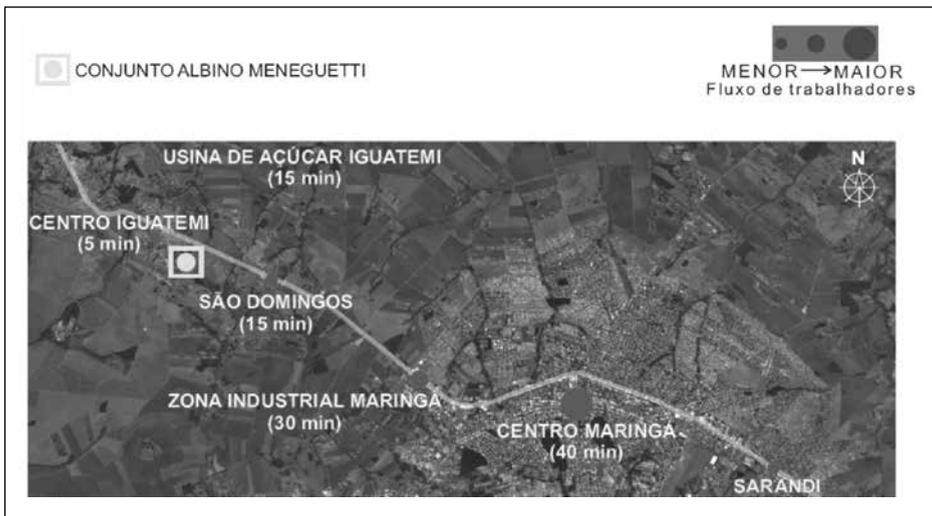


Figura 15 – Distância do Conjunto Albino Meneguetti dos demais municípios e distritos

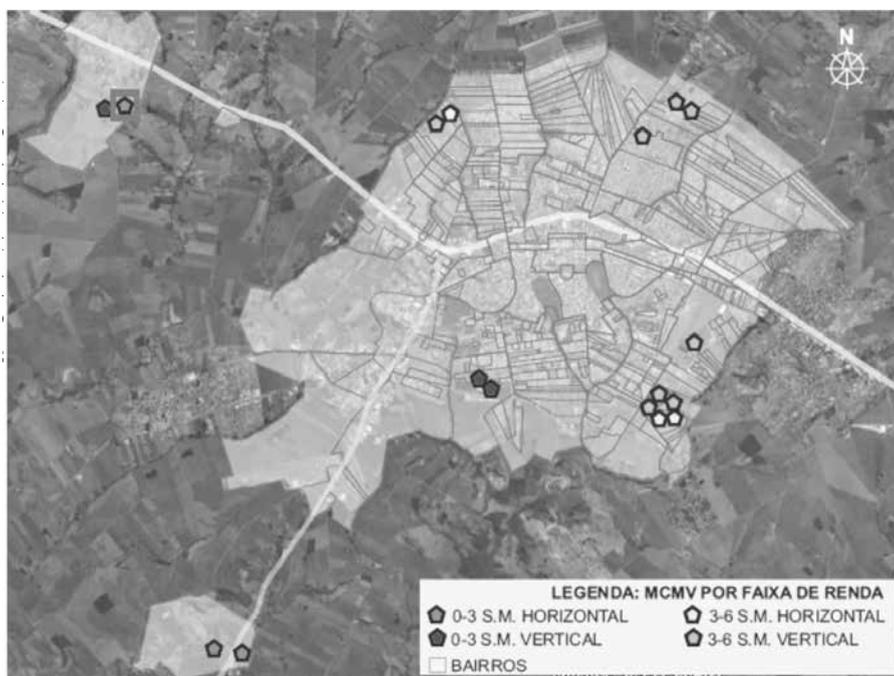


Figura 16 – Distribuição do PMCMV no aglomerado Paçandu-Maringá-Sarandi

4. Algumas considerações

As mudanças no quadro habitacional brasileiro e regional reorganizaram a localização territorial dos submercados imobiliários formais e informais e, por consequência, as condições de acesso à moradia, ao mercado de trabalho e aos serviços públicos e privados.

Na última década, sobretudo após 2003 com início do Governo Lula, ao mesmo tempo em que assistimos um salto qualitativo na forma de gerir o tema moradia, que ocorre a partir da criação do Ministério das Cidades, com alterações na forma de provisão de moradias populares, o que já se pode afirmar é que estamos assistindo os mesmos cenários urbanos e efeitos sócio-espaciais nas cidades médias e metrópoles, onde a periferia absorve a moradia popular advinda do programa MCMV, em regiões desprovidas de infraestrutura e serviços adequados e com mobilidade restrita. A diferença é que agora não mais o Estado gerencia predominantemente a provisão destas moradias; mas sim a iniciativa privada (construtoras) com aval do Estado e das prefeituras, dando o tom para qual público alvo,

tipologia e a qualidade da obra é a mais interessante às suas metas econômicas, ou seja, afastando cada vez mais de ser esta uma política de governo, como coloca MARICATO (2003), quando afirma que o atual PMCMV vem demonstrando que o Estado hoje atua mais como “braço do capital privado” considerado uma proposta anticíclica e que retoma conceitos antigos, de quando se vivia o Regime Militar sobre a promoção de moradias.

Percebemos que o número de moradias ofertadas no aglomerado é bem superior às últimas duas décadas, mas se combinarmos isso com o quadro que se propunha a partir de 2003, o retrocesso é grande. Assim nos perguntamos onde foi parar o discurso da moradia digna e da participação popular fortemente pregados neste novo momento de política pública? Mesmo as recentes mudanças advindas do PMCMV 2, não tem demonstrado um maior alcance a moradia, pois não se tem comprovação de que a renda do público alvo acompanha este aumento, uma vez que não está vinculado ao Programa nenhum projeto de geração de renda.

Por fim, outra reflexão mais ampla que se faz necessária neste momento do país – além de identificar os processos de aprofundamento da periferização e segregação sócio-espacial que se assiste tanto com o PMCMV mas também com o PAC e demais formas de provisão de moradia – é a constatação da ausência do debate do modelo de cidade que estamos construindo e que modelo de cidade queremos construir. Indo mais além, como podemos a partir do espaço da moradia, reconduzir os aglomerados e as regiões metropolitanas para o estabelecimento não mais da polarização e sim da sinergia.

Referências

ARANTES, Pedro Fiori e FIX, Mariana. Minha Casa Minha Vida: o pacote habitacional de Lula. *Correio da Cidadania*. 30 de julho de 2009. Disponível em: <<http://www.correiocidadania.com.br/content/blogcategory/66/171>>

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo* São Paulo, n.4, segundo semestre de 2010. Disponível em: <<http://www.usjt.br/arq.urb/index.html>>

_____. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa, Minha Vida. *Revista Teoria e Debate*. São Paulo, n.82, maio/junho de 2009.

BRASIL. Lei nº 11.977 de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha

Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e da outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 08 de julho de 2009.

BRASIL. Lei n. 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. *Diário Oficial da União*. Brasília, 11 de agosto de 2001.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAUJO, Flávia de Sousa. Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14, 2011, Rio de Janeiro. *Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR*. Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>.

MARICATO, Ermínia. *O Impasse da Política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.

PIFFER, Yuri et alii. Direito à Moradia Digna na Legislação Brasileira. In: ENCONTRO TECNOLÓGICO DE ENGENHARIA CIVIL E ARQUITETURA, 2011, Maringá. *Anais do ENTECA 2011*. Maringá, 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ. Lei complementar n.º632/2006. Institui o Plano Diretor de Maringá. Maringá, 2006.

_____. *Plano Local de Interesse Social de Maringá*. Maringá, 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SARANDI. *Plano Local de Interesse Social de Sarandi*. Sarandi, 2009.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queirós; SANTOS JR, Orlando. Alves. (Org.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

RODRIGUES, Ana Lúcia. A ocupação urbana da região metropolitana de Maringá: uma história de segregação. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, p. 61 – 86, janeiro / julho. Curitiba, 2005.

_____. *A pobreza mora ao lado: segregação sócio-espacial na Região Metropolitana de Maringá*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2004.

Mudanças na produção imobiliária residencial em Fortaleza: a reestruturação do setor e seus significados

Maria Beatriz Cruz Rufino

Introdução

Tradicionalmente pensada como espaço de uma economia deprimida, Fortaleza, capital do Ceará, tem sua urbanização intensificada a partir da década de 1970 pelo incremento da industrialização, como parte do projeto político de integração regional e modernização do Nordeste, e pelo forte crescimento populacional, motivado pelo constante fluxo migratório do interior.

Na década de 1990, os contornos de miséria e pobreza característicos dessa metrópole, constituída como região metropolitana em 1973, são encobertos por um novo projeto de modernização, que tem como bandeira a inserção do Estado na economia mundial e encontra na promoção do turismo uma nova alavanca para seu crescimento urbano. Nesse momento, consolida-se uma forte aliança entre a atividade turística e a produção imobiliária, que tende a reforçar a diferenciação historicamente existente entre ricos e pobres - entre a feição “moderna” e “atrasada” da metrópole.

É sobre essa metrópole desigual, que se presenciará um forte incremento da produção imobiliária, manifestado pelo aumento do número de empreendimentos imobiliários, por sua forte diversificação e pela apropriação de novas áreas. O avanço dessa dinâmica, além de contribuir na mudança da paisagem de várias áreas da metrópole, tem grande impacto na ampliação da valorização imobiliária. Durante a última década, constatamos que o preço médio do m² dos imóveis lançados no mercado foi triplicado, e, entre 2006 e 2010, o volume financeiro das vendas dos imóveis novos foi ampliado em quase cinco

vezes¹. A conjunção entre um significativo aumento e diversificação da produção e a expressiva elevação do preço dos imóveis, principalmente a partir de 2007, resultou em um crescimento vertiginoso do volume geral de vendas do mercado imobiliário de Fortaleza. De acordo com dados do Secovi-Ce², o volume de vendas entre 2006 e 2010 foi mais do que o quádruplo, saltando de 0,593 bilhões de reais em 2006 para 2,519 bilhões de reais em 2010.

Esse quadro de intensificação da produção imobiliária em Fortaleza de uma maneira geral relaciona-se com mudanças estruturais na organização do setor imobiliário no cenário nacional, suportadas pela redefinição do marco regulatório do setor e pela importante recuperação das principais fontes de financiamento habitacional (FGTS e SBPE), que favoreceram o aumento de investimentos no setor e ampliaram as condições de consumo da habitação. Ao mesmo tempo, quando observamos de maneira particular a produção imobiliária residencial em Fortaleza verifica-se que o dinamismo do setor encobre mudanças mais profundas em sua organização.

Considerando a relevância da compreensão deste processo de reestruturação do setor para o avanço da discussão sobre a transformação da metrópole de Fortaleza, este artigo procura revelar as importantes mudanças na estrutura da produção imobiliária residencial em Fortaleza e seus significados. Para isso, observaremos inicialmente alguns traços fundamentais da organização do setor imobiliário em Fortaleza no período anterior à sua reestruturação, examinaremos transformações gerais na organização do setor no cenário nacional e de seu financiamento para, na parte final, discutirmos de maneira particular a reestruturação evidenciada em Fortaleza.

¹ Os dados apresentados aqui de maneira sistemática são resultado da Tese de doutorado da autora. Para uma visão mais detalhada destes dados ver: RUFINO, Maria Beatriz Cruz. **Incorporação da metrópole: centralização do capital no imobiliário e nova produção de espaço em Fortaleza**. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

² Dados Secovi-Ce disponibilizados pelos jornais locais – O Povo e Diário de Nordeste em diversas edições dos diferentes anos.

1. A organização tradicional do setor imobiliário em Fortaleza

A partir de finais da década de 1980, a redução do crédito habitacional bancário fez com que o financiamento à produção e ao consumo da habitação em Fortaleza estivesse praticamente restrito a atuação dos agentes locais, situação ainda evidente no início da década de 2000.

Com essas restrições de crédito, as construtoras eram, em grande parte dos casos, também as financiadoras dos imóveis. Segundo dados do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Ceará - Sinduscon - CE³, em 2001, 83% dos empreendimentos em construção em Fortaleza eram desenvolvidos com recursos das próprias construtoras, 14% tinham recursos provenientes da formação de condomínios e apenas 2% tinham recursos da Caixa⁴. Essa condição de produção implicava na retenção do capital de giro das construtoras por períodos superiores a conclusão das obras⁵, o que reduzia a velocidade de reprodução do capital no setor e o volume da produção.

Neste cenário, a organização do setor imobiliário de Fortaleza permanecia caracterizada por expressiva pulverização da produção entre um grande número de empresas, com predomínio das empresas de pequeno porte. Em 2001 atuavam em Fortaleza e em sua região metropolitana 175 empresas, que empregavam de forma direta 8.758 trabalhadores⁶. Neste momento 64% das construtoras possuíam apenas um empreendimento em fase de construção, sendo também muitos empreendimentos desenvolvidos por pessoas físicas⁷.

A pulverização da produção imobiliária residencial entre um grande número de pequenas e médias empresas - marca estrutural do setor⁸ - tende a encobrir a importância e a força de algumas grandes

³ Resultados apresentados no Relatório Índice de Ofertas residenciais e comerciais (IORC) realizado nos meses de setembro e outubro de 2001, pelo Sinduscon-Ce/IEL (FIEC).

⁴ Ressalta-se que nesta pesquisa não foram considerados os dados do Programa de Arrendamento Residencial da Caixa.

⁵ Em geral, a construção da obra era realizada em 36 meses e os financiamentos em 60 meses, conforme relato do presidente do Sinduscon-CE, Crisanto Ferreira de Almeida, à Revista Construção SP n. 2751, de outubro 2000.

⁶ Relatório Índice de Ofertas Imobiliárias e Comerciais (IORC), de setembro de 2001 desenvolvido pelo SINDUSCON-CE.

⁷ De acordo com a mesma pesquisa havia 23 empreendimentos desenvolvidos por pessoas físicas neste mesmo período.

⁸ A pulverização da produção do setor é tradicionalmente apontada como condição

empresas já neste período. Contrastando com a forte pulverização, também era evidente uma relativa concentração da produção a partir da existência de grandes construtoras. Em 2001, segundo dados do Sinduscon-CE, 12% das empresas detinham 58% do total das ofertas existentes no mercado.

O exame do perfil destas grandes empresas mostra que as mesmas eram de origem local e desempenhavam de forma simultânea as funções de construção e incorporação⁹. Algumas destas empresas tinham como proprietários empresários de outros setores¹⁰ ou eram extensão de negócios relacionados à propriedade da terra¹¹. Em Fortaleza, o sucesso das grandes empresas de construção¹² esteve historicamente vinculado à sua articulação direta ou indireta com as elites econômicas locais¹³, representadas por grandes empresários que investiam simulta-

estrutural, e reflete a dificuldade de concentração de capital no setor. Para além da relação capital-trabalho, característica geral da produção capitalista, a necessidade de apropriação da terra implica em transferência de valores aos proprietários da terra, que pode se traduzir em uma redução dos lucros, ou pode se repercutir em características gerais do setor, como uma super-exploração da força de trabalho ou uma baixa composição orgânica do capital. Essas duas circunstâncias se traduzem, em geral, em dificuldades para inovações técnicas. Essa condição específica diferencia o setor imobiliário dos demais setores e torna particularmente difíceis as condições de concentração de capital no interior do setor, o que explica em parte a dificuldade de avanços em inovações técnicas, pois não há grandes investimentos na mecanização, o que agrava as condições produtividade.(JARAMILLO, 1986)

⁹ Bernal (2004), em investigação sobre o setor imobiliário em 2001, fez entrevistas com as 11 maiores construtoras de Fortaleza. Dessas, 10 desempenhavam as funções de Incorporação e Construção, apenas uma das empresas atuava exclusivamente na construção, entretanto, operava com uma incorporadora pertencente à família. Constatou-se que atuavam com capitais próprios

¹⁰ Citamos aqui o caso da construtora Idibra, fundada em 1968, e pertencente ao Grupo M. Dias Branco, e a Construtora Mota Machado, cujos proprietários eram também donos do Sistema Jangadeiro de Comunicação.

¹¹Referimos-nos aos casos em que imobiliárias envolvidas no desenvolvimento de loteamentos passam a atuar no setor da construção civil. Um desses casos é a construtora Coigra, parte do Grupo Gentil Rocha, vinculada a um expressivo número de loteamentos nas décadas de 50 e 60 em Fortaleza. Outro caso é a construtora Dias Souza, cujos proprietários são também donos da imobiliária Incoorpa, pertencente originalmente a Patriolino Ribeiro de Souza, fundador do Grupo Cidade de Comunicação e responsável pelo desenvolvimento do bairro Estância, atual Dionísio Torres. Ribeiro foi também o doador do terreno de 80.000 metros quadrados onde está localizada a Universidade de Fortaleza (UNIFOR).

¹² Diretor de uma grande incorporadora local em entrevista à autora, em janeiro de 2009.

¹³ O entrevistado dá destaque à importância do grupo dos libaneses, importantes empresários do comércio, indústria e serviços, fazendo analogia ao caso dos judeus em São Paulo.

neamente em empreendimentos de luxo e na hotelaria de alto padrão, aproximando a produção imobiliária dos empreendimentos turísticos.

O aumento da demanda de imóveis residenciais por turistas e por investidores, fez com que no final da década de 1990 se constatasse um suposto “boom imobiliário” em Fortaleza, como mostra Bernal (2004)¹⁴. A expansão do mercado imobiliário sob estas condições, entretanto, mostrou-se limitada, vindo o mesmo sentir uma forte retração nos anos seguintes. A produção que em 1997 chegou a 4.500 unidades foi reduzida a 2.150 unidades em 1999, representando uma retração de mais de 50% segundo os dados do Secovi-CE¹⁵.

Essa articulação do imobiliário com o turismo, característica da organização do setor em Fortaleza, voltará a ter importante influência na produção imobiliária residencial a partir de meados da primeira década do ano 2000. Em 2005, segundo depoimento do presidente do Sinduscon-CE¹⁶, o consumo de imóveis por estrangeiros representava de 8 a 10% do mercado total, sendo que na região litorânea, essa participação crescia para 30%.

Simultâneo ao aumento do consumo de imóveis por estrangeiros será crescente o envolvimento do capital estrangeiro na produção de imóveis¹⁷, seja através de financiamentos a empresários locais, seja

¹⁴ Bernal (2004) indica a existência de um “boom imobiliário” em Fortaleza em 1998. Segundo a autora este “boom” estaria relacionado ao surgimento da crise especulativa mundial (Ásia, México, Argentina e outros) que deu início ao ciclo de desvalorização do Real até o segundo semestre de 2002. Este fenômeno motivou o crescimento da demanda de imóveis por turistas, especialmente estrangeiros. Nesse mesmo período, de acordo com a autora, surge um forte mercado especulador dos pequenos apartamentos nas áreas mais valorizadas da cidade, “voltados para os investidores e para as famílias de classe média que perderam poder aquisitivo, mas que queriam permanecer naquelas áreas, especialmente na Aldeota, pelo seu valor simbólico e pela gama de serviços que oferecia” (BERNAL, 2004, p. 187).

¹⁵ Dados apresentados no Jornal O Povo de 17 de janeiro de 2001. Os dados do Secovi-Ce referem-se a uma pesquisa amostral desenvolvida num grupo de 80 construtoras, assim não revelam a totalidade da produção do mercado, apenas nos proporcionam uma ideia da evolução do mercado.

¹⁶ Carlos Fujita, presidente do Sinduscon-Ce, em depoimento à reportagem ao Jornal O Diário de 7 de julho de 2005.

¹⁷ Em reportagem ao Jornal O Povo de 21 de maio de 2006, Carlos Fujita, presidente do Sinduscon-Ce, afirma que os estrangeiros vêm ao Ceará com diferentes perspectivas de investimentos, conforme o capital disponível. Ele calcula que 30% desse público compre um imóvel para morar ou servir de moradia nas férias, a chamada segunda residência. Outros 30% são empresários de grande porte cujo objetivo é investir no turismo com a construção de resorts, geralmente no litoral. Existe também uma parte dos empresários, 30%, compram terrenos e formam parcerias com construtoras para erguer um edifício e lucrar com a incorporação. Um pequeno grupo

por meio de fundos de investimentos, seja pela atuação direta como incorporador. De 2002 a 2007, os investimentos estrangeiros no setor imobiliário chegaram a 423,3 milhões de reais, sendo praticamente o dobro dos valores investidos no turismo, que representaram a 217,9 milhões de reais¹⁸.

Embora a importância do “turismo imobiliário”¹⁹ e sua influência nas mudanças do setor não possam ser desprezadas, as alterações mais significativas na produção imobiliária de Fortaleza só podem ser entendidas à luz das transformações estruturais do setor no cenário nacional, relacionadas a mudanças econômicas profundas e a forte recuperação dos financiamentos imobiliários.

2. Transformações estruturais do setor imobiliário no cenário nacional

A centralidade do Sistema Financeiro Habitacional (SFH) para a expansão da produção imobiliária privada na década de 1970 e o posterior esgotamento de suas duas fontes principais (FGTS E SBPE) estiveram na base das crescentes reivindicações do setor por “*um maior empenho do Estado na execução de medidas que atraíssem investimentos do setor privado para o setor de financiamento imobiliário*” (ROYER, 2009, p. 107). Referendadas nas experiências de outros países²⁰, em que a importância do setor na economia tinha sido garantida pela sofisticação do sistema de crédito a partir de suas relações com o mercado de capitais, as principais entidades representantes do setor²¹ passam a pressionar por mudanças na organização do financiamento imobiliário no sentido de uma aproximação com o mercado de capitais.

de 10% compra dois ou mais imóveis para ganhar dinheiro com o aluguel.

¹⁸ Os dados são do estudo “Indicadores sobre investimentos estrangeiro no Ceará: a vez do empreendedor” realizado pela Câmara Brasil - Portugal no Ceará (CBP-CE) com apoio da Junta Comercial do Estado do Ceará em 2007. As informações sobre esse documento foram trazidas por reportagens dos jornais O Povo e Diário do Nordeste do dia 07 de junho de 2008. Embora tenhamos entrando em contato com CBP-CE, não obtivemos acesso ao documento na íntegra.

¹⁹ Terminologia que ganhou bastante força nas análises sobre a transformação dos territórios metropolitanos nordestinos. Essa abordagem procura analisar a dinâmica de ordenamento do território paralela à zona de praia, baseada em vultosos investimentos motivados pelo interesse turístico associado ao imobiliário.

²⁰ Na América Latina as principais referências eram Chile e México, onde o crédito imobiliário representava um percentual do PIB muito superior ao contexto brasileiro.

²¹ Tais como a CBIC, ABECIP e Sinduscon.

No início da década de 1990 surgiram os primeiros mecanismos de financiamento à produção imobiliária articulados ao mercado de capitais, representado pelos Fundos de Investimentos Imobiliários (FII's)²², criados em 1993, e pelas Carteiras Hipotecárias²³, lançadas em 1994. Em 1997 é criado o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI)²⁴ que, atuando de maneira complementar ao SFH, visava consolidar *“a racionalidade das finanças na organização do financiamento da política de crédito imobiliário, inclusive o habitacional”* (ROYER, 2009, p.15). Neste novo sistema são previstos um conjunto de novos instrumentos financeiros inovadores, como o Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI), que possibilitariam viabilizar a produção imobiliária a partir do mecanismo de securitização.

O avanço da financeirização do setor foi ainda reforçado em 2004, com a aprovação da Lei n. 10.931, conhecida como a “Lei do Patrimônio de Afetação”²⁵, que visava suprir lacunas para o pleno funcionamento do SFI e diversificar os títulos de crédito disponíveis. No “Patrimônio de Afetação” cada empreendimento é isolado, tornando-se uma unidade contábil, independente dos ativos da empresa construtora e incorporadora, *“evitando que a conclusão de determinado empreendimento venha a ser prejudicado pela falência total da empresa”*²⁶ (ROYER, 2009, p.115). O conjunto de mudanças presentes na Lei 10.931 contribuiu para a ampliação da segurança jurídica do negócio imobiliário, ampliando o interesse dos agentes financeiros e investidores na securitização dos ativos imobiliários.

²² Criados pela Lei 8.668, e regulamentados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) em janeiro do ano seguinte (BOTELHO, 2005).

²³ Segundo as palavras da Revista da Indústria Imobiliária (n.40, 1995 apud CASTRO, 1999, p.124), as carteiras hipotecárias incrementavam as possibilidades de financiamento ao mercado de alta renda, sendo considerado o “embrião do futuro mercado hipotecário brasileiro, e suporte para o novo sistema financeiro privado”.

²⁴ SFI foi regulamentado pela Lei 9.514, a partir de proposta enviada pela Associação Brasileira de Entidades de Crédito Imobiliário.

²⁵ Cumpre lembrar que a lei trouxe para além do Patrimônio de Afetação, os institutos da Alienação Fiduciária e do Valor do Incontroverso.

²⁶ O caso da empresa Encol é sempre utilizado para ilustrar a importância deste instituto. Quando a empresa quebrou nos anos 90, deixou muitos empreendimentos sem finalização mesmo com apartamentos já vendidos. Segundo Royer (2009) “em 1994 havia mais de 600 obras inacabadas e, a partir de 1995, a derrocada financeira da empresa levou-a a decretar a concordata em 1999. Mais de 42 mil clientes que já haviam pagado total ou parcialmente seu imóvel ficaram sem a entrega dos apartamentos. O episódio abalou a confiança do mercado, tanto do lado da oferta quanto do lado da demanda. O que o patrimônio de afetação trouxe de inovação foi justamente apartar a contabilidade da empresa construtora e incorporadora da contabilidade do empreendimento” (ROYER, 2009, p.115).

Apesar de importantes avanços na utilização dos instrumentos de securitização²⁷, favorecidos pela ampliação da segurança jurídica do negócio imobiliário, esses não chegaram a ser representativos quando se considera a produção imobiliária em sua totalidade. Para Fix (2007), o avanço desses instrumentos foi limitado por obstáculos peculiarmente brasileiros, como a alta taxa de juros (que atraía os investidores para outros setores) e a baixa valorização dos títulos oferecidos pelo setor (diante do desinteresse dos bancos e da desconfiança do investidor de varejo nesse mercado), para além da baixa capacidade de poupança da população.

Aproveitando-se de um contexto fortemente favorável à expansão da produção imobiliária – baseado na alteração do marco regulatório e na estabilidade da economia – a abertura de capital das grandes incorporadoras passou a se consolidar como uma nova possibilidade de captar recursos do mercado financeiro. Num primeiro ciclo de captação (2005-2007), 25 empresas, predominantemente localizadas no eixo Rio-São Paulo conseguiram captar cerca de 12 bilhões de reais²⁸, consolidando o setor imobiliário como uma importante área do mercado de capital financeiro e atraindo grande atenção de investidores estrangeiros, que chegaram a representar “*mais de 75% desse volume dos capitais*” (ROCHA LIMA JR. E GREGÓRIO, 2008).

Embora a abertura de capital das incorporadoras tenha sido um aspecto decisivo no crescimento e fortalecimento do setor, o vertiginoso aumento da produção imobiliária tem em sua base a recuperação do financiamento habitacional no âmbito do SFH. Esse sistema de financiamento, além de suportar a compra dos imóveis, consolidou-se como um meio “*mais barato*”²⁹ de financiar a construção dos imóveis, inclusive para as incorporadoras de capital aberto.

²⁷ Como mostra recente reportagem do Jornal Valor Econômico, São Paulo, 31 de julho de 2008 (apud ROYER, 2009, p. 124) “As emissões de títulos securitizados de crédito imobiliário voltaram a apresentar forte crescimento neste ano. O volume de operações registradas na Comissão de Valores Mobiliários (CVM) até o fim de julho é de R\$ 2,77 bilhões, superior ao patamar atingido em 2005, até então o melhor ano do setor (R\$ 2,34 bilhões)”. Dados da Comissão de Valores Mobiliários (2010) mostram também que o patrimônio dos Fundos se elevou de 2,4 bilhões em 2005 para 60 bilhões em 2009.

²⁸ De acordo com a reportagem “O que mudou nas incorporadoras que entraram no mercado de capitais: Capital aberto, vida nova” da Revista Construção Mercado, n. 81, abril 2008.

²⁹ Como constata Shimbo (2010) a partir da própria fala dos incorporadores (Cf. SHIMBO, 2010, p. 119)

Contrariando o discurso difundido pelas entidades representativas do setor imobiliário³⁰ de falência do Estado e de necessidade de se buscar novas fontes de financiamento, as tradicionais fontes do SFH (SBPE e FGTS) começam a apresentar resultados excepcionais a partir de 2005, configurando-se como a grande base para a expansão do setor. Entre 2005 e 2010, a contratação de recursos para a habitação a partir da utilização do FGTS foi multiplicado em cerca de cinco vezes, sendo este aumento ainda mais expressivo no caso do SBPE, onde os volumes contratados em 2010 superam em mais de dez vezes as contratações do ano de 2005, como pode se observar no gráfico a seguir.

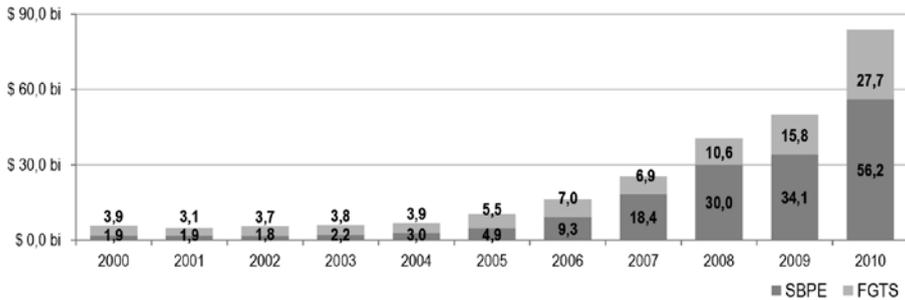


GRÁFICO 1 – Contratação de Recursos para Habitação SBPE/FGTS (em R\$ bilhões) Brasil
 Fonte: Estatísticas Básicas do BACEN (SFH – SBPE/FGTS) organizadas pelo CBIC Dados

Para além do expressivo aumento de recursos disponibilizados por estes fundos, observa-se uma importante mudança na distribuição entre as diferentes regiões do Brasil, com expressiva ampliação dos valores destinados ao Nordeste. No ano de 2000, estava na região Nordeste 3,85% das contratações no âmbito do SBPE, passando para 13,95% no ano de 2010.

Esse crescimento excepcional ajuda a explicar o deslocamento das empresas nacionais para essa região. A aposta no “desenvolvimento” destes mercados imobiliários, que historicamente foram limitados pela condição de enorme desigualdade dos grandes centros urbanos desta região, tem o crédito imobiliário como alavanca para o avanço de relações capitalistas mais avançadas na produção do espaço.

³⁰ De que em face da falência do Estado e das limitações das fontes tradicionais do financiamento imobiliário no Brasil, seria fundamental buscar novas fontes de financiamento. Este discurso, estaria presente, como identificou Royer (2009) em instituições como ABECIP e CBIC.

Este incremento das fontes de financiamento à produção imobiliária será particularmente evidente em Fortaleza, onde o desenvolvimento de mecanismos financeiros mais sofisticados para o financiamento da produção imobiliária, tais como a CRI's³¹, tinham se mostrado incipientes até aquele momento. A recuperação do SFH começa a ser percebida no estado do Ceará, a partir de 2006, com o expressivo incremento das contratações no âmbito do FGTS e SBPE. No caso do FGTS, os valores financiados em 2010 são quatro vezes superiores aos valores financiados em 2005.

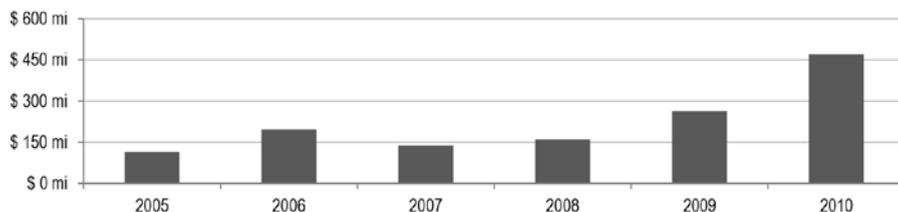


GRÁFICO 2 Evolução dos financiamentos do FGTS para habitação no Ceará (em R\$ milhões)
Fonte: Dados Caixa apresentados no Anuário da Construção Civil (2010)

A evolução dos números do SBPE é ainda mais expressiva, sendo os montantes contratados em 2010 equivalentes a quase 30 vezes os de 2005.

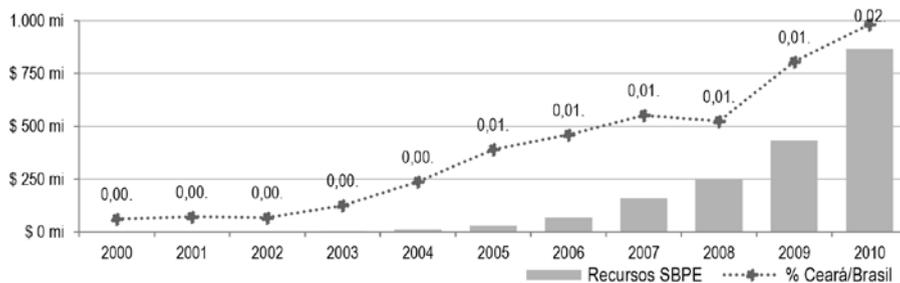


GRÁFICO 3 - Evolução do SBPE para habitação no Ceará (em R\$ milhões) e contribuição sobre o total nacional (%) - (Financiamentos imobiliários para aquisição, construção, material de construção, reforma ou ampliação)

Estatísticas Básicas-SBPE-SFH/BACEN - sistematizados pelo CBIC Dados tabulados pela autora

³¹ Como nos revelou o diretor de uma grande empresa local, em entrevista em setembro de 2010: "... depois da criação do SFI, que teve abertura para a venda desse recebível, nós não conseguimos fazer, temos notícias que grandes empresas do sul fizeram. Mas nós fizemos de tudo que foi tentativa, participei de vários seminários, tivemos com vários bancos, fundações, fundos imobiliários, mas não conseguimos. Por que não acontecia? Existia no país, mas em pequenos volumes. Por conta das taxas de juros que eram altas de mais".

A recuperação da estrutura de financiamentos³² em uma escala nacional, que se manifesta de maneira contundente em uma realidade local como Fortaleza, será um fator decisivo na configuração de uma nova realidade na produção imobiliária na cidade, influenciando de maneira determinante a reestruturação do setor.

3. A reestruturação do setor imobiliário em Fortaleza

As evidentes mudanças nos financiamentos e no aumento da produção imobiliária acontecem em paralelo a um importante processo de reestruturação do setor, que quando examinado revela traços do movimento geral de transformação da produção imobiliária e condições particulares à Fortaleza.

A primeira destas mudanças é a inserção dos grandes grupos de incorporação nacionais que através da abertura de seus negócios no “Novo Mercado da Bolsa de Valores” ampliaram seu poder de investimento e criaram negócios em vários estados do Brasil³³. No ano de 2008, em um intervalo de dois meses, entre janeiro e março, sete grandes empresas imobiliárias³⁴ entraram no mercado local³⁵. O mercado imobiliário de Fortaleza, anteriormente marcado por certo isolamento, passa nesse contexto a presenciar novas estratégias como a formação de bancos de terra, intensas campanhas de *marketing* e o desenvolvimento de produtos mais elaborados, que articulados tendem a influenciar a valorização imobiliária.

³² Entendida aqui não apenas pelo fato da elevação significativa dos recursos, mas também pela reestruturação de toda sua regulamentação, que progressivamente garantiu maior interesse de investimento no setor e maior imbricamento com o capital financeiro.

³³ Cumpre destacar que não são apenas as empresas de capitais aberto que se deslocam para Fortaleza. Nesse mesmo período evidenciam-se a inserção de outras empresas, provenientes de diversas regiões do Brasil. Mesmo não tendo capital aberto, estas empresas passam a atuar na capital e são responsáveis pela construção de empreendimentos residenciais de grande porte. Citamos aqui o caso da empresa Moura Dubeux.

³⁴ Apesar de não publicado pela Revista, foram identificados lançamentos ou notícias em jornais sobre futuros lançamentos em Fortaleza das seguintes incorporadoras nacionais: Gafisa, MRV, Cyrela, Rodobens, Inpar, Rossi e Even. Até 2008, a Gafisa e Odebrecht lançariam juntas o empreendimento Bairro Novo; desfeita a parceria, o empreendimento será lançado futuramente de forma exclusiva pela Odebrecht.

³⁵ De acordo com a reportagem “Ceará, o Paraíso da Construção Civil” da Revista Fale, Edição 50, ano IV Julho de 2008. Disponível www.fale.com.br, acessado em 20 de julho de 2009.

Os bancos de terras tornam-se centrais por que nestas incorporadoras de capital aberto, o valor da empresa³⁶ passa a ser imposto pelo mercado de capitais a partir da percepção de analistas e investidores, que atrelam o valor da ação ao potencial de receita da empresa, projetado a partir das características dos terrenos.

Embora muitas destas empresas sejam responsáveis pela construção em seus mercados de origem, a expansão ocorre normalmente associada à incorporação, revelando o caráter flexível deste movimento. Essa separação entre incorporação e construção praticamente anula o investimento em capital fixo e permite simplicidade a este processo de expansão³⁷, ficando a incorporadora nacional encarregada da articulação e coordenação de agentes locais envolvidos na produção imobiliária.

A importância da incorporação nas relações de produção será reforçada ainda pelo aparecimento de empresas locais exclusivamente focadas na incorporação, marcando a introdução de agentes com novas características, como é destacado na própria fala do presidente do Sinduscon-CE³⁸:

Historicamente há em nosso estado uma superposição das atividades. As construtoras são as incorporadoras dos imóveis. Nos dois últimos anos, percebemos o surgimento dessas incorporadoras, que cuidam apenas do investimento na obra. O único vínculo empresarial entre elas e as construtoras é o contrato para construção do imóvel.

³⁶ De acordo com a Carta do Comitê de Real Estate – reunião de 24 de junho de 2010 – este tipo de estratégia predominou no momento de abertura dos IPO's. Afirma ainda que as estratégias foram revistas pelas próprias empresas depois de significativos prejuízos e endividamentos, em certas ocasiões insuperáveis, uma vez que a decisão de compra de terrenos e formação de parcerias foram concebidas sem a adequada visão de planejamento estratégico e financeiro.

³⁷ Como revela Rocha Lima Jr., quando indagado sobre as características predominantes deste processo de expansão: “A incorporadora pode até construir em seus mercados de origem, mas não faz sentido fazer isso em seus mercados regionais, é muito mais fácil contratar uma construtora local para tocar as obras. Precisa tornar a operação simples, e manter toda a operação de construção, um corpo técnico e estrutura de gerenciamentos é o contrário disto”. Consultor de investimentos imobiliários e professor da Poli-USP, em entrevista a Revista Construção Mercado, n.114, de janeiro de 2011.

³⁸ Roberto Sérgio Ferreira, presidente do Sinduscon-Ce, em depoimento ao Jornal Diário do Nordeste de 27 de novembro de 2008.

A análise da constituição destas novas empresas³⁹ mostrou que várias delas se originaram da transferência de capital de elites econômicas, seja daquelas que desenvolviam atividade em outros setores⁴⁰, seja daquelas associadas a outras atividades do mercado imobiliário⁴¹. De acordo com reportagem de jornal local⁴²: “empresários cearenses capitalizados – que sabem fazer a multiplicação do dinheiro que têm – descobriram o filão do mercado imobiliário”.

Estes novos agentes são inseridos no mercado imobiliário de Fortaleza acompanhando as tendências de gestão dos grandes grupos nacionais, correspondentes à mudança de uma lógica industrial, mais focada na construção, para uma lógica financeira, mais focada no negócio imobiliário. Com estruturas flexíveis, organizadas em diretorias estratégicas capazes de acompanharem e coordenarem todo o processo de produção e comercialização dos empreendimentos, essas empresas passam a ser responsáveis por um grande volume de produção sem⁴³ o necessário envolvimento direto com a construção.

³⁹ Análises realizadas a partir de pesquisas sobre a origem e história destas empresas e de seus proprietários, através de informações levantadas nos principais jornais e revistas locais e entrevistas aos agentes do mercado imobiliário.

⁴⁰ Citamos aqui os casos das empresas BSpar e Magis, pertencentes a pai e filho respectivamente, antes proprietários de uma indústria química Agripec vendida em 2007 a um grupo multinacional (NUFRAM). Com a venda da empresa, os empresários decidiram aplicar parte de seus capitais na indústria imobiliária. Embora em empresas separadas, atuam também em parcerias. Também se destaca a ampliação da atuação do Grupo MDias Branco, um dos maiores grupos da indústria alimentícia do país e de capital originalmente local. O grupo, que já possuía a construtora Idibra desde 1968, passou a ampliar sua atuação através de um fundo de investimento – DIBRA – com ações negociadas no NOVO MERCADO da Bolsa de São Paulo. A atuação destes agentes será mais desenvolvida quando discutirmos as parcerias estabelecidas no setor.

⁴¹ Citamos aqui o caso da Imobiliária Jereissati que passou a atuar junto a Rodobens Negócios Imobiliários e da Imobiliária A Predial, que passou a atuar de forma conjunta com a empresa Goldfarb, pertencente ao maior grupo de incorporação do país em 2010, a PDG Realty. Essas parcerias foram identificadas em matérias de jornais e confirmadas nos sites dos empreendimentos.

⁴² De acordo com reportagem do Diário do Nordeste, de 09 de julho de 2010 “Novos empresários na construção civil do Ceará”.

⁴³ Merece destaque o caso de uma destas empresas, que com apenas dois anos de atuação no mercado imobiliário de Fortaleza foi responsável pelo maior número de unidades residenciais lançadas em Fortaleza, tendo vencido a 12ª edição do Prêmio Master Imobiliário do Ceará, relativa à produção dos anos de 2008 e 2009, nas categorias: Venda de Unidades Residenciais e Número Geral de Unidades Vendidas. A incorporadora em questão foi fundada em 2007 e até o momento desta premiação não havia finalizado nenhuma construção. Seu bom desempenho é garantido pelo lançamento e venda dos imóveis.

As incorporadoras nacionais e as novas incorporadoras locais deparam-se com um setor ocupado por grandes empresas de construção, que também ganham força neste momento. Com a recuperação do SFH, e a substancial ampliação dos recursos destinados ao Ceará, estas empresas também passam a garantir o financiamento para seus clientes e liberam-se da função de “banco” exercida anteriormente. Tal condição possibilitou o envolvimento num número muito maior de empreendimentos e a ampliação do faturamento das empresas, como ficou claro na fala do diretor de uma destas grandes construtoras locais:

Então hoje é um cenário totalmente diferente, os bancos entraram para produzir, financiar as unidades, e o mutuário passou a pegar o financiamento [...] com a entrada dos bancos a gente começou a dobrar o volume de lançamentos anualmente, em 2006, agente faturava 18 milhões, aí em 2007, passou para 40, 2008, passou para 100, 2009, passou para 150, e a projeção nossa para 2010, já ultrapassa 250 milhões de VGV⁴⁴ por ano⁴⁵

Com o expressivo aumento do número de empreendimentos houve um incremento do processo de terceirização e valorização da atividade da incorporação. A tomada de consciência da importância da incorporação, como atividade mais lucrativa e centro dos negócios, aparece no discurso de um dos diretores de uma das grandes construtoras locais, que expõe a mudança de foco e a tendência de terceirização:

⁴⁴ Valor Geral de Vendas. Recorrendo a fontes como periódicos especializados e aos relatórios fornecidos pelas grandes empresas de capital aberto, percebemos que o termo começa a ser utilizado nos finais da década de 1990, representando inicialmente um indicador de vendas realizadas, aparecendo em tabelas como representação de porcentagens de venda. A partir de 2005 (ano de abertura de capital da empresa Cyrela) o termo passa a ser apresentado como vendas potenciais. A partir dos landbanks internalizados por estas incorporadoras são projetados VGV's potenciais, que se tornam o grande mecanismo de ampliação dos preços das empresas na Bolsa de Valores. No decorrer desta década percebe-se uma intensificação e mais uma transformação, os VGV's passam a ser “lançados”, assim como os empreendimentos. Essa mudança parece nos dar pista de uma articulação do termo com a lógica financeira que passa a predominar no setor, principalmente em suas grandes empresas. Diretor de uma grande incorporadora local em entrevista à autora em setembro de 2010.

⁴⁵ Entrevista concedida à autora por diretor de uma grande empresa de incorporação em setembro de 2010.

Tem as duas figuras, e a gente fazia o papel de construtora e incorporadora. [...]Com o tempo, a gente começou a notar que o foco principal teria que ser mais a parte da incorporação, a parte do negócio, e passamos para uma terceirização, hoje uma boa parte de nossas obras são terceirizadas⁴⁶.

Ao focarem sua atuação principalmente na incorporação, estas empresas tendem a se aproximar da lógica imobiliária e financeira predominante nas grandes incorporadoras nacionais e nas incorporadoras locais recentemente estruturadas.

Em paralelo à emergência de novos agentes e a transformação dos agentes tradicionalmente envolvidos na produção imobiliária local, as parcerias entre empresas de diferentes portes se impõem como uma dinâmica corrente e reforçam o domínio das incorporadoras, que por meio da coordenação destas parcerias asseguram a ampliação da produção. De uma maneira geral, a expansão das grandes empresas nacionais em Fortaleza foi facilitada pelo desenvolvimento de parcerias, que pressupunham a necessidade de articulação às empresas locais que pudessem realizar a construção dos empreendimentos ou tivessem o conhecimento do mercado local. Embora formalizadas em cada um dos empreendimentos desenvolvidos, sob a forma de uma Sociedade de Propósito Específico⁴⁷ (SPE), muitas das parcerias estabelecidas estenderam-se no desenvolvimento de muitos empreendimentos, tornando mais forte os laços entre as empresas. Este é o caso das parcerias estabelecidas entre as empresas MRV(nacional) e Magis (local) e as empresas Rossi(nacional) e Diagonal (local), principalmente direcionados a produção de empreendimentos para o segmento econômico⁴⁸.

⁴⁶ Entrevista concedida à autora, em setembro de 2010, por diretor de uma grande empresa de incorporação em setembro de 2010.

⁴⁷ A SPE (regulamentada através da lei 11.079, de 30 de 2004) é uma empresa criada para cuidar de um único empreendimento. Com vida curta, nasce no momento da compra do terreno e é desfeita depois da entrega das chaves. Nessas sociedades, não há contaminação das contas da empresa ou de um outro empreendimento com problemas. Deve-se ressaltar que quando a SPE já era realidade dentro das empresas, em agosto de 2004 entrou em vigor uma lei específica (10.931/2004). A utilização do patrimônio de afetação é facultativa, e a adoção fica a critério do incorporador, sendo a utilização da SPE ainda predominante. Na prática, os dois instrumentos tem a mesma finalidade (isolamento do empreendimento em uma empresa), embora existam mais exigências para a constituição de uma empresa desafetada. (Fonte: Revista Valor Econômico, janeiro de 2009)

⁴⁸ Denominação utilizada pelo mercado Imobiliário para segmento voltado à produção de imóveis destinados à população de 3 a 10 salários mínimos (SHIMBO, 2010).

MRV⁴⁹ e Magis⁵⁰ juntas lançaram em Fortaleza entre 2008 e 2010 mais de 4.500 unidades, em 16 empreendimentos⁵¹ trazendo para a cidade “os grandes condomínios clube para o segmento econômico”. Entre 2008 e 2010⁵², a MRV conseguiu, por meio desta parceria, projetar um VGV no estado de mais de 217 milhões⁵³. Já a parceria entre a Rossi⁵⁴ e a Diagonal⁵⁵ foi responsável, entre 2008 e 2010, pelo desenvolvimento de 6 empreendimentos de grande porte⁵⁶, que juntos corresponderam a um VGV de mais de 343,88 milhões de reais⁵⁷.

Outras parcerias de destaque são as que, embora restritas a um único empreendimento, resultaram em VGV's milionários. No seg-

⁴⁹ A empresa mineira MRV, criada em 1979, destaca-se como a maior empresa brasileira atuante no chamado segmento econômico. Após a abertura de capital em 2007, a empresa, que já atuava em diversos estados brasileiros, ampliou ainda mais sua atuação, chegando ao Ceará, entre outros estados.

⁵⁰ A empresa Magis incorporações, constituída em 2007 e organizada originalmente apenas como incorporadora, havia lançado apenas dois empreendimentos antes de atuar em parceria com a MRV. E simultaneamente com outros parceiros em empreendimentos imobiliários de alto padrão.

⁵¹ Números obtidos em visitas ao site da empresa em diferentes momentos da pesquisa - <http://www.magis.com.br/>. Nesta pesquisa foram identificados os seguintes empreendimentos - Residencial Caravela, Edifício Costa Atlântica condomínio Clube, Favorito Residence Clube, Premier Condomínio Clube, Encanto Parangaba Condomínio Clube, Vitalice Condomínio Clube, Lagune Condomínio Clube, Forte Iracema, Four Season Condomínio Clube, Fortune Premium Condomínio Clube, Reserva Jardim, Gran Felicitá, Inspirato Residence club, Villagio Maraponda.

⁵² Cumpre lembrar que no mesmo período a empresa lançou no Brasil um VGV de quase de 10 bilhões de reais. Estas informações foram sistematizadas a partir dos relatórios para os investidores da empresa dos anos de 2008, 2009 e 2010, disponíveis no site www.mrv.com.br/ri, acessado em maio de 2011.

⁵³ De acordo com dados extraídos do relatório da empresa aos seus investidores, entre 2008 e 2010, a empresa lançou um VGV de R\$ 9.725.065 mil, quando se considera a produção total de todos estados em que a empresa atua.

⁵⁴ A empresa Rossi, criada em 1980, destacou-se no mercado do sudeste do país na década de 1990 com a criação do Plano 100, voltado para o financiamento de imóveis para a classe média. Em 2007, após a abertura de capital, a empresa escolheu Fortaleza como sede regional para o desenvolvimento de suas atividades do Nordeste.

⁵⁵ A empresa Diagonal, com grande tradição em Fortaleza na produção de imóveis de alto-padrão, foi criada em 1981. A partir de, 2008, em parceria com Rossi, onde participa como incorporadora e construtora, diversifica sua produção também para o segmento econômico.

⁵⁶ Até 2010 haviam sido lançados os seguintes empreendimentos: Torres comerciais Duets Office Towers e os residenciais Beach Village (Praia do Futuro), Terraços Praças Residenciais (Cidade dos Funcionários)/Navegantes (Jacarecanga)/ Ideal Vilas de Messejana, VG Fun Residence. Em 2011, foi lançado o bairro Alto das Dunas, este último tem ainda a parceria de Ivens Dias Branco, proprietário do terreno.

⁵⁷ De acordo com os relatórios para Investidores disponíveis na internet no site http://www.rossiresidencial.com.br/ri/index_pt.htm, acessado pela autora em julho de 2011.

mento econômico destacamos a recente parceria entre a Imobiliária Jereissati e a Incorporadora do Grupo Rodobens, firmada em 2010, para o desenvolvimento de um empreendimento periférico de casas horizontais com VGV estimado de 300 milhões⁵⁸. No mercado de luxo, destaca-se a parceria entre as empresas Terra Brasilis(local) e Tecnisa, firmada em 2008, que resultou em um empreendimento de 215 milhões de reais⁵⁹, e a parceria firmada no final de 2010 entre a empresa Marquise(local) e a empresa Cyrela, em um empreendimento com VGV projetado de 1 bilhão de reais⁶⁰.

Além das parcerias entre grandes empresas nacionais e locais, foram identificadas parcerias com capital estrangeiro, principalmente através de fundos de investimento. O grande volume de recursos financeiros investidos nestes negócios e as regras de controle impostas por estes fundos acabaram por influenciar a reestruturação das empresas locais e reforçar a produção de grandes empreendimentos. Este tipo de parceria, inicialmente focada no desenvolvimento de empreendimentos de interesse turístico, passou a ser direcionada a diversos tipos de empreendimento do mercado imobiliário, fortalecendo a percepção do espaço como lugar privilegiado para o investimento do capital financeiro internacional.

Para além de parcerias coordenadas por agentes nacionais e internacionais, estas se disseminam também entre os agentes locais, em muitos casos viabilizando o direcionamento de capitais de outros setores da economia, como pode ser evidenciado pelo “sucesso” no setor imobiliário de empresários locais que tradicionalmente tinham seus investimentos centrados no setor industrial.

⁵⁸ Trata-se do empreendimento Morada Estação das Flores, com 3.302 casas organizadas em 5 condomínios. Informações disponíveis no site: www.moradasestacaodasflores.com.br acessado pela autora em agosto de 2011.

⁵⁹ Trata-se do empreendimento Landscape Beira-Mar, localizado na orla na área mais valorizada de Fortaleza. Este empreendimento possui 245 unidades, de diferentes metragens. As construtoras paulistas Tati e Tecnisa se aliaram à cearense Terra Brasilis para a construção do Landscape Beira Mar, localizado na antiga sede da AABB (Associação Atlética do Banco do Brasil), na avenida Beira Mar. Adquirido por R\$ 45.200.000,00 milhões, o empreendimento tem um VGV (Valor Geral de Vendas) de R\$ 215 milhões. As vendas tiveram início em dezembro de 2008, mas, ainda em novembro as empresas realizaram um café da manhã, seguido de treinamento junto aos corretores de imóveis, para preparar melhor o mercado. O evento reuniu cerca de 600 profissionais em uma das salas de cinema do Shopping Iguatemi.

⁶⁰ De acordo com a Coluna Egídio Serpa do Jornal Diário do Nordeste publicado em 03 de novembro de 2009: “Deram-se as mãos a incorporadora paulista Cyrela e o grupo cearense Marquise para mandar a implantação de um gigantesco empreendimento imobiliário no Porto das Dunas”.

Um exemplo paradigmático é o caso do empresário Beto Studart. Em 2007, o empresário fundou a incorporadora BSpar⁶¹, que associando-se com as mais fortes construtoras/incorporadoras da cidade⁶² no desenvolvimento de diferentes tipos de produtos imobiliários, consolidou-se como uma das empresas mais relevantes do Mercado Imobiliário de Fortaleza. A existência de laços de amizade e parentesco⁶³ com importantes empresário do setor, para além da importância econômica⁶⁴ e política⁶⁵ do proprietário da BSpar são fundamentais para a compreensão de sua rápida inserção no mercado imobiliário de Fortaleza e seu status de parceiro privilegiado.

Outro empresário local que fortaleceu sua atuação no mercado imobiliário de Fortaleza, principalmente através de parcerias, foi Ivens Dias Branco, controlador do Grupo M. Dias Branco, um dos principais grupos do país do ramo de massas e biscoitos⁶⁶. Dias Branco, que atuava desde início da década de 1970 no mercado imobiliário de Fortaleza, por meio da construtora Idibra, ampliou sua atuação através de parcerias com grupos internacionais e nacionais no desenvolvimento de empreendimentos milionários. O empresário é na atualidade responsável pelo desenvolvimento do maior complexo turístico da América Latina, o Aquiraz Riviera, e vem articulando com a paulista Gafisa

⁶¹ Como parte de um Grupo, que articula atividades imobiliárias e financeiras. A descrição das empresas do Grupo está no site: <http://www.bsparincorporacoes.com.br/sis.interna.asp?pasta=1&pagina=144>. Acessado em 20 de julho de 2009.

⁶² Entre os parceiros estão a C.Rolim Engenharia, Diagonal, Magis e Rossi, dentre outras, como informado pelo Jornal O Povo em 15 de março de 2011.

⁶³ Borzacchiello, em entrevista à autora em maio de 2011, destacou os diversos laços entre diferentes grupos da elite cearense, fundados pela convivência em núcleo social restrito, por amizades feitas durante o período da faculdade ou na vida política. No caso da parceria com a empresa Magis, vale destacar a relação de Pai e Filho.

⁶⁴ A força econômica de Beto Studart (proprietário da BSpar) vincula-se a sua forte capitalização derivada da venda da Agripec vendida em 2007 para a multinacional NUFRAM. Esta empresa de defensivos agrícolas se destacava como uma das 20 maiores empresas do Ceará, e teve em 2006, um faturamento líquido de mais de 360 milhões de reais, segundo Relatório da Bovespa, relativo ao ano de 2006.

⁶⁵ Beto Studart foi candidato à vice-governador na chapa de Lúcio Alcântara nas eleições de 2006. Junto com Amarílio Macêdo foi um dos fundadores, ao lado de Tasso Jereissati, do Movimento das Mudanças, em 1986, que daria origem ao Governo das Mudanças.

⁶⁶ A M. Dias Branco foi fundada há mais de 60 anos e atua na fabricação, comercialização e distribuição de produtos alimentícios derivados do trigo. É líder nacional nos mercados de biscoitos e de massas no Brasil, em termos de volume de vendas (em toneladas) e em faturamento (em R\$), segundo dados da AC Nielsen, de acordo com dados encontrados no site da empresa em seu perfil corporativo - www.mdiasbranco.com.br.

um megaprojeto imobiliário em uma área na RMF de 2 mil hectares. Além de sua grande capacidade econômica, Ivens Dias Branco é na atualidade um dos principais proprietários de terra em Fortaleza e em sua Região Metropolitana, o que o torna um parceiro privilegiado.

Ao aprofundarmos as pesquisas sobre o processo de constituição do conjunto das parcerias, descobrimos uma série de conflitos envolvidos, revelando a própria complexidade do setor imobiliário, “*constituído de frações de classe, que muitas vezes competem entre si*” (GOTTDIENER, 1997, p. 268). Aspectos negativos das parcerias são citados tanto pelos agentes locais como pelos agentes nacionais.

Para os agentes locais, as empresas nacionais ao procurarem parceiros locais propõem condições bastante desvantajosas, interessando-se apenas pelo controle financeiro do negócio. Para os agentes nacionais, as parcerias podem representar expressiva perda dos ganhos e dificuldades na gestão dos projetos, face à diferença das estruturas das empresas.

Ao mesmo tempo, empresas nacionais que procuraram desenvolver empreendimentos em Fortaleza de maneira independente, sem parcerias fortes, passaram por dificuldades, que em alguns casos determinaram o recuo destas empresas⁶⁷. Muitos dos empresários nacionais revelaram que o mercado imobiliário de Fortaleza é “muito fechado”, sendo a parceria praticamente imposta como uma condição para a penetração, como revela o discurso de um gestor de uma incorporadora nacional:

Eu acho o mercado de Fortaleza muito diferente do Brasil inteiro, até de cidades como Natal, São Luis. É um mercado bastante fechado para as incorporadoras do sul e sudeste. Só a MRV e a Rossi estão aqui, quase todo mundo foi enxotado, não conseguiu entrar. As que entraram em carreira solo, ou a parceria não deu certo, quebraram a cara⁶⁸

⁶⁷ De acordo com a revista Construção Mercado, n.115, Abril de 2010: “Houve vários insucessos em Fortaleza devido à crise econômica e erros de equalização entre produto, preço e o mercado local. Em 2008, alguns empreendimentos foram lançados e, em seguida abortados. Algumas grandes incorporadoras deixaram de atuar na cidade. O que aconteceu foi uma adequação do mercado, e agora está havendo uma retomada”.

⁶⁸ Essa entrevista foi realizada pela autora em setembro de 2010. Após esse período, muitas das empresas que enfrentaram dificuldades em desenvolver lançamentos sozinhas voltaram a desenvolver novos lançamentos com parcerias locais. Um desses casos é a empresa Cyrela, associada à empresa Marquise, outro caso é a empresa

A ideia de um “mercado fechado” aparece também na fala de um incorporador local⁶⁹, que ressalta os esforços desenvolvidos no sentido de dificultar o avanço de novas incorporadoras nacionais:

Mas a nossa estratégia, melhor mesmo, é não deixar [sic] elas chegarem. Não que a gente vai conseguir empatar, mas a gente pode, por estarmos aqui, sermos locais do mercado, termos um parceiro nacional forte, e conhecer bem e sermos bem conhecidos dentro do mercado, a gente pode dificultar a chegada, impedir nunca, comprando os bons terrenos que ela quer comprar e eu também quero.

Essas contradições no desenvolvimento das parcerias reforçam a percepção de que “ser local” e bem relacionado são pressupostos que determinam condições privilegiadas de atuação no mercado imobiliário de Fortaleza.

Por outro lado, deve-se destacar que ao mesmo tempo em que as empresas locais de incorporação apresentam-se como meio privilegiado de reprodução de capital no setor imobiliário, por serem capazes de obter vantagens urbanas e garantir privilégios específicos, em detrimento de agentes não relacionados às dinâmicas de produção da cidade, as empresas de incorporação nacionais, por serem bastante capitalizadas e atuarem num número maior de mercados com volumes de produção globalmente muito superiores, tendem a atingir custos de produção menores e intensificar a utilização de mecanismos de marketing, que em conjunto garantem a diferenciação dos produtos, maior velocidade de venda e possibilitam a ampliação dos ganhos no setor. De uma maneira geral, ao se expandirem geograficamente tendem a influenciar a reorganização dos mercados locais acirrando as condições de competitividade.

A articulação destes agentes através de parcerias, embora aparentemente contraditória, parece representar um importante instrumento de fortalecimento da incorporação, viabilizando a ampliação de ganhos no setor por conjugar vantagens particulares inerentes a cada um dos agentes envolvidos.

PDG, que firmou parceria com a Imobiliária A Predial.

⁶⁹ Depoimento de diretor de uma incorporadora local em entrevista à autora em setembro de 2010.

Considerações finais

A partir da observação das mudanças na organização do setor imobiliário identificadas em Fortaleza na atualidade, constatamos a grande importância da incorporação que, ao reforçar a flexibilidade na produção, consegue assumir o controle sobre grande volume de empreendimentos imobiliários, se tornando um meio privilegiado de centralização do capital no setor e um instrumento essencial de valorização do capital financeiro.

Para Topalov (1974), a emergência e o fortalecimento da incorporação têm relação com as características específicas da reprodução do capital no setor e com condições históricas particulares, vinculadas principalmente a transformações nas fontes de financiamento. O fortalecimento do processo geral de confluência do capital financeiro à produção imobiliária e as importantes mudanças nas condições do financiamento imobiliário no Brasil, a partir do final da década de 1990, são responsáveis pela configuração de um importante movimento de expansão da produção imobiliária, no qual a forma incorporação voltará a cumprir um papel de grande destaque⁷⁰.

Essas mudanças, vistas a partir de Fortaleza, iluminam dinâmicas contraditórias na reorganização do setor imobiliário localmente. Por um lado, evidenciam-se conflitos entre grupos locais, muitas vezes associados a interesses patrimonialistas, e grupos nacionais, diretamente articulados ao capital financeiro.

A expressão dos fortes grupos locais, historicamente envolvidos na produção do espaço, dá relevo à formação da metrópole como aspecto essencial na compreensão das transformações recentes. Cumpre lembrar que no contexto latino-americano, “a existência frequente de excedentes de acumulação dificilmente reversíveis na esfera normal de certos capitais”⁷¹ tende a favorecer a confluência de novos capitais ao setor imobiliário e a autonomização da incorporação, diretamente

⁷⁰ Ao investigar a incorporação imobiliária no contexto brasileiro, Ribeiro (1991) mostra que esta forma emerge na década de 1950, associada à produção imobiliária dos bairros Copacabana, Ipanema e Leme no Rio de Janeiro. Para ele, o incorporador “*inventa um novo produto, ‘o apartamento-zona sul’ destinado às camadas médias de alto poder aquisitivo, introduzindo uma importante diferenciação nas condições habitacionais*” (RIBEIRO, 1991, p. 243).

⁷¹ “*existencia frecuente de excedentes de acumulación dificilmente reinvertibles en la esfera normal de ciertos capitales*” (JARAMILLO, 1982, p.193).

associada a “um capital de circulação que não se compromete de maneira contínua com o capital fixo”⁷².

Ao mesmo tempo, o deslocamento de importantes grupos de incorporação nacionais reflete transformações estruturais nas condições de reprodução do capital no setor, particularmente relacionadas ao atual regime de acumulação, caracterizado pela presença dominante do capital financeiro.

Neste contexto, as alianças, principalmente manifestadas no desenvolvimento de parcerias na construção de grandes empreendimentos imobiliários, tendem a reforçar a centralização do capital no setor e favorecer a concentração de investimentos em grandes empreendimentos por diferentes áreas da metrópole. Esse conjunto de dinâmicas, determinante na criação de condições privilegiadas de reprodução do capital no espaço, tende a intensificar a valorização imobiliária reforçando a condição instrumental do espaço, como desenvolveu Lefebvre.

Referências

BERNAL, Cleide. **A Metrópole Emergente: a ação do capital imobiliário na estruturação urbana de Fortaleza**. Fortaleza: Editora UFC, 2004.

BOTELHO, Rodrigo. **Relações entre o financiamento imobiliário e a produção do espaço na cidade de São Paulo: casos de segregação e fragmentação espaciais**. In: *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2005, vol. IX, núm. 194 (18). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-18.htm>> [ISSN: 1138-9788]

CASTRO, Carolina Maria Pozzi de. **A explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90**. São Paulo: Tese de doutorado. FAU/USP, 1999.

FIX, Mariana. **São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem**. São Paulo: Boitempo, 2007.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 1997.

JARAMILLO, Samuel. “Las formas de producción del espacio construido en Bogotá”. In: PRADILLA, Emilio. (org.) **Ensayos sobre el problema de la vivienda en México**. Cidade do México: Latina UNAM, 1982. pp. 149 - 212

⁷² “un capital de circulación que no se compromete de una manera continua con capital fijo” (JARAMILLO, 1982, p. 193).

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Da propriedade fundiária ao Capital Incorporador: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro.** Tese de Doutorado. FAU-USP. São Paulo, 1991.

ROCHA LIMA JR., João da e GREGÓRIO, Carolina Andrea Garisto. **Valuation e Investimento nas Ações das Empresas de Real Estate no Brasil: Cenário do Ciclo de captação Intensiva (2005-2007).** São Paulo, 2008.

ROYER, Luciana de O. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas.** Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo São Paulo: USP / Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2009.

SHIMBO, Lúcia. **Habitação Social, Habitação de mercado: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro.** Tese de doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2010.

SINDUSCON-CE. **Indicador de Ofertas Residenciais e Comerciais da Grande Fortaleza - IORC.** Fortaleza, 2001.

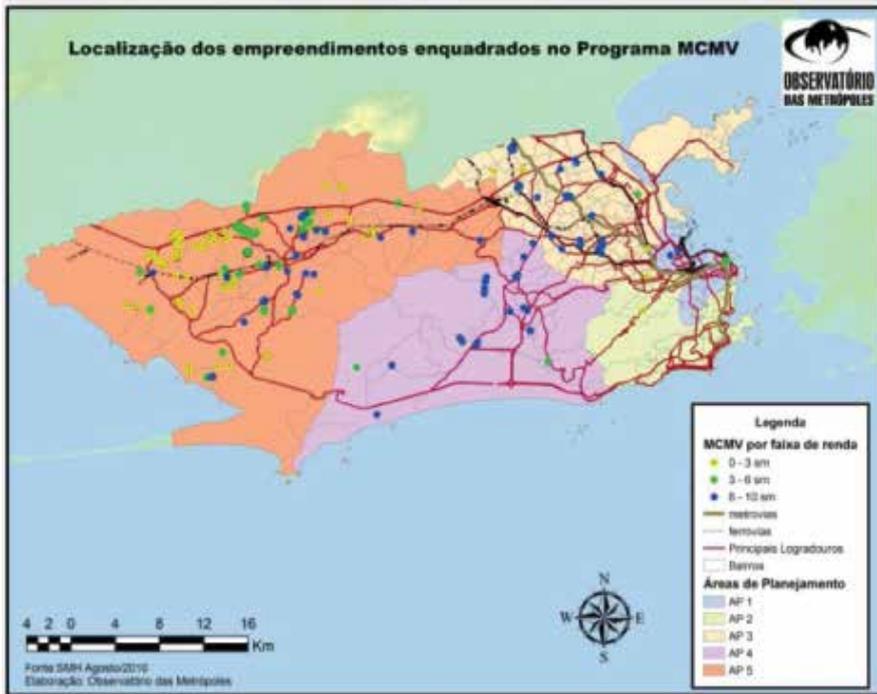
TOPALOV, Christian. **Les Promoteurs immobiliers: Contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France.** Paris: Editora Mouton, 1974.

TONE, Beatriz Bezerra. **Notas sobre a valorização imobiliária em São Paulo na era do capital fictício.** Tese de doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo São Paulo. São Paulo, 2010.

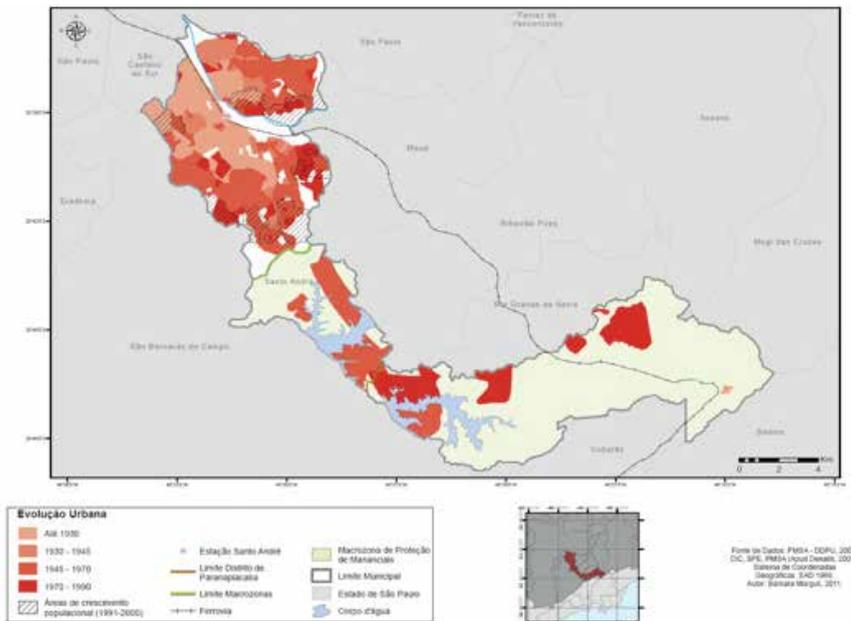
Caderno de imagens

Mapa 1 – Localização dos empreendimentos do MCMV.

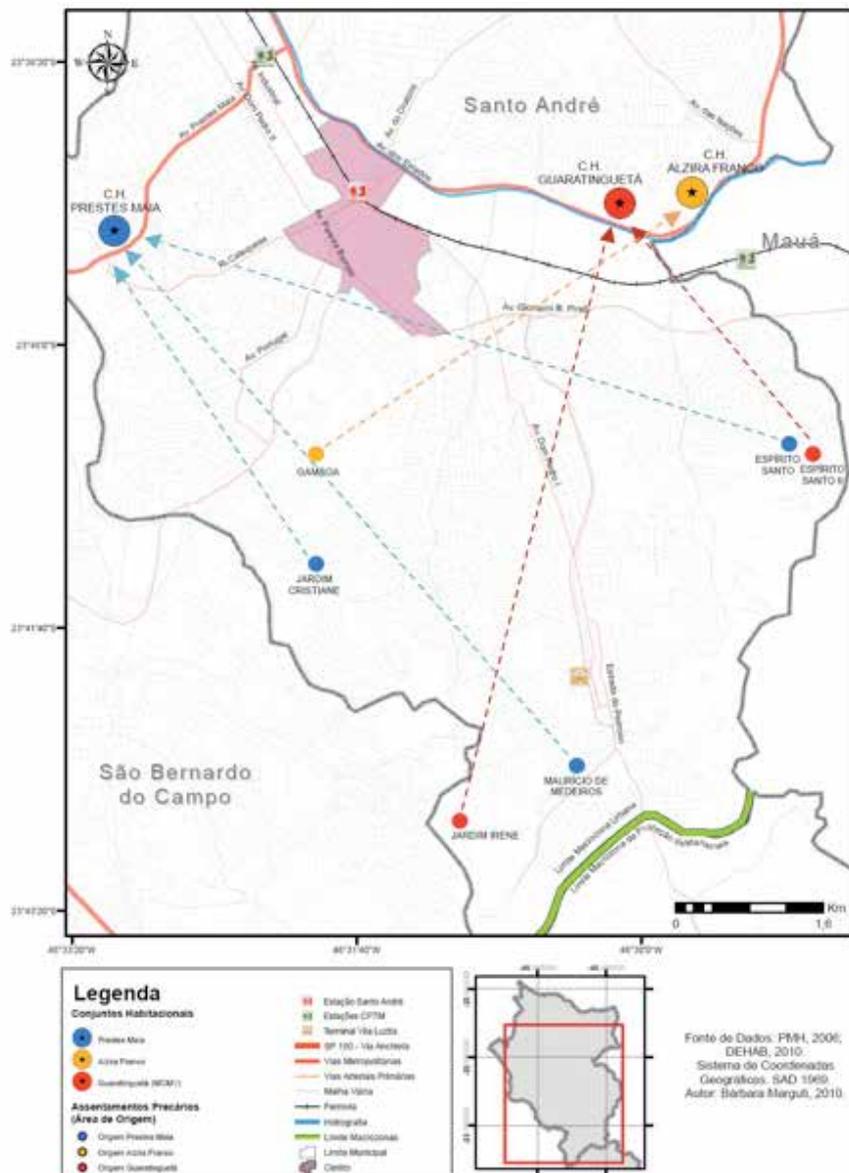
Fonte: CARDOSO et alii, 2011.



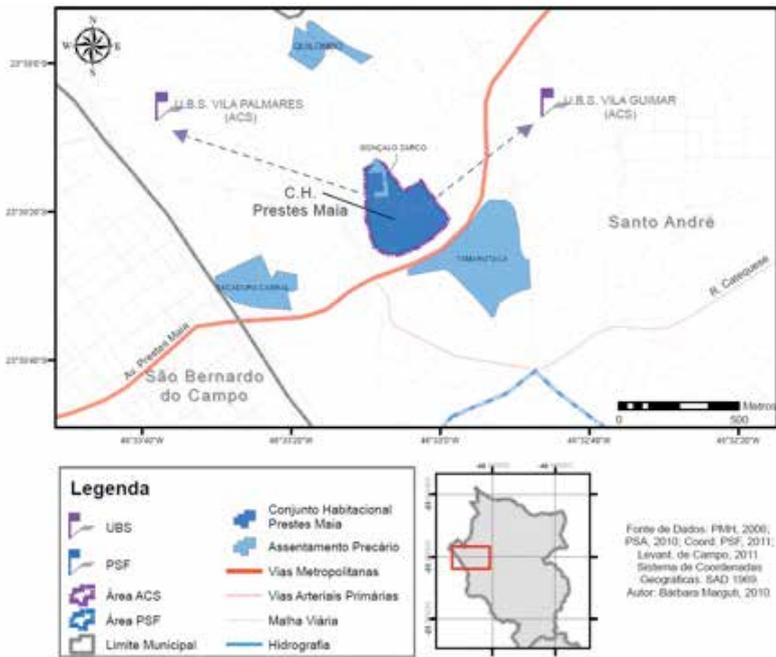
Mapa 2 - Evolução urbana no Município de Santo André (1930-1990)



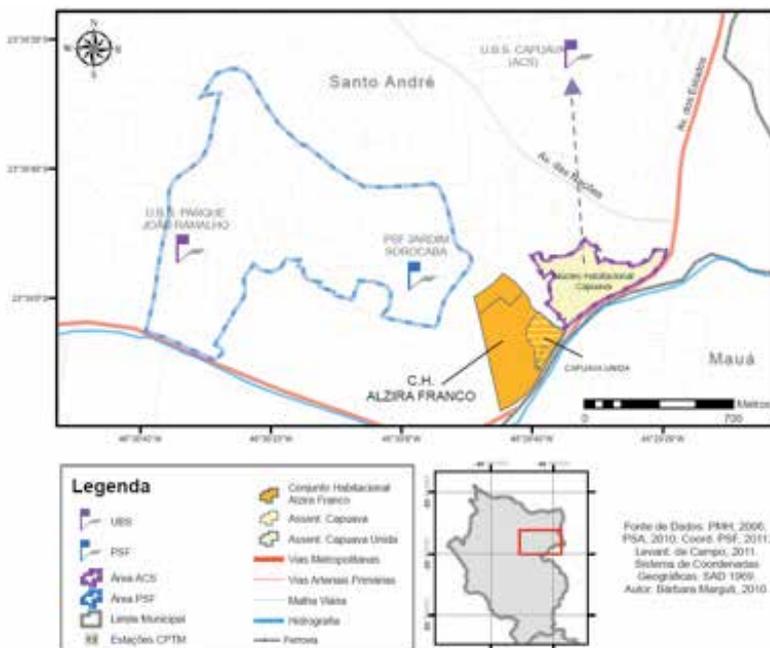
Mapa 3 - Localização dos conjuntos habitacionais e assentamentos precários analisados.



Mapa 4 - Assentamentos precários e UBS no entorno do conjunto Prestes Maia



Mapa 5 - Assentamentos precários e UBS no entorno do conjunto habitacional Alzira Franco



Mapa 6 - Localização dos conjuntos habitacionais - INOCOOP-SP décadas de 1990 e 2000 e PMCMV

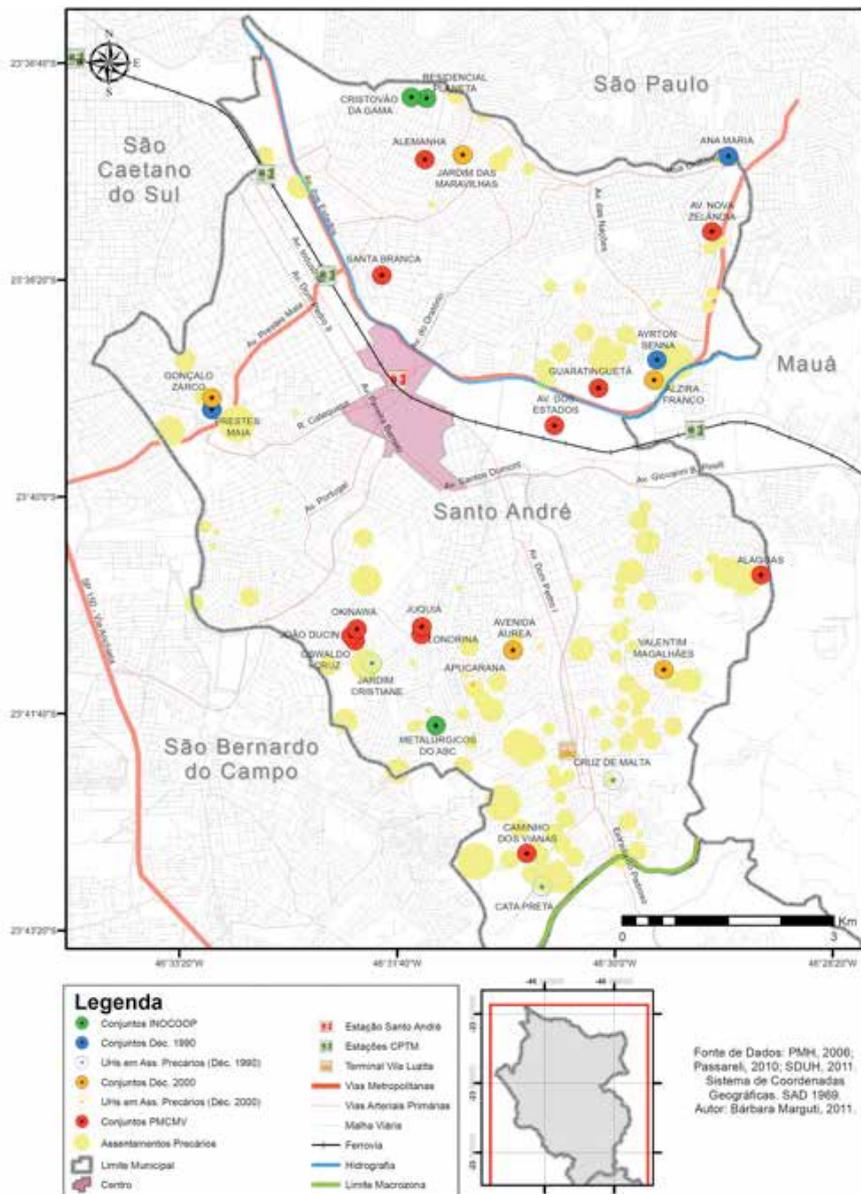




Figura 1: Jardim Campo Grande (empresa) e entorno , Ananindeua/PA, Abr. 2011
Autoria: Simaia Mercês



Figuras 2: Residenciais Jardim das Jurutis I e II, localizados na Rodovia PA-391, em Benevides. Observa-se a utilização do padrão construtivo para habitação de interesse social indicado pela CAIXA.
Fonte: pesquisa de campo, 2011.



Figuras 3 a 6: Ocupação Nova Benevides - campo de futebol, igreja, bares e comércios situados na área aos fundos dos Residenciais Jardins das Jurutis I e II: obras do PMCMV, que atraíram ocupação, continuam vazias enquanto o entorno está cada vez mais consolidado.
Fonte: pesquisa de campo, 2011.



Figuras 7 e 8: Ocupações informais ao longo da PA-391 crescem cada vez mais: detalhes das tipologias habitacionais de uma área em frente aos residenciais do PMCMV, em Benevides.
Fonte: pesquisa de campo, 2011.

Sobre os autores

Adauto Lúcio Cardoso

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1974), mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1988) e doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (1997). É Professor Associado vinculado ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) e pesquisador do Observatório das Metrópoles. Atualmente investiga os processos de produção de moradia popular na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Ana Carolina Campos de Melo

Aluna do curso de graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará. Foi estagiária da Gerência de Desenvolvimento Urbano da Caixa Econômica Federal, filial Belém (2010-2012).

Ana Carolina Maria Soraggi

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2005), especialização em Planejamento Ambiental Urbano pelo Instituto de Educação Continuada da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2007) e mestrado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Minas Gerais (2012).

Aristides Moysés

Possui graduação em Ciências Econômicas pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (1979), mestrado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1996) e doutorado em Ciências Sociais pela mesma universidade (2001). É Professor Titular do curso de Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Pontifícia Universidade Católica de Goiás. É coordenador e pesquisador do Observatório das Metrópoles: núcleo Goiânia. Atualmente investiga a produção imobiliária (formal e informal) na Região Metropolitana de Goiânia e outros temas ligados aos processos de metropolização, segregação sócio-espacial, desenvolvimento regional e planejamento urbano.

Bárbara Oliveira Marguti

Possui graduação em Geografia pela Universidade Estadual de Campinas (2008) e atualmente é aluna do curso de mestrado em Planejamento Urbano e Regional ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ).

Beatriz Fleury e Silva

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Estadual de Londrina (1994) e mestrado em Engenharia Urbana pela Universidade Federal de São Carlos (2000). Atualmente é aluna do curso de doutorado em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e Professora Assistente da Universidade Estadual de Maringá. É pesquisadora do LAPHA - Laboratório de Pesquisa em Habitação e Assentamentos Humanos e do Observatório das Metrôpoles: Núcleo Região Metropolitana de Maringá. Possui experiência na área de planejamento e projeto urbano, atuando principalmente nos seguintes temas: planos diretores e de habitação de interesse social para pequenos municípios e projetos de desenvolvimento urbano-regional para pequenos e médios municípios.

Clarissa Figueiredo Sampaio Freitas

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Ceará (1999), mestrado em Planejamento Urbano - University Of Illinois At Urbana Champaign (2003) e doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Brasília (2009). Atualmente é professora Adjunto do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Ceará. Tem experiência na área de Planejamento Urbano atuando principalmente nos seguintes temas: políticas urbanas e ambientais, legislação urbana, e Sistemas de Informação Geográfica (SIG). Atualmente é tutora do Programa de Educação Tutorial (PET) do curso de Arquitetura e Urbanismo, e integra a rede do Observatório das metrôpoles - Núcleo Fortaleza.

Débora Ferreira da Cunha

Possui graduação em Ciências Econômicas pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (1995) e mestrado em Transportes pela Universidade de Brasília (2002). É Professora Assistente da Universidade Federal de Goiás e pesquisadora do Observatório das Metrôpoles - Núcleo Goiânia. Atualmente investiga a produção habitacional de interesse social na Região Metropolitana de Goiânia, segregação sócio-espacial, planejamento urbano, desenvolvimento e políticas públicas.

Décio Rodrigues Nunes Junior

Possui graduação em Geografia (Licenciatura) pela Universidade Federal Fluminense (2010). Atualmente é bolsista de iniciação científica e bolsista de iniciação científica do Observatório das Metrôpoles no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Tem experiência na área de Geografia, com ênfase em Geografia Urbana.

Elcileni de Melo Borges

Possui graduação Ciências Econômicas pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (1995); mestrado em Economia Social e do Trabalho pela Universidade Estadual de Campinas (2000); doutorado em andamento no PPPG em Geografia da Universidade Federal de Goiás. É Gestora Pública no Governo do Estado de Goiás (Secretaria das Cidades/AGEHAB) e pesquisadora do Observatório das Metrôpoles – Núcleo Goiânia. Atualmente investiga os processos de produção de moradia na Região Metropolitana de Goiânia e outros temas ligados à metropolização, segregação sócio-espacial, desenvolvimento regional e planejamento urbano e habitacional.

Flávia de Sousa Araújo

Doutoranda do Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, é mestra em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia (2008) e especialista em Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente pela Universidade Federal do Pará (2012), instituição onde graduou-se em Arquitetura e Urbanismo (2006). Atualmente é pesquisadora assistente da Rede Observatório das Metrôpoles e do Grupo de Pesquisa Modernidade e Cultura (GPMC) na Universidade Federal do Rio de Janeiro.

José Júlio Ferreira Lima

Possui graduação em Arquitetura pela Universidade Federal do Pará (1986), mestrado em Arquitetura pela Fukui University (1991), mestrado em Desenho Urbano pela Oxford Brookes University (1994) e doutorado em Arquitetura pela Oxford Brookes University (2000). Atualmente é Professor Associado da Universidade Federal do Pará e pesquisador da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Tem experiência na área de Planejamento e Gestão Urbana e Regional, com ênfase em Técnicas de Planejamento e Projeto Urbanos e Regionais.

Juliano Pamplona Ximenes Ponte

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Pará (DAU-UFPA, 1999), especialização em Gestão Urbana (CESUPA-Belém, 2002), mestrado e doutorado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR-UFRJ, 2004; 2010). Atualmente é professor adjunto da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará (FAU-UFPA). Tem experiência na área de Planejamento Urbano e Regional e Projeto de Arquitetura e Urbanismo.

Jupira Gomes de Mendonça

Possui graduação em Arquitetura pela Universidade Federal de Minas Gerais (1976), mestrado em *Arquitectura Investigación y Docencia Urbanismo* pela

Universidad Nacional Autónoma de México (1990) e doutorado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2002). Atualmente é Professora Associada da Universidade Federal de Minas Gerais, no Departamento de Urbanismo e no Núcleo de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. É pesquisadora do CNPq e do Observatório das Metrôpoles. Tem experiência na área de Planejamento Urbano e Metropolitano.

Maria Beatriz Cruz Rufino

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Ceará (2001), mestrado em Planejamento e Projecto em Ambiente Urbano pela Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto (2005) e doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (2012). Atualmente é professora assistente do Centro Universitário das Faculdades Integradas Alcântara Machado (FIAM-FAAM/ SP), integrante do Grupo de Pesquisa “Produção Imobiliária e Reconfiguração das Cidades Contemporâneas: Contradições e Conflitos Urbanos” (CNPq- FAU-USP) e colaboradora do Núcleo Fortaleza do Observatório das Metrôpoles.

Nathan Ferreira da Silva

Graduando em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), atualmente é bolsista de iniciação científica do Observatório das Metrôpoles no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ. Tem experiência na área de Geografia, com ênfase em Geografia Urbana.

Paola Rogedo Campos

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Minas Gerais (1995), mestrado em Arquitetura e Urbanismo, área de concentração: teoria, produção e experiência do espaço, pela Universidade Federal de Minas Gerais (2009). Atualmente é doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais (2010-2014) e professora no curso de Arquitetura e Urbanismo do Centro Universitário Izabela Hendrix.

Raul Ventura Neto

Possui especialização pelo centro educacional UNIEURO em Brasília em Arquitetura em Estabelecimentos Assistenciais de Saúde. É graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Pará (2008). Atualmente é mestrando do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará.

Renato Pequeno

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (1991), mestrado em Planejamento de Infraestruturas pela *Universitaet Stuttgart* (1995) e doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (2002). Atualmente é Professor Adjunto do Departamento de Arquitetura e Urbanismo, do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do curso de mestrado em Estruturas e Construção Civil da Universidade Federal do Ceará. Pesquisador nas áreas do planejamento e política urbana e habitacional. Integra as redes Observatório das Metrôpoles e de Pesquisadores sobre Cidades Médias e toma parte dos grupos de pesquisa: GLOBAU (Globalização, Agricultura e Urbanização) e Estudos Urbano-Regionais.

Ricardo Dias Silva

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Estadual de Londrina (1994), mestrado (2000) e doutorado (2010) em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo. Atualmente é Professor Adjunto e diretor do Centro de Tecnologia da Universidade Estadual de Maringá. É pesquisador do LAPHA - Laboratório de Pesquisa em Habitação e Assentamentos Humanos e do Observatório das Metrôpoles: Núcleo Região Metropolitana de Maringá.

Roberta Menezes Rodrigues

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Pará (1997), mestrado em Planejamento e Desenvolvimento (2001) e especialização em Gestão Pública (1998) pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPa). É doutora pelo Programa de Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (2010) e atualmente é professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará. É pesquisadora associada ao Laboratório de Cidades da Amazônia da Universidade Federal do Pará e do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Universidade de São Paulo.

Simaia Mercês

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Pará (1983), especialização em Planejamento e Administração de Transporte Urbano pela Universidade Federal do Pará (1988), mestrado e doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (em 1999 e 2005, respectivamente). Atualmente é professora do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NEAE/UFPa). Tem experiência técnica e acadêmica nas áreas de Arquitetura e Urbanismo, Planejamento Urbano e Regional e Planejamento de Transporte, com ênfase em gestão urbana e políticas públicas.

Thêmis Amorim Aragão

Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, tem mestrado na mesma área (2010). Graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Ceará (2003). Atualmente é Pesquisadora Assistente da Rede Observatório das Metrôpoles na Universidade Federal do Rio de Janeiro. Tem experiência na área de Arquitetura e Urbanismo, com ênfase em Fundamentos de Arquitetura e Urbanismo.

Tomás Pires Amorim

Graduando em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), atualmente é bolsista de iniciação científica do Observatório das Metrôpoles no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ.

Tule César Barcelos Maia

Possui graduação em Engenharia Civil pela Universidade Católica de Goiás (1989), graduação em Tecnologia Em Processamento de Dados pelo Instituto Unificado de Ensino Superior Objetivo (1992), mestrado em Engenharia de Transportes pela Universidade de São Paulo (1999) e doutorado em Engenharia de Transportes pela Universidade de São Paulo (2003). Atualmente é técnico da Agência Goiana de Obras Públicas e Professor Adjunto da Universidade Católica de Goiás e da Universidade Federal de Goiás. Tem experiência na área de Transportes e Geociências, com ênfase em Geodésia Geométrica e Física.

Esta obra foi impressa em processo digital/sob demanda,
na Oficina de Livros para a Letra Capital Editora.
Utilizou-se o papel polem soft 80g/m² e a fonte ITC-NewBaskerville 11 sobre 14.
Rio de Janeiro, fevereiro de 2013.

Os textos aqui apresentados, agregam contribuições importantes para que se possa iniciar um processo coletivo de avaliação dos impactos desse que talvez seja o programa habitacional mais ambicioso já desenvolvido no país, mesmo considerando os “áureos tempos” do BNH – o Programa Minha Casa Minha Vida. Os trabalhos têm como virtude a tentativa de desvendar as diferenças do desempenho do programa no território – tanto considerando as diferenças entre as metrópoles, quanto as especificidades intraurbanas, particularmente no que diz respeito às novas relações entre núcleos e periferias. Nesse sentido, por um lado, reafirmam e evidenciam as críticas levantadas pelos estudiosos e especialistas, desde o lançamento do programa. Por outro lado, mostram situações contraditórias, efeitos positivos e negativos, levantam dúvidas e perguntas que nos levam a afirmar que é preciso mais cuidado para avaliar os resultados efetivos do programa e, também, que há ainda muitos pontos a serem aprofundados e que certamente exigirão maiores esforços de pesquisa e de reflexão.

ISBN 978-85-7785-371-3



9 788577 853713



IPPUR

Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional



CNPq



FAPERJ



FINEP