

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE ARQUITETURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

Carla Portal Vasconcellos

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO E O TERRITÓRIO: ANÁLISE DO
PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA NOS MUNICÍPIOS DE CARAZINHO,
MARAÚ E PASSO FUNDO/RS**

Porto Alegre, setembro de 2015.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE ARQUITETURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

Carla Portal Vasconcellos

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO E O TERRITÓRIO: ANÁLISE DO
PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA NOS MUNICÍPIOS DE CARAZINHO,
MARAU E PASSO FUNDO/RS**

Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Planejamento Urbano e Regional.

Orientador: Prof. Dr. Aldomar Arnaldo Ruckert

Porto Alegre, setembro de 2015.

CIP - Catalogação na Publicação

PORTAL VASCONCELLOS, CARLA AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
HABITAÇÃO E O TERRITÓRIO:
ANÁLISE DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA NOS
MUNICÍPIOS DE CARAZINHO, MARAU E PASSO FUNDO/RS / CARLA
PORTAL VASCONCELLOS. -- 2015.
282 f.

Orientador: ALDOMAR ARNALDO RÜCKERT.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa de
Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto
Alegre, BR-RS, 2015.

1. Planejamento urbano e regional. 2. Programa Minha Casa,
Minha Vida. 3. Políticas Públicas de
Habitação. 4. Território. 5. Atores. I. ARNALDO RÜCKERT,
ALDOMAR, orient. II. Título.

CARLA PORTAL VASCONCELLOS

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO E O TERRITÓRIO: ANÁLISE DO
PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA NOS MUNICÍPIOS DE CARAZINHO,
MARAU E PASSO FUNDO**

Tese apresentada a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como parte das exigências para a obtenção do título de Doutor em Planejamento Urbano e Regional.

Porto Alegre, 23 de setembro de 2015.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Aldomar Arnaldo Ruckert.
Orientador

Prof. Dr. João Farias Rovati
Avaliador interno - PROPUR

Profa. Dra. Heleniza Campos
Avaliador interno - PROPUR

Prof. Dr. Paulo Soares
Avaliador externo - UFRGS

Prof. Dr. Jorge Renato dos Reis
Avaliador externo

Dedico este trabalho ao meu filho, por todas as renúncias que implicaram, por todo tempo que nos subtraiu de convivência, mas também por tudo que nos ensinou um sobre o outro.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho se realiza graças à colaboração, amizade e presença de muitas pessoas. Agradeço a todos e de forma especial:

Ao meu marido, João Telmo, meu maior incentivador, por ter construído comigo um diálogo acadêmico e uma família maravilhosa, tendo permanecido ao meu lado nesta jornada, sempre com muito carinho e paciência.

Ao meu filho, João Pedro, pela alegria e sentido que imprimiu a minha existência, não por ser meu filho, mas por ser como é, colocando ciência, conhecimento e questionamentos acima de tudo e, desta forma, significando cada minuto desta tese.

A minha mãe, pelo exemplo de trabalho, de vida e de dedicação, me inspirando e apoiando de todas as formas que um amor de mãe pode alcançar.

Ao professor orientador, Aldomar Arnaldo Rückert, por todo seu apoio e sua generosidade ao dividir comigo suas horas, perspectivas, bibliografias e conhecimentos, me apresentando toda uma nova forma de ver e analisar as questões relativas às cidades, regiões, territórios.

A UFRGS e ao PROPUR que fazem parte da minha vida e formação especialmente aos professores João Rovati, Leandro Andrade, Livia Piccinini e Heleniza Campos.

A Mariluz sempre disponível nas horas que mais precisamos.

A Universidade de Passo Fundo, espaço comunitário que abriga toda diversidade de pensamentos, por ter me acolhido e apoiado há mais de uma década.

Ao Diretor da Faculdade de Engenharia e Arquitetura, Prof. Vagner Alves dos Santos, por valorizar as iniciativas, reconhecer as dificuldades e estar sempre disponível para ajudar em todas as necessidades que surgiram pelo caminho.

Aos colegas Coordenadores do Curso de Arquitetura e Urbanismo, Prof.^a Eliane Panisson, Prof. Juan Mascaró e Prof. Carlos Leonardo Sgari Szilagyi, pelo estímulo, apoio e suporte, que permitiram e facilitaram a conclusão desta pesquisa.

Ao colega e amigo, Luiz Eduardo Lupatini, pela dedicação à esse trabalho, pelas discussões e reflexões partilhadas, e por tudo aquilo que significa uma verdadeira amizade.

Aos apoios recebidos nos municípios, especialmente a Elizabete Alban, em Marau e a Marianna Assunção, em Carazinho.

Aos entrevistados, pela disponibilidade e abertura em compartilhar seus pontos de vista acerca do Programa Minha Casa, Minha Vida, sem o que este trabalho não teria as mesmas características.

Aos colegas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Leandro Krause e Marco Aurélio Costa.

A Gerência Regional da Caixa Econômica Federal de Passo Fundo, nas pessoas de Edson Diesel e Iara Adames.

Ao Cartório de Registro de Imóveis de Passo Fundo, pela disponibilidade e generosidade do Dr. Juarez Azevedo e pelo dedicado trabalho de Derlize Bonatto.

Aos que, mais do que colegas, foram amigos, incentivando por meio de palavras e ações.

Aos alunos, meus queridos companheiros do dia-a-dia, que descortinam a cada nova pergunta tantas possibilidades de construção, pela compreensão e carinho que me dedicaram não só neste período, mas especialmente neste, sentindo-se igualados em apreensões e prazos.

A todos que de uma forma ou de outra contribuíram para a realização deste trabalho.

RESUMO

A presente tese de doutorado propôs discutir e aprofundar o conhecimento sobre os processos envolvidos na consecução da política de habitação, a partir do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, enquanto política de repercussão territorial, através de estudos desenvolvidos nos municípios de Passo Fundo, Carazinho e Marau, no Estado do Rio Grande do Sul, Brasil. Compreendendo a política de habitação, como uma política de transformação territorial em que estão envolvidos diferentes interesses e atores, a pesquisa procurou definir as estruturas em que se movem estes grupos de interesse, quais são seus programas e estratégias, quais os agentes responsáveis pelas decisões e, especialmente, como estas repercutem na configuração do território. A partir da concepção de território enquanto poder e construção política, o presente trabalho propôs à análise de novos arranjos territoriais resultantes das políticas de habitação executadas através do Programa Minha Casa Minha Vida. A hipótese do trabalho é de que a política habitacional caracteriza-se como uma política de impacto territorial, que, apesar de diretrizes gerais a nível nacional, adquire nuances locais e regionais, pela interferência dos atores produtores do território urbano. O objetivo geral deste trabalho é o de discutir e aprofundar o conhecimento sobre a realidade dos processos envolvidos na implementação da política habitacional brasileira, através do Programa Minha Casa, Minha Vida. A partir de pesquisa documental e entrevistas, buscou caracterizar a política habitacional como uma política setorial de impacto territorial, que assume características específicas a nível local e regional; identificar os atores sociais envolvidos e/ou afetados pelo PMCMV, sua atuação com relação às políticas habitacionais e a forma como suas estratégias se espacializam; avaliar como o PMCMV impactou na conformação urbana e regional da área em estudo; caracterizar o processo de distribuição espacial do PMCMV, especialmente, os empreendimentos de habitação de interesse social e verificar a aplicação de recursos por faixa de renda, confrontando com o diagnóstico e as diretrizes do Plano Nacional de Habitação, nos municípios que compõe a área em estudo. Procedeu-se a elaboração de cartografia de apoio e a análise dos dados e informações levantados que permitiram a elaboração de gráficos e cartografias de caracterização da área em estudo e outros de espacialização dos principais empreendimentos executados nas diferentes faixas e investimentos realizados. Por fim, procurou-se a verificação da hipótese e objetivos formulados e as contribuições deste trabalho para o avanço do conhecimento acerca do território, dos atores e das políticas de habitação.

Palavras-chave: Política de Habitação. Território. Programa Minha Casa, Minha Vida.

ABSTRACT

This doctoral thesis has proposed to discuss and deepen the understanding of the processes involved in achieving housing policy, from the Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV while territorial impact of policy through studies conducted in the cities of Passo Fundo, Carazinho and Marau in the State of Rio Grande do Sul, Brazil. Comprising a housing policy, as a territorial transformation policy that are involved different interests and actors, the research sought to define the structures that move these interest groups, what their programs and strategies, which agents responsible for decisions and especially as these have repercussions on the configuration of the territory .. From the conception of territory as power and political construction, this paper proposed the analysis of new territorial arrangements resulting from housing policies implemented by Programa Minha Casa, Minha Vida. The hypothesis of the study is that housing policy is characterized as a territorial impact policy, which, although general guidelines at national, acquires local and regional nuances, by the interference of producers actors of the urban territory. The aim of this study is to discuss and deepen the knowledge about the reality of the processes involved in the implementation of the Brazilian housing policy through the Programa Minha Casa, Minha Vida. Through interviews and documentary research, sought to characterize the housing policy as a sectoral policy of territorial impact, which takes specific features at local and regional level; identify the actors involved and / or affected by PMCMV, its performance in relation to housing policies and how their strategies are spatialized; assess how the PMCMV impact in urban and regional conformation of the study area; characterize the spatial distribution process PMCMV especially the social housing developments and verify the application of resources by income, comparing with the diagnosis and the guidelines of the Plano Nacional de Habitação, the municipalities that make up the area under study . It proceeded to prepare supporting mapping and data analysis and information collected that have enabled the development of characterization of graphics and cartography of the study area and other spatial distribution of major projects executed in the different bands and investments. Finally, we tried to verifying the hypothesis and formulated goals and contributions of this work to the advancement of knowledge about the territory, actors and housing policies.

Keywords: Housing Policy. Territory. Minha Casa, Minha Vida Program.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Quadro dos atores envolvidos, território e quadro institucional.....	24
FIGURA 2 – Atores e os diferentes níveis de atuação.....	26
FIGURA 3 – Quadro representativo das relações entre diferentes atores à escala local.....	26
FIGURA 4 – Linha do tempo Políticas Públicas no Brasil.....	86
FIGURA 5 – Área em estudo em mapa do trabalho. Região de influência das cidades.....	158
FIGURA 6 – Inserção regional dos municípios em estudo.....	159
FIGURA 7 – Esquema proposto por Santos (2012) para nova hierarquia ou relações entre cidades.....	160
FIGURA 8 – Distribuição do déficit habitacional por tipologia de município.....	184
FIGURA 9 – Déficit acumulado por grupo de atendimento.....	186
FIGURA 10 – Demanda habitacional no Brasil.....	188
FIGURA 11 – Imagens de Satélite. Localização Parque do Sol.....	226

LISTA DE MAPAS

MAPA 1 - Localização dos municípios nas Microrregiões que compõe a área em estudo.....	28
MAPA 2 – Localização dos municípios que compõe a área em estudo no COREDE Produção.....	29
MAPA 3 – Empreendimentos habitacionais e densidade demográfica em Carazinho.....	212
MAPA 4 – Empreendimentos habitacionais e abrangência dos estabelecimentos de ensino em Carazinho.....	213
MAPA 5 - Empreendimentos habitacionais e média de moradores por domicílio.....	214
MAPA 6 – Empreendimentos habitacionais e edificações em construção.....	215
MAPA 7 – Empreendimentos habitacionais e às Zonas Especiais de Interesse Social.....	216
MAPA 8 – Empreendimentos habitacionais e abrangência dos estabelecimentos de ensino em Marau.....	218
MAPA 9 – Empreendimentos habitacionais e abrangência dos estabelecimentos de atendimento à saúde em Marau.....	219
MAPA 10 – Empreendimentos habitacionais e densidade demográfica em Marau.....	220
MAPA 11 – Empreendimentos habitacionais e média de moradores por domicílio em Marau.....	221
MAPA 12 - Empreendimentos habitacionais e edificações em construção em Marau.....	222
MAPA 13 – Empreendimentos habitacionais em Passo Fundo.....	224
MAPA 14 – Empreendimentos habitacionais e área urbana ocupada.....	225
MAPA 15 – Empreendimentos habitacionais e abrangência dos estabelecimentos de ensino.....	227
MAPA 16 – Empreendimentos habitacionais e abrangência dos estabelecimentos de atendimento à saúde.....	228

MAPA 17 – Empreendimentos habitacionais e a renda média por domicílio.....	229
MAPA 18 – Empreendimentos habitacionais e taxa de alfabetização.....	230
MAPA 19 – Empreendimentos habitacionais e densidade demográfica.....	231
MAPA 20 – Empreendimentos habitacionais e média de moradores por domicílio.....	232
MAPA 21 – Empreendimentos habitacionais e déficit habitacional.....	233
MAPA 22 – Empreendimentos habitacionais e edificações em construção.....	234
MAPA 23 - Empreendimentos habitacionais faixas 2 e 3, concentração por bairro/setor urbano.....	237
MAPA 24 – Empreendimentos habitacionais faixas 2 e 3 por bairro/setor urbano e déficit habitacional.....	238
MAPA 25 – Empreendimentos habitacionais faixas 2 e 3 por bairro/setor urbano e renda média por domicílio.....	239
MAPA 26 – Totalização dos empreendimentos habitacionais levantados, por bairro/setor urbano e taxa de alfabetização.....	240
MAPA 27 – Totalização dos empreendimentos habitacionais levantados, por bairro/setor urbano.....	241
MAPA 28 – Empreendimentos habitacionais totais concentração por bairro/setor urbano e Empreendimentos habitacionais faixas 2 e 3 concentração por bairro/setor urbano conforme dados Cartório de Registro de Imóveis de Passo Fundo.....	242
MAPA 29 – Empreendimentos totais, concentração por bairro/setor urbano, e déficit habitacional.....	243
MAPA 30 – Empreendimentos totais, concentração por bairro/setor urbano, e renda média por domicílio.....	244
MAPA 31 – Empreendimentos totais, concentração por bairro/setor urbano, e média de moradores por domicílio.....	245
MAPA 32 – Totalização dos empreendimentos habitacionais levantados, por bairro/setor urbano, representação por círculos proporcionais.....	246

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Gráfico Comparativo PIB valor adicionado bruto (mil reais).....	161
GRÁFICO 2 – Comparativo valor adicionado bruto 2012 agropecuária, indústria e serviços de Passo Fundo, Carazinho e Marau.....	162
GRÁFICO 3 – Gráfico comparativo de empresas atuantes em Passo Fundo, Carazinho e Marau.....	163
GRÁFICO 4 – Gráfico de pessoal ocupado total em Passo Fundo, Carazinho e Marau.....	163
GRÁFICO 5 - Gráfico da relação entre o pessoal ocupado total e a população total de Passo Fundo, Carazinho e Marau.....	164
GRÁFICO 6 – PIB per capita dos três municípios.....	165
GRÁFICO 7 – Gráfico comparativo dos índices de pobreza nos municípios.....	165
GRÁFICO 8 – Gráfico comparativo dos valores per capita relativo às exportações.....	166
GRÁFICO 9 – Gráfico comparativo dos valores per capita relativo às exportações Passo Fundo, Carazinho, Marau e Brasil.....	167
GRÁFICO 10 – Gráfico relativo aos valores exportados por Marau em 2014, discriminados os valores e percentuais referentes a produtos básicos e industrializados.....	168
GRÁFICO 11 – Gráfico relativo aos valores exportados por Passo Fundo em 2014, discriminados os valores e percentuais referentes a produtos básicos e industrializados.....	168
GRÁFICO 12 - Gráfico referente à produção de grãos nos municípios.....	172
GRÁFICO 13 – Comparativo da variação da população entre 1991 e 2010.....	173
GRÁFICO 14 – Comparativo domicílios totais e domicílios com renda de até 2 salários mínimos.....	173
GRÁFICO 15 – Comparativo população urbana dos municípios 1991-2010.....	175
GRÁFICO 16 – Variação da taxa de desocupação mais 18 anos nos municípios.....	175
GRÁFICO 17 - Variação percentual de ocupados com renda de até 1 SM.....	176

GRÁFICO 18 – Variação da renda per capita nos municípios.....	177
GRÁFICO 19 – Variação do percentual de extremamente pobres nos municípios.....	177
GRÁFICO 20 – Variação percentual dos pobres nos municípios.....	178
GRÁFICO 21 - Variação do índice GINI nos municípios.....	178
GRÁFICO 22 – Variação do IDH dos municípios em comparação com o RS.....	179
GRÁFICO 23 – Variação percentual da população em domicílios com água encanada nos municípios.....	180
GRÁFICO 24 – Variação percentual da população em domicílios com energia elétrica nos municípios.....	180
GRÁFICO 25 – Variação percentual da população em domicílios com coleta de lixo nos municípios.....	181
GRÁFICO 26 – Variação percentual da população em domicílios com banheiro e água encanada nos municípios.....	182
GRÁFICO 27 - Distribuição das unidades financiadas em Carazinho por modalidade de financiamento.....	192
GRÁFICO 28 - Percentual de unidades financiadas em Carazinho por faixa de renda.....	193
GRÁFICO 29 – Demanda demográfica por faixa de rendas.....	193
GRÁFICO 30 – Comparação entre número de unidades financiadas e os valores investidos em Carazinho.....	194
GRÁFICO 31 – Relação entre o valor investido e o número de UHs Média anual em Carazinho.....	195
GRÁFICO 32 – Distribuição das Unidades financiadas em Marau por faixa de renda.....	197
GRÁFICO 33 – Relação entre o valor investido e o número de UHs média anual em Carazinho.....	198
GRÁFICO 34 – Comparação do número de unidades financiadas e os valores investidos em Marau.....	199
GRÁFICO 35 – Relação entre os valores investidos e o número de UHs média anual em Marau.....	200

GRÁFICO 36 – Distribuição das unidades financiadas em Passo Fundo por modalidade.....	202
GRÁFICO 37 – Distribuição das unidades financiadas em Passo Fundo por faixa de renda.....	203
GRÁFICO 38 – Demanda demográfica em Passo Fundo por faixa de renda.....	203
GRÁFICO 39 – Comparação entre número de unidades financiadas e os valores investidos em Passo Fundo.....	204
GRÁFICO 40 – Relação entre o número de unidades financiadas e os valores investidos em Passo Fundo.....	205
GRÁFICO 41 – Distribuição das unidades financiadas por modalidade na área em estudo.....	206
GRÁFICO 42 – Percentuais de unidades nas modalidades de atendimento a faixa 1, através do FAR e FDE na área em estudo.....	207
GRÁFICO 43 – Percentuais de unidades nas modalidades de atendimento as faixa 2 e 3, através dos financiamentos do PMCMV construção, imóveis na planta e imóveis novos, na área em estudo.....	207
GRÁFICO 44 – Comparação entre o déficit apontado no Planhab, o DHDE utilizado pela Caixa e o número de unidades financiadas em cada município da área em estudo.....	208
GRÁFICO 45 – Variação da média do valor financiado por unidade nos municípios da área em estudo.....	209

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: Quadro síntese das estratégias dos atores: objetivos, estratégias e meios.....	148
--	-----

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Unidades Contratadas do PMCMV.....	91
TABELA 2 – Especificação empreendimentos PMCMV.....	92
TABELA 3 – Empresas representadas entre as 500 maiores do sul do Brasil.....	171
TABELA 4 – Déficit habitacional por regiões.....	184
TABELA 5 - Déficit habitacional dos municípios.....	185
TABELA 6 – Distribuição da necessidade total de novas UHs por grupo de atendimento e tipologia de municípios.....	187
TABELA 7 – Cálculo da demanda habitacional para os municípios brasileiros com base no Censo 2000.....	188
TABELA 8 – Comparativo do déficit estimado pelo Planhab e da demanda previsto pelo DDHB.....	189
TABELA 9 – Empreendimentos FAR Carazinho 2007-2012.....	191
TABELA 10 – Empreendimentos FGTS Carazinho – 2007-2012.....	191
TABELA 11 – Empreendimentos FAR Marau 2007-2012.....	195
TABELA 12 - Empreendimentos FGTS Marau – 2007-2012.....	196
TABELA 13 – Empreendimentos FAR Passo Fundo 2007-2012.....	201
TABELA 14 – Empreendimentos FGTS Passo Fundo – 2007-2012.....	201
TABELA 15 – Totalização dos dados do Cartório do Registro de Imóveis de Passo Fundo por bairro/setor.....	235
TABELA 16 – Comparação do número de unidades habitacionais períodos 1996-2009 e 2009-2014.....	247

LISTA DE SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CAPs	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CCFDS	Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social
CCFGTS	Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
CIAM	Congresso Internacional de Arquitetura Moderna
COHAB	Companhia Estadual de Habitação
CONCIDADES	Conselho Nacional das Cidades
COREDE	Conselho de Desenvolvimento da Região da Produção
CORSAN	Companhia Riograndense de Saneamento
DEC	Decreto
DHDE	Déficit Habitacional por Domicílio
DIEESE	Departamento Intersindical de Economia e Análises Sociais
EC	Emenda Constitucional
FAZ	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FCVS	Fundo de Compensação de Variações Salariais
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FEE	Fundação de Economia e Estatística do Estado
FINSOCIAL	Fundo de Investimento Social
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IAPs –	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
LC	Lei Complementar

MCidades	Ministério das Cidades
METROPLAN	Empresa Metropolitana de Planejamento
MDU	Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
MHU	Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente
MPlan	Ministério do Planejamento
OGU	Orçamento Geral da União.
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PBQP-H	Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat
PD	Plano Diretor
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PLHIS	Programa de apoio à elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social
PHIS	Programa de Habitação de Interesse Social
PHPE	Programa Habitacional Popular Entidades
PIB	Produto Interno Bruto
PMPF	Prefeitura Municipal de Passo Fundo
PNH	Política Nacional de Habitação
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana.
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROTECH	Programa de Difusão Tecnológica para Construção de Habitação de Baixo Custo
PSH	Programa de Subsídio Habitacional
REGIC	Estudo Região de Influência das Cidades
RS	Estado do Rio Grande do Sul
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SEHABRS	Secretaria de Habitação do Estado do Rio Grande do Sul- SEPURB - Secretaria de Política Urbana
SINDUSCON Passo Fundo	Sindicato das Indústrias das Construções Civil de Passo Fundo e região

SNHIS	Subsistema de Habiação de Interesse Social
UHs	Unidades Habitacionais
UNICAMP	Universidade de Campinas
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	21
PROBLEMA DE PESQUISA.....	22
HIPÓTESE.....	23
OBJETIVO GERAL E ESPECÍFICOS.....	24
JUSTIFICATIVA.....	25
ÁREA DE PESQUISA.....	27
MÉTODOS E TÉCNICAS.....	32
ESTRUTUTURAÇÃO DO TRABALHO.....	35
1 FUNDAMENTOS E CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	37
1.1 Território, poder e uso político do território.....	38
1.2 A escala e a análise multiescalar como método.....	43
1.3 Habitação e produção do território.....	47
1.4 Do conceito de região a ideia de região relacional.....	50
1.4.1 Elementos para a formulação de políticas relacionais.....	54
1.5 Conclusões do capítulo.....	56
2 AS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO E O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA.....	58
2.1 Evolução das políticas das políticas de Habitação Social no Brasil	59
2.2 Explicando o Programa Minha Casa, Minha Vida.....	86
2.3 Conclusões do capítulo.....	92
3 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E A ARTICULAÇÃO DOS ATORES.....	96
3.1 Abordagem preliminar sobre atores	99
3.2 Atores Sintagmáticos.....	104
3.2.1 Estado	104
3.2.2.1 As competências do Estado brasileiro na área de habitação.....	106
3.2.2 Governo.....	110
3.2.2.1 Governo Federal.....	112
3.2.2.2 Governo Estadual	118

3.2.2.3 Governo Municipal.....	119
3.3 Análise das entrevistas.....	120
3.4 Conclusões do Capítulo.....	145
4 A ÁREA EM ESTUDO E O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA.....	150
4.1 A área em estudo e seu contexto histórico	152
4.1.1 Relevância da consideração do contexto histórico.....	152
4.1.2 A história da área em estudo.....	154
4.2 Caracterização da aglomeração descontínua.....	156
4.3 Caracterização dos municípios.....	174
4.4 O Programa Minha Casa, Minha Vida nos municípios estudados.....	183
4.4.1 Déficit ou demanda habitacional nos municípios.....	183
4.4.2 Introdução aos dados da pesquisa.....	189
4.4.2.1 Carazinho.....	191
4.4.2.2 Marau.....	195
4.4.2.3 Passo Fundo.....	200
4.4.3 Comparando os dados da área em estudo.....	205
4.4.4 Espacialização dos dados da pesquisa.....	210
4.4.4.1 Carazinho.....	211
4.4.4.2 Marau.....	217
4.4.4.3 Passo Fundo.....	222
4.4.4.4 Comparando os resultados da espacialização nos municípios.....	248
CONCLUSÕES.....	250
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	264
ANEXOS.....	276

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

O presente trabalho propõe discutir e aprofundar o conhecimento sobre os processos envolvidos na consecução da política de habitação, a partir do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, enquanto política de repercussão territorial, através de estudos desenvolvidos nos municípios de Passo Fundo, Carazinho e Marau, Rio Grande do Sul.

PROBLEMA DE PESQUISA

Entendendo a política de habitação, como uma política de transformação territorial em que estão envolvidos diferentes interesses e atores, a pesquisa procurou definir as estruturas em que se movem estes grupos de interesse, quais são seus programas e estratégias, quais os agentes responsáveis pelas decisões e, especialmente, como estas repercutem na configuração do território.

Em cada escala ou nível desta trama conjugam-se e contrapõem-se uma série de interesses políticos – eleitorais, ideológicos, de apropriação - e econômicos - fundiários, imobiliários, da construção civil, etc. Assim, por mais que não se considere a política de habitação como uma política territorial, ela se concretiza como cerne de intensa tessitura política conformadora do território.

A interpretação do modelo de política de habitação permitiu estabelecer as diferenças entre a institucionalidade desta política e a implementação da mesma, primeiramente em um nível local e depois em uma análise regionalizada. A partir da concepção de território enquanto poder e construção política, o presente trabalho se propôs à análise de novos arranjos territoriais resultantes das políticas de habitação executadas através do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV nas cidades de Passo Fundo, Carazinho e Marau no Estado do Rio Grande do Sul - Brasil.

O acesso ao financiamento habitacional através do Programa Minha Casa Minha Vida, somado a falta de estoque de áreas urbanas disponíveis, em um momento de crescimento econômico, tem ampliado a necessidade por áreas urbanas, levando ao gradativo aumento do preço da terra e dos imóveis,

contribuindo para a segregação espacial e uma indesejável expansão urbana, o que o programa em seus objetivos propõe diminuir¹.

A influência do capital econômico e especialmente do capital especulativo tem sido determinante na conformação das políticas urbanas e de gestão do território, com impacto significativo na configuração espacial das cidades brasileiras, o que se contrapõe ao discurso e aos objetivos propostos pela política governamental e pela legislação editada a nível federal, que inclui uma série de recursos e dispositivos visando ampliar o acesso à terra e a moradia. Porém, a ampliação e disponibilização dos recursos públicos no nível federal não encontra a mesma dimensão de aplicabilidade no nível municipal.

As políticas e incentivos públicos ao provimento da habitação, nos últimos anos, notadamente centrados no apoio e no incentivo à construção civil, impactam na conformação urbana e regional, sem necessariamente produzir melhorias sociais para as populações de baixa renda. A omissão e a falta de iniciativa das administrações públicas locais atentam para uma situação de exclusão e periferização na medida em que foram ampliados os recursos públicos disponibilizados para a construção civil, concentrados nos investimentos para as rendas mais altas.

O Programa Minha Casa Minha Vida é um importante programa político e econômico de atendimento a demandas sociais, que por sua magnitude merece avaliações constantes e aprofundadas de suas consequências sobre aspectos como a valorização dos imóveis, a oferta de terras, a dinâmica socio espacial das cidades e configuração territorial, a partir da dinâmica entre atores e seus interesses.

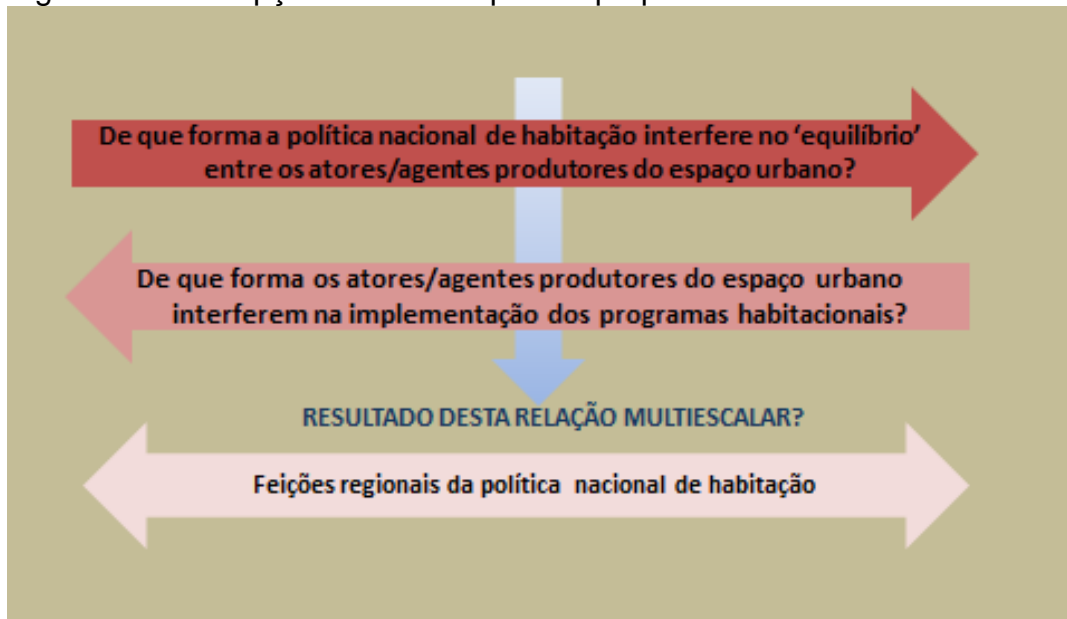
HIPÓTESE

A hipótese deste trabalho é de que a política habitacional caracteriza-se como uma política de impacto territorial, que, apesar de diretrizes gerais a nível nacional, adquire nuances locais e regionais, pela interferência dos atores produtores do território urbano.

¹ Conforme dados da Fundação João Pinheiro, o Programa Minha Casa, Minha Vida no período de 2009 a 2014 contratou mais de 1,8 milhões de unidades habitacionais. Mesmo com a execução do programa o déficit habitacional no país não diminuiu: Em 2008 era de 5,3 milhões de famílias e hoje é de 5,8 milhões.

As políticas públicas de habitação, marcadamente vinculadas às ações do Estado, construtor do quadro institucional-legal através do qual estas políticas se implementam, promovem alterações nas estratégias dos atores envolvidos, e, nesta relação transformam-se, reconfiguram-se, adquirindo feições regionais.

Figura 1 – Concepção inicial da hipótese proposta no trabalho



OBJETIVO GERAL E OBJETIVOS ESPECÍFICOS

O objetivo geral deste trabalho é discutir e aprofundar o conhecimento sobre a realidade dos processos envolvidos na implementação da política habitacional brasileira, através do Programa Minha Casa, Minha Vida, que tantos recursos públicos e privados tem mobilizado nos últimos anos.

Os objetivos específicos que nortearam este trabalho são: i) caracterizar a política habitacional como uma política setorial de impacto territorial, que assume características específicas a nível local e regional; ii) identificar os atores sociais envolvidos e/ou afetados pelo PMCMV, sua atuação com relação às políticas habitacionais e a forma como suas estratégias se espacializam; iii) avaliar como o PMCMV impactou na conformação urbana e regional da área em estudo; iv) caracterizar o processo de distribuição espacial do PMCMV, especialmente, os empreendimentos de habitação de interesse social em Passo Fundo, Marau e Carazinho; v) verificar a aplicação de recursos por faixa de renda, confrontando com o diagnóstico e as diretrizes do Plano Nacional de Habitação, nos municípios que

compõe a área em estudo.

JUSTIFICATIVA

A política de habitação, como outras políticas setoriais, acaba por concretizar-se como política de impacto e transformação territorial, em torno da qual estão envolvidos interesses múltiplos e contraditórios de distintos atores, abarcados por uma teia de relações que transcendem suas próprias arenas, exigindo um esforço de concertação para além das tradicionais escalas políticas - nacional, regional e local.

Ao contrário de outros trabalhos, o diferencial da pesquisa realizada foi tratar o tema em uma abordagem multiescalar. A maior parte das pesquisas acerca do Programa Minha Casa, Minha Vida, em particular, e das políticas de habitação em geral, centram-se na análise locacional, na espacialização dos resultados, referindo-se a uma única escala de investigação, com a falta de uma visão regionalizada que considere a multiplicidade de atores que influenciam a constituição do território.

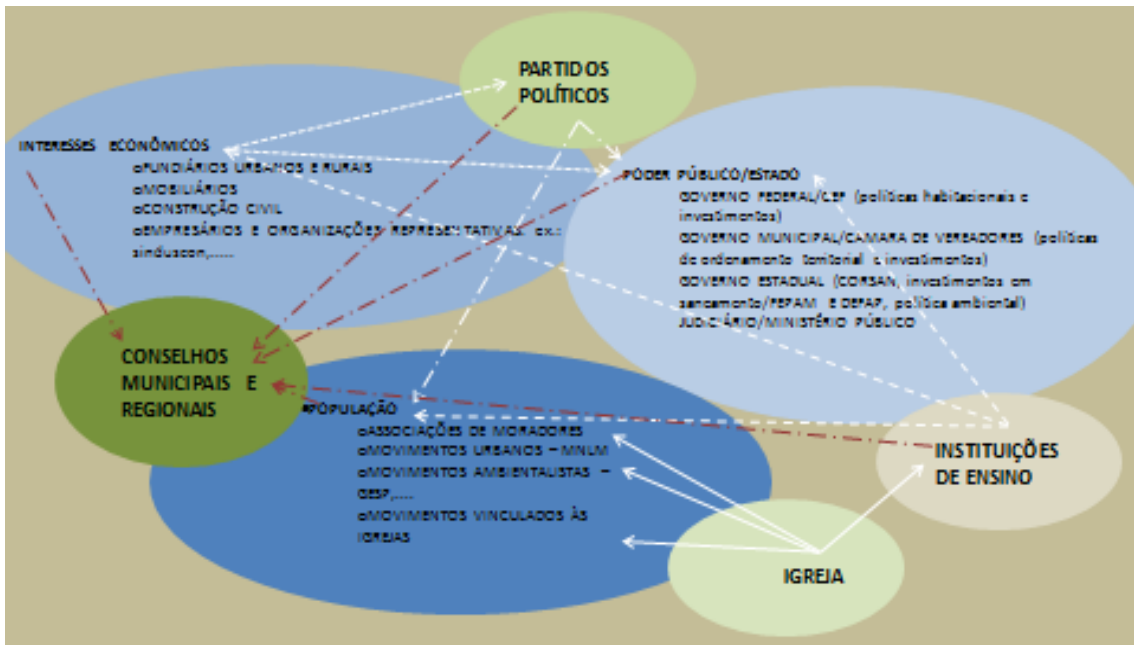
A complexidade da política habitacional no país pode ser exemplificada pelos distintos níveis de decisão: A definição sobre as regras gerais dos investimentos são elaboradas a nível nacional, a decisão sobre a alocação de recursos se dá nas esferas nacional e regional e a localização dos empreendimentos, a nível local. Além disso, a atual política habitacional, executada através do Programa Minha Casa Minha Vida, atende públicos específicos, ora através de financiamento direto a construtoras e/ou particulares, ora de iniciativa do poder público (prefeituras, governos estaduais) e das cooperativas habitacionais, quando voltado à habitação de interesse social.

Neste quadro intrincado, é importante identificar as arenas, as organizações públicas, civis e empresariais implicadas, os compromissos firmados, os critérios definidores dos recursos envolvidos, os efeitos econômicos, sociais e, fundamentalmente, espaciais desta política, o que pode ser demonstrado nas figuras abaixo:

Figura 2 – Proposta inicial, relacionando as variáveis: atores envolvidos, território e quadro institucional, a partir da referência de Carlos Nelson Ferreira dos Santos, “Cidade como um jogo” (1988)



Figura 3 - Quadro representativo das relações entre diferentes atores na escala local



O Programa Minha Casa Minha Vida, certamente apresenta avanços em relação à gestão das políticas de habitação, entretanto, as práticas e os interesses locais demonstram um descompasso entre política nacional e local nestes processos. No nível local, a proximidade dos interesses pressiona no sentido da

competitividade, da desregulamentação e da liberalização da gestão do espaço urbano, em práticas algumas vezes contrárias, outras vezes integradas, o que somado a tradicionais práticas políticas personalistas e clientelistas desvirtuam as metas e o objetivos que o programa busca atingir, o que se repete também no nível regional.

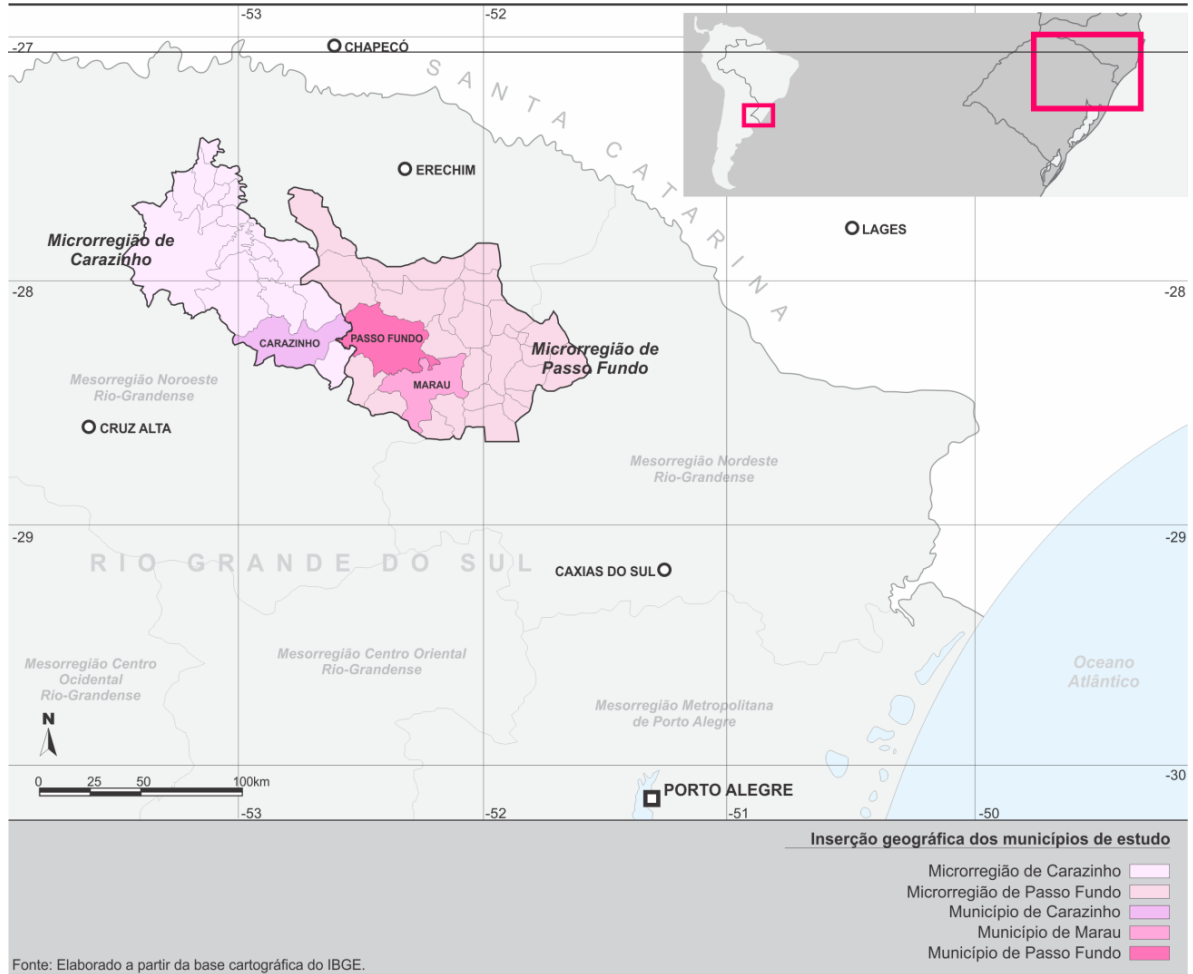
ÁREA DA PESQUISA

A *área em estudo*, que abrange os municípios de *Passo Fundo, Marau e Carazinho*, localiza-se no Planalto Médio, parte central de uma das unidades geomorfológicas básicas do Rio Grande do Sul, o Planalto Meridional ou Sul-Brasileiro (SILVA, SPINELLI, FIOREZE, 2009). Os municípios fazem parte de diferentes arranjos institucionais. Integram o Conselho de Desenvolvimento da Região da Produção – COREDE Produção², formado por 21 municípios, segundo Finamore (2010) região com alto desenvolvimento econômico e baixos níveis de desenvolvimento social. Na área estão instituídas duas microrregiões: a Microrregião de Passo Fundo e a Microrregião de Carazinho³.

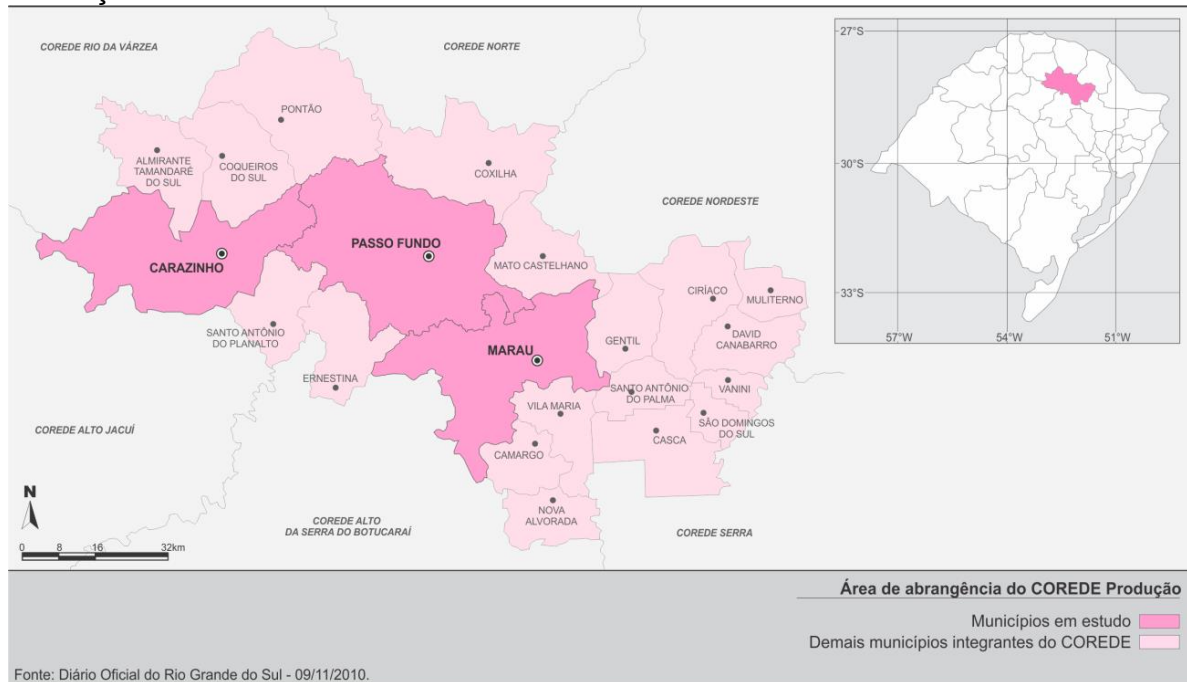
² Os COREDES são os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, instituídos por lei estadual em 1992, dividem o Estado do Rio Grande do Sul em 22 regiões de planejamento.

³ As Microrregiões são regiões previstas na Constituição Federal instituídas pelos Estados por lei complementar para o planejamento e execução de políticas comuns (artigo 25, CF). A microrregião de Passo Fundo inclui os municípios de Passo Fundo, Marau, Tapejara, Ronda Alta, Casca, Ibiraiaras, Sertão, Ciriaco, David Canabarro, Vila Maria, Pontão, Água Santa, Charrua, Ernestina e Caseiros. A microrregião de Carazinho inclui os municípios de Carazinho, Palmeira das Missões, Sarandi, Chapada, Jaboticaba, Novo Barreiro, São José das Missões, Sagrada Família, Pinhal, Lajeado do Bugre, Coqueiros do Sul, Cerro Grande, Barra Funda, Boa Vista das Missões, Almirante Tamandaré do Sul.

Mapa 1 – Localização dos municípios nas Microrregiões que compõe a área em estudo



Mapa 2 – Localização dos municípios que compõe a área em estudo no COREDE Produção



A *área em estudo* aparece delimitada pelo estudo Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil⁴ (IPEA/ IBGE/UNICAMP, 2001), que considera *Passo Fundo*, como Polo Regional da Aglomeração descontínua composta pelos municípios de *Carazinho*, *Erechim* e *Marau*, com os quais mantém forte articulação, formando importante eixo agroindustrial, responsável, à época, por 2,84% do valor adicionado fiscal agropecuário e do comércio do Estado do Rio Grande do Sul. Este estudo indica claramente a consolidação do eixo a partir do avanço das atividades terciárias e da crescente urbanização destes municípios.

Outras análises reúnem de forma diferenciada os municípios componentes da *área em análise*, como Paiva, Alonso e Tartaruga (2010) que apresentam a cidade de *Passo Fundo* formando um conjunto com *Marau*, “um centro urbano com escala urbana bem menor, mas com um parque industrial que já ultrapassa, em tamanho da produção, o da cidade primaz”. *Passo Fundo* é tido como centro regional de serviços consolidado, no entanto, os autores destacam que *Marau* teve sua participação

⁴ Na definição de escalas de atratividade, os indicadores utilizados pela pesquisa IPEA/IBGE/UNICAMP (2001) foram as taxas geométricas de crescimento anual, a população, o nível de centralidade, o grau de urbanização, a densidade demográfica, além dos fluxos de passageiros e outros critérios variáveis. Nesse estudo foram definidas 10 categorias: Aglomerações Metropolitanas; Pré-Metropolitanas; Urbanas de maior porte; Urbanas de menor porte; Aglomerações descontínuas; Eixos articulados; Ocupações Contínuas de Fronteira; Ocupações Contínuas Litorâneas; Centros Regionais e Centros Sub-Regionais.

relativa no contexto estadual, no mesmo período, duplicada com relação aos serviços e triplicada com relação à produção industrial.

Através das contribuições de diferentes trabalhos⁵ pode-se considerar *Passo Fundo* como um Polo Regional, pela forte articulação existente com as cidades de *Carazinho* (à Oeste), *Erechim* (ao Norte) e *Marau* (à Leste), mas também e especialmente com as várias cidades menores que dependem da oferta de serviços públicos e privados, responsáveis por uma intensa dinâmica econômica, que reafirma as características de centro regional, sintetizadas pela especialidade e pela importância do setor terciário.

Segundo o estudo do IBGE (2008), Região de Influência das Cidades - REGIC, *Passo Fundo* é uma das 22 Capitais Regionais - classe B, com uma região de influência que abarca 132 municípios, totalizando uma população de mais de um milhão de habitantes. Uma influência que, segundo SOBARZO, (2010), se exerce pela prestação de serviços de saúde e de educação, e pela plataforma logística que serve de apoio ao agronegócio, para além dos limites estaduais.

O recorte proposto considerou como importante para a análise realizada a contiguidade territorial mantida por *Carazinho*, *Marau* e *Passo Fundo*, municípios limítrofes que se desmembraram do município de *Passo Fundo*, guardando entre si fortes relações históricas, econômicas e sociais⁶.

Do ponto de vista da demografia, os três municípios apresentam números bem variáveis, compondo um painel interessante para análise dos impactos urbanos do Programa Minha Casa, Minha Vida, uma vez que são caracterizados como diferentes tipologias de municípios pelo Plano Nacional de Habitação – PLANHAB (2008)⁷. *Passo Fundo* consta na classificação do Plano como aglomerado e centro regional do Centro Sul, *Carazinho* como centro urbano em espaço rural consolidado, com algum grau de dinamismo, enquanto *Marau* é classificado como centro urbano em espaço rural próspero, e só passou a receber recursos dos programas federais para habitação a partir da publicação da Portaria Nº 56, de 1º de fevereiro de 2013, que definiu as diretrizes para a participação de municípios com população de até

⁵ Dentre outros os trabalhos de Hortêncio (2003) e Kalil e Tedesco (1998).

⁶ Embora integrante da aglomeração descontinuada caracterizada pelos autores, este trabalho não considerou para a análise o município de *Erechim*, pois não apresenta contiguidade territorial com os municípios em análise.

⁷ O Plano Nacional de Habitação – Planhab - será detalhado nos capítulos 2 e 3.

50.000 habitantes no PMCMV, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU.

Em 2010, a população de Marau somava 36.364 habitantes, a de Carazinho, 59.317 habitantes e a de Passo Fundo, 184.826 habitantes. Com variações entre 1991 e 2001, respectivamente, de 44,5%, 0,9% e 25,5%, demonstrando que as características industriais apontadas por Paiva, Alonso e Tartaruga (2010) tiveram reflexos na estrutura demográfica dos municípios de Passo Fundo e especialmente de Marau (IBGE, 2010).

Esta redistribuição/repartição de funções, entre os municípios, gera uma maior interdependência e amplia os fluxos de diferentes naturezas, sejam físicos ou virtuais - uma característica apontada em muitos estudos como uma articulação dos espaços no sentido de um maior “aproveitamento de recursos endógenos para diversificar o crescimento, criar empregos e novas formas de gestão [...]” (RÜCKERT, 2008).

O percentual de domicílios com renda de até 2 salários mínimos também reflete estas diferentes características: Carazinho apresenta quase 30% dos domicílios nesta faixa de renda, Passo fundo 21%, enquanto Marau cerca de 17% (IBGE, 2012).

Outro dado relevante relativo aos três municípios é o grau de urbanização (IBGE, 2012). Passo Fundo e Carazinho apresentam taxas de urbanização superiores à média do Estado (81,65%), 97,21% e 93,96% respectivamente, enquanto Marau atinge um percentual de 80,58.

Compreendendo-se a profunda relação entre o desenvolvimento dos assentamentos urbanos e o modo de produção agrícola pode-se ainda verificar a continuidade das transformações ocorridas a partir da década de 1960, com a alteração da política agrícola, que desencadeou mudanças na dinâmica regional e urbana, acelerando o crescimento das população e alterando o perfil das áreas urbanas.

A política de crédito, a especialização agrícola em trigo e soja (incentivados pelo governo nos anos 1960/70), a escala de produção e a, conseqüente, mecanização da lavoura (RÜCKERT, 1984), atrelaram estes municípios, como de resto toda a região incluída no COREDE Produção (como ainda outras regiões do Estado), à política de exportação, e, deste modo, ao sistema global de produção.

Esta dinâmica impactou no crescimento dos municípios com forte pressão na questão habitacional. O provimento a habitação promoveu lógicas diferenciadas nos três municípios e também características comuns, mais influenciadas pela renda e disponibilidade de áreas, do que pelas iniciativas do poder público, a ser demonstrado neste trabalho.

MÉTODOS E TÉCNICAS

Este trabalho ocupou-se da investigação de casos particulares, a partir dos quais buscou estabelecer tendências gerais que sustentem interpretações de caráter teórico, tendo organizado, inicialmente, a observação dos fenômenos, depois, o estabelecimento de relações entre eles, para então conceber uma possível generalização - etapas que caracterizam o método indutivo (LAKATOS, 1983).

A pesquisa estrutura-se como um estudo de caso, buscando compreender o desenvolvimento do Programa Minha Casa, Minha Vida dentro do contexto político, social e econômico dos municípios estudados, apreendendo a situação de forma a descrevê-la e interpretá-la em sua complexidade. A proposição central da pesquisa, através de uma análise multiescalar, é avaliar ação/interação dos atores institucionais, econômicos e sociais⁸ a partir do Programa Minha Casa Minha Vida. Os procedimentos de coleta de dados foram entrevistas e pesquisa documental.

a) Entrevistas: Foram analisados prioritariamente os atores *sintagmáticos*, segundo definição de Raffestin (1993), os que realizam um programa, combinam toda espécie elementos para 'produzir' uma ou várias coisas e integram capacidades múltiplas (organizações), no caso específico deste trabalho no que se relacionarem ao tema em questão. Assim, os entrevistados foram escolhidos em razão de sua representação política e de sua atuação nos processos decisórios relacionados ao Programa Minha Casa, Minha Vida. Foram realizadas entrevistas com Prefeitos e/ou vice-prefeitos, com Secretários de Habitação e Secretário de Planejamento, com técnicos das prefeituras, com representantes das associações de moradores e/ou

⁸ Nesta etapa da pesquisa procurou verificar noções, conceitos e definições de território: Identificação do quadro institucional e constituição social e política do território, a identificação dos atores sociais, do uso político do território, das articulações políticas em torno do território, tendo como principais referenciais teóricos Sanchez, Santos, Raffestin, Rosière, Becker, Lefebvre dentre outros autores descritos e analisados no primeiro capítulo.

movimentos sociais e com representações empresariais ligadas à produção ou comercialização habitacional, totalizando, nos três municípios, doze entrevistas gravadas. Observando uma estrutura proposicional básica através de roteiro pré-elaborado, as entrevistas procuraram responder as indagações básicas da pesquisa, mas, em diversos momentos, seguiram caminhos distintos em função das respostas dos entrevistados, tendo se constituído recurso importante para a identificação e caracterização dos atores - seus objetivos, estratégias, escalas de atuação e as relações que estabelecem entre si e com as políticas em foco.

b) Pesquisa documental: A pesquisa documental buscou traçar o perfil da área em estudo e do Programa Minha Casa, Minha Vida, a partir da identificação dos marcos operatórios do programa – a estrutura - e de seus impactos territoriais. Foram consultados materiais de institutos de pesquisa e órgãos governamentais, especificamente dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, da Fundação de Economia e Estatística do Estado – FEE e do Ministério das Cidades, dentre outros. Foram feitas visitas e contatos e recolhidos dados específicos oriundos da instituição financiadora dos recursos públicos - a gerência regional da Caixa Econômica Federal – CEF em Passo Fundo, relativos às aplicações de recursos nos três municípios da área em estudo, subdivididos nas diferentes faixas de atendimento, bem como das prefeituras municipais e respectivas secretarias municipais de planejamento e habitação. Foram levantados, de forma inédita, junto ao Cartório de Registro de Imóveis de Passo Fundo, todos os empreendimentos e imóveis financiados com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida, em todas as faixas de renda, que tenham sido registrados em dois períodos representativos: de maio de 2009 a maio de 2010 e de maio de 2012 a maio de 2013, totalizando mais de 1202 registros. Realizou-se levantamento do quadro institucional, campo operatório das relações entre os atores, avaliando e relacionando regras, normas, leis, que interferem, influenciam e alteram as estratégias dos atores com relação aos seus objetivos (RAFFESTIN, 1993). Apesar de o recorte temporal proposto iniciar-se em 2009, ano no qual é instituído como lei o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, alguns dos documentos legislativos analisados na caracterização do marco regulatório do Programa Minha Casa, Minha Vida, são anteriores a este período, dentre os principais estão: Constituição Federal de 1988; LEI Nº 10.257, de 21 de junho de 2001, que dispõe sobre o Estatuto da

Cidade; LEI Nº 11.977, de 07 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, (alterado pela LEI Nº 12.424/11), dentre outras normas⁹.

Nas entrevistas foram avaliadas as posições, os elementos comuns e as divergências entre os entrevistados. Assumindo-se as escalas e a análise multiescalar, a caracterização e a atuação dos atores a partir do Programa Minha Casa, Minha Vida foi analisada de forma geral nos âmbitos nacional e estadual, e de forma mais específica na área em estudo, procurando-se relacionar os discursos, o quadro institucional e os dados disponibilizados.

Após a coleta de dados procedeu-se a elaboração de cartografia de apoio e a análise dos dados e informações levantados. Os dados obtidos nas secretarias municipais, nos institutos de pesquisa e na Caixa Econômica Federal permitiram a elaboração de dois tipos de gráficos e cartografias – alguns de caracterização da área em estudo e outros de espacialização dos principais empreendimentos executados nas diferentes faixas e investimentos realizados nos municípios, os quais foram cruzados com informações e dados obtidos nas mesmas fontes.

Fontes dos dados do trabalho:

- Foram realizadas entrevistas com Prefeitos ou vice-prefeitos, com Secretários de Habitação e Secretário de Planejamento, com técnicos das prefeituras, com representantes da associação de moradores e/ou movimentos sociais e com representações empresariais ligadas à produção ou comercialização habitacional.
- Foram trabalhados dados oriundos da Gerência Regional da Caixa Econômica Federal relativos às aplicações de recursos nos três municípios da área em estudo subdivididos pelas diferentes faixas de atendimento.

⁹ Dentre estas podemos destacar o Decreto Nº 6.819/2009, o Decreto Nº 6.962/2009, o Decreto Nº 7.499/2011 que regulamentam dispositivos da Lei nº 11.977, a PORTARIA Nº 140/2010 que dispõe sobre os critérios de elegibilidade e seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida, a PORTARIA Nº 610/2011 do MINISTÉRIO DAS CIDADES que dispõe sobre os parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida – a PORTARIA Nº 56/2013 que dispõe sobre as diretrizes gerais para implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida em municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, e a INSTRUÇÃO NORMATIVA RFB Nº 934/2009 que dispõe sobre o regime especial de tributação aplicável às incorporações imobiliárias e sobre o pagamento unificado de tributos aplicável às construções de unidades habitacionais contratadas no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida.

- Os endereços dos principais empreendimentos foram cruzados com informações das Prefeituras municipais e do IBGE, espacializados para a produção de mapas de análise.
- Foram levantados no Cartório de Registro de Imóveis da cidade de Passo Fundo dois períodos de registros dos imóveis financiados com recursos do PMCMV, espacializados por bairros, como amostragem.
- Outros dados foram disponibilizados pelas Prefeituras, através de suas secretarias e departamentos e na legislação específica vinculada ao PMCMV.

ESTRUTURAÇÃO DO TRABALHO

Esta introdução procurou fixar o objeto em estudo, delimitando a conjuntura, espaço e tempo em que o tema se propôs a ser apreciado, enunciou um possível relacionamento entre variáveis, como forma de hipótese de investigação, e traçou os objetivos do estudo, para o alcance dos quais definiu uma sequência de procedimentos para o levantamento de caso.

Já o Capítulo 1 irá percorrer o arcabouço teórico sobre a qual o trabalho se desenvolve, proporcionando elementos para a análise dos múltiplos fatores envolvidos no Programa Minha Casa, Minha Vida. Evoca a acepção política de território, que traz implícito o conceito de ator, e a constituição de recortes proposicionais de escalas, adotando-se uma análise multiescalar da política habitacional, nesse caso, como proposto pela organização do Estado brasileiro. Inclui-se uma revisão sobre a produção do território e 'questão habitacional', e ainda uma discussão sobre a constituição de novas regiões na realidade informacional contemporânea – a região relacional.

O Capítulo 2 traça a evolução cronológica das ações e da legislação do Estado brasileiro que interferiram direta ou indiretamente nas questões da terra e da habitação, como forma de apresentar, por fim, a estrutura e o funcionamento do Programa Minha Casa, Minha Vida.

O Capítulo 3 inicia a apresentação dos resultados da pesquisa, respondendo a um de seus objetivos específicos: identificar os atores sociais envolvidos no PMCMV, sua atuação com relação às políticas habitacionais e a forma como suas estratégias se espacializam. Deste modo, o capítulo aprofunda o conceito de ator, especificamente discorre sobre os atores sintagmáticos – aqueles que realizam um

programa ou projeto e que, para o alcance destes objetivos, elaboram estratégias e mobilizam recursos. A análise da atuação de cada um dos atores envolvidos na realização do Programa Minha Casa, Minha Vida procura definir contextos, clarear objetivos, estratégias e recursos mobilizados através de levantamentos gerais e de entrevistas, verificando a interferência destas atuações no resultado implementado nos municípios.

O capítulo 4 também apresenta resultados com relação à outros objetivos específicos do trabalho. Desta forma, caracteriza a região através de um apanhado sobre seu desenvolvimento histórico, de uma síntese sobre estudos que a revelam como aglomeração urbana descontínua e de dados relevantes sobre demografia e economia dos municípios. Tecido o contexto, o capítulo passa a verificar a aplicação de recursos do Programa Minha Casa, Minha Vida por faixa de renda, confrontando com o diagnóstico e as diretrizes do Plano Nacional de Habitação. Na sequência são apresentados os dados relativos ao processo de distribuição espacial do programa, especialmente, os empreendimentos de habitação de interesse social em Passo Fundo, Marau e Carazinho, através do que busca-se caracterizar o processo de distribuição espacial do PMCMV e avaliar as consequências sobre a conformação urbana destes municípios dos investimentos realizados.

Por fim, nas conclusões procurou-se resgatar os elementos da pesquisa, a verificação da hipótese e objetivos formulados e as contribuições deste trabalho para o avanço do conhecimento acerca do território, dos atores e das políticas de habitação.



CAPÍTULO 1
FUNDAMENTOS E CONSIDERAÇÕES
INICIAIS

1 FUNDAMENTOS E CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Este capítulo percorre a base teórica deste trabalho, uma base teórica que busca abarcar múltiplos fatores envolvidos no objeto em análise – o Programa Minha Casa, Minha Vida – abrangendo aspectos físico-territoriais, político-institucionais, questões econômicas, outros fatores intervenientes e, muito especificamente, a análise das relações entre os atores envolvidos em suas múltiplas escalas de atuação e o próprio conceito de região.

Este capítulo delimita as concepções adotadas para esta abordagem, inicialmente a partir do conceito de território em sua acepção política - apropriação do espaço através do exercício de poder envolvendo disputas entre distintos atores, dentre os quais se destaca o Estado - através das contribuições de diversos autores dentre os quais Sanchez, Raffestin, Santos, Becker e Rückert.

A complexidade das relações entre esses atores e o modo como estruturam o espaço-território será analisada a partir de um estratagema conceitual, um recorte intencional em diferentes escalas, a partir das contribuições, além dos autores já citados, também de Brandão, Lacoste, Racine, Raffestin e Ruffy.

A relação entre a produção do território e ‘questão habitacional’ será abordada a partir das visões clássicas de autores como Engels, Marx e Lefebvre, dentre outros, que esclarecem as estreitas relações entre moradia, terra, especulação imobiliária e exclusão sócio espacial.

Apesar de o trabalho adotar as escalas pré-constituídas pela organização do Estado (neste caso, o brasileiro), ainda serão referidos neste capítulo conceitos sobre a realidade relacional das mesmas e sobre a constituição de novas regiões na estrutura informacional contemporânea – as regiões relacionais, nas concepções fundamentais de Massey e Amin - que apoiarão conclusões sobre a estrutura institucionalizada das políticas públicas de habitação.

1.1 Território, poder e uso político do território

A concepção adotada por este trabalho filia-se a corrente que resgata a dimensão política do espaço, do ‘uso do território’ como definido por Becker ou do “território usado” como definido por Milton Santos, que compreende a apropriação

através da instalação de infraestrutura, da dinâmica econômica e social (RÜCKERT, 2008).

Mesmo a concepção clássica da geografia, em sua visão unidimensional de poder, traz implícita a importância da *apropriação*. Neste caso, a apropriação está vinculada a um agente preponderante, o Estado, que, através de sua ação centralizada, produz o espaço por meio de políticas territoriais capazes de garantir a permanência da estrutura social (SANCHEZ, 1992).

Segundo Sanchez (1992) qualquer uso do espaço território requer preliminarmente a sua *apropriação*. A definição do homem como um ser histórico passa pelo processo de apropriação racional do espaço através da transformação do espaço natural, do que pode depreender-se que a sociedade precisa atuar sobre um espaço natural e adequá-lo às suas necessidades.

Assim, reconhecendo-se que as relações de poder, enquanto relações sociais, somente podem desenvolver-se em um território, do mesmo modo que este poder necessitará adequar a estrutura social ao seu objetivo, também deverá adequar o espaço-território. Conjugam-se à *apropriação* a ideia de controle, controle sobre o espaço-território, por si mesmo, e principalmente, controle sobre os homens que o habitam. O exercício do poder, através da apropriação e do controle acaba por requerer uma organização social política, econômica, ideológica e cultural coerente, capaz de sustentar uma necessária estabilidade social (SANCHEZ, 1992, p.69).

Percebe-se uma estreita relação entre o solo e o Estado, no entanto, muito embora seja a mais acabada das formas políticas, o Estado não é a única concepção de poder: “[...] é preciso dissipar a frequente confusão entre Estado e poder. O poder nasce muito cedo, junto com a história que contribui para fazer” (LEFEBVRE apud RAFFESTIN, 1993, p.15).

Após os anos 1970, o Estado deixa de ser visto como único poder político: “[...] uma concepção de Estado mais coerente com o mundo contemporâneo é a que o entende como produto de uma relação social, elemento da infraestrutura econômica com característica própria (. ..)” (BECKER, 1983, p.6).

Assim devem-se considerar as relações, em diferentes níveis e escalas, que mantêm entre si, de forma articulada “[...] o espaço geográfico, o processo econômico, a formulação ideológico-cultural e a atividade política” (SANCHEZ, 1992).

Do contrário temos apenas um nível de análise espacial, “[...] o que não é aceitável na medida em que existem múltiplos poderes que se manifestam nas estratégias regionais e locais” (RAFFESTIN, 1993, p.17).

Na busca pelo estabelecimento de controle social sobre os processos e pela consecução de seus interesses, os grupos políticos definem estratégias e táticas, articulam o poder: “A articulação política se concretiza em uma estrutura–sistema social - hierarquizada, portanto, caracterizada pelo conflito e pela busca de imposição sobre os outros indivíduos e sobre as outras concepções” (SANCHEZ, 1992).

E, mesmo quando buscam alcançar um mesmo objetivo, diferentes atores podem adotar estratégias distintas, evidenciando conflitos e contradições em suas relações de poder (SANCHEZ, 1992).

A manutenção desta relação assimétrica de poder, com a preponderância de um grupo sobre os demais, requer mecanismos de gestão¹⁰ adequados ao processo social, o que inclui a adoção de uma organização territorial eficiente no sentido do alcance de seus próprios objetivos, e, habitualmente, resulta na divisão e na hierarquização territorial.

A política territorial se caracteriza, por conseguinte, pelo planejamento estratégico sobre o território afim de que este assuma a forma adequada ao controle do poder político, considerando também o território enquanto capital econômico e o melhor aproveitamento dos recursos físicos nele contidos (SANCHEZ, 1992, p.70-72).

Deste modo, a estrutura real das relações de poder pode ser representada, tanto por uma dialética social, quanto por uma dialética espacial. Como afirma Sanchez (1992):

“Dentro do bloco dominante a luta pela hegemonia não é apenas uma luta intra-social, mas também implica uma essencial, e inevitável, luta pelo domínio e pela hegemonia espacial sobre as demais frações e blocos localizados, tanto na mesma área como no resto do território sobre o qual exerce seu poder.”

¹⁰ Deve estar clara a distinção entre esta gestão territorial e a própria produção do espaço, como refere RÜCKERT (2008): a gestão “é a prática estratégica, científica-tecnológica do poder” enquanto “a produção do espaço (LEFEBVRE, 1976, p.119-120), noção teórica mais ampla, está mais próxima das diversas forças produtoras, das relações de sociais de produção; do uso da natureza e da propriedade privada que moldam o território” (RÜCKERT, 2008, p.126).

Como elucida Rückert (2008), o Estado é uma das forças políticas intervenientes, bem como as empresas privadas e a sociedade civil. Especificamente, no atual contexto de transição, originado a partir das transformações e da reforma do Estado, “convivem, simultaneamente, ações do Estado nacional, que coordena a implantação de macro programas de desenvolvimento, com delegação de poderes e/ou convivência em parcerias com capitais privados e iniciativas da sociedade civil” (RÜCKERT, 2008, p.125).

Relevante considerar que a concomitância destes atores sobre o território e que a não coincidência eventual entre seus interesses enquanto proprietários e/ou apropriadores “abre as portas ao conflito político” (SANCHEZ, 1992, p.74).

Em função do grau de dependência ao qual esteja submetido um dado território, os resultados das decisões e dos processos em seu interior poderão ser afetados por decisões, atuações e interesses exteriores, existindo um duplo plano das “relações de poder [...] as interiores e os fluxos de relação com outros territórios” (SANCHEZ, 1992, p.71).

Estas relações podem gerar outras formas de tensionamento. Daí a necessidade de consideração das distintas escalas a partir das quais são tomadas as decisões políticas: “Aquilo que na escala estadual ou regional pode ser coerente, na escala local, de bairro ou individual pode ser vivido como um atentado direto sobre o espaço da vida cotidiana” (SANCHEZ, 1992, p.74).

Para Rückert (2008), citando as contribuições de Raffestin e Becker, o resultado deste processo de apropriação, adaptação, controle de um espaço, consequência da ação produzida por um ator coletivo, ou da (re)configuração do território pela atuação do Estado, das empresas e de outras organizações, a partir dos quais o mesmo torna-se manifestação do poder de cada um sobre uma área precisa, denomina-se territorialização.

Para Becker (1983), territorialização também pode ser descrita como o “a face vivida do poder” ou “o consumo do território”. Neste sentido, há uma recuperação do conceito de território, para além da representação, para além do produto, como uma dimensão concreta das relações sociais: “Face à multidimensionalidade do poder, o espaço reassume sua força e recupera-se a noção de território, trata-se, pois, agora, de uma geopolítica de relações multidimensionais de poder em diferentes níveis espaciais” (BECKER, 1983, p.7).

A multidimensionalidade do poder implica a prática espacial estratégica de todos os atores sociais em todos os níveis. No território, há processos em curso em todas as escalas (BECKER apud RÜCKERT 2008, p.125).

De acordo com Raffestin(1993) esses processos se traduzem através de três invariáveis constituintes do território: malhas (tessituras ou tecidos), redes e centralidades (nós ou polos). As variações, ao longo do tempo, se dão com relação à composição entre estes três elementos (HAESBAERT, 2007, p.58).

Enquanto nas sociedades tradicionais o elemento dominante eram as malhas, a dimensão horizontal do espaço, o componente mais importante da territorialidade contemporânea são as redes, veículos por excelência da maior fluidez que atinge o espaço em nossa sociedade informacional (HAESBAERT, 2007, p.58 e 59).

Citados de forma pioneira por Camille Vallaux (1914) e, depois por Lefebvre (1978), constituem-se nos circuitos, fluxos ou vertebralizações que interligam regiões centrais e pontos nodais do território a regiões e pontos periféricos e de fronteira (RÜCKERT, 2008, p.126).

De acordo com Rückert (2008) o quadro global, a redemocratização, as descentralizações, a valorização do local e a fluidez do capital ampliam a necessidade de diagnósticos com relação aos “novos significados que adquirem os usos políticos do território [...]”.

Existe uma relação paradoxal entre a flexibilidade dos movimentos de capital e sua necessária ‘ancoragem’ em um território previamente constituído (BRANDÃO, 2009, p.167). E o capital, capaz de transformar todas as coisas em meros atributos próprios, encontra no território mecanismos e lógicas precedentes), onde existem distensões e rupturas: “Os territórios tornam-se também espaço da indeterminação, da contingência” (REIS apud BRANDÃO, 2009)

Por conseguinte, temos, associada à acumulação de capital e à sua volatilização, uma tendência contraditória de construção de um “espaço, ao mesmo tempo, uno (da busca de movimento unificador, de universalização da mercadoria) e múltiplo (desigual, heterogêneo e gerador de assimetrias)” (BRANDÃO, 2009, p.168).

[...] a divisão social do trabalho (MASSEY, 1984) deve ser a categoria explicativa básica da investigação da dimensão espacial do desenvolvimento, posto que permeia todos os seus progressos, em todas as escalas. [...] é adequada para se estudar as

heterogeneidades, hierarquias e especializações intra e inter qualquer escala (regional, nacional, internacional). Capaz de revelar as mediações e as formas concretas em que se processam e manifestam a reprodução social do espaço, expressa a constituição sócio produtiva interna e suas possibilidades (e a efetividade) de inserção no contexto maior, isto é, sua posição em uma relação hierárquica superior.” (BRANDÃO, 2009, p.166)

Desta forma, a análise do território deve, obrigatoriamente, considerar a articulações entre micro e macro decisões e processos e suas diferentes escalas.

1.2 A escala e a análise multiescalar como método

No campo das lutas sociais pelo controle do território, estabelecem-se diferenciações e homogeneidades, arenas e instâncias. A análise desta realidade política implica o estabelecimento de formas de reconhecimento que possibilitem a apreensão clara dos atores, de seus objetivos e das estratégias estabelecidas (BRANDÃO, 2009, p.171).

O espaço, carregado de identidades, caracterizado pela dinâmica das relações políticas, demarcado por instrumentos, dispositivos e recursos diversos, estrutura “um contencioso em relação a imposições (por vezes ameaçadoras) provenientes de outras escalas, ou da mesma” (BRANDÃO, 2009, p.171).

Assim, para Swyngedouw (apud BRANDÃO, 2009, p.170) essas relações construídas sobre o território: “[...] produzem geometrias espaciais, que são mais ou menos extensas. [...] ao mesmo tempo, essas redes relacionais escalares articulam-se com configurações territoriais ou geográficas produzidas, que também apresentam dimensões escalares”. Nenhum território encerra-se sobre si mesmo, estabelece inúmeros encadeamentos e associações com outros campos políticos, produzindo reflexos sobre estes outros campos e sofrendo alterações a partir deste contato.

“Sem dúvida, existe dentro de um território uma oposição entre escalas. Cada escala corresponde a um nível de intencionalidade. O do governo federal não é, obrigatoriamente, o mesmo nível de intencionalidade de um governo de Estado ou de um município, ou de uma agência regional [...]A noção de escala é, então, essencial para se compreender a diversidade e o choque entre intencionalidades em diversos níveis, as quais se revelam por meio de decisões e tem repercussão na ordem econômica, cultural,

política e moral, assim como na ordem territorial.” (SANTOS, 2012, p. 91)

Da complexidade desta estrutura política de apropriação do espaço resulta a dificuldade epistemológica de assimilação e de entendimento do processo. Para Racine, Raffestin e Ruffy (1980) a escala deve estar definida “[...]assim que aparece a necessidade de ‘representar-se a realidade dentro da qual estamos imersos. Se não recorrêssemos à noção de escala, seríamos pura e simplesmente afogados pela corrente de percepções que nos assaltam ininterruptamente”.

Os autores referem ainda a necessária seleção dos fatores a serem analisados: “[...] uma função do esquecimento coerente que permita uma ação bem sucedida”, a delimitação e a distinção dos aspectos da realidade que interessam à averiguação ou ainda “[...] um filtro que empobrece a realidade, mas que preserva aquilo que é pertinente em relação a uma dada intenção” (RACINE, RAFFESTIN E RUFFY, 1980, p.128).

Deste modo, a determinação da escala relaciona-se diretamente a intencionalidade da pesquisa: “[...]um recorte no interior de um combinatório [...]passagem do desagregado ao agregado, do vivenciado ao organizado, do manifesto ao latente” (RACINE, RAFFESTIN E RUFFY, 1980). Rückert (S/D) descreve a importância da escala como uma estratégia de representação e apreensão da realidade capaz de facilitar as construções teóricas, organizando elementos distintos, mas inter-relacionados.

A escala não é, portanto, um objeto real, como ressalta Rückert (S/D), mas ‘objeto do conhecimento’, um campo de referência, uma abstração para análise de um fenômeno. E, apesar do propósito do uso da análise escalar ser facilitar a apropriação de fenômenos complexos, são inúmeras as precauções exigidas:

“No plano do conhecimento não há nível de análise privilegiado, nenhum deles é suficiente, pois o fato de se levar em conta tal espaço como campo de observação vai permitir-nos apreender certos fenômenos e certas estruturas, mas acarretará a deformação ou o ocultamento de outros fenômenos e de outras estruturas cujo papel não podemos prejulgar a priori e que, portanto, não podemos negligenciar [...]Por isso, é indispensável que nos situemos nos outros níveis de análise, levando em conta outros espaços [...]”.
(LACOSTE apud RÜCKERT, S/D)

A sugestão de Lacoste é de que situemos a análise em múltiplos planos, de modo a verificar diferentes aspectos da 'realidade'. Mas, para além do estabelecimento de distintas escalas de análise, é fundamental estabelecer as *articulações* entre os fenômenos em diferentes níveis, “[...]visualizando as intersecções dos conjuntos espaciais” (EGLER apud BRANDÃO, 2009, p.174) ou, como afirma Lacoste apud Rückert (S/D):

“[...]o problema que se coloca não é somente o da interação das diferentes categorias de fenômenos, das diferentes instâncias, mas o da articulação entre estes diferentes níveis de análise espacial, pois cada um deles em separado só permite uma visão parcial da 'realidade.’” (Lacoste apud RÜCKERT, S/D)

Por não estar previamente definida ou ser “[...]um quadro hierárquico predestinado” (MARSTON apud BRANDÃO, 2009, p.170), a escala deve ser determinada de acordo com o fenômeno a ser estudado, e todo fenômeno tem uma dimensão de observação e de análise mais adequada. Sanchez (1992, p.36), sugere que um critério para esta definição seja “[...] considerar todas as instâncias políticas possíveis, agrupá-las por objetivos homogêneos, e delimitar o campo lógico de atuação espacial de cada uma delas”, devendo-se distinguir claramente “entre a escala da realização das ações e a escala de seu comando” (Santos apud BRANDÃO, 2009, p.177).

Assim, de acordo com a intencionalidade da pesquisa, serão definidos agrupamentos específicos a serem observados: “Num conjunto composto de elementos heterogêneos quando tomados um a um, o sujeito deve recortar os subconjuntos que maximizam a homogeneidade em relação a sua problemática” (RACINE, RAFFESTIN E RUFFY, 1980, p.127).

Além da determinação do campo de análise adequado aos problemas a serem observados, é fundamental considerar que estes sejam significativos desde o ponto de vista da territorialidade e/ou da gestão do território, revelando práticas espaciais coletivas realmente representativas (BECKER apud RÜCKERT, S/D). Deste modo, além de trazer para a teoria, de forma clara e ordenada, aspectos da realidade complexa do mundo político, o uso da escala enquanto método, segundo Dorfmann (apud RÜCKERT, S/D) acaba por “[...] recuperar a importância de agentes relegados a posições coadjuvantes nas análises centradas no marco estatal”.

E, apesar de facilitar a caracterização dos diferentes agentes, as escalas, na opinião de Racine, Raffestin e Ruffy (1980) ainda não possuem “[...] uma estrutura conceitual unificada que pudesse incorporar tanto as dimensões espaciais (e também as temporais) do comportamento, as características contextuais do meio ambiente exterior, os objetivos e as motivações dos que tomam *decisões individuais* [...]”. Estas considerações alertam para aspectos importantes a serem examinados, aos quais se soma a possibilidade da escala “condicionar a natureza das observações quanto às imagens que se tem das mesmas”, conforme Rückert (S/D).

Para Brandão (2009, p.172 e 173) escala ‘categoria de análise’ - recurso epistemológico - e escala ‘categoria prática’ - campo e instrumento das lutas sociais - estão relacionadas, e, deste modo, selecionar a escala mais conveniente para a observação dos problemas, além de permitir melhor diagnosticá-los, “possibilita sugerir como enfrentá-los”. Para o autor as análises elaboradas a partir da abordagem escalar deveriam superar a observação das estruturas e dos sujeitos, pois ambos são “[...] processos histórica e geograficamente determinados”, buscando “avançar na *análise das interações de decisão*” que traduzem, mas também alteram as próprias estruturas (BRANDÃO, 2009, p.170).

Outra consideração importante quanto às escalas, diz respeito ao seu ‘movimento constante’, à sua natureza variável ou ‘em marcha’. Segundo Harvey (apud BRANDÃO, 2009):

“Ainda que as variações geográficas reflitam e incorporem legados materiais, históricos, culturais e políticos do passado, é um erro crasso supor que elas sejam mesmo relativamente estáticas, para não falar de imutáveis. O mosaico geográfico sempre esteve em movimento em toda e qualquer escala.”

Dada a constante redefinição das escalas quanto a seu alcance, conteúdo e inter-relações (SWYNGENDOUW apud BRANDÃO, 2009, p.177), estudos recentes “[...] vêm trabalhando na perspectiva de variadas escalas espaciais em processo” através de aproximações progressivas da realidade (HEROD, WRIGHT apud BRANDÃO, 2009, p.174).

As escalas analisadas neste trabalho referem-se à organização instituída pelo Estado: “O Estado só recorta o espaço em malhas mais ou menos cerradas por uma

única razão: deve encontrar a ‘malha’ mais adequada para, levando em consideração seus meios, ‘ver’ o melhor possível” (RAFFESTIN, 1993, p.39).

Além disso, o conceito de espaço-território empregado considerou a estreita relação com o tempo, tendo-se realizada uma revisão da conformação histórica do mesmo.

1.3 Habitação e produção do território

A produção habitacional é uma política setorial para a qual o território constitui-se importante capital econômico e sua implementação repercute sobre o aproveitamento dos recursos físicos nele contidos, implicando a reorganização das estratégias de vários atores em função dos resultados a ela vinculados. De forma geral, a acomodação dos inúmeros interesses envolvidos na consecução desta política, redundando em divisão e hierarquização territorial, com a corroboração, manutenção das relações de poder inscritas no espaço-território. Desta forma, este item busca estabelecer as relações entre moradia, terra, especulação imobiliária e exclusão sócio espacial.

O crescimento das cidades levou o Estado ao enfrentamento da questão habitacional, assim a produção de moradias se converteu em serviço público e passou a figurar entre os “Direitos do Homem” (1948).

Contudo, como Engels antecipara, a questão da habitação tem, de modo geral, desempenhado um papel secundário nas políticas públicas, com novos conjuntos construídos com o objetivo de proporcionar o maior número de habitações, ao menor custo e no menor tempo, levando adiante o conceito de ‘habitat’ discutido por Lefebvre (2001), que exclui a apreensão das condições de existência do indivíduo e do grupo, como o direito a apropriação - distinto do conceito de propriedade - e o direito à obra, enquanto atividade participante.

Existe uma lógica mais ampla na qual estão imersas as ‘soluções’ apresentadas pelo Estado para as necessidades habitacionais, uma lógica que não se alterou profundamente com a passagem do capitalismo industrial para o capitalismo global, mas que tem mantido a exclusão espacial.

Na visão de Marx esta exclusão estava vinculada à propriedade fundiária. Para ele, a partir do capitalismo, corrompem-se as relações estabelecidas no feudalismo de um “casamento de honra com a terra”, estabelecendo-se uma relação

de interesse que converteu a terra em mercadoria, em um valor comercial, em “objeto e concorrência” (MARX apud LEFEBVRE, 1972, p.33).

Esta possibilidade de captar a mais-valia a partir da propriedade fundiária, sem efetuar nenhum tipo de investimento, advém do caráter formal da propriedade, do direito de propriedade, uma possibilidade que varia, segundo a visão marxista, pela diversidade dos sítios (LEFEBVRE, 1972, p.158).

As razões encontradas por Marx para a exploração da terra como mercadoria não se alteraram e estruturam-se ainda hoje pelo corpo jurídico que embasa a propriedade privada, podendo ampliar-se em função da localização relativa, da existência de infraestrutura, investimentos ou condições específicas.

Engels refere a crescente valorização da propriedade fundiária durante a expansão industrial inglesa, acompanhada de um aumento crescente da construção e de um isolamento sistemático dos bairros operários, ao que Lefebvre sugere “[...] Engels pergunta a si próprio se ‘os industriais liberais’ estarão completamente inocentes desses pudicos dispositivos [...]” responsáveis pela ‘invisibilização’ do proletariado no espaço urbano (LEFEBVRE, 1972, p.18 a 21).

“É muito mais fácil incriminar a cidade, ou a imoralidade generalizada, ou as forças do mal, do que fazer incidir o ataque no seu verdadeiro plano, o da política.” (LEFEBVRE, 1972, p.26)

Lefebvre atualiza e complexifica esta visão, sem se distanciar da lógica apresentada por Marx e Engels, apresenta as novidades do capitalismo: “O capitalismo parece esgotar-se. Ele encontrou um novo alento na conquista do espaço, em termos triviais, na especulação imobiliária, nas grandes obras (dentro e fora das cidades), na compra e venda do espaço. E isso à escala mundial” (LEFEBVRE, 2008, p.140). A terra foi substituída pelo espaço enquanto produto do trabalho social, o espaço social, um espaço que “[...] tende a um código único, [...] o da troca e do valor de troca, da coisa lógica e da lógica da coisa”. Transformado em segundo setor no neocapitalismo, o setor imobiliário desempenha a função de absorver possíveis choques ou depressões econômicas do setor industrial (ou ‘mobiliário’), um circuito paralelo ao da produção industrial para onde afluem os capitais em momentos de risco:

“Pode até acontecer que a especulação fundiária se transforme na fonte principal [...] Enquanto a parte da mais-valia global formada e realizada na indústria decresce, aumenta a parte da mais-valia formada e realizada na especulação e pela construção imobiliária. O segundo circuito suplanta o principal” (LEFEBVRE, 2008, p.144)

Nesta perspectiva, segundo Lefebvre (2008), o espaço, tratado como mercadoria, se vê trespassado por subsistemas, códigos, significados, estratégias, lógicas e representações que se relacionam ao novo papel econômico que desempenha, e que vão refletir-se diretamente no modo como é percebido, desejado ou rejeitado.

Para Santos (2002) esta nova realidade está marcada pela concretização de condições plenas para alguns atores frente a falta de resposta às necessidades essenciais dos demais:

“[...] a partir dessa racionalidade hegemônica, instalam-se paralelamente contra racionalidades [...] entre os pobres, os migrantes, os excluídos, as minorias; de um ponto de vista econômico, entre as atividades marginais, tradicional ou recentemente marginalizadas; e, de um ponto de vista geográfico, nas áreas menos modernas e mais ‘opacas’, tornadas irracionais para usos hegemônicos [...]” (SANTOS, 2002, p.309)

Na busca de formas alternativas à lógica hegemônica da economia globalizada, produzida de cima, os setores populares ou desprivilegiados criam formas de sobrevivência e solidariedade, transformando as cidades sistemas de subsistemas sobrepostos com lógicas ou racionalidades distintas/opostas (SANTOS, 2002, p.322).

Assim, como afirma Santos (2012), “[...] o uso do solo se torna especulativo e a determinação de seu valor vem de uma luta sem trégua dos diversos tipos de capital que ocupam a cidade [...]”, o que pode explicar parte dos princípios envolvidos em muitos programas de atendimento habitacional, principalmente os relativos à localização dos empreendimentos, pois as áreas selecionadas coincidem com as não favoráveis ao melhor aproveitamento capitalista ou neocapitalista.

A questão da habitação é estratégica na consecução dos objetivos de diferentes atores: proprietários fundiários, setor imobiliário ou empresas da construção civil, bem como para os trabalhadores/operários/beneficiários excluídos. Ao Estado cabe o ‘azeitamento’ da ‘máquina capitalista’ de dois modos: atendendo

as necessidades básicas de reprodução da classe operária, através do provimento habitacional, e pela escolha de áreas que não representem interesse à especulação fundiária/imobiliária, sem contar o financiamento ao setor da construção civil.

Neste papel estratégico o Estado coordena programas gerais em convivência prática com parceiros vinculados ao capital privado (RÜCKERT, 2008), que é, segundo o autor, muitas vezes, um capital ‘desterritorializado’, o que dificulta o entendimento do processo, reforçando a importância da consideração das articulações entre diferentes escalas.

1.4 Do conceito de região a ideia de região relacional

As propostas de autores referidos neste trabalho de uma análise a partir de distintas escalas é desafiada/confrontada na medida em que economia, comunicação, informação e urbanização, se tornam mais rápidas e, sobretudo, mais complexas, no dizer de Lefebvre (2008, p. 75).

“O fenômeno urbano, tal como se oferece à análise atualmente [...] depende de noções metodologicamente já conhecidas: dimensões e níveis. [...]o ordenamento dos fatos por tais conceitos não exclui outros discursos, outras classificações, outras leituras [...].” (LEFEBVRE, 2008, p.75)

Assim, agregam-se à concepção de território, novas contribuições que consideram a constituição deste espaço ora trespassado por múltiplas trajetórias que ocorrem a partir do global e do local com base na constituição de regiões relacionais, como formuladas por Doreen Massey (2008) e Ash Amin (2006)¹¹.

As análises produzidas pela geografia sobre a “mundialização das relações”, primeiramente, separaram processos globais e impactos locais, iniciando uma aproximação teórica da real natureza dos acontecimentos em curso (uma vez que, na mesma medida em que estas análises evoluem, transformações estão acontecendo). Assim, para Santos (2002) os espaços e os processos eram classificados como verticais e horizontais:

¹¹ Lefebvre (2008, p. 75-84) distingue “(. . .) um nível global (. . .) um nível misto, (. . .); e um nível privado (. . .) – que, associados a dimensões permitiriam uma aproximação à realidade, mas, de qualquer modo, para o próprio autor, teriam uma “(. . .) importância (. . .) relativa (. . .)”

“[...]processos globais [...]funcionamento vertical do espaço geográfico contemporâneo [...]cria, localmente, desordem, não apenas porque conduz a mudanças funcionais e estruturais, mas sobretudo, porque essa ordem não é portadora de um sentido [...]Nesses espaços de horizontalidade [...]uma ordem espacial é permanentemente recriada, [...]É assim que se defrontam a Lei do mundo e a Lei do Lugar.” (SANTOS, 2002, p.334)

A complexificação das análises coloca em questão conceitos clássicos, visões consolidadas como da contiguidade territorial e, portanto, dos critérios para definição de região. Para o autor “[...]a noção de região inclui-se num contexto maior [...]uma cidade pode não manter intercâmbio com sua vizinha imediata, e, no entanto, manter relações intensas com outras muito distantes” (SANTOS, 2012).

Surgem palavras que buscam dar conta desta realidade de dissociação dos processos produtivos que, ao mesmo tempo, conectam e diminuem distancias: “[...]a multiplicação das ações que fazem do espaço um campo de forças *multidirecional* e *multicomplexo* em que cada lugar é extremamente distinto do outro, mas também claramente ligado a todos os demais por um nexo único [...]” (SANTOS, 2012, p. 38).

A evolução em torno dos conceitos coloca a *região* como uma categoria de análise importante para a compreensão dos impactos desta nova forma de produzir – as ‘diferentes geografizações’ – sobre realidades pré-existentes, contudo:

“[...]compreender uma região passa por entender como funciona a economia no nível mundial e rebatê-la no território de um país com a intermediação do Estado, das demais instituições e do conjunto de agentes da economia, a começar pelos seus atores hegemônicos [...]penetrar num mar de relações, formas, funções, organizações, estruturas, etc., com seus mais distintos níveis de interação e contradição.” (SANTOS, 2012, p. 52)

A complexidade apontada por Santos (2012) diz respeito à interferência do quadro local/regional nas estratégias globais/nacionais, fazendo com que “[...]um mesmo elemento – [...]a verticalização da habitação, um financiamento governamental [...]”, tenha impactos diferentes em função de relações que se estabelecem “[...]entre o que chega e o que pré-existe”.

Para além das proposições de Manuel Castells, referidas por Amin (2006), quanto à constituição dos espaços de fluxos e dos espaços de lugares, transcenderíamos de uma ordem mundial composta por espaços interiores e exteriores para uma ordem muito mais heterogênea na “qual o interior e o exterior,

cada vez mais constituídos por teias e demarcações feitas por topologias de redes de agentes, fundem-se em configurações territoriais de organização e práticas sociais” (AMIN, 2006).

Essas mudanças nos arranjos espaciais podem ser observadas em diferentes níveis: através das complexas redes de produção-consumo, que também envolvem transporte e comunicações; através da homogeneização dos espaços de produção-divulgação cultural; através de turismo-viagens; e ainda através das agendas políticas de diferentes organizações internacionais.

Para Massey (2008), se construíram ‘lugares’ constituídos por reais e genuínos interesses, necessidades e identificações intensas desconectadas do ‘chão’. Assim, forçando o raciocínio para um nível de abstração, a autora define o espaço não mais como uma superfície plana e pontual, mas como um encontro de múltiplas trajetórias, produto das inter-relações entre global e local.

Existe uma compreensão de que o espaço e o local foram envolvidos em um único plano ontológico, de forma que desapareceriam todas as demais distinções a eles associadas, como entre história e simultaneidade, entre pequena e grande escala, entre distante e próximo, entre virtual e material. As regiões, deste modo, viriam a ser o produto de relações e conexões – passadas e presentes – que as permeariam em um dado momento (MASSEY, 2004).

Neste mesmo sentido o ‘local’ é definido como a reunião de contiguidades espaciais de variados alcances e intensidades, influenciadas pelas trajetórias históricas subjacentes, e que, deste modo, não poderia mais se resguardar sob uma escala cartográfica ou administrativa (MASSEY apud AMIN, 2006 p.20 e 21).

Apesar da visão dominante sobre cidades e regiões continuar a vincula-los a entidades territoriais, ainda segundo Amin (2006) as mudanças corresponderiam a alterações na organização sócio espacial, de tal modo que —“Não se pode mais pensar em regiões como entidades espaciais; elas não são coesas, internamente, como um sistema econômico territorial”.

“A vida regional está se tornando cada vez mais engolfada em um espaço mundial de muitas geografias interligadas. Essas geografias se ligam à ascensão de um fluxo cotidiano de ideias, informações, conhecimento, dinheiro, pessoas e influências culturais; ao surgimento de redes translocais de organizações e influência, incluindo-se corporações transnacionais, instituições financeiras globais, regimes nacionais de governança e redes culturais

transnacionais; e também se sujeitam à disponibilidade de tecnologias que assegurem a rápida transmissão da marcha dos acontecimentos [...].” (AMIN, 2006, p.19 e 20)

Para o reconhecimento desta constituição topológica e relacional das regiões precisamos nos afastar dos consolidados e consistentes pressupostos territoriais, e reconhecer uma entidade espacial bastante distinta. Sob o ponto de vista relacional, a região converte-se numa soma de suas conexões espaciais, um lugar onde, segundo Amin (2006): i) ocorre a interseção de variadas redes, longitudes e velocidades; ii) incidem muitos processos humanos e tecnológicos, de forma direta ou transitória; iii) existe grande circulação de pessoas e de mercadorias; iv) a vida cotidiana é a soma de conexões distantes e das lembranças do passado.

Sob este novo olhar, contiguidade não implicaria mais, obrigatoriamente, intimidade ou conectividade, e cidades e regiões não teriam limites prescritos ou proscritos, teriam sua integridade territorial substituída por uma espacialidade de fluxos, justaposições e porosidades, sujeita a contínuas mudanças de composição, caráter e alcance. Nesta conectividade relacional, cidades e regiões são compreendidas como locais de heterogeneidade, sobrepondo sítios de diferentes geografias (AMIN, 2004).

A apreciação do espaço relacional tem efetivamente levado a um conjunto de reconceitualizações. Assim, Massey (2006) registra que os estudos a cerca da natureza relacional do espaço têm sido acompanhados por novas construções relacionais sobre a identidade do lugar, pois, uma vez que o espaço é produto de interações em todos os níveis, as identidades espaciais também são forjadas de forma relacional, complexa e em constante mudança.

Esta evolução teórica em torno da nova realidade produtiva, ainda não teve reflexo sobre a maioria das políticas desenvolvimento regional, que ainda estão apoiadas em critérios de regionalização dados por contiguidades territoriais, limitadas pelo elemento catalizador da geografia política, o Estado nacional. Estes critérios, no entanto, já não correspondem à realidade e desconsideram a nova constituição do espaço, a nova dimensionalidade não planimétrica que caracteriza uma *região relacional*, regiões que se constituem fora ou acima da escala do Estado-nação e que se afastam das regionalizações pretéritas e de elementos clássicos.

Cartografias, extensões territoriais dadas juridicamente, critérios e padrões de planejamento tradicionais são inadequados para abranger a totalidade desta nova

região - a região relacional - pois toda a infinidade de conexões, integrações, fragmentações, fluxos e relações que a envolvem devem estar representados dentro de seus 'limites' e ser considerados pelas políticas a ela concernentes. No dizer de Massey (2004), em uma região relacional o que está muito distante pode estar muito próximo, enquanto o contíguo não detém privilégio de intimidade ou pertencimento de tal modo que, o reconhecimento desta espacialidade, levará a revisão/relativização de uma série de outros pressupostos.

A autora atenta para que, nesta visão relacional do espaço, os lugares não são sempre vítimas do 'global', uma vez que também é nos lugares que o 'global' é constituído, inventado, coordenado e produzido. No entanto, em resposta à imersão cada vez maior de cidades e regiões em redes globais, ligações e influências distantes, verificam-se, como uma forma de reforço à proteção regional, formulações de políticas regionais cada vez mais vinculados a termos territoriais (AMIN, 2006).

Esta compreensão das regiões como abarcadas por um amplo conjunto de conexões dispersas em diferentes níveis, implica séria limitação às estratégias de desenvolvimento regional definidas territorialmente, sendo também necessária uma estrutura política regional alternativa, pois “uma simples divisão de responsabilidades entre as instituições nacionais e regionais” (AMIN, 2006, p.23). Esta compreensão não é adequada para a gestão desta complexa trama de relações a desenvolver-se nos espaços regionais.

1.4.1 Elementos para a formulação de políticas relacionais

As políticas públicas, de acordo com Amin (2004) ainda estão a desenvolver critérios de regionalização, instrumentos e fóruns de participação em uma perspectiva territorializada, pois esta compreensão ainda está fortemente arraigada ao imaginário territorial de lugar e de política¹². A política local é tratada como uma política do cotidiano, que envolve trabalho, segurança social, habitação, educação, espaço público, serviços públicos, e que não inclui os aspectos translocais, muito menos, uma leitura relacional. O autor propõe a formulação das bases de uma nova política que não seja nem espacial, nem territorial, e sim topológica.

¹² Citando também seu trabalho desenvolvido em conjunto com Massey e Thrift em 2003.

Amin elabora duas propostas de políticas relacionais: uma de proximidade (politics of propinquity) e outra de conectividade (politics of connectivity). A *política de proximidade* relacional deve ser moldada pela diversidade imanente dos efeitos da sobreposição geográfica, da justaposição espacial, no sentido da constituição de um espaço de negociação, um espaço de ambiguidades comuns ao campo político, uma democracia regional ampliada que considere assimetrias de poder, assuma a descentralização dos processos de tomada de decisão e contemple os diferentes interesses econômicos sem nenhuma restrição territorial.

Considerando ainda i) que uma região é espacialmente difusa e geograficamente móvel, e ii) que a vida social se ‘estende’ através de diversos fluxos, que envolvem dinheiro, trabalho, crença, consumo, informação, conhecimento e poder - sendo difícil relacionar à esfera pública um território determinado, pois as instituições e práticas regionais vêm com conexões, significados e influências que não correspondem àquele lugar, a política regional deve trabalhar com estas conectividades que compõem a vida pública e a esfera política. A *política de conectividade* deve debater sobre o tipo de economia regional e sobre os modelos de conectividade cultural que as pessoas da região desejam. A proposta da *política de conectividade* defende a complementaridade entre localismo e globalismo, em um conceito de região que transcende as limitações de jurisdição territorial e que supera enquadramentos em ‘tipos de comunidade’.

Afirma Amin (2006) que as ações de nível regional devem incluir modos de agir criativos “com conectividade em uma economia política integrada e sem, necessariamente, reduzir as opções de crescimento simplesmente a metas de competitividade”. O autor apresenta três exemplos para ilustrar sua proposta. Primeiro, na área da inovação e da aprendizagem, onde o conhecimento é tido como um ativo móvel, constituído relacionalmente e de variada composição espacial:

“Tal conectividade pode incluir intercâmbios internacionais de pessoas e ideias criativas [...]. Sabemos o suficiente sobre a economia do conhecimento para concluirmos que as vantagens locais derivam da combinação de três tipos de capacidade: possuir know-how (patentes, competências, qualificações, tecnologias); sustentar uma variedade de comunidades produtoras de conhecimento (onde é crucial a sociologia da interação); e nutrir uma cultura pública do saber (refletida na qualidade da vida cultural, do debate público, da atividade midiática, do envolvimento político).” (AMIN, 2006, p.23)

Em segundo lugar, no âmbito da economia, as ações a nível regional podem apoiar empresas dentro de determinados critérios e garantias:

“[...]um novo fundo destinado a iniciativas de negócios, o engajamento em programas comunitários ou o exercício de responsabilidade social corporativa, por meio de planos de participação nos lucros [...]” (AMIN, 2006, p.25)

Em terceiro lugar, “a ideia de regiões como locais de circulação deveria, por fim, redirecionar-se para a realidade de que o grosso das transações econômicas regionais está associado ao atendimento da demanda local [...]” e, assim, ao invés de simplesmente exercitar seu poder territorial, as regiões exerceriam um poder nodal, realinhando redes em interesses (AMIN, 2006, p.25).

1.5 Conclusões do capítulo

O reconhecimento da coexistência de diferenças e da pluralidade, através da multidimensionalidade do poder, no conceito de território, como referido por Sanchez (1992), Raffestin (1993) e Becker (1983), estão bastante próximas do conceito de região relacional, quando este enfatiza a esfera política e as relações entre local-global. No entanto, ainda quanto à constituição territorial, importantes referências à necessidade de *apropriação* e à noção de um espaço *interior* e um espaço *exterior* desenvolvidas por estas teorizações acabam por afastá-las do conceito de região relacional defendido Amin (2006) e Massey (2004).

Enquanto as teorias relacionadas ao território referem à necessidade de ordenar e controlar a sociedade como forma de sustentar a estabilidade social, o conceito de região relacional alude um processo continuado que vai requerer uma política que se adeque a mudanças. De tal modo que o espaço/região relacional estabelece-se como ‘em processo’, requerendo uma reconstrução permanente das diferentes esferas de forma co-constitutiva, enquanto os conceitos anteriores, mesmo reconhecendo as múltiplas escalas, não incorporam uma clara relação com o tempo.

Faz-se necessário, frente à complexidade desafiadora e mutante do espaço contemporâneo, estudos que deem conta da multiplicidade dos processos em curso,

de tal modo que a formulação de políticas possa neles se apoiar para alcançar seus objetivos.

Considera-se que os critérios de regionalização, de intervenção e de apoio político às regiões, deveriam incorporar estes novos princípios. Para o que faz-se necessário transcender a percepção de espaço como circunscrito em um plano, construindo-se entendimentos que englobem, além das múltiplas esferas de ação política, relações com o tempo. O reconhecimento desta nova espacialidade poderá levar ao ajustamento de elementos associados, como das estruturas institucionais e normativas, inadequadas à realidade econômica e cultural.

A dificuldade de renovação das organizações existentes relaciona-se a dificuldade de compreensão das conexões, dos significados e das influências que não correspondem àquele lugar, direcionando a formulação de políticas à restrições territoriais.

Assim, este trabalho apoia-se nos conceitos clássicos de território, multidimensionalidade do poder, atores sintagmáticos e incorpora, à estes já complexos, uma nova leitura e embasamento teórico, com o propósito de apreender de forma mais fundamentada as relações em torno do programa em análise, o conceito de região relacional. A finalidade última da inserção da ideia de região relacional é ainda possibilitar uma fundamentação crítica às análises das políticas e estruturas existentes, através das quais o Programa Minha Casa, Minha Vida foi gerado e se configura.



CAPÍTULO 2
AS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO E O
PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

2 AS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO E O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

Neste capítulo trataremos da evolução cronológica das ações e da legislação do Estado brasileiro que interferiram direta ou indiretamente as questões da terra e habitação e apresentar a estrutura e os elementos do Programa Minha Casa, Minha Vida.

2.1 Evolução das políticas das políticas de habitação social no Brasil

Entre os graves problemas que atingem a superação do déficit (quantitativo e qualitativo) de moradias no Brasil estão à questão fundiária e a questão do acesso à terra legalizada, o que se relaciona fortemente a ideologia da posse e da propriedade. As terras brasileiras eram inicialmente consideradas propriedade da Coroa portuguesa e consignadas à Ordem de Cristo.

A forma de garantir essa propriedade foi a sesmaria, uma concessão (permissão) de domínio condicionada ao uso produtivo da terra e ao pagamento de um dízimo ao governo. Dadas às proporções do território brasileiro, as demarcações precisas destas terras não eram relevantes, nem interessavam aos proprietários, sendo a maioria bastante incertas, o que permitia a posse pura e simples nas brechas do sistema. Desde aí passam a conviver a ordem inscrita na lei e a legitimidade inscrita na prática.

Em, 1822, com a Independência, extingue-se o sistema de sesmarias e inicia-se um período de apossamento de terras ou regime de posse de terras devolutas. Assim, havia um padrão dual de ordens: um sistema oficial de concessão e registro, acessível a poucos, e um reconhecimento de que o direito a terra está diretamente ligado a sua efetiva utilização, o que só passa a representar um problema após 1850.

A partir de 1850, com a promulgação da Lei de Terras, a única forma legal de posse da terra passou a ser a compra devidamente registrada¹³. Para Rolnik

¹³ Conforme Mendes (2005) o modelo estabelecido pela Lei de Terras constituiu obstáculo jurídico central ao desenvolvimento da pequena propriedade agrícola no Brasil, durante o século XIX, tornando-se um empecilho à democratização do solo, com impactos futuros na estrutura fundiária do país. Segundo o autor, a Lei de Terras visava a impedir a compra de terrenos agrícolas por imigrantes, para forçar os que chegavam a se empregar na lavoura cafeeira. Aumentando-se, assim, o valor das terras e dificultando-se, conseqüentemente, a sua aquisição, fez com que os imigrantes pobres alugassem o seu trabalho efetivamente por algum tempo, antes de obter meios de se tornar

(1997, p. 23), o direito a terra desvincula-se da condição de efetiva ocupação (absolutização) e a terra adquire status de mercadoria (monetarização). Apossar-se de terras devolutas acarretaria despejo, multa e prisão. A mesma lei regulamenta a vinda dos colonos europeus. Com o fim da escravidão, em 1888, o capital investido em escravos passa a ser investido em terras. No dizer de Mendes (2005):

“O aspecto excludente da Lei de Terras, oficializado naquela fase inicial do processo de Abolição da Escravatura, indicava a dominância oligárquica na condução da política imperial. Sua abrangência se fez sentir em todo o país, diante da continuidade do escravismo por mais quatro décadas. No período, a questão fundiária manteve-se sob os parâmetros restritivos do parecer de 1842 do Conselho de Estado. Combinadas com o limite legal imposto, as experiências de contrato de trabalho entre latifundiários e homens livres, brasileiros ou estrangeiros, deram mostras do impedimento à ocupação do território por pequenos lavradores sem terra.”

As mudanças nas regras do jogo do acesso a terra, alteraram a construção da cidade e da legalidade urbana e a irregularidade do tecido colonial, ocupado sem previsibilidade ou demarcação, começou a ser substituído por limites precisos, importantes para o registro e para a atribuição de um preço ou valor. Para Whithacker Ferreira (2005), a Lei de Terras influenciou na apropriação da terra urbana e na segregação urbana:

“[...] é importante frisar que a Lei das Terras teve também forte influência nas dinâmicas de apropriação da terra urbana. [...]Assim, torna-se possível, inclusive, regulamentar o acesso à terra urbana, definindo padrões de uso e ocupação, que como veremos, também iriam servir para garantir, ao longo do tempo, o privilégio das classes dominantes. Ou seja, nas cidades como no campo, a estrutura institucional e política de regulamentação do acesso à terra foi

proprietário. A Lei de Terras possibilitou a regulamentação de algumas pendências da política de estrangeiros, que facultava a naturalização do imigrante após dois anos de residência no Brasil e garantia dispensa do serviço militar aos novos cidadãos. A lei criou também a Repartição de Terras Públicas, encarregada de dirigir a medição, divisão e descrição das terras devolutas e sua conservação, de fiscalizar a venda e distribuição e de promover a colonização do território. O Decreto n. 1.318, que regulamentou a Lei de Terras, foi sancionado com a edição de portarias imperiais, leis provinciais e diretivas locais. A maneira pela qual se fez a ocupação de extensas áreas das províncias de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, a partir dos anos 1850, foi decorrência direta da lei. Entretanto, a interpretação flexível do artigo 3º, inciso IV, da Lei de Terras que admitia e legitimava a posse concretizada antes da promulgação da lei, ensejou a aquisição fraudulenta de terrenos públicos mediante legitimação, por ofício, de posse alegadamente anterior. A prática se generalizou com a ocorrência sistemática de falsas posses em todo o país, até o período republicano, privilegiando os maiores proprietários.

sempre implementada no sentido de não alterar a absoluta hegemonia das elites.”

A legislação passa a definir bens urbanos, bens comuns e os bens públicos. Com desdobramentos para o mercado fundiário e imobiliário urbano. Até o início do século XX predominavam os instrumentos de posse e uso das áreas urbanas baseados no sistema das concessões e arrendamentos, instrumentos que com o tempo foram substituídos pelo sistema de compra e venda de terrenos, com o parcelamento de chácaras e áreas de entorno das cidades.

O primeiro movimento do Estado brasileiro diretamente relacionado à questão da moradia remete ao período de 1890. Na República Velha, em um governo marcado pelo liberalismo, a intervenção do poder público no espaço urbano e edificado, só foi necessária pela precária condição da produção capitalista da habitação, que se constituía uma “ameaça à saúde pública” (BONDUKI, 2004, p.27 e 29).

Em algumas capitais do Brasil, como resposta às epidemias do final do século XIX, iniciam-se o controle sanitário das habitações e a instalação, inicialmente nas mãos de empresas privadas, das redes de água e esgoto, juntamente com a produção de legislação urbanística, de planos de saneamento básico e de códigos de posturas, ações primeiras na regulação do espaço urbano e da habitação.

A solução considerada ideal para a moradia popular neste período baseava-se, para além destas preocupações higienistas, no modelo burguês de moradia e no sectarismo de classes:

“Em São Paulo, a lei 493/1900 previa a isenção de impostos municipais para as vilas operárias construídas conforme o padrão da prefeitura e *fora do perímetro central*, incentivo reforçado, em 1908, pela lei 1098. [...] para que autorizasse as Caixas Econômicas a empregar um quinto de seus fundos em empréstimos hipotecários às sociedades construtoras de casas baratas e higiênicas e às sociedades de crédito que facilitassem a compra e a construção dessas casas.” (grifo nosso) (BONDUKI, 2004, p.41)

Os incentivos previstos nestas leis resultaram maiores benefícios aos investidores do que aos trabalhadores (BONDUKI, 2004, p.43). Importante compreender que, até a década de 1930, as soluções de moradias para os setores

de renda média e baixa passavam pela iniciativa privada, através, principalmente de casas de aluguel, dentre as quais se destacavam as vilas operárias, ora produzidas por investidores privados exclusivamente para locação, ora produzidas pelas empresas para seus funcionários, um investimento que, de forma adicional, atrelava a vida privada dos funcionários à empresa e proporcionava, ao empresário, vantagens na negociação salarial (BONDUKI, 2004, p. 49).

Ainda conforme o autor, as famílias com renda menor, assim como os trabalhadores autônomos ou informais e desempregados, recorriam aos cortiços e as casas de cômodos, de modo que, apesar da fiscalização e do autoritarismo sanitários, as condições estruturais, como os baixos salários, acabaram por manter a precariedade das condições de moradia (BONDUKI, 2004, p.39).

Em várias capitais (Porto Alegre, Rio de Janeiro, São Paulo) a edição dos códigos de posturas e dos Códigos de Construções, leva a um processo legal de expulsão dos pobres e trabalhadores dos centros das cidades e, conseqüentemente, à sua expansão territorial. De acordo com Rolnik (1997), esta dualidade legal/extralegal permitiu a preservação do território das elites e, ao mesmo tempo, acomodou a explosiva demanda por moradias.

Entre **1930 e 1945** o debate sobre o problema da moradia adquiriu novos contornos, fazendo parte de uma inflexão sobre o desenvolvimento nacional que alargou os espaços de ensino e pesquisa, ampliou a organização de entidades empresariais e profissionais, e incrementou a burocracia e a presença do poder público no enfrentamento das questões econômicas e sociais.

A discussão sobre moradia passa a se desenvolver entre muitas áreas do conhecimento, e, adquirindo um caráter multidisciplinar, desloca-se do enfrentamento unicamente sanitário ao enfrentamento econômico. A 'crise de moradia' atingira a classe média, sempre importante formadora de opinião, e exigia soluções compatíveis com o desenvolvimentismo proposto do período de governo de Getúlio Vargas (1930-1945). Amparado no amplo espectro de setores sociais que apoiava a intervenção pública na produção habitacional, são criados órgãos governamentais que se encarregam de produzir ou financiar a produção habitacional – as Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões e a Fundação Casa Popular.

Ao transferir aos fundos governamentais o custo da produção da moradia desonerava aos trabalhadores e aos empresários, uma vez que diminuía a pressão

dos aluguéis sobre o salário, além de liberar recursos investidos na produção rentista. Outra importante ação do governo foi a edição da “Lei do Inquilinato”¹⁴, com seus impactos sobre a oferta e a produção de moradias, especialmente sobre o (des)interesse de proprietários em construir casas para aluguel, criticada na época como restrição ao direito de propriedade com o congelamento dos valores dos aluguéis, apresentou-se com estratégia política e econômica para o incentivo a construção de moradia para os trabalhadores.

Divergências do período ainda hoje percorrem as discussões sobre o modelo de **provimento** da habitação: acesso à casa própria ou prestação de um serviço público de moradia, através de aluguel. Qual o modelo a ser adotado no provimento à moradia? No período anterior a lei, em que 70% das moradias ainda eram de aluguel, a opção do governo Vargas pela casa própria se relacionava a sustentação da própria da ideologia de valorização do trabalhador e da ascensão social pelo trabalho.

Segundo Bonduki (2004), esta política fazia um contraponto às propostas comunistas e socialistas ao difundir a pequena propriedade ao invés de aboli-la, contribuindo também para a ordem política (p.83 e 84). Tanto para a aceitação dos valores burgueses pelo operariado, quanto para a proteção da família, neste período, amparada constitucionalmente pelo Estado, a casa própria e unifamiliar desempenhou papel fundamental, assegurando a reprodução ideológica e minimizando o “risco de contaminação pelo corpo social” que ocorria nas habitações coletivas (BONDUKI, 2004, p.85).

A renda e as dificuldades de poupança da classe operária levaram a necessidade de barateamento dos custos da moradia através: i) do desenvolvimento

¹⁴ Conforme Bonduki (1994, p. 779) o Decreto-lei do inquilinato, em 1942, instituiu o congelamento dos valores das locações e regulamentou as relações entre proprietários e inquilinos, foi uma medida de enorme alcance e que provocou grandes consequências na produção, distribuição e consumo de moradias populares e que reforça a visão da habitação social no Brasil. O congelamento dos aluguéis foi uma das medidas populistas como estratégia política e econômica, em um período que a grande maioria dos trabalhadores e da classe média eram inquilinos. Como o aluguel representava uma parcela fixa dispendiosa, seu congelamento teve forte impacto para as massas urbanas. A análise da política de desenvolvimento nacional implementada no Brasil pelo governo Vargas e seguintes revela outros aspectos significativos para a explicação da política oficial de locação, que, praticamente, manteve o congelamento dos valores nominais dos aluguéis entre 1942 e 1964, o que fez com que o investimento em casas de aluguel, até então atraente, deixa de ser rentável, liberando recursos e estimulando a aplicação de capitais na indústria e na construção. Neste sentido, segundo o autor, a lei do inquilinato servia excepcionalmente ao modelo de desenvolvimento econômico que se impunha, seja por canalizar recursos ao setor industrial, seja por contribuir para a redução do valor da força de trabalho e dos salários.

de novas técnicas¹⁵, muito influenciadas pelo ideário¹⁶ do CIAM (Congresso Internacional de Arquitetura Moderna); ii) construção dos conjuntos, como os da Europa entre Guerras¹⁷; iii) e das opções de localização em áreas mais distantes com preços acessíveis.

O financiamento deste projeto, que respaldava a ideologia Vargas, necessitava de meios, e a solução veio através de alterações no sistema previdenciário. Assim, a partir deste período o financiamento da produção habitacional no Brasil passa a vincular-se aos recursos previdenciários: uma inflexão importante, pois é um expediente, que em tendo passado por muitas mudanças, serve ainda hoje como fonte principal de receitas, especificamente em relação aos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS para o financiamento da habitação.

A lei que regulamentava a previdência social no Brasil datava de 1923. Desde aí funcionavam os CAPs (Caixas de Aposentadorias e Pensões) organizadas por empresas e administradas por um colegiado de empresários e trabalhadores. A partir de 1933 são instituídos os IAPs (Institutos de Aposentadorias e Pensões), estruturados com contribuições compulsórias dos trabalhadores, dos empregadores e do Estado, mas sob gestão do último. Como os CAPs, os IAPs mantinham um sistema de capitalização dos recursos arrecadados, que, tendo sido ampliados em muito, acabam por constituir-se como uma fonte alternativa de recursos públicos, que custearam a implantação de parte da infraestrutura industrial do país.

A autorização para a utilização dos recursos previdenciários para programas habitacionais decorre dos decretos 19.469/30 e 1.749/37, organizando-se em três planos: o primeiro, de locação e venda de unidades em conjuntos residenciais, adquiridos ou construídos pelos Institutos para os associados (Plano A); o segundo, de financiamento aos associados para a aquisição de moradias ou construção em terreno próprio (Plano B); e o terceiro, de empréstimos hipotecários feitos a qualquer pessoa física ou jurídica, bem como outras operações imobiliárias (Plano C). Os dois primeiros se vinculavam a solução do problema de moradia dos associados, tendo

¹⁵ “[...] racionalização e simplificação dos sistemas construtivos, redução do padrão dos acabamentos e dos pés-direitos, mudanças nos códigos de obras, standardização das unidades, normatização dos materiais [...]” (BONDUKI, 2004, p.89).

¹⁶ O barateamento da construção, através da desconsideração da forma externa e da fachada, são recomendações do Congresso, que defende uma ‘nova forma de morar’ (BONDUKI, 2004, p.89).

¹⁷ As experiências na construção e reconstrução de moradias na Alemanha deste período demonstram um barateamento de até 37% pela adoção da construção em conjuntos (BONDUKI, 2004, p.90).

claro cunho social. O último, no entanto, representava a diretriz de buscar a máxima rentabilidade às reservas próprias.

“[...] havia uma disputa por recursos públicos entre os que lutavam por uma política social de habitação e os incorporadores imobiliários privados, interessados na construção e venda de apartamentos de luxo. *Disputa que, na verdade, nunca mais deixou de existir.*” (BONDUKI, 2004, p.105).

Dois aspectos chamam atenção: primeiro a retenção especulativa de terra urbana pelos Institutos, que conforme Bonduki (2004, p. 107) eram os maiores detentores de terra urbana do país neste período, a opção pelos aluguéis nos conjuntos próprios, como uma forma de conservar a propriedade e, simultaneamente, gerar renda, mantendo a reserva previdenciária, sua função primeira.

Estes Institutos não tinham como função precípua a produção habitacional, mas reuniam valores vultosos, dos quais metade poderia ser investida em carteiras prediais, e, não apresentando claros critérios para a concessão de seus benefícios em nenhum dos três planos, acabaram por atuar de forma clientelista, a partir de apadrinhamentos políticos. Além disso, os Institutos e seus investimentos habitacionais, mesmo os de atendimento social, não se destinavam aos cidadãos não assalariados, uma categoria até aí sem direitos reconhecidos e sem atendimento habitacional adequado.

Durante a Segunda Guerra Mundial, o Brasil enfrenta uma crise habitacional que se relacionava ao desaparecimento de imóveis para locação. O aumento da atividade econômica intensificou a urbanização e a migração em direção às grandes cidades brasileiras, ampliando a procura por imóveis, no entanto, os recursos usados na produção habitacional estavam sendo utilizados prioritariamente para a produção de unidades de luxo, uma vez que a Lei do Inquilinato (1942) desestimulou os investidores a produzirem novas unidades de locação. O desestímulo à produção de unidades para locação é a chave para entender o que veio depois, ou seja, o crescente predomínio do “mito da casa própria”. Além disso, outros aspectos do atendimento habitacional também eram controversos, como: i) o clientelismo; ii) a ausência de critérios; iii) e o não atendimento à parcela da população sem trabalho formal ou vinculação à uma das seis categorias atendidas pelos Institutos.

Buscando enfrentar estes impasses, o período de governo do Estado Novo propõe (1937-45) a unificação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões em uma única estrutura¹⁸, capaz de universalizar os serviços da previdência e de atendimento social, reunindo também as carteiras prediais em uma agência federal. A centralização da gestão e das fontes permanentes de recursos nesta agência, a Fundação Casa Popular, permitiriam uma ação mais abrangente, havendo o entendimento de que a questão habitacional incluiria o planejamento urbano e infraestrutura.

Pela importância da demanda popular e empresarial e o apoio da Igreja Católica, seria de se esperar que este projeto prosperasse, no entanto, vários setores passaram a combatê-lo. A indústria e os empresários da construção civil, pela envergadura do plano e dos investimentos previstos, temiam a diminuição dos créditos imobiliários, previam dificuldades no fornecimento de materiais de construção e, pelos componentes inflacionários presentes no projeto, recebiam ações de combate à especulação. Os setores corporativos vinculados aos IAPs, imaginando dificuldades na manutenção de cargos, também se posicionaram contrários à unificação. A esquerda, por sua vez, vinculava o projeto da casa própria aos setores e interesses conservadores da sociedade.

Deste modo, inviabiliza-se o projeto. Os recursos disponíveis permanecem vinculados unicamente ao orçamento da União, e surgem sombreamentos com órgãos municipais e estaduais recém-criados, como por exemplo, o Fundo Casa Popular (Caxias do Sul, 1952) e o Departamento Estadual de Terras e Habitação (Rio Grande do Sul, 1960). Os governos subsequentes ao governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-50), marcados pelo populismo, usaram a estrutura existente como um instrumento fisiológico para captação de apoio e cabos eleitorais. A Fundação Casa Popular resiste até 1964.

No período do governo do presidente Juscelino Kubitschek¹⁹ (1955-1960), a habitação não está entre as metas principais, mas a Reforma Urbana iniciada por

¹⁸ Embora a estrutura tenha sido unificada, os IAPs continuaram atuando separadamente, houve a unificação da gestão, mas com a operação individual de cada um. P. ex: Boa parte do que foi feito para a inauguração de Brasília é de vários IAPs.

¹⁹ O presidente Juscelino Kubitschek (1955-1960) anunciou em seu programa de governo a meta "50 anos em 5". Esse programa desenvolvimentista foi consolidado num conjunto de 30 objetivos a serem alcançados em diversos setores da economia, que se tornou conhecido como Programa ou Plano de Metas, que incluiu ao fim mais uma meta, a 31ª, chamada de meta-síntese: a construção de Brasília e a transferência da capital federal. Os investimentos em Moradia Popular e Saneamento Básico foram concentrados na região Sudeste.

Fidel Castro, em Cuba, leva a Agência Interamericana para o Desenvolvimento a criar linhas de financiamento para a moradia, que vai prover a construção dos primeiros conjuntos habitacionais do Rio de Janeiro²⁰.

Em 1964, após o golpe militar, entre as primeiras medidas do governo, está a criação do **Sistema Financeiro da Habitação (SFH)** e do **Banco Nacional de Habitação**²¹ (BNH), cujas fontes de recursos eram o FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – responsável pelo financiamento das obras destinadas à população de baixa renda) e o SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – responsável pelo financiamento das obras destinadas as classes média e alta), ambos com custos de captação e de financiamento abaixo das taxas de mercado, caracterizando-se como subsídios indiretos (ELOY, COSTA E ROSSETTO, 2013, p.3).

A mesma lei que institui o BNH proíbe as Carteiras Imobiliárias dos Institutos de Aposentadoria e Pensões de iniciar novas operações e ainda estabelece as atribuições do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU²², entidade autárquica que deverá absorver patrimônio e funcionários da Fundação da Casa Popular.

O governo militar pretende que a formulação de uma política de intervenção estatal para produção de unidades habitacionais em larga escala atenuar a frustração salarial e, deste modo, mantenha o apoio da população. Havia nesta estratégia um claro atrelamento entre interesses políticos e sociais²³, mas também, de modo

²⁰ Ver reformas de base do presidente João Goulart (1961-1964): um conjunto de iniciativas que incluiu as reformas bancária, fiscal, urbana, administrativa, agrária e universitária. Basicamente a reforma urbana visava atingir os especuladores imobiliários que entre muitas sugestões, previa a concessão aos inquilinos que assim desejassem, o direito de comprar imóveis ocupados com pagamentos avaliados pelo Estado.

²¹ Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. A Lei estabelece que o Governo Federal intervirá no setor habitacional através da coordenação, orientação e assistência: i) do Banco Nacional da Habitação; ii) do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo; iii) e das Caixas Econômicas Federais, IPASE, Caixas Militares, órgãos federais de desenvolvimento regional e sociedades de economia mista. Segundo esta Lei cabe aos Estados e Municípios elaborar e executar planos para a solução de seus problemas habitacionais, enquanto à iniciativa privada cabe a promoção e execução de projetos de construção de habitações.

²² O SERFHAU é regulamentado pelo DECRETO Nº 59.917, de 30 de dezembro de 1966, que o define como “a entidade elaboradora e coordenadora da política nacional no campo de planejamento local integrado”, a disposição da qual encontra-se o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado, cujo destino exclusivo é o auxílio às entidades locais na elaboração de seus planos de desenvolvimento.

²³ Exemplo das características ufanistas e o discurso político envolvidos nas ações do BNH podem ser verificadas no texto “BNH: Banco Nacional da Humanização” publicado no jornal Unitário de Fortaleza em 25.08.1970 (p.02.): “O BNH nasceu com a revolução de 1964. Sua preocupação primeira: criar condição de moradia em todo o país. E em seis anos 600.000 novas residências. O

preponderante, de interesses econômicos, cuja prioridade acabará por definir a exclusividade dos investimentos na produção de novas habitações, interferindo diretamente no mercado imobiliário, como afirma Maricato (1987): “O mercado de terras urbanas também se modificou com o funcionamento do SFH, [...] o mercado de terras fica mais atrelado ao setor produtivo imobiliário” (MARICATO, 1987, p.30).

Como uma política que se configurou de prevalência econômica, as aplicações de recursos desconsideravam aspectos importantes, como a qualidade das moradias, da infraestrutura e a localização, de modo que muitos dos conjuntos habitacionais se caracterizavam pelo isolamento, pela distância dos locais de trabalho e de abastecimento, e, em não existindo interesse das empresas públicas com relação à implantação das redes de infraestrutura e das prefeituras com relação à instalação de equipamentos urbanos mínimos, conviviam com a precariedade. No entanto, esta política foi capaz de alavancar empresas do setor da construção, que, juntamente com outros favorecidos, acabaram por se constituir em um dos sustentáculos políticos do governo.

“O SFH possibilitou a capitalização de empresas ligadas a provisão de habitações, permitiu a estruturação de uma rede de agentes financeiros privados, permitiu a realização de financiamentos à produção e também o financiamento do consumo. O longo tempo de giro do capital na produção e o longo tempo de circulação da mercadoria habitação foram aliviados por meio da entrada desses recursos.” (MARICATO, 1987, p.30)

A criação do BNH ensejou a constituição de executores da política habitacional, como os Departamentos Municipais e as Companhias de Habitação (COHABS), sociedades de economia mista que atuavam como agentes financeiros e promotores subordinados às diretrizes fixadas pelo BNH. No Rio Grande do Sul, a

BNH cresceu com a Revolução de 1964. Meta: O homem. Dar-lhe condições melhores de vida. Novas oportunidades e esperanças. O BNH financia obras de saneamento por todo o Brasil. 972 dos 4.000 municípios brasileiros passam a ter água tratada. 36 milhões de pessoas beneficiadas. E movimentam-se projetos de planejamento urbano e para a criação ou ampliação de redes de esgotos. O BNH realiza-se com a Revolução de 1964. O BNH sabe que tudo isso foi possível pelos recursos obtidos através das contas do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e da Poupança Voluntária captadas letras imobiliárias e cadernetas de poupança. Dinheiro do povo. Que reverte ao povo, no seu direto e justo benefício. Por isso nos sentimos orgulhosos quando nos chamam: Banco Nacional da Humanização.” (Olímpio, Marise Magalhães. O processo de constituição do Conjunto Habitacional Prefeito José Walter www.ce.anpuh.org/download/...acesso em 19/06/2014).

COHAB²⁴ foi instituída pela Lei nº 4.892/64 vinculada a Secretaria do Trabalho e Habitação e com pelo menos 51% do capital a ser subscrito pelo Estado.

Ajustes realizados no sistema para diminuir as perdas com o saldo residual final (1967) se constituíram em novos subsídios, que, apesar de abarcarem todos os mutuários, acabaram por privilegiar as faixas de renda mais altas, uma vez que eram proporcionais ao financiamento²⁵, “[...]tanto maior quanto maior fosse o valor financiado” (ELOY, COSTA E ROSSETTO, 2013, p.3). Apesar das distorções, essas medidas evitaram uma crise no SFH, no mercado imobiliário e na economia, oportunizando a manutenção dos imóveis e a quitação dos contratos por parte dos mutuários.

A despeito dessas iniciativas, já em 1969 a política de habitação se confirmava como um fracasso, apresentando grande descompasso entre os rendimentos da clientela popular e as dívidas relativas ao financiamento da casa própria. Conforme Maricato (1987, p.38) entre 1971 e 1974 a inadimplência atingira aproximadamente 30% dos beneficiários.

Enquanto instituição financeira, o BNH deveria investir de forma rentável, o que o levaria a busca por clientes com capacidade de honrar dívidas, juros e correções, clientes com estatura financeira capaz de garantir a rentabilidade desejada. Os setores de rendas mais altas, apesar de representarem um filão estreito, eram altamente rentáveis, tendo sustentado a produção imobiliária dos anos 1969 a 1972 (MARICATO, 1987, p.38).

“Diante de tantos fracassos, entre 1969 e 1974, o BNH cuidou de afastar-se do financiamento ao mercado popular [...]os financiamentos concedidos pelo SFH à Carteira de Operação de

²⁴ A COHAB/RS atuou em mais de 250 municípios, entregou mais de 100 mil unidades, tendo sido liquidada pela Lei 10.357/95 e extinta pelo decreto 35.840/95.

²⁵ O Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS foi criado com a finalidade garantir o limite de prazo para amortização das dívidas dos financiamentos habitacionais contraídas pelos mutuários do Sistema Financeiro da Habitação - SFH. Nasceu pela Resolução nº 25, de 16/06/1967, do Banco Nacional da Habitação - BNH, sendo que seu controle e normatização ficaram a cargo da Caixa Econômica Federal (Decreto-Lei nº 2.291, de 21.11.86), Banco Central do Brasil (Resolução CMN nº 1.277, de 20.03.87), Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (Decreto-Lei nº 2.406, de 05.01.88) e Ministério da Fazenda (Lei nº 7.739, de 16.03.89). Em 19.09.88, através da Portaria 18 do Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social surgiu o Conselho Curador do FCVS, um órgão colegiado, diretamente subordinado ao Ministério da Fazenda e que tem por finalidade aprovar as condições gerais de atuação do FCVS. Compete à Caixa Econômica Federal - CEF a administração operacional do Fundo e ao Banco Central do Brasil fiscalizar as entidades integrantes do SFH.

Natureza Social é diminuída de 88% em 1965 para 8,21% em 1974. Em contraposição o mercado de níveis mais elevados de renda foi beneficiado.” (MARICATO, 1987, p.46)

Neste esforço por obter clientes capazes de assegurar estabilidade a suas atividades financeiras, desde o início dos anos 1970 o BNH articula graduais reformulações que orientem seus recursos e estrutura para o financiamento de *governos estaduais e municipais* (teoricamente clientes robustos) na produção de obras habitacionais, mas também de obras vinculadas ao desenvolvimento urbano (MARICATO, 1987, p.33).

Dentro desta nova perspectiva, a partir de 1971 o BNH passa a funcionar como um banco de segunda linha, transferindo a agentes privados seus recursos financeiros e a responsabilidade das cobranças, de forma a buscar maior eficácia nos investimentos (MARICATO, 1987, p.35 e 46). Como empresa pública, vinculada, a partir daí, ao Ministério do Interior, o BNH melhora as condições para atuação voltada a três tipos de investimentos: i) obras complementares a conjuntos habitacionais, como infraestrutura e equipamentos públicos; ii) obras urbanas; iii) grandes projetos de abrangência inter-regional ou nacional.

“As grandes obras financiadas pelo BNH não se restringem ao saneamento. [...]há os chamados polos econômicos, e há obras de grande porte nas áreas de transporte, como o caríssimo metrô de São Paulo [...]além de vias expressas, viadutos e outras mais. Na história econômica recente do Brasil, as grandes obras ocupam um papel de destaque, revelando uma escala crescente de dimensões e custos. [...]foi coerente com as orientações mais amplas da política econômica para o período, e coerente, em particular, com os interesses das grandes empresas nacionais de construção pesada.” (MARICATO, 1987, p.40)

As grandes obras priorizadas pelo governo neste momento subvencionaram empresas de construção civil maiores do que as que se dedicavam ao mercado popular, empresas que se constituíram como um grupo de apreciável influência junto ao aparelho de Estado (MARICATO, 1987, p.42). A opção do SFH pelo financiamento de grandes obras urbanas e edifícios de apartamentos para faixas de renda alta, reflete-se na verticalização das áreas centrais e na elevação dos preços dos imóveis.

Ao diversificar seus investimentos e repassar às COHABs o atendimento das famílias com renda inferior a três salários mínimos, o BNH se desonera da obrigação

e relega a estados e municípios, mais do que a responsabilidade pelo atendimento, o 'custo' da inadimplência das faixas populares, transferência e distribuição muito bem articulada deste "passivo", uma vez que os empréstimos eram contraídos pelas empresas (COHABs) e assegurados pelos próprios governos estaduais²⁶. Além da altíssima inadimplência, as COHABs encontravam-se em grave crise, pois várias unidades contratadas encontravam-se em processo de deterioração ou nem sequer haviam sido concluídas. No sentido de viabilizar a continuidade destas Companhias, o BNH atenua os juros cobrados das mesmas.

Ainda na década de 1970, o Banco incorpora programas específicos de atendimento às famílias com ganhos menores e diversifica²⁷ para além da produção de novas unidades. As iniciativas incluem financiamento a lotes urbanizados (Profilurb), regularização de núcleos de ocupação (Promorar), ampliação e reforma de habitações de interesse social (FICAM). Até 1975 apenas 3% do montante investido destinava-se a famílias com salários inferiores a cinco salários mínimos mensais (FIX, 2011). Em 1976, a partir destes programas, houve um incremento de quase 100% no número de financiamentos para esta faixa de renda, saltando de 65mil para 125 mil financiamentos.

A crise econômica dos anos 80 agrava a inadimplência e a solução para a quitação de dívidas veio através de descontos, ampliando-se ainda mais o subsídio. O BNH é finalmente extinto em 1986, através do Decreto-lei nº 2.291/86 (ELOY, COSTA E ROSSETTO, 2013, p.4), tendo sido suas atribuições transferidas para a Caixa Econômica Federal, e permanecendo a área de habitação vinculada ao

²⁶ A título de exemplo, a LEI 5.728 de 23/12/1968 autoriza o Estado do Rio Grande do Sul a responsabilizar-se pelos compromissos assumidos com o Banco Nacional de Habitação, pela Companhia de Habitação do Rio Grande do Sul - COHAB/RS. Uma sucessão de autorizações legislativas fixam e atualizam os limites desta responsabilidade: LEI Nº 6.204, de 2 de abril de 1971; LEI Nº 6.440, de 6 de novembro de 1972; LEI Nº 6.618, de 24 de outubro de 1973. Além disso legislação específica envolve grandes empreendimentos com a participação do BANRISUL, como, por exemplo, o Decreto Legislativo Estadual 3.394 de 22/12/1975 que aprova convenio celebrado entre o Banco Nacional De Habitação e o Estado do Rio Grande do Sul, com a interveniência da Companhia de Habitação do Estado do Rio Grande do Sul e do Banco do Estado do Rio Grande do Sul, S.A., objetivando fixar condições gerais com vistas a concessão de empréstimos destinados a construção de habitação, de obras de infraestrutura e de equipamentos comunitários do conjunto residencial a ser implantado em Canoas. (Fazenda Guajuviras).

²⁷ Dentre outros programas e iniciativas vinculadas ao BNH podem-se citar: o Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Polos Econômicos (PRODEPO); o Programa Habitacional Empresa (PROHEMP); o Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada (CURA), atuando em infraestrutura e transporte, comunicação, educação e cultura, concebido em 1971; o Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos; o PLANASA, atuando na área de saneamento.

Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU). Em 1987, o MDU é transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU)²⁸.

O modelo de política habitacional efetuado pelo BNH deixou marcas importantes na estrutura institucional e na concepção de política habitacional nos anos que se seguiram. Dentre alguns dos elementos fundamentais, podem ser destacados: i) a criação de um sistema de financiamento com captação de recursos específicos e subsidiados; ii) operacionalização de um conjunto de programas; iii) instituição de uma agenda de redistribuição dos recursos; iv) e ainda o estabelecimento de uma rede de agências presente em todo o País, responsável pela operação direta das políticas (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

O retorno à democracia, ao final da década de 1980, assiste a extinção do Banco Nacional de Habitação²⁹, um período conturbado pela instabilidade institucional e pela recessão econômica. Além de ter as captações reduzidas pelo momento econômico, os programas de financiamento à habitação também foram afetados pela ineficiência do controle sobre o uso dos recursos do FGTS, o que resultou em problemas como “superfaturamento, ausência de infraestrutura, abandono das obras, baixa qualidade construtiva.” (ELOY, COSTA E ROSSETTO, 2013, p.5).

Segundo Bonduki e Rosseto (2009, p.48) neste momento “[...]a gestão da política habitacional enfrentou grande instabilidade institucional, descontinuidade e ausência de estratégias”, uma fragmentação que junto com a falta de recursos levou a indeterminação quanto ao enfrentamento dos problemas habitacionais.

Deste período cabe ainda ressaltar a promulgação da **Constituição Federal em 1988**, que prevê um capítulo específico para a “política urbana” e, baixo a pressão realizada pelo Movimento pela Reforma Urbana junto à Constituinte, inclui os artigos 182³⁰ e 183³¹, a partir dos quais se elabora, posteriormente, o Estatuto da

²⁸ Em 1988, é criado o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social (MBES), em cuja pasta permanece a gestão da política habitacional. Em 1989, é extinto o MBES e cria-se a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC) no Ministério do Interior. As atividades financeiras do Sistema Financeiro da Habitação e da Caixa Econômica Federal passam ao Ministério da Fazenda.

²⁹ Mesmo com a extinção do BNH mantém-se o Sistema Financeiro da Habitação com o FGTS e o SBPE como principais fontes do SFH.

³⁰ Constituição Federal Brasileira [...]

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

Cidade. Estes artigos incluem no sistema jurídico dois princípios essenciais – o da função social da cidade e o da função social da propriedade urbana³², prevendo ainda a competência municipal na garantia do cumprimento destes princípios. Ao relativizar o direito de propriedade, vinculando-o ao cumprimento de sua função social, a Constituição Federal de 1988, reconhece a necessidade de superação das dificuldades de acesso à terra associada à retenção especulativa do imóvel urbano, um dos graves problemas para a superação do déficit (quantitativo e qualitativo) de moradias no Brasil.

Já com relação à questão habitacional, a Constituição Federal de 1988 instituiu a responsabilidade compartilhada dos entes federativos, o que significa um grande avanço frente às cartas constitucionais anteriores³³. As Constituições pretéritas não referem especificamente à questão habitacional, como se o problema não fosse reconhecido em sua importância e abrangência, ou ainda, como se não houvesse claro o papel do Estado na busca por uma necessária resolução do mesmo.

A partir de 1992 houve a suspensão dos financiamentos com recursos do FGTS, o que não significou a ausência de programas habitacionais em outros níveis de governo, conquanto nenhum deles tenha se caracterizado pela regularidade e/ou pela permanência (ELOY, COSTA E ROSSETTO, 2013, p.5).

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

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

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

I - parcelamento ou edificação compulsório; .

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

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

³¹ Constituição Federal Brasileira [...] Art. 183. *Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. [...]*

³² Na verificação dos termos em Constituições anteriores observa-se que a Constituição 1946 em seu artigo 125 estabelecia o reconhecimento à posse, enquanto a Constituição de 1967 no artigo 164 tratava sobre condições para legitimação de posse de terras públicas, em sentido similar ao disposto pelo artigo 183 da Constituição de 1988 e similar ao instituto da legitimação da posse presente no Estatuto da Cidade.

³³ Na evolução das Constituições brasileiras a primeira referência à moradia aparece na Constituição de 1934, como acontecerá em várias subsequentes, é o estabelecimento da casa como asilo inviolável do indivíduo. Já a Constituição de 1946 estabelece como isentos de impostos artigos indispensáveis à habitação.

O lançamento do Plano Real, em fevereiro de 1994, paulatinamente propicia um ambiente de estabilidade econômica que influencia o crédito e, dentre outras medidas institucionais, retomam-se, em meados de 1995, os financiamentos habitacionais com recursos do FGTS. Programas e regras de financiamento incorporam o conceito de descentralização na aplicação dos recursos.

Em 1995 é criada a Secretaria de Política Urbana (SEPURB depois SEDU), ligada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, que estabelece, em 1996, a nova Política Nacional de Habitação (PNH), que se materializou através de três modalidades: i) financiamento a Estados e Municípios, através do Promoradia/FGTS e do Habitar Brasil/BID³⁴ (recursos a fundo perdido da União e do Banco Interamericano de Desenvolvimento somados à contrapartida local); ii) financiamento ao usuário final, através da Carta de Crédito, incluindo famílias com renda mensal de até 12 SMs; iii) e financiamento às construtoras, através do Programa de Apoio à Produção (ELOY, COSTA E ROSSETTO, 2013, p. 6 e 7).

O financiamento direto aos usuários, executado pela Caixa Econômica Federal, concentrou aquisição e construção para rendas superiores a 5 Salários Mínimos, enquanto as rendas abaixo deste patamar tinham acesso praticamente restrito ao financiamento de materiais de construção.

A Caixa Econômica Federal através do gerenciamento na prática acabou colaborando com a consolidação de situações de irregularidade, pois teve uma ação desvinculada de uma preocupação com a cidade, seu crescimento e regularidade jurídica e urbanística.³⁵

Em 1999 a **Medida Provisória 1.864-3** cria o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), para atendimento exclusivo da necessidade de moradia da população de baixa renda (considerada como a renda até 6 salários mínimos), sob a forma de arrendamento com opção de compra. A medida prevê como agente gestor do Programa a Caixa Econômica Federal e, como parte da operacionalização, a criação de um fundo financeiro exclusivo de segregação patrimonial e contábil subordinado à fiscalização do Banco Central.

³⁴ No início chama-se apenas Habitar Brasil, depois através dos empréstimos do BID ao governo federal (fundo perdido do ponto de vista dos tomadores) passou a chamar-se Habitar Brasil/BID.

³⁵ Muitas vezes que a titularidade do terreno era um problema, a Caixa tinha, o subterfúgio de usar a modalidade “aquisição de materiais de construção”, que não exigia a comprovação de titularidade. Chega-se (ou chegava-se) a situações, em que essa modalidade podia destinar até 25% do valor para o pagamento de mão-de-obra (na carta de crédito após resolução do Conselho Curador do FGTS - CCFGTS 460/2004, mais conhecida como “operações coletivas”).

Embora financiado majoritariamente por recursos do FGTS, o PAR tinha autorização para utilizar os saldos disponíveis do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAZ), do Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), do Programa de Difusão Tecnológica para Construção de Habitação de Baixo Custo (PROTECH) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).

Alternativa ao financiamento tradicional, o arrendamento com opção de compra, propunha uma flexibilização que deveria favorecer famílias com rendimentos informais, no entanto, o programa atendeu majoritariamente famílias com renda entre 4 e 6 salários mínimos, apresentando um desempenho diferente do esperado, muito em razão do custo de “[...]manutenção do parque habitacional que permanecia sob a propriedade da CAIXA, até o arrendatário exercer a opção de compra, apresentando alta inadimplência no pagamento da taxa condominial” (ELOY, COSTA E ROSSETTO, 2013, p.7).

Já fundamentada quanto à necessidade de superação das dificuldades de acesso à terra, a Constituição Federal de 1988, recebe no ano de 2000, através da Emenda Constitucional nº 26/2003, a inclusão do termo **moradia** entre os direitos sociais já previstos no artigo 6º³⁶. Importa considerar que os direitos sociais representam obrigações do Estado frente às necessidades da população, vinculando-se a promoção da igualdade (entre desiguais) através de políticas, programas e ações que garantam as condições mínimas ao indivíduo, revestindo-se também de garantia à própria liberdade. A inserção do direito à moradia, não é um avanço mais importante do que os artigos constitucionais 182 e 183, mas sem dúvida eleva a discussão e amplia a obrigação do Estado quanto à resolução da questão, podendo ser considerada também uma vitória dos movimentos e da consciência social.

Do ponto de vista da gestão dos programas habitacionais, 2001 marca a retomada de novos contratos pela Caixa Econômica Federal, agora com concessão de crédito mais facilitada pela redução de documentação exigida e diminuição de custos cartorários. As Medidas Provisórias que até aí mantinham o Programa de Arrendamento Residencial são convertidas em lei – a Lei 10.188/01.

³⁶ A redação atual do artigo 6º ainda inclui como direito social a alimentação, direito este incluído pela Emenda Constitucional nº 64 de 2010, ficando assim o texto final: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

No mesmo ano, outro marco legal fundamental foi a **promulgação do Estatuto da Cidade - Lei 10.257/01** - que fixa as diretrizes gerais da política urbana brasileira e enfatiza a habitação como parte integrante do desenvolvimento das cidades. A lei amplia a obrigação da existência de Plano Diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes, e também para os municípios integrantes das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, áreas de interesse turístico e sob influência de empreendimentos de impacto ambiental (art. 40). O Estatuto determina ainda que o planejamento urbano englobe todo o território municipal, e prevê a obrigatoriedade das audiências e consultas públicas no processo de elaboração do mesmo³⁷.

O Estatuto da Cidade inclui instrumentos ou ferramentas de indução à efetividade do princípio da função social propriedade urbana, como o parcelamento e a edificação compulsória, o IPTU progressivo no tempo e a usucapião urbano individual e coletivo, além de normas sobre regularização fundiária que instrumentalizam as políticas públicas municipais no combate aos vazios urbanos, a má distribuição ou ao uso indevido da terra e propriedade urbana.

Há um reconhecimento, pela legislação, de que o processo existente faz da terra um bem produzido e valorizado pelo investimento *coletivo* que acaba por ser apropriado de forma a produzir lucros *individuais*. O Estatuto da Cidade busca reverter as distorções históricas na formação de preços e a apropriação dos investimentos públicos realizada pelo mercado imobiliário, e, desta forma, pretende promover um uso mais justo e equitativo da terra urbana, através do controle dos vazios urbanos³⁸.

No sentido de corrigir distorções, redistribuir os benefícios das inversões públicas e garantir o uso social da propriedade, o Estatuto da Cidade disponibiliza os institutos do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, do IPTU

³⁷ Vide também a Resolução 25 do Conselho Nacional das Cidades – Concidades.

³⁸ Em suas diretrizes a Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade) prevê:

“Art. 2º [...]

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: (. . .)

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; (. . .)

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento em títulos (artigos 5º a 8º do Estatuto da Cidade).

Em 2003, por força de alterações legislativas e de decisões administrativas, se iniciam mudanças na política habitacional brasileira, a partir da criação do **Ministério das Cidades**³⁹, que passa a ser o órgão responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano e pela Política Setorial de Habitação. O Ministério tem o propósito de tratar de forma integrada as políticas fundiária, imobiliária e os problemas sociais decorrentes, relacionados às aglomerações urbanas, como saneamento ambiental, trânsito, transporte e habitação. Há que se reconhecer, entretanto, que a atribuição constitucional para estes temas determina a responsabilidade dos municípios, uma descentralização que deixa como espaço de atuação para a estrutura institucional do Ministério das Cidades firmar parcerias e qualificar as prefeituras para que possam responder aos encargos legais.

A integração destas áreas complementares sob incumbência de um único Ministério, possibilitaria a superação da visão setorial que por tantos anos dificultou resolução de problemas urbanos brasileiros. A Política de Habitação, deste modo, passa a se inserir dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado, na qual a habitação não se restringe a casa, incorpora o direito à infraestrutura, ao saneamento ambiental, à mobilidade, ao transporte coletivo, dentre outros direitos.

A estabilidade econômica somada à reestruturação institucional fez ressurgir crédito e produção habitacional. A instituição da **Política Nacional de Habitação – PNH** – divulgada pelo Ministério das Cidades em 2004 se propôs a contemplar o direito constitucional à moradia, respaldar a função social da propriedade, e, do mesmo modo, refletir as diretrizes do governo, “[...] que preconiza a inclusão social, a gestão participativa e democrática” (Cadernos MCidades, novembro, 2004).

Dentre os princípios da PNH estão⁴⁰ i) a prioridade da população de baixa renda no acesso à moradia digna e ii) a integração entre a política habitacional e a política nacional de desenvolvimento urbano, sendo a implementação da Política Fundiária fundamental para que se possa “[...]estabelecer as bases das políticas

³⁹ O Ministério das Cidades foi criado em 1º de janeiro de 2003 através da Medida Provisória nº 103, depois convertida na Lei nº 10.683/03.

⁴⁰ A PNH elenca como objetivos: universalizar o acesso à moradia digna; promover inserção dos assentamentos precários à cidade; fortalecer o papel do Estado na gestão desta Política; tornar a questão habitacional uma prioridade nacional; democratizar o acesso à terra urbanizada; ampliar a produtividade e a qualidade na produção habitacional; e incentivar a geração de empregos e renda dinamizando a economia, contribuindo com parcela significativa do Produto Interno Bruto (PIB).

urbanas no âmbito dos Municípios capazes de viabilizar a realização de programas habitacionais [...]”, principalmente através de instrumentos garantidores da função social da propriedade urbana. (Cadernos MCidades, novembro, 2004)

São instrumentos fundamentais do PNH: o Sistema Nacional de Habitação (SNH), o Desenvolvimento Institucional, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação, e o Plano Nacional de Habitação,

Considerado o principal instrumento da PNH, o Sistema Nacional de Habitação (SNH), subdivide-se em subsistema de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o subsistema de Habitação de Mercado, definindo as regras institucionais de integração entre níveis de governo, agentes públicos e privados, além da necessária articulação financeira.

Já o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB) foi concebido para, a partir da elaboração de diagnóstico e de estratégias de atendimento à demanda habitacional, articular programas e ações entre os três níveis de governo e os demais agentes sociais afetos ao setor habitacional, devendo também inserir o planejamento do setor habitacional na agenda pública municipal através da vinculação entre as ações de habitação e a política urbana local.

O PNH propôs diferentes formas de atendimento à demanda de modo a incorporar amplo conjunto dos segmentos sociais, por meio da aquisição de imóveis novos ou usados⁴¹, da locação social, da reabilitação de áreas urbanas centrais e das melhorias do estoque de imóveis existentes.

Até 2003 quase 80% do total dos recursos destinados ao financiamento e produção da habitação foram destinados a famílias com renda superior a cinco salários mínimos (ELOY, COSTA E ROSSETTO, 2013, p.8 e 9). A partir de 2003, marca uma produção profícua de programas pelo Ministério das Cidades⁴², e o atendimento às faixas de renda familiar abaixo de cinco salários mínimos, entre os anos de 2003 e 2004, alcança 760 mil famílias em valores superiores a R\$ 10

⁴¹ Através de financiamento ao beneficiário final, ao setor público ou ao setor privado, ou através de repasse de recursos ao setor público, ou através de arrendamento residencial.

⁴² Alguns dos programas vinculados ao Ministério das Cidades neste período, mas que não se destinavam diretamente a provisão habitacional: Programa qualidade e produtividade do habitat (PBQP-H); Programa saneamento ambiental urbano; Programa de apoio ao desenvolvimento urbano de municípios de pequeno porte; Programa de apoio ao desenvolvimento urbano de municípios de médio e grande porte; Programa de resíduos sólidos urbanos; Programa de drenagem urbana sustentável; Reabilitação de áreas centrais; Programa de fortalecimento da gestão municipal urbana; Programa mobilidade urbana; Programa de segurança e educação de trânsito: direito e responsabilidade de todos; Programa descentralização dos sistemas de transporte ferroviário urbano de passageiros – CBTU; Gestão da política de desenvolvimento urbano.

bilhões para imóveis novos e usados, aquisição de material para construção, reformas e urbanização de favelas.

“[...] A mudança normativa nos programas habitacionais federais (PSH, PAR), a criação de novos programas (PCS, PEHP⁴³) e uma resolução aprovada pelo Conselho Curador do FGTS (Resolução 460/2005) permitiram ampliar os recursos de subsídios para baixa renda”. (AZEVEDO, 2007).

Dentre os programas/eixos⁴⁴ vinculados à resolução da questão habitacional disponibilizados pelo Ministério neste período, pode-se destacar:

a) o *Programa Crédito Solidário*, linha de financiamento criada em 2004 com recursos oriundos do FDS, que possibilitava acesso ao crédito do segmento de baixa renda, organizado por meio de cooperativas habitacionais e associações comunitárias, destinando-se a aquisição de material, terreno, unidade pronta, construção ou reforma “[...] seu subsídio consistia na dispensa da cobrança de juros [...] pouco impacto em termos de volume de recursos, além de ser um fundo finito, não renovável.” (ELOY, COSTA E ROSSETTO, 2013, p.10)

b) o *Programa Carta de Crédito Associativo*, gerido com recursos do FGTS, destinado ao atendimento da demanda organizada, visando ampliar o atendimento de famílias com renda mensal de até seis salários mínimos;

c) o *Programa de “Reabilitação Urbana”*, que objetivava a aquisição de imóveis usados, conjugado à execução de obras e serviços voltados à recuperação e ocupação para fins habitacionais.

d) o *Eixo Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários* que se desenvolvia através de ações de: i) Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários para o qual foram contratados, no exercício de 2004, R\$ 84,2 milhões, envolvendo um universo de mais de 18 mil famílias. ii) Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários (Habitar-Brasil/BID), cujo objetivo era promover intervenções em assentamentos precários, projetos integrados de urbanização, discutidos e aprovados pela população da área a ser beneficiada. Foram empenhados R\$ 177 milhões nestas

⁴³ Programa Habitacional Popular Entidades (PHPE).

⁴⁴ Os dados dos programas do ministério das Cidades deste período foram obtidos em: MINISTÉRIO DAS CIDADES – Midades - CGU - www.cgu.gov.br/Publicacoes/bgu/2004/Volume1/C%20-%20024.pdf - acesso em 10/07/2014.

ações no ano de 2004. iii) Financiamento para Urbanização de Assentamentos Precários (Pró-Moradia) que objetivava apoiar, por intermédio de concessão de empréstimos, Estados, Municípios, Distrito Federal e órgãos das administrações diretas e indiretas, no desenvolvimento de ações que resultassem melhoria na qualidade de vida da população de renda de até três salários mínimos. Sofreu contingenciamento em 2004, tendo seus recursos remanejados para aplicação em créditos a pessoas físicas (Carta de Crédito). iv) Financiamento a Pessoas Físicas para Melhoria Habitacional (Carta de Crédito/Materiais de Construção). v) Apoio a Projetos de Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas (Programa Papel Passado) que buscava apoiar Estados, Municípios, Distrito Federal e associações civis sem fins lucrativos, na promoção da regularização fundiária de assentamentos precários, através de repasses do OGU. Envolve também ações de regularização fundiária de terras do próprio Governo Federal.

e) o *Programa Habitação de Interesse Social – PHIS* que se desenvolvia em ações de: i) Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional para Famílias de Baixa Renda. ii) Habitação de Interesse Social – Programa de Subsídio Habitacional (PSH) cujo objetivo era subsidiar a produção de empreendimentos habitacionais para populações de baixa renda, na forma de conjuntos ou de unidades isoladas. Operacionalizado com recursos orçamentários federais (OGU) e contrapartidas locais – estaduais e municipais – ofertava subsídio direto às famílias com renda de até três salários mínimos, complementando o preço de compra/venda ou construção das unidades residenciais. “[...] Cerca de 67% das unidades foram produzidas em municípios com menos de 20mil habitantes. Além disso, imprimiu agilidade nas contratações e atendeu a população de renda informal.” (ELOY, COSTA E ROSSETTO, 2013, p.10). Promoveu operações de financiamento e parcelamento habitacional, investindo, em 2004, R\$ 135 milhões em subsídios que beneficiaram cerca de 25 mil famílias Caracterizava-se como programas de financiamento ao setor privado com contrapartida do poder público; iii) Execução com Recursos do FAR - Arrendamento Residencial (PAR) agora sob gestão do ao Ministério das Cidades⁴⁵, mantida sua operacionalização sob responsabilidade da Caixa

⁴⁵A lei nº 10.859 transfere a gestão do PAR da Caixa Econômica Federal para o Ministério das Cidades. A mesma lei estabelece que será fixada pelos Ministros de Estado das Cidades e da Fazenda a remuneração da CEF pelas atividades exercidas no âmbito do Programa.

Econômica Federal, através de parcerias com os governos estaduais e municipais, sendo executado através da convocação de construtoras, que apresentam seus projetos para implementação. O PAR atendeu a capitais estaduais, regiões metropolitanas e municípios com população urbana acima de 100 mil habitantes. O número máximo de unidades por empreendimento foi limitado a 500 unidades habitacionais, cada uma com área mínima de 37 m². Também se caracterizava como programa de financiamento ao setor privado com contrapartida do poder público, não havendo alterado o prazo estabelecido para o arrendamento, que continuou de 180 meses.

f) *Programa Financiamento Imobiliário Habitacional*, beneficiado pela Resolução 460/2004 do Conselho Curador do FGTS, que definiu pela utilização de parte da receita líquida obtida pelo fundo fosse convertida em concessão de subsídios ao Programa Carta de Crédito (ELOY, COSTA E ROSSETTO, 2013, p.10). Em 2004, o Financiamento Imobiliário Habitacional beneficiou cerca de 130 mil famílias, desenvolvendo-se em ações de: i) Financiamento a pessoas jurídicas para atendimento habitacional de famílias com renda de 5 a 12 salários mínimos (Apoio à Produção ou Carta de Crédito); ii) financiamento a pessoas físicas com renda de 5 a 12 salários mínimos para aquisição de imóveis usados (Carta de Crédito); iii) Financiamento para Compra de Material de Construção (Construcard); iv) Antecipação de Recebíveis Imobiliários (Construgiro) e v)) Financiamento Imobiliário (Recursos Caixa).

Em 2005 o governo federal disponibiliza o maior orçamento para financiamento habitacional desde início dos anos 80: mais de R\$ 10 bilhões. Conjuntamente surge a necessidade de adequar o aparato técnico do operador, no caso da Caixa Econômica Federal, ao desafio de gerenciar a distribuição destes recursos, vistas também as inúmeras possibilidades de contratação dos mesmos por diferentes agentes: públicos – Estados e Municípios, empresas e pessoas físicas diretamente, com prioridade ao segmento social.

Neste momento chama atenção observações de MARICATO (2005) quanto à dificuldade de viabilizar uma política que seja integrada, sustentável e distributiva, frente a estruturas e aparatos “feudalizados” e ao caráter patrimonialista e imediatista do Estado brasileiro.

“A construção de uma Política de Estado para habitação [...] não está totalmente consolidada. Ela depende de um conjunto de esforços do Banco Central (que monitora os investimentos dos Bancos privados), do Ministério da Fazenda, do Conselho Curador do FGTS, do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal. Algumas medidas tomadas recentemente [...] que ampliou as faixas de renda a serem atingidas pelos financiamentos (até R\$ 4,9 mil ou 16 s.m.de renda em S. Paulo, Brasília e Rio) podem inviabilizar a arquitetura do Sistema que tem um caráter integrado e distributivo.” (MARICATO, 2005)

Ainda em 2004 é aprovada a Lei 10.931/04⁴⁶ que dispõe sobre o patrimônio das incorporações imobiliárias e outras operações de crédito imobiliário⁴⁷. De Iniciativa do Ministério das Cidades, do Ministério da Fazenda e de empresários ligados ao financiamento, construção e comercialização da moradia de mercado, esta lei buscava dar segurança jurídica e econômica ao mercado privado frente à alta inadimplência.

Outra iniciativa para ampliar o mercado privado foi a Resolução nº 3259 do Conselho Monetário Nacional em janeiro de 2005, que alterou o direcionamento de recursos captados pela poupança por entidades integrantes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE, tornando desvantajoso para os bancos a retenção de recursos da poupança privada, e passando a ser mais interessante investi-lo em atividade produtiva.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, instituído pela Lei 11.124 de junho de 2005 - que cria também o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS - volta-se à população de menor renda e incorpora, para além da própria habitação, as ideias de acesso à terra e de sustentabilidade. O Sistema obedece aos princípios norteadores da PNH, priorizando, para seus investimentos, áreas dotadas de infraestrutura, inseridas na malha urbana e terrenos de propriedade do Poder Público.

Tendo como agente operador a Caixa Econômica Federal e como agentes financeiros, promotores e técnicos o Banco Central do Brasil, o Conselho Monetário Nacional, além de secretarias, conselhos e fundos estaduais e municipais de habitação, o SNHIS possui como fontes de recursos o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, e o Fundo

⁴⁶ Alterando o Decreto-Lei nº 911 de 1969, as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

⁴⁷ Letras de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário.

Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, este constituído, dentre outros recursos, por recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS e por dotações do Orçamento Geral da União - OGU.

Estes recursos devem ser destinados à aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social, arrendamento de unidades habitacionais ou produção de lotes urbanizados, produção de equipamentos comunitários e regularização fundiária dentre outros. Também podem ser efetuados, por chamada pública, repasses a entidades privadas sem fins lucrativos, cujos objetivos estejam em consonância com os do Fundo.

Para aplicação dos recursos do FNHIS, Estados, Distrito Federal e Municípios, devem: i) constituir fundo, com dotação orçamentária própria; ii) constituir conselho⁴⁸ que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantido o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de 1/4 (um quarto) das vagas aos representantes dos movimentos populares; iii) apresentar Plano Habitacional de Interesse Social, considerando as especificidades do local e da demanda; iv) e, antes de tudo, firmar termo de adesão ao SNHIS. O SNHIS busca, deste modo, agregar, além de mais recursos do OGU, recursos de Estados e municípios, somando subsídios que ajudem a oferecer mais moradias.

O SNHIS também financia a produção autogestionária - “Produção Social da Moradia” e seus benefícios, além das quotas para idosos, deficientes e famílias chefiadas por mulheres, incluem subsídios financeiros, suportados pelo FNHIS e destinados a complementar a capacidade de pagamento das famílias, que só usufruirão do benefício uma única vez.

“O longo e difícil processo de aprovação do Fundo [...] revela, ainda, a resistência aos subsídios como componente estrutural da política habitacional. De todo modo, a partir de 2004 os subsídios vão se tornam parte integrante da PNH.” (ELOY, COSTA E ROSSETTO, 2013, p. 10)

Em janeiro de 2007 é lançado o **Programa de Aceleração do Crescimento – PAC**, com grandes investimentos previstos para o setor de infraestrutura social e

⁴⁸ Vide a Medida Provisória 2220/01 que criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, e o sistema de Conselhos e Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais de Habitação e Habitação de Interesse Social.

urbana. O investimento total previsto para o período entre 2007 e 2010 era de R\$ 657,4 bilhões, com participação significativa, de mais de 30% do investimento total, destinado ao Financiamento Habitacional para Pessoa Física. Ao final 2010 o PAC havia atingido uma execução cerca de 68% do investimento total previsto.

Previsto na Lei que estruturou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, o **Plano Nacional de Habitação**, o PLANHAB, foi aprovado em **2008** pelo Conselho das Cidades. Coordenada pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, a elaboração do plano ficou a cargo de uma consultoria formada pelo consórcio do Instituto Via Pública, FUPAM-LABHAB-FAUUSP e Logos Engenharia, observado o processo participativo.

Ancorado em um cenário propício, de elevação expressiva do volume de crédito e investimentos no setor habitacional, o Plano pretendeu a estruturação da política habitacional em longo prazo, a partir de quatro eixos: i) modelo de financiamento e subsídios; ii) política urbana e fundiária; iii) desenho institucional; iv) cadeia produtiva da construção civil voltada à habitação de interesse social. Coube então ao PLANHAB propor estratégias e plano de ação capazes de garantir o equacionamento da questão da habitação no período estabelecido – até 2023 – a partir de vários cenários possíveis, entendendo que são fatores básicos para a garantia de acesso à moradia digna: a) capacidade de ampliação e disponibilização de terra urbanizada bem localizada; b) estratégias de estímulo à cadeia produtiva da construção civil e; c) fomento ao desenvolvimento institucional dos agentes envolvidos no setor habitacional, especialmente os setores públicos.

O Plano incluiu os subsídios do OGU e do FGTS como fundamentais para o enfrentamento do déficit habitacional, identificando 5 grupos de atendimento: o 1º formado por famílias com renda abaixo da linha de financiamento, que necessitariam recursos públicos institucionais a fundo perdido para seu atendimento, representando uma necessidade de quase 17 milhões de domicílios até 2023; 3 grupos intermediários, formados por famílias que possuem condições de acessar financiamento, desde que subsidiado através de recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE, FGTS e/ou OGU, somando uma necessidade de mais de 14 milhões de unidades no mesmo período; e um 5º grupo, formado por famílias que têm capacidade de obter financiamento no mercado sem subvenção, com uma necessidade de 200 mil domicílios entre 2008 e 2023 (ELOY, COSTA E ROSSETTO, 2013, p.11).

Entre as estratégias importantes definidas pelo PLANHAB, estão: ampliar os recursos não-onerosos para habitação de interesse social; ampliar recursos do FNHIS para urbanização e regularização de assentamentos precários; criar uma Carta Subsídio para agilizar a política de subsídios; desonerar a produção da habitação de interesse social; agilizar os procedimentos de aprovação de empreendimentos habitacionais; homogeneizar normas e exigências relativas a habitação de interesse social; modernizar os processos produtivos e capacitar mão-de-obra envolvida; explicitar os papéis e melhorar o desempenho do setor público; garantir o controle social na implementação da política; instituir sistema de informações, de monitoramento e cadastro único; e, dentre muitas outras, dimensionar a terra necessária a produção de habitação de interesse social.

Além disso, o PLANHAB organizou cinco linhas programáticas juntos às quais estão reunidas ações a serem desenvolvidas. O plano identificou ainda, considerando aspectos relacionados ao dinamismo econômico e população, 11 distintas tipologias de municípios, com diferentes necessidades, a partir das quais se distribuem os produtos habitacionais.

O lançamento em abril de 2009 do **Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV** - colocou em curso parte das diretrizes e ações previstas no PLANHAB, com novos patamares de investimentos públicos para o setor habitacional: uma previsão no Plano Plurianual 2008-2011 de R\$ 34 bilhões com impacto direto na alavancagem do setor da construção civil.

Em **março de 2010**, a segunda fase do programa **PAC 2** reforça ainda mais o papel estratégico do setor habitacional e da construção civil como vetores de desenvolvimento econômico do país, absorvendo o Programa Minha Casa, Minha Vida e ampliando as previsões de investimentos para os próximos anos: previsão preliminar do PAC MCMV para o período 2011-2014 foi de R\$ 278 bilhões para produção e financiamento habitacional, urbanização de assentamentos precários. A evolução histórica das principais políticas públicas de habitação no país pode ser representado na figura abaixo:

Figura 4 – Linha do Tempo das Políticas Públicas no Brasil

LINHA DE TEMPO DAS PRINCIPAIS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO BRASILEIRAS						
IAPÍ's e IAPC's	CASA POPULAR	SFN/BNH/COHAB's	EXTINÇÃO SFN/BNH/COHAB's	PAR/PSH Programas isolados através da CEF	MINHA CASA MINHA VIDA – 1ª FASE	MINHA CASA MINHA VIDA – 2ª FASE (PARTE DO PAC2)
						
1933	Até 1964	1964	1986	2004	2009	2010/2011
Enfrentamento econômico; Desoneração de trabalhadores/empresários; Lei do Inquilinato; Modelo de provimento vinculado à sustentação ideológica, através da casa própria.	Centralização de recursos; Clientelismo.	Produção em larga escala; Isolamento dos conjuntos; Alavancamento de empresas da construção civil – sustentáculos do governo; Em 1971, passa aos estados os financiamentos populares.	Crise dos anos 80, impede a continuidade do sistema extinto em 1986.	Os financiamentos retomam fôlego em 1995; O PAR é instituído em 1999; Em 2003, criação do Ministério das Cidades; Instituição PNH (2004); Prioridade ao atendimento de rendas abaixo dos 5 S.M; SNHIS e FNHIS – 2005; PLANHAB – 2008.	Lançado após a crise de 2008 buscava conter possíveis repercussões da situação internacional - manter os níveis de emprego.	PAC reforça o papel estratégico do setor habitacional e da construção civil absorvendo o Programa Minha Casa, Minha Vida e ampliando as previsões de investimentos.

Fonte: A autora.

2.2 Explicando o Programa Minha Casa, Minha Vida

Lançado no contexto da crise financeira internacional de 2008, o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV - conforme vários autores⁴⁹ buscou, de modo pretensamente anticíclico, conter possíveis repercussões da situação internacional mantendo investimentos no setor da construção civil capazes de gerar e manter os níveis de emprego.

O Programa Minha Casa, Minha Vida apresentou como meta de sua primeira fase a construção e entrega de um milhão de unidades, uma expectativa dobrada na segunda fase, onde a meta seria de dois milhões de unidades habitacionais. Os recursos destinados a este programa podem ser divididos em dois núcleos: i) o primeiro que utiliza recursos do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR - e do Orçamento Geral da União – OGU - para oferta de habitação às famílias com renda

⁴⁹ Vide Krause, Lima Neto e Balbim (2013, p.2) e Eloy, Costa e Rosseto (2013, p.11).

de até três salários mínimos; ii) o segundo núcleo utiliza recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS – para subsidiar o acesso ao financiamento de unidades ofertadas pelo mercado para famílias com rendas de até 10 salários mínimos⁵⁰ (ELOY, COSTA E ROSSETTO, 2013, p.11).

Para o acesso à habitação por famílias com renda bruta de até três salários mínimos, o Programa propôs a aquisição de empreendimentos na planta, através do FAR, Fundo de Arrendamento Residencial. Este atendimento foi disponibilizado para capitais, regiões metropolitanas, municípios com mais de 100 mil habitantes, e, de acordo com o déficit habitacional, também para municípios entre 50 e 100 mil habitantes, ou ainda municípios com altas taxas de crescimento populacional.

Nesta modalidade, a União libera recursos para diferentes regiões do território nacional e solicita apresentação de projetos, a partir do que construtoras expõem suas propostas às superintendências regionais da CAIXA, podendo fazê-lo em parceria com Estados, municípios, cooperativas, movimentos sociais ou independentemente. A CAIXA, a partir daí, contrata a operação, acompanha a execução da obra pela construtora, libera recursos conforme cronograma e, concluído o empreendimento, realiza a sua comercialização.

São priorizados Estados e municípios que ofereçam maior contrapartida financeira, infraestrutura para o empreendimento, terreno, desoneração fiscal, menor valor de aquisição das unidades habitacionais, e ainda regiões que recebam impacto de grandes empreendimentos ou tenham sido atingidas por catástrofes. Duas tipologias habitacionais são oferecidas: a casa térrea, de no mínimo 35 metros quadrados, e o apartamento, de área mínima de 42 metros quadrados.

Além de “engendrar ações que facilitem a execução dos projetos (por exemplo, medidas de desoneração tributária), realizar aportes financeiros ou de bens economicamente mensuráveis (especialmente doação de terrenos), e estabelecer ações de caráter urbanístico [...], definindo como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) as áreas onde serão produzidos os empreendimentos” (KRAUSE, LIMA NETO E BALBIM, 2013, p.2).

De modo a viabilizar a realização dos empreendimentos dentro dos limites estabelecidos, cabe aos Estados e municípios, o cadastramento da demanda, a realização do “trabalho social” e a seleção das famílias, para as quais o pagamento

⁵⁰ O Programa com o tempo desvinculou do salário mínimo, fixando os valores das faixas entre R\$ 1.600,00 até R\$ 5.000,00.

da prestação irá equivaler a 10% da renda bruta mensal (com parcela mínima de R\$ 50,00) distribuídas em um prazo total de 10 anos na primeira fase, (reduzido posteriormente para 5% da renda ou R\$ 25,00).

O atendimento de famílias com renda acima de três e de até dez salários mínimos, priorizadas a faixa de até seis salários mínimo (faixa de até R\$ 3.275, conhecida como Faixa 2.) se dá pelo financiamento às empresas do mercado imobiliário que atuem na produção de habitação popular. Utilizando-se de recursos do FGTS, esta modalidade atenderá capitais⁵¹, regiões metropolitanas, municípios com mais de 100 mil habitantes, e, em casos específicos, também municípios com população entre 50 e 100 mil habitantes.

O Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – CCFGTS (com forte participação da União) libera recursos para diferentes áreas do território nacional, a partir do que construtoras apresentam projetos de empreendimentos às superintendências regionais da CAIXA, que, após análise prévia, autoriza lançamento e comercialização do mesmo. Completada a análise, é assinado o contrato de financiamento à produção. Durante a obra a CAIXA concede financiamento aos mutuários e o montante financiado pelos mesmos é abatido da dívida da construtora. Concluído o empreendimento, a construtora entrega as unidades aos mutuários.

Para as **construtoras** o financiamento é de até 100% do custo de construção com liberação antecipada de até 10% do custo total de obras ou valor do terreno. Para assinatura do contrato é necessária a comprovação de 30% de comercialização das unidades ou 20% de unidades financiadas pela CAIXA aos adquirentes finais. A liberação dos recursos se dá conforme as etapas de execução da obra. A taxa de juros para a construtora é de 8,0% ao ano mais TR, com prazo de pagamento de até 24 meses após a conclusão da obra. Os empreendimentos são enquadrados em função do valor, não havendo especificações relativas à padronização, no entanto tamanho máximo do empreendimento é de 500 unidades habitacionais⁵².

⁵¹ Para as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal o valor máximo do imóvel era de R\$ 130.000, 00 (alterado em 2011 para R\$ 190.000,00), para municípios com mais de 500 mil habitantes e demais capitais municípios limítrofes o valor é de R\$ 100.000,00, enquanto para os demais municípios é de R\$ 80.000,00.

⁵² Há inúmeros casos de diversos “módulos” vizinhos que perfazem empreendimentos muito maiores.

O **beneficiário** pode procurar as construtoras ou, para obtenção da Carta de Crédito, diretamente as agências da CAIXA. As modalidades de financiamento incluem aquisição de imóvel novo (nunca habitado), construção, aquisição de terreno e construção, e imóvel na planta. As taxas de juros ao beneficiário variam conforme a faixa de renda, de 5% até 8,16% ao ano, existindo dois modelos de amortização (SAC e SACRE). O prazo de financiamento é de 25 anos para até 6 salários mínimos e de 30 anos para rendas maiores.

Além destas modalidades o Programa Minha Casa Minha Vida prevê operações em parceria com associações e cooperativas para **habitação urbana e rural**. Para habitação urbana o financiamento beneficia famílias com renda de até três salários mínimos mensais, organizadas de forma associativa através de entidades sem fins lucrativos, como cooperativas e associações. Nesta modalidade a definição do recurso disponível para cada região é feita pelo Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social – CCFDS. A partir daí as entidades apresentam seus projetos às superintendências da Caixa (podendo haver parcerias com Estados e Municípios), que, após análise, envia ao Ministério das Cidades onde serão selecionados os projetos beneficiados. Já a habitação rural beneficia famílias de agricultores com renda anual de até R\$ 7.000,00 também organizadas de forma associativa. Ainda existe a possibilidade de crédito associativo para infraestrutura, como outra modalidade do Programa.

Nas diferentes modalidades de financiamento, os empreendimentos apresentados pelas construtoras são analisados e contratados pela CAIXA, instituição bancária e agente fiscalizador das políticas habitacionais brasileiras, que recebe os recursos alocados pela União, e verifica as condições do projeto arquitetônico, do orçamento, do cronograma físico-financeiro e também o valor de mercado das unidades⁵³.

Na **segunda fase**, em 2011 (regulamentada pela Lei 12.464/11), foram disponibilizados além dos recursos iniciais, mais de 23 bilhões de reais em recursos públicos, destes, 16 bilhões de reais (transferências da União para o Fundo de

⁵³ São auferidos 33 itens que relacionam-se ao porte do empreendimento, ao terreno e localização, a cota de implantação, taludes, desníveis e contenções, ao pé-direito, a acessibilidade, a privacidade, a impermeabilidade, a cobertura, a sustentabilidade, ao estacionamento e a segurança (NASCIMENTO e TOSTES. In: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/12.133/3936> acesso em 16/07/2014).

Arrendamento Residencial), 500 milhões de reais para o Fundo de Desenvolvimento Social, 2 bilhões de reais para o Fundo Garantidor da Habitação e mais de 5 bilhões de reais do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social -BNDES para obras de infraestrutura. As faixas de renda foram atualizadas: a) Faixa 1: Renda de até 1.600 reais (100% financiados: população de baixa renda ou em situação de necessidade, reassentamentos de favelas, áreas de risco, etc., em parceria com governos Estaduais e Federais; b) Faixa 2: Renda de até 3.100 reais e; c) Faixa 3: Renda familiar de até 4.900 reais (atualizado para imóveis de até 130 mil reais).

Os valores foram novamente atualizadas. O Decreto 7.825/12 aumentou o limite de renda para financiamentos exclusivamente da segunda faixa de renda do programa, que passou de R\$ 3,1 mil para R\$ 3,275 mil. A primeira faixa continuou com limite de até R\$ 1,6 mil e a terceira com limite de R\$ 5 mil. O decreto também alterou o valor máximo dos imóveis. Nos municípios integrantes das regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal, o limite de valor dos empreendimentos para contratação passou para R\$ 190 mil.

A Lei Federal 12.424/01 incluiu na política de habitação uma série de instrumentos jurídicos e políticos, como a definição de regularização fundiária, demarcação urbanística (instrumento em que o poder público demarca área identificando os moradores através de cadastro.), e da legitimação de posse (ato de reconhecimento da posse demarcada que constitui título de registro da posse no cartório de registro de imóveis - após cinco anos pode ser convertida em propriedade, as Zonas Especial de Interesse Social – ZEIS (área específica definida no plano diretor com requisitos específicos para ordenação do solo), dentre outros instrumentos, além de tratar das questões do registro e do acesso à propriedade imobiliária.

Os resultados econômicos do programa são impressionantes⁵⁴: de 2009 a 2012 mais de 1,8 milhões de unidades habitacionais foram contratadas e 1,3 milhões de unidades habitacionais construídas o que representa mais de 70 % das transações imobiliárias do país, um crescimento estimado do Produto Interno Bruto em 0,078% ao ano e 0,2 % nos 4 anos somente com o Programa. Resultou na criação de 246 mil empregos diretos e 229 mil indiretos, gerando meio milhão de empregos, com previsão mais de 1 milhão em 4 anos e o aumento geral no consumo

⁵⁴ Dados da Fundação João Pinheiro, Fundação Getúlio Vargas e o trabalho de Shimizu, J. Y., *Projeção dos impactos do Programa Minha Casa Minha Vida*. Ed. UFMG, Cedeplar, 2012.

das famílias em 0,238% ao ano. A construção civil teve um aumento adicional de 3,75 % nos anos 2010 e 2011 (somente com a produção habitacional) não englobando os investimentos com infraestrutura e saneamento e os efeitos econômicos indiretos⁵⁵.

Tabela1 – Unidades Contratadas PMCMV - Dados da Revista Brasileira de Habitação, 2012

	RF	UNIDADES CONTRATADAS	UNIDADES ENTREGUES	META	ENTREGUES (%)
	até 1.600,00	483.211	210.896	400.000	52,72
PMCMV 1	até 3.100,00	375.294	308.808	400.000	77,20
	até 5.000,00	146.623	52.689	200.000	26,34
	até 1.600,00	267.487	6.399	1.600.000	0,53
PMCMV 2	até 3.275,00	492.928	275.054	600.000	45,84
	até 5.000,00	76.130	10.186	200.000	5,09

O modelo da política habitacional consolidado pelo PMCMV opta pela propriedade como forma de acesso à moradia, excluindo alternativas de provisão previstas no Plano Nacional de Habitação (ELOY, COSTA E ROSSETTO, 2013, p.13).

Para, além disso, a definição de tamanho e de tipologia, especifica os tipos de moradia e o perfil doméstico considerado:

⁵⁵ Conforme dados atualizados do Governo Federal, o programa alcançou a contratação de 2.863.384 unidades habitacionais no país. Fonte: Portal Planalto com informações do [Ministério das Cidades](#) acesso em 26/06/2015.

Tabela 2 - Especificação empreendimentos PMCMV

ESPECIFICAÇÕES EMPREENDIMENTOS PMCMV PARA FAIXA DE RENDA FAMILIAR ATÉ R\$1.600,00	
CASAS Valor entre R\$ 37.000,00 e R\$ 48.000,00	APARTAMENTOS Valor entre R\$ 41.000,00 e R\$ 52.000,00)
Sala /1 dormitório para casal e outro para 2 pessoas/cozinha/área de serviço (externa)/circulação/banheiro.	Sala /1 dormitório para casal e outro para 2 pessoas/cozinha/área de serviço/banheiro.

Fonte: Caixa Econômica Federal, 2009.

Existe outra preocupação que se relaciona a defasagem da determinação dos valores abrangidos pelas diferentes faixas de atendimento do programa: “A chamada ‘faixa 1’. Em 2009, o valor era de R\$ 1.395, o que equivalia precisamente a 3 salários mínimos; em 2012, o valor de R\$ 1.600 equivale a 2,57 salários mínimos [...]” (KRAUSE, LIMA NETO E BALBIM, 2013).

Deve-se ainda atentar que o programa “[...] inclui unidades de até R\$ 500.000,00 o que se pode considerar algo escandaloso para a o perfil de renda da sociedade brasileira [...] ajudando algumas empresas que adquiriram terras (por ocasião da abertura de capital na Bolsa de Valores) a tirar projetos das prateleiras” (MARICATO, 2009).

Estas distorções refletem-se mais gravemente na faixa 1: Em 2015, foram contratadas apenas 3,66% moradias para faixa 1 e apenas para contratos firmados em 2014. Na prática, deixou de contratar moradias para o público que mais necessita do programa.

2.3 Conclusões do capítulo

A retomada da história das políticas públicas voltadas à resolução das necessidades habitacionais no Brasil permite a compreensão e reflexão sobre as políticas atuais e sobre as inúmeras necessidades ainda não superadas.

Até 1930 não existiram investimentos do Estado brasileiro em habitação e as ações (leis/normas/incentivos fiscais) foram de clara segregação social, refletida, obviamente sobre o espaço, iniciando-se as recorrentes dicotomias centro-periferia e legal-ilegal nas cidades brasileiras.

É bastante interessante que estas primeiras ações regulatórias que repercutiram sobre habitação tenham colocado em marcha uma série de discussões

mais amplas sobre a condição de vida dos trabalhadores, como com relação ao acesso à infraestrutura, ao transporte, as demais facilidades da vida urbana, uma discussão que perdura até hoje quando se discute planejamento urbano e sustentabilidade. Estando inter-relacionadas solução de habitação e planejamento, só passaram a ser vistas sob o mesmo holofote, ou antes, com o frustrado projeto da Fundação Casa Popular e muito recentemente com o Estatuto das Cidades.

No período Vargas a política de habitação caracterizou-se como uma política de resposta econômica, uma política que difundiu a casa própria como uma alternativa de enfrentamento ideológico, uma política que concebeu o financiamento da produção habitacional vinculado aos recursos previdenciários, portanto, propositiva, mas altamente conservadora quanto ao modelo de provisão baseando em conjuntos mais distantes (dado o preço da terra), reproduzindo a dicotomia espacial iniciada por normas e regulamentos anos antes. Muitas das estratégias deste período ainda estão presentes na resolução dos projetos e implantação da habitação social no Brasil, como desafios não superados. As consequências também não são diferentes com relação à produção da cidade, do tecido urbano, das descontinuidades, dos elevados custos de infraestrutura e de deslocamento.

Cerca de vinte anos depois, o Sistema Financeiro de Habitação/Banco Nacional de Habitação volta a implantar uma política habitacional de prevalência econômica e incentivo empresarial, cujas aplicações de recursos desconsideravam a qualidade das moradias, da infraestrutura e da localização, produzindo conjuntos habitacionais isolados e precários. Mas, apesar de não ter respondido a muitas das necessidades dos mutuários, esta política, que privilegiou obras urbanas e edifícios de apartamentos para alta renda, foi capaz de alavancar diferentes grupos de empresas do setor da construção, um dos sustentáculos políticos do governo à época. As prioridades do SFH tiveram impacto importante na configuração das cidades brasileiras e na elevação dos preços dos imóveis.

A partir de 1988, compreender a história das políticas de habitação no Brasil significa percorrer um intrincado de leis, medidas provisórias e toda sorte de institutos jurídicos que nos levam a concretizar um sistema complexo, que quer dar conta de muitos aspectos antes ignorados, mas que, ao mesmo tempo, constrói uma impossibilidade de visualização completa das ofertas, critérios e agentes envolvidos. Essa dificuldade se faz para a sociedade, para as prefeituras e para os agentes econômicos.

Não obstante, com relação à história das políticas habitacionais no Brasil, o mais importante capítulo foi, sem dúvida, escrito pela Constituição Federal, ao enfrentar a questão que durante tantos anos foi pedra angular na resolução do problema habitacional - a propriedade. A Carta Constitucional não só estabelece a submissão da propriedade ao cumprimento de sua função social, mas vai além disponibilizando os instrumentos, depois amparados também no Estatuto da Cidade, para que se fizesse cumprir esta função social. Em período de descentralização, recai, contudo, sobre os municípios a responsabilidade e a viabilização desta que seria a maior revolução em termos de acesso a habitação – condições de acesso à terra e implementação desta política urbana proposta.

Pode-se ainda perceber através desta trajetória, a descontinuidade das políticas que levaram a suspensão de investimentos durante períodos significativos: entre o esvaziamento da Fundação Casa Popular em 1945 e a criação do BNH em 1964 são quase duas décadas; e entre a extinção do BHN em 1986 e a retomada de financiamentos estruturados sob forma de programa até 1995 são nove anos. Estes períodos ampliaram um déficit sempre crescente a ser atendido quando da retomada das ações.

Também se pode inferir que a retomada destes investimentos, muitas vezes, estava respaldada em fatores externos à necessidade específica de atendimento ao déficit habitacional. As políticas públicas de habitação no Brasil *responderam*: i) a necessidade de expansão das áreas privilegiadas das cidades (interesses imobiliários); ii) a necessidades ‘sanitárias’ através da retirada das famílias em áreas de ocupação irregular das áreas próximas de moradia das classes mais abastadas para áreas mais distantes (das mais distintas formas e nos mais diversos períodos); iii) a necessidade de geração de empregos; iv) a necessidade de ativação econômica em períodos de crise; v) a necessidade política de buscar apoio entre distintos grupos de poder/influência política, econômica e social, variável em função da ideologia predominante.

Existem mudanças entre as diferentes políticas adotadas ao longo dos anos, no entanto, existem muitas *permanências*, uma vez que as estruturas burocráticas resistem a grandes e rápidas mudanças. Uma destas permanências é o financiamento das políticas habitacionais pelos fundos dos trabalhadores, IAPs e depois FGTS, ainda hoje principal respaldo financeiro dos programas.

Orbitam sobre as políticas de habitação, múltiplos interesses e interfaces. Também se refletem claramente sobre os processos, aspectos ideológicos e a necessidade de amparo ao pensamento político dominante, bem como a compreensão preponderante sobre formas de morar e a distinção entre classes.

Sobre as políticas de habitação no Brasil perdura a cultura de lucro, a partir de financiamentos públicos, privilegiando os empresários da construção civil, a quem interessa destinar boa parte dos recursos para as faixas mais lucrativas. Sempre justificado pelo número de empregos gerados e pelo aquecimento econômico, essas empresas reiteram equívocos, que pela falta também de controle pelo poder público, resultam na baixa qualidade no atendimento das faixas que mais precisam de moradia. É importante ressaltar que a forma de atuação destas *empresas* - pela falta de qualidade de projetos, materiais, acabamentos e cumprimento de prazos e previsões de custos - e a relação que estabelecem com os recursos públicos e seus agentes fiscais, percorrem processos de corrupção, que em nome de seus próprios e privados interesses, levam a desvio de recursos públicos, a costuras e atrelamentos políticos.

Em mais de setenta anos de políticas públicas de habitação foram acumulados análises, saberes técnicos e científicos, mas que não são capazes de mudar práticas políticas consolidadas, ou, para, além disso, alterar a mobilização dos interesses envolvidos na continuidade deste modelo de especulação fundiária e imobiliária o que nos leva a repetição dos mesmos equívocos históricos, como a falta de uma política de proximidade com as realidades locais e regionais.



CAPÍTULO 3

O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA E A ARTICULAÇÃO DOS ATORES

3 O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA E A ARTICULAÇÃO DOS ATORES

Neste capítulo trataremos a relação do conceito de *ator* com a ideia de constituição de território, iremos ainda referir a classificação e os tipos de atores políticos, discorrendo sobre os atores sintagmáticos – atores que realizam um programa ou projeto. Para o alcance de seus *objetivos*, os atores sintagmáticos (que explicaremos a seguir) elaboram *estratégias*, que irão requerer a mobilização de recursos e meios, bem como a consideração do contexto - espaço e tempo – onde irão se desenvolver suas ações.

A análise da atuação de cada um dos atores envolvidos na realização do Programa Minha Casa, Minha Vida procurará definir contextos, clarear objetivos, estratégias e recursos mobilizados, através de levantamentos gerais e de entrevistas.

O principal destes atores é o Estado. O capítulo percorrerá definições gerais e princípios estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 relativos ao Estado brasileiro, de forma particular o Princípio Federativo, que, no Brasil, se efetiva através da cooperação e distribuição de competências entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Sobre *programas habitacionais*, por exemplo, União, Estados e Municípios podem legislar e atuar, constituindo-se, deste modo, competência comum entre os entes federados. O capítulo ainda distingue Estado, governo e administração pública, de forma a esclarecer seus limites e responsabilidades.

Serão examinadas as atuações com relação ao Programa Minha Casa, Minha Vida, dos governos federal, estadual e municipais. De modo mais específico, introduzindo o estudo de caso, serão verificadas as atuações dos atores sintagmáticos envolvidos no programa, governos, empresas e outras formas de organização social, nos municípios da área em estudo, Passo Fundo, Marau e Carazinho, a partir das entrevistas realizadas.

O objetivo deste capítulo, a partir da identificação dos atores envolvidos no Programa Minha Casa Minha Vida, é desvendar suas estratégias, a forma como organizam a consecução de seus projetos, a interferência destas atuações no resultado implementado nos municípios, atribuindo (ou não) características locais e regionais à política nacional.

De forma preliminar à análise desenvolvida no capítulo, importante considerar a evolução das inter-relações estabelecidas por estes atores (tomados como categoria genérica) na realidade e na cidade brasileira, onde atuaram de modo complementar os interesses capitalistas de mercantilização da própria cidade – terra e habitação – e os de apropriação irregular do solo urbano. Nesta convivência papel fundamental foi desempenhado pelo Estado, articulador dos interesses entre a especulação fundiária, a produção imobiliária e a concessão de obras e serviços públicos (SANTOS JUNIOR, CHRISTOVÃO E NOVAES, 2011, p.11).

Do ponto de vista da evolução legislativa, uma série de normas pós Constituição de 1988 e, especificamente, o Estatuto da Cidade (aprovado em 2001) propõem uma ruptura neste processo histórico de apropriação mercantil da terra e da cidade, ao possibilitar uma política redistributiva do uso e ocupação do solo. No entanto:

“[...] foram poucos os planos que avançaram no adequado rebatimento territorial de diretrizes e instrumentos vinculados à afirmação da função social da propriedade, o que evidencia, [...] a fragilidade das estratégias de desenvolvimento urbano estabelecidas [...]” (SANTOS JUNIOR, CHRISTOVÃO E NOVAES, 2011, p.15)

O recente ciclo de mercantilização imobiliária, alavancado por circuitos financeiros internacionalizados, encontram espaço favorável junto à lógicas e práticas específicas da realidade brasileira: o clientelismo⁵⁶, o patrimonialismo⁵⁷, corporativismo⁵⁸ e empresariamento urbano⁵⁹, têm ignorado a experiência dos corpos técnicos e relegado os espaços de participação, enfraquecendo a administração pública e o planejamento como um todo (SANTOS JUNIOR, CHRISTOVÃO E NOVAES, 2011, p.14).

Esses processos revelam os interesses organizados em relação a cidade, atores em processo político de negociação a partir de suas capacidades e

⁵⁶ Atuação “casuística” do Estado e convivência com irregularidades, o que pode se dar através do assistencialismo e da prevalência dos interesses privados sobre os interesses públicos.

⁵⁷ De empresários e instituições voltadas para os ganhos privados relacionados a cidade.

⁵⁸ Através da manipulação e ocupação dos espaços de participação e da patrocínio de causas particulares.

⁵⁹ Agentes econômicos e políticos buscam transformar as cidades em projetos especulativos. Burocracia, corpo técnico e espaços de participação são substituídos por assessorias técnicas vinculadas aos chefes do executivo. Ver também *Marcelo Lopes de Souza. Mudar a cidade: uma avaliação crítica do Planejamento e Gestão Urbanos*. O autor qualifica estes processos/intervenções como *tendências empresarialistas*, transitando em projetos e programas liberais e de modelos de parceria público-privado.

‘*empoderamentos*’ - tessitura política que conforma o território urbano brasileiro e que interfere grandemente na implementação das políticas de habitação⁶⁰, constituindo-se pressupostos da análise a seguir.

3.1 Abordagem preliminar sobre atores

Considerando território a construção definida a partir da relação de forças e poder que se estabelece entre distintos grupos de interesses⁶¹, este trabalho busca a identificação dos atores sociais envolvidos e/ou afetados pela política nacional de habitação, investigando sua atuação com relação à mesma e o modo pelo qual suas estratégias se espacializam.

Raffestin (2011) citando Greimas, distingue dois tipos de atores coletivos: i) os que realizam um *programa*, combinando toda espécie de elementos e integrando capacidades múltiplas para ‘produzir’ uma ou várias coisas – os *sintagmáticos*; ii) e aqueles sem integração num processo programado – os *paradigmáticos*, como por exemplo a população de um dado país, coleção de seres humanos, que podem representar um trunfo sobre o qual se busca a dominação.

Estes atores organizados podem apresentar finalidades *simples*, quando desejam atingir um único objetivo, ou *complexas*, quando estes objetivos forem múltiplos. O Estado geralmente possui um grande número de objetivos ou finalidades. A realização dos objetivos dos atores pressupõe estratégias, elementos a serem convocados para alcançá-los e que fazem parte de um plano ou projeto. As estratégias, entretanto, pressupõe a mobilização de recursos ou meios (meios financeiros, militares, discursos, trabalho, produtos) – constituídos de energia e informação (RAFFESTIN, 2011, p. 37 a 43).

⁶⁰ Constatam diferentes autores, a política habitacional “(. . .) vêm demandando cada vez mais recursos, seja em função do aumento dos custos das obras e dos terrenos (. . .), seja em função da necessidade crescente de subsídios (. . .)”, em um ciclo vicioso e insustentável, que drena recursos sem melhorar de forma significativa a qualidade de vida “(. . .) uma vez que os seus beneficiários, apesar do acesso a uma moradia, continuam excluídos da educação, do trabalho e das oportunidades que a urbanização possibilita para o desenvolvimento coletivo” (DENIZO, 2013, p.14). Segundo FARAGE (2014), além disso, “(. . .) o déficit em 2008 era de 5,3 milhões de famílias e hoje é de 5,8 milhões (. . .) Nessa política só ganham as construtoras.”

⁶¹ Norberto Bobbio (1998: 933 e seguintes) distingue definições substancialistas, subjetivistas e relacionais do poder, sendo o mesmo seja identificado com uma coisa que se usa para adquirir outros bens, com a capacidade de um sujeito alcançar certos efeitos, ou com uma relação entre dois sujeitos que implica a possibilidade de um deles obter do outro um comportamento determinado. O poder político consiste, assim, originariamente, na possibilidade de impor pela força, aos indivíduos membros de um grupo social (da cidade, ou polis), a adoção de um determinado comportamento.

Também para Rosière (2003) o conceito de *ator* vincula-se a indivíduos ou estruturas capazes de elaborar, expressar e traduzir “intenções em atos”. De acordo com o autor, a nova geografia foi a responsável pela superação dos conceitos de habitantes, produtores e sujeitos, pela noção de atores. Assim, do ponto de vista da geopolítica, ator é “[...] toda entidade que elabora representações territoriais e práticas espaciais, que expressam essas representações [...] e agem sobre o espaço, estruturando redes e territórios” (ROSIÈRE, 2003). Os atores agem sobre o território interagindo de forma permanente com outros atores através de confrontações, de rivalidades e de competições, mas também de sinergias, de alianças e de trocas.

O espaço e o tempo são suportes, contextos nos quais estas relações se desenrolam, mas constituem-se, concomitantemente, em recursos e, deste modo, assim como os atores paradigmáticos, espaço e tempo são trunfos. O espaço, marcado pela finitude, antecede a ação humana:

“[...]o plano da expressão, constituída por superfícies, distâncias e propriedades, e a outra é plano do conteúdo, constituído pelas superfícies, distâncias e propriedades reorganizadas, que têm seu significado dado pelos atores sociais. Dessa forma, em estreita relação com o espaço real, há um espaço abstrato, simbólico, ligado à ação das organizações. É de certa forma o espaço relacional ‘inventado’ pelos homens e cuja permanência se inscreve em escalas de tempo diferentes do espaço real ‘dado.’” (RAFFESTIN, 2011, p.43 e 44)

Em qualquer análise relacional tempo e espaço devem ser considerados juntos, pois se combinam como parte da estratégia dos atores, um cenário-conjuntura que pode representar restrição ou benefício para diferentes atores e seus interesses.

Todos os atores são animados pelas representações territoriais⁶², que precedem e justificam parte importante de suas ações. A representação pode relacionar-se à análise racional ou às emoções, como pode também ser produzida por uma intenção. As representações territoriais podem vincular-se a um aparelho de Estado, a uma elite regional, a uma “população”, a um partido político, ou mesmo a um indivíduo.

⁶² Concepção elaborada por Lefebvre (1974) e adotada por geógrafos como Yves Lacost e O’Tuathail, as representações territoriais, para estes, diferenciam-se das práticas territoriais,

A representação mais simples está focada sobre o território, podendo relacionar-se as suas fronteiras, a sua organização territorial ou a capital da qual o território é dotado. O nome, a mudança do nome ou o mapa também podem ser considerados representações. As representações expressam não somente uma visão de território, mas “visões de mundo”, abarcando, neste caso, vastos territórios, porções do planeta, “zonas” menos precisas, mais gerais (ROSIÈRE, 2003, p. 286). A representação denota o compartilhamento de ideias e o reconhecimento de uma imagem.

Os atores não se diferenciam somente em função de suas representações, mas também em função de sua relação com o espaço, em função de suas práticas espaciais: formas de controle social ou de fortalecimento da homogeneidade dos grupos (ROSIÈRE, 2003).

A atuação dos atores econômicos e públicos, em sinergia ou em oposição, estimulam, interferem ou proíbem as práticas espaciais dos cidadãos, de forma que estas tendem a ser mais heterogêneas nas democracias do que nos regimes totalitários, onde o uso do espaço é muito mais regulado.

Classes ou grupos socioculturais se distinguem por suas práticas espaciais. As questões fundiárias e culturais interferem fortemente nas relações de vizinhança e na apropriação do espaço urbano, variando em função do pertencimento a este ou a aquele grupo, existindo bairros e áreas de identificação de determinados grupos ou classes e espaços de entrelaçamentos (bairros centrais ou nodais) onde os distintos grupos se cruzam⁶³: “[...]a exclusão dos mais pobres pode fazer parte das políticas municipais por vezes perfeitamente assumidas [...]a segregação tende a rarificar os espaços de encontro e os lugares de concentração de pessoas diferentes” (ROSIÈRE, 2003, p. 289).

Rosière (2003) considera o Estado, as Forças Armadas e as Igrejas como os *atores clássicos* da geopolítica, atentando para o surgimento de *novos atores*, oriundos da sociedade civil, um conjunto heterogêneo, dentre os quais se pode destacar: os partidos políticos, as ONGs, as guerrilhas, os atores econômicos e as mídias.

O autor, como Raffestin, considera a *população* categoria fundamental das problemáticas geopolíticas, que, apesar de constituir-se ator sem projeto e sem

⁶³ Ver Michel Maffesoli: O Tempo das Tribos: o declínio do individualismo nas sociedades de massa. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.

vontade única, expressa suas reivindicações por meio de estruturas representativas e por vezes “[...] se submete a projetos políticos formulados por outros” (ROSIÈRE, 2003, p. 284).

Figurando entre os atores clássicos, as *Forças Armadas* não são um ator independente, estando subordinadas ao governo e exercendo a força policial ou a “violência legítima” do Estado. Já as Igrejas se encontram envolvidas nas dinâmicas políticas, a princípio com uma atuação conservadora⁶⁴, mas que também pode ser contestadora.

Os *partidos políticos* destacam-se entre os novos atores políticos. Um partido político é um conjunto de cidadãos que se propõe, por meio de apoio popular, a exercer o poder. Os partidos possuem uma estrutura permanente e um programa, podendo vincular-se a grupos socioculturais ou classes sociais, como os partidos agrários, os ecologistas contemporâneos, os liberais (ligados aos interesses dos empreendedores), os socialistas (defensores dos interesses das classes populares) ou ainda os confessionais.

Apesar de não existirem levantamentos definitivos sobre quantas são, as ONGs apresentam uma influência crescente. Dispondo de uma organização administrativa e não possuindo fins lucrativos, as ONGs se distinguem de Estados e de empresas, no entanto, a fronteira entre ONGs e outros atores institucionais e privados é por vezes bastante tênue, existindo ONGs organizadas por governos, alegadamente independentes, mas que agem em nome dos mesmos, ONGs oriundas de governos e dependentes de seus subsídios, e ainda ONGs que dependem de um financiador principal ao qual estão ligadas por objetivos comuns. Sobre as ONGs ainda é importante examinar os seus *modos de ação*, que variam entre ações militantes, *lobbys*, assistência e prestação de informações, e suas *áreas de atuação* - humanitárias, ecológicas, de direitos políticos, etc. (ROSIÈRE, 2013, p. 313).

O papel das ONGs é de transformação social, acesso aos poderes locais, aos fatores de desenvolvimento, aos fluxos de ajuda exterior, uma pauta ampla que se associa ao poder das relações (*relation power*), ao poder do conhecimento (*knowledge power*) e a capacidade de modelar a pauta internacional (*framing power*), influenciando de maneira decisiva sobre a ação dos governos, sobre a orientação

⁶⁴ Para Max Weber as Igrejas tendem a favorecer o *status quo* social e político, o que certamente poderia ser validado no contexto europeu do século XX.

das políticas estatais e sobre a ação de outros atores e, deste modo, interferindo na configuração dos espaços e dos territórios. (ROSIÈRE, 2013, p. 313)

Dentre os *atores econômicos* (empresas, instituições financeiras internacionais, máfias) alguns se associam mais às questões territoriais, como as empresas ligadas à exploração de recursos naturais, do que outras, como as financeiras, que ponderam menos em termos de território. Algumas empresas exercem importante papel político, articulando-se ao poder para conservar suas vantagens, ou derrubando governos que colocam em risco seus interesses. De forma indireta empresas ainda podem influenciar mídias com o objetivo de criar ou modificar representações territoriais. (ROSIÈRE, 2003, p. 316)

As grandes empresas transnacionais são atores importantes das relações internacionais, tão poderosas quanto muitos Estados, por seus orçamentos muitas vezes superiores a estes, sendo responsáveis por quase metade do comércio mundial de produtos (ROSIÈRE, 2003, p. 316)

As multinacionais verdadeiramente transnacionais são raras, existindo forte conexão entre estas empresas e seus países de origem, onde se concentram os dirigentes e as decisões estratégicas, revelando-as como personificações de uma nova forma de imperialismo, na compreensão de Rosiére (2003).

A transferência de tecnologia e a diminuição do número de empregos nos países de origem, através de empreendimentos conjuntos entre multinacionais e empresas do país onde se instalam (*joint-ventures*), têm levado aos países sede também uma série de preocupações.

Consideradas muito recentemente como atores, as *mídias* são tidas como um quarto poder (além dos três poderes clássicos: executivo, legislativo e judiciário). Muitas vezes controladas por outros atores, econômicos (grupos industriais ou financeiros) ou políticos (Estado, partido ou Igreja), as mídias, por formarem opinião, difundem representações e transmitem ideologias, são ferramentas que asseguram a ligação entre os atores do jogo político e as populações.

De acordo com a Conferência da Unesco quanto aos direitos dos povos (Paris, 1990) *povo* (ou *população*, ator paradigmático) possui tradição histórica comum, identidade racial ou étnica, homogeneidade cultural, unidade linguística, afinidades religiosas ou ideológicas, territórios próximos, vida econômica comum, e goza da garantia de autodeterminação, como complementa o direito internacional.

A definição de povo⁶⁵ relaciona-se a definição de nação. A definição alemã considera nação como uma população que tem critérios objetivos comuns, como língua, religião, história, território, etc. confundindo-se com a ideia de “povo”. A definição francesa baseia-se no desejo de indivíduos livres e iguais, independentes, unidos por necessidades afins, de possuir uma vida em comum, ressaltando a ideia do pacto que une o indivíduo à nação. O conceito que melhor distinguiria povo — entidade que não tem projeto - e nação, seria a de um povo que formulou um projeto geopolítico e que deseja se dotar de um Estado.

3.2 Atores Sintagmáticos

Os múltiplos atores sintagmáticos envolvidos na consecução do Programa Minha Casa, Minha Vida se organizam para alcançar seus objetivos específicos de modos diferentes, em distintos compassos, pois possuem eles mesmos tipos diversos de estruturas, mais lentas, como as do Estado e Governos, e mais ágeis e voláteis, como as dos empresários. Serão apresentados os desempenhos dos governos federal, estadual e municipais, na construção e no desenvolvimento do Programa, e, introduzindo o estudo de caso, verificada a atuação dos atores sintagmáticos nos municípios em análise.

3.2.1 Estado

Para Thomas Hobbes (1648) o poder político se relaciona com a passagem do Estado de Natureza para o Estado Civil, quando os indivíduos renunciam ao direito de usar cada qual a sua força para depositá-la nas mãos de uma instituição autorizada. Já para Weber, o Estado é uma “empresa institucional de caráter político” e “com pretensão de monopólio da coação legítima”. Destas visões decorrem algumas características do poder político, conforme BOBBIO (1998, p. 935-937) i) a exclusividade, tendência que os detentores do poder político manifestam de não permitir a formação de grupos independentes; ii) a

⁶⁵ DALLARI (2010, p. 95-101) distingue as expressões: povo (conjunto de indivíduos que se unem para constituir um Estado, estabelecendo com este um vínculo jurídico de caráter permanente), população (mera expressão numérica, demográfica ou econômica) e nação (que indica uma comunidade com vínculos históricos e culturais, mas que se apoia em vínculos jurídicos e não se confunde com o Estado), refere também o termo cidadania, como o exercício (ou não) do poder político em um Estado.

universalidade, capacidade dos detentores do poder político tomar decisões legítimas para toda a comunidade; iii) a inclusividade, possibilidade de interferência nas atividades por uma motivação específica.

Do ponto de vista jurídico o Estado se caracteriza pela organização política *soberana* que abrange um *povo* e um *território* delimitado por leis⁶⁶, cuja finalidade é promover o bem comum, garantindo interesses individuais e coletivos, segurança jurídica, proteção dos indivíduos; da cultura e dos bens do próprio Estado. A esta organização chamada Estado cabe legislar, executar e administrar com autonomia o governo dentro de um sistema normativo vigente e próprio.

O *povo* é constituído pelas pessoas que tem um vínculo jurídico com o Estado, por nascimento, naturalização ou exercício dos direitos políticos e obrigações do País. Já o *território* é o espaço geograficamente delimitado que se vincula à jurisdição de um Estado. A *soberania* é o poder de um Estado organizar-se juridicamente e fazer valer a autonomia de suas decisões para com seu povo dentro do território delimitado. O exercício da soberania popular se dá em nome do povo e para o povo, podendo relacionar-se à República, onde é exercida em nome do povo, e à Democracia, onde o poder é exercido pelo povo.

Os Estados são atores fundamentais, mas não são únicos, nem incontestáveis. A soberania entendida como liberdade absoluta não é apenas uma questão jurídica, é também uma capacidade, que pode encontrar limites em outros Estados ou em outros tipos de atores que venham a se opor à ação do Estado, como atores transestatais - Igrejas, empresas e mídias - ou mesmo, em fenômenos transestatais, como os ecológicos, por exemplo.

O Estado também age em termos de sua influência no âmbito das organizações intergovernamentais e em função de sua capacidade de enquadramento na agenda internacional. A influência de um Estado pode ir além de seus próprios territórios, exercendo-se, por exemplo, por intermédio das grandes instituições internacionais como a ONU, o FMI ou o Banco Mundial.

Rosiére (2003) defende que noção de Estado compreende uma estrutura, uma autoridade e um território simultaneamente. Como estrutura, o Estado é

⁶⁶ Conforme DALLARI (2010, p. 95-101) é o espaço em que o Estado exerce poder de império. Segundo a autor não existe Estado sem território, sendo um dos seus elementos constitutivos, delimitando a ação soberana do Estado (princípio da territorialidade sob a qual a sob o território impera a lei de um Estado.

formado por um conjunto de instituições (entre elas, o governo, que o dirige, e a administração, que o faz funcionar) dotadas de pessoal, orçamento e funções diferentes. Essa estrutura exerce uma autoridade legítima sobre seu território. A noção de autoridade assemelha-se àquela de soberania (autoridade suprema). Mas, fundamentalmente, o Estado deveria ser a emanção do conjunto da população que vive sobre seu território (ROSIÈRE, 2003, p. 290), um conceito que se aproxima da visão de Estado-Nação, onde Estado, enquanto unidade política confunde-se com a Nação, unidade cultural.

3.2.2.1 As competências do Estado brasileiro na área de habitação

Conforme a Constituição Federal Brasileira de 1988, no Brasil, somente o governo federal exerce a soberania, a União federal tem a representação desta soberania; mas a autorização de alguns aspectos da soberania é feita pelo senado federal. Os princípios estruturantes do Estado brasileiro, dados pela Constituição Federal de 1988, são os princípios Republicano, Democrático, do Estado de Direito e Federativo.

O Princípio Republicano caracteriza um sistema onde o poder é exercido em nome do povo através da divisão dos poderes - executivo, legislativo e judiciário - dois dos quais eleitos pelo voto direto, assinalando-se a alternância do poder, a legitimação popular, a limitação do mandato, a responsabilidade e a prestação de contas. Esses poderes são independentes entre si e autônomos nos âmbitos administrativo, autorizativo e financeiro.

O Princípio Democrático⁶⁷ é garantido no Brasil por regras, estruturas, instituições que buscam assegurar a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e do pluralismo político, através da universalidade e da liberdade do voto, do sufrágio secreto, do pluripartidarismo e do direito à oposição.

⁶⁷ Vide a obra de C. B. Macpherson (1977) sobre as concepções e a evolução dos modelos de democracia nos Estados liberais citando autores como Schumpeter e Dahl o autor formula a teoria da democracia participativa como uma evolução dos modelos democráticos. Para Schumpeter a democracia é simplesmente um método concorrencial, com a intenção de manter uma classe no poder. Já para Robert Dahl a democracia é um sistema de troca de elites no poder, em uma aliança que teme o retorno da monarquia ou do estado totalitário. A Teoria Desenvolvimentista compreende a democracia como sistema de bem estar social, enquanto a Teoria da Democracia Participativa, surgida ao final da década de 60, propõe que a população tem o poder de decidir e a forma de participação.

O Princípio do Estado de Direito busca dar garantias jurídicas ao Estado e ao seu povo, através do controle dos poderes, dos direitos fundamentais e da Constitucionalidade que se relacionam à legalidade da administração, à segurança jurídica e às garantias processuais.

O Princípio Federativo denota uma forma de Estado (e não de governo), constituindo-se a federação como um pacto entre os Estados membros, que possuem autonomias, competências políticas e administrativas próprias, em um Estado Federal, que é soberano. Existem, no mínimo, dois níveis de governo, um Estadual e um Federal, cuja base jurídica é a Constituição. O Brasil adota o sistema do Federalismo de cooperação, constituído pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, com divisão de *competências*, algumas das quais são *exclusivas* - somente à União compete realizar, outras são *privativas* - a União pode delegar, outras são *concorrentes* ou *comuns* a todos os membros da federação, além de algumas exclusivamente municipais.

Conforme o artigo 18 da Constituição Federal, a organização político-administrativa do Estado brasileiro compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios. Assim, o Estado comporta pelo menos quatro níveis, além da possibilidade dos Estados instituírem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (art. 25 § 3º da Constituição Federal) e dos municípios instituírem entre si associações e consórcios (regulado pela Lei 11.107/05).

As competências vinculam-se ao Estado, não aos governos, pois são delegações permanentes. Aos governos cabe cumprir as obrigações constitucionalmente estabelecidas por meio de políticas a serem concretizadas através de planos e programas.

As competências destes diferentes níveis estão descritas dos artigos 18 a 36 da Constituição. No âmbito da ordenação constitucional brasileira, a estrutura de divisão de competências, também chamada de federalismo de cooperação, prevê uma relação de harmonia entre os entes federados, uma relação complexa e multiescalar.

Assim, são competências *exclusivas* da União (art. 21) aquelas que tratam da soberania do Estado, como por exemplo, dentre outras, a elaboração e execução planos nacionais e regionais de ordenação do território, de desenvolvimento econômico e social e a instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

São consideradas competências *privativas* da União (art. 22) aquelas que são específicas da União Federal, mas que podem ser delegadas a Estados, desde que por lei complementar federal. Figuram dentre as competências privativas da União a de legislar sobre desapropriações e sobre diretrizes da política nacional de transportes.

São competências *comuns* entre União, Estados e Municípios (art. 23) aquelas sobre as quais todos podem legislar e atuar, como, por exemplo, a promoção de *programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais* e de saneamento básico⁶⁸. A competência comum prevê a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, devendo-se, para isso, editar lei complementar.

O artigo 24 da Constituição Federal trata da chamada competência *concorrente*, que é aquela em que tanto União, quanto Estados e Distrito Federal podem legislar. Neste caso, a competência da União limita-se a estabelecer normas gerais, o que não exclui a competência suplementar dos Estados, que, em inexistindo lei federal, exercerão a competência legislativa plena. São de competência concorrente⁶⁹, por exemplo, as normas de direito urbanístico, sobre as quais a União estabelece as diretrizes gerais a serem complementadas pelos Estados. Já os Municípios têm competência para legislar⁷⁰ sobre normas de interesse local de forma complementar a legislação federal e estadual, no que couber e quando autorizados, como, por exemplo, normas de direito urbanístico e habitação, complementando a legislação federal e estadual (art. 30).

⁶⁸ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
(. . .)

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

⁶⁹ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

(. . .)

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

⁷⁰ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(. . .)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

A Constituição Federal de 1988 menciona de modo específico a “política urbana”, referida no artigo 182 como a “política de desenvolvimento urbano” cujo objetivo é “ordenar o pleno desenvolvimento das funções da cidade e garantir o bem estar dos seus habitantes”.

No mesmo artigo, a Constituição descreve o Plano Diretor municipal como o elemento fundamental de ordenação do território e como o instrumento básico de promoção do desenvolvimento urbano. A Constituição prevê que através deste Plano Diretor, o poder público municipal possa exigir o adequado aproveitamento da propriedade urbana por meio da progressividade do imposto ou ainda da desapropriação com pagamento através de títulos da dívida pública (artigo 182, § 4º). Esta faculdade, no entanto, não obriga o poder público municipal a promover necessariamente estes instrumentos, pois, na distribuição das competências, o município tem autonomia adotar critérios e instrumentos adequados ao seu desenvolvimento urbano.

A Constituição Federal determina ainda a obrigatoriedade da existência de Plano Diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes e para os municípios integrantes das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, áreas de interesse turístico e de empreendimentos de impacto ambiental, determinando que o plano englobe todo o território municipal⁷¹. A não elaboração dos Planos Diretores nestes municípios enquadra o prefeito municipal em crime de responsabilidade. O prazo para elaboração destes Planos Diretores encerrou-se em junho de 2008.

O município é o ente federado principal na execução da política urbana, cabendo a União, no âmbito da sua competência concorrente sobre direito urbanístico, estabelecer normas gerais por meio de lei federal que contenha: i) as diretrizes de desenvolvimento urbano; ii) os objetivos da política urbana nacional; iii) a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal; iv) os instrumentos urbanísticos e; v) a gestão desta política⁷². O Estatuto da Cidade é esta lei federal

⁷¹ Em relação das áreas de interesses turísticos e áreas de impacto ambiental a obrigatoriedade dos planos diretores pode ser verificada através do cadastro dos municípios no Ministério do Turismo e Embratur como municípios com potencial turístico, quanto às áreas de impacto ambiental, incluem-se todos os municípios que possuem reservas ou áreas de preservação permanente, rios, lagos ou lagoas, barragens ou com potencial hídrico, áreas de preservação de sítios arqueológicos e paisagens naturais.

⁷² Os planos diretores municipais devem promover a adequação não só da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, mas de uma série de normas como as leis federais e estaduais de uso e ocupação do solo, a Medida Provisória 2.220, o Código Florestal e as resoluções do CONAMA, o Código de Águas, do sistema nacional de desenvolvimento urbano e do conselho nacional de cidades, do sistema nacional de habitação e do sistema nacional de habitação de interesse social, as

exigida constitucionalmente e que deve ser aplicada pela União, Estados e municípios, ficando a execução da política urbana a cargo dos municípios.

3.2.2 Governo

Apesar de muitas vezes confundido com o próprio Estado, Governos possuem prazos determinados pelas eleições, enquanto Estados se caracterizam pela continuidade. Aparatos executivos do poder político, os Governos são responsáveis pelo destino dos Estados, sem, no entanto, substituí-los, no caso dos regimes democráticos - o que faz da análise dos sistemas políticos uma preliminar essencial (ROSIÈRE, 2003, 291).

Existe certa ambivalência entre os conceitos de Governo e de Poder Executivo, ao qual se vincula a administração. Ao Governo cabe a tomada de decisão, enquanto à administração relaciona-se a realização. O Governo desempenha uma função política e, dentro de um posicionamento político, fixa as diretrizes a serem cumpridas pela administração. No Brasil, coexistem, no Poder Executivo, funções governamentais e funções administrativas, o que dificulta uma clara e objetiva separação entre ambos. Destaca Medauar que, segundo alguns, este aparente emaranhado “[...] permite evitar um governo puramente político e uma administração puramente burocrática” (MEDAUAR, 2013, p.59).

Assim, a administração pública compreende um conjunto de atividades de Estado que auxiliam as instituições políticas de cúpula no exercício de funções de Governo, organizando a realização das finalidades públicas destas instituições, de forma a produzir serviços, bens e utilidades para a população (MEDAUAR, 2013, p.59).

A administração está sujeita aos princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade e da eficiência, como forma de garantir o estrito cumprimento da lei, condutas adequadas e voltadas ao interesse público, assim como a transparência e a efetividade.

A administração pública age de forma estruturada através de políticas públicas. Segundo AZEVEDO (2011),

resoluções do Ministério das Cidades e as decisões das conferências municipais, estaduais e federal das cidades, além de uma série de normas correlatas.

“[...] política pública é tudo o que um *governo* faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões. [...] duas características gerais. Primeiro, a busca do consenso em torno do que se pretende fazer e deixar de fazer. [...] Segundo, a definição de normas e o processamento de conflitos.” (AZEVEDO, 2011, p.17)

As políticas públicas podem ser classificadas como redistributivas, distributivas ou regulatórias. Majoritárias no Brasil, as políticas públicas distributivas têm objetivos pontuais ou setoriais geralmente relacionadas à oferta de equipamentos e serviços públicos efetivadas com recursos do orçamento público, podendo apresentar caráter clientelista (AZEVEDO, 2011, p.19 a 21).

As políticas públicas regulatórias visam criar normas para o funcionamento dos serviços ou equipamentos urbanos. Pela linguagem que apresentam, em forma de lei, os efeitos destas políticas sobre o cotidiano não são bem compreendidos. Além disso, definidas de forma global, as políticas regulatórias atingem de diferentes maneiras indivíduos de mesmo segmento social, dificultando articulações de interesses a favor ou contra as mesmas (AZEVEDO, 2011, p. 21).

As políticas redistributivas têm como objetivo redistribuir renda na forma de recursos ou de financiamento de serviços públicos. Assim, os impostos arrecadados com as classes de renda média e alta serviriam de subsídio às políticas sociais na busca por uma maior equidade. Para evitar oposição a essas políticas pelos setores penalizados, muitas vezes adota-se um modelo de política mais branda, através da aplicação direta de recursos do orçamento público, como nos casos dos “[...] programas *habitacionais*, de regularização fundiária, de educação infantil, programa do médico de família e de ‘renda mínima’” (AZEVEDO, 2011, p. 19).

O autor refere à necessidade da criação de mecanismos de coordenação entre as distintas políticas setoriais no Brasil, bem como à importância de políticas menos padronizadas, sensíveis às distinções entre regiões, entre cidades, e, até mesmo, às diferenças intra-urbanas, às quais possam se adaptar. Por outro lado, o autor pondera que a não realização de uma política é um posicionamento, podendo, também, ter consequências sobre a realidade, do mesmo modo que, a falta de planejamento e cuidado, pode gerar a sobreposição de ações de mais de um órgão público em um mesmo programa, significando desperdício e aumento dos gastos públicos (AZEVEDO, 2011, p. 23).

Há uma discussão importante, no âmbito deste trabalho, se o Programa Minha Casa, Minha Vida é um programa de Estado ou de governo. Embora os

programas se caracterizem prioritariamente como atividades de governo, cumpre ressaltar que o Programa Minha Casa, Minha Vida tem características de programa de Estado, uma vez que institucionalizado e formalizado por lei e se apresentar como uma forma de efetividade de um direito fundamental previsto na Constituição – o direito à moradia.

O gerenciamento do programa, entretanto, é uma atividade governamental. A existência de um programa na dimensão do PMCMV deve ser efetivamente executado em consonância com as diretrizes de plano nacional democraticamente elaborado (Plano Nacional de Habitação). Assim, se a execução do programa estiver em consonância com as diretrizes das leis e do plano nacional de habitação, configura-se como um programa de Estado.

3.2.2.1 Governo Federal

A União, através do governo federal tem a competência e é responsável pela definição das políticas nacionais de habitação e de suas diretrizes, cuja execução deve ser compartilhada com estados e municípios. As ações do Governo Federal a serem descritas abaixo se encadeiam, articuladas em sequência, interligadas a partir de um objetivo principal declarado que é a resolução das demandas habitacionais, colocada como prioridade de governo a partir da Política Nacional de Habitação - PNH em 2004.

Dentre os objetivos, também expressos no documento, e que acabaram por assumir papel fundamental, estão a geração de emprego e renda e os fatores econômicos vinculados, menos importantes no contexto de 2004, mas prioritários no contexto de crise e desaceleração econômica a nível mundial nos anos seguintes, aspectos que se transformaram em prevalentes no lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV em 2009.

Deste modo, definidos os objetivos da PNH, poderíamos compreender que cada uma das ações subsequentes, se configurou em estratégia de aproximação à estes, mobilizando recursos federais das mais diferentes ordens: financeiros, humanos, políticos e jurídicos. Cada uma das ações, no entanto, necessitou também o estabelecimento de estratégias próprias e meios específicos para sua materialização, como passaremos a ver a seguir.

Em 2004 o governo federal lançou a Política Nacional de Habitação - PNH. Este lançamento expressa a preocupação com a questão habitacional e traz como objetivo a universalização do acesso à moradia digna. As estratégias a serem utilizadas, seriam: a inserção dos assentamentos precários, a democratização do acesso à terra urbanizada e o fortalecimento do papel do Estado na gestão habitacional. A PNH ainda propunha a ampliação da produtividade, como forma de incentivar a geração de emprego e renda, ampliando a participação da construção civil no PIB.

Já como instrumentos ou meios para alcançar os resultados pretendidos, a PNH propõe a criação do Sistema Nacional de Habitação (SNH), estruturado em dois subsistemas: o de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o de Habitação de Mercado. Outros instrumentos previstos são o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação e o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), que fará o planejamento necessário à execução da PNH, transformando-se, deste modo, em estratégia fundamental para a consecução dos objetivos desta política.

Editada em 2004, a Lei 10.931, sobre o patrimônio das incorporações imobiliárias, tinha como objetivo ampliar a participação da iniciativa privada na produção habitacional, trazendo este importante setor econômico para negociações de forma a envolvê-lo nas políticas de habitação. A estratégia utilizada foi a própria elaboração da lei, cujo conteúdo, como visto no capítulo anterior, ampliava a segurança do mercado privado frente à inadimplência. Os meios/recursos utilizados foram negociações e articulações entre o Ministério da Fazenda e empresários ligados ao financiamento, construção e comercialização da moradia de mercado.

Importante na edição desta lei foi o movimento de entendimento, aproximação dos interesses do governo com os interesses da iniciativa privada vinculada à construção civil: para os empresários a edição da lei representou o alcance de um objetivo *per se*, enquanto para o governo representou uma estratégia importante para a implementação da política habitacional, viabilizando interesses dos parceiros em razão da carência de recursos públicos para investimentos.

Em 2005, a Resolução nº 3259 do Conselho Monetário Nacional, com o objetivo de ampliar o mercado privado de habitações, impulsionando o investimento dos bancos em práticas produtivas, torna inconveniente a manutenção de aplicações na poupança privada. Uma estratégia importante do governo para estancar a

especulação improdutiva e ampliar as inversões na produção. O recurso mobilizado foi a própria resolução e as negociações necessárias para chegar à ela.

Ainda em 2005, com a finalidade de atendimento às necessidades habitacionais da população com menor renda são criados o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e FNHIS. Dentre as estratégias adotadas a partir do Sistema estão os repasses a entidades privadas sem fins lucrativos, cujos objetivos estivessem em consonância com os do FNHIS. Foram designados como agente operador a Caixa Econômica Federal e como agentes financeiros o Banco Central do Brasil, o Conselho Monetário Nacional, além de secretarias, conselhos e fundos estaduais e municipais de habitação. As fontes de recursos estabelecidas para este atendimento foram: o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS (composto principalmente pelo Fundo de Desenvolvimento Social - FDS e do Orçamento Geral da União - OGU).

Para acessar os recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, os entes federados interessados, Estados e Municípios, deveriam constituir fundos, conselho e editar plano de habitação de interesse social, além de termo de adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS. As exigências do governo, constituem-se estratégia para estruturar, nos diferentes níveis, ‘capacidades’ de gestão, como requeridas pela PNH, ademais de envolver parceiros, controlar a execução e compartilhar responsabilidades, sem simplesmente distribuir recursos.

O Sistema serviu de base para a elaboração do Programa Minha Casa Minha Vida em 2009, pois este repete em muito as estruturas e o modelo previstos pelo SNHIS.

Ainda em 2005 o governo federal, investe meios na consecução de seu objetivo de resolução das demandas habitacionais, disponibilizando um grande orçamento para o financiamento habitacional - cerca de R\$ 10 bilhões, soma nunca prevista para esta finalidade, para o que necessita também adequar o aparato técnico da Caixa Econômica Federal, na distribuição destes recursos⁷³ entre Estados, Municípios, empresas e pessoas físicas diretamente. Portanto, além dos

⁷³ As ações que se relacionam ao que redundaria no PMCMV, se estruturaram neste momento em múltiplos programas habitacionais - PSH, PAR, e outros - hoje institucionalizados e organizados sob um único nome e regulação.

recursos financeiros, toda uma estrutura técnica e administrativa foi mobilizada. Importante também observar que a Caixa Econômica Federal, apesar de se constituir como uma empresa pública, é uma instituição financeira, e, deste modo, entra como parte na execução desta política, mas também tem seus próprios objetivos financeiros, lucros a serem alcançados, regras a partir das quais deve atuar e responsabilidades pelas quais responde como qualquer instituição do mercado financeiro⁷⁴.

Em 2008 é lançado o Plano Nacional de Habitação – PLANHAB, cujo objetivo estabelecido era planejar e estruturar e a política habitacional a longo prazo, de forma a equacionar o problema do déficit habitacional até 2023, articulando programas e ações entre os três níveis de governo e os demais agentes sociais afetos ao setor habitacional, além de ampliar o espaço do setor na agenda municipal.

As estratégias propostas pelo PLANHAB para alcançar estes objetivos no prazo determinado, foram: ampliar e disponibilizar terra urbanizada bem localizada; estimular à cadeia produtiva da construção civil; desonerar a produção; agilizar os procedimentos de aprovação; modernizar os processos produtivos e capacitar mão-de-obra; fomentar o desenvolvimento institucional, especialmente os setores

⁷⁴ Desde 2009 a Caixa Econômica Federal – CAIXA atingiu um crescente lucro financeiro, decorrente em muito da carteira de financiamento habitacional. Nos anos de 2011, 2012 e 2013, a Caixa foi o banco que mais cresceu no Brasil. Conforme dados do Governo Federal em 2011 a CAIXA atingiu um lucro de R\$ 5,2 bilhões, com avanço de 37,7% em relação ao exercício de 2010. A carteira imobiliária apresentou saldo de R\$ 152,9 bilhões em dezembro de 2011, aumento de 41,1% em relação ao registrado no ano anterior. *Foram liberados R\$ 80,1 bilhões para habitação, valor 5,5% superior ao contratado em 2010.* Os financiamentos tiveram crescimento de 15,7% no total de R\$ 67,8 bilhões, dos quais R\$ 36,4 bilhões foram realizados com recursos da poupança (SBPE) e R\$ 31,3 bilhões com do FGTS. Além disso, foram destinados R\$ 7,5 bilhões para subsídios e R\$ 4,9 bilhões em arrendamentos residenciais e repasses. Em 2012 o lucro da CAIXA foi de R\$ 6,1 bilhões, 17,1% acima do lucro de 2011. Neste ano 6,7 milhões novos clientes foram conquistados, levando o total de correntistas a 65,2 milhões em dezembro de 2012. A carteira de crédito cresceu 42%, com contribuição importante do crescimento da carteira específica para aquisição de imóveis, que subiu 34,6%, somando R\$ 205,800 bilhões. Em 2013 o lucro líquido foi de R\$ 6,7 bilhões. Um crescimento de 19,2% sobre o resultado do ano anterior. As contratações do crédito habitacional atingiram o valor recorde de R\$ 134,9 bilhões no ano, valor 26,4% acima do de 2012. *No âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, a Caixa contratou R\$ 49 bilhões, totalizando 692,9 mil unidades habitacionais.* Em 2014 o lucro líquido foi de R\$ 3,4 bilhões. Em relação ao primeiro semestre de 2014, um crescimento de 7,9%. O segmento habitacional representou 55,0% do total da carteira de crédito, com saldo de R\$ 303,5 bilhões, alta de 27,3% comparada ao mesmo período do ano anterior. No primeiro semestre de 2014, destaque para as contratações com recursos CAIXA/SBPE: R\$ 35,8 bilhões, alta de 19,2% em comparação ao primeiro semestre de 2013. *No âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, foram contratados R\$ 16,4 bilhões no período, com o total de 210,4 mil unidades habitacionais. Desse valor, 32% foram destinados a famílias com renda de até três salários mínimos.* A taxa de inadimplência da Caixa se manteve entre as mais baixas do país em 2012, em torno de 2,08% de empréstimos não pagos com mais de 90 dias de vencimento.

públicos; garantir o controle social; instituir sistema de informações e cadastro único (já previsto na PNH); ampliar os recursos não-onerosos para habitação de interesse social (ou seja, os subsídios); ampliar recursos do FNHIS para regularização de assentamentos, dentre outros.

Além de diagnóstico, princípios e critérios sobre os quais deveria se organizar a política habitacional brasileira, o PLANHAB previu que os recursos para a realização das ações seriam oriundos do Orçamento Geral da União - OGU e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS.

Finalmente em 2009 é lançado o Programa Minha Casa, Minha Vida com o objetivo expresso da criação de empregos, em primeiro lugar, seguido da solução do problema social e também econômico representado pelo déficit habitacional. O Programa Minha Casa Minha Vida, deste modo, coloca em curso ações previstas pelo PLANHAB, por um lado, e, por outro, afasta-se dos critérios técnicos estabelecidos pelo próprio PLANHAB⁷⁵.

Os investimentos públicos para o setor habitacional alcançam uma previsão no Plano Plurianual 2008-2011 de R\$ 34 bilhões com impacto direto na alavancagem do setor da construção civil. Percebe-se que o programa habitacional como um todo passa a representar uma estratégia econômica fundamental para alavancar o crescimento do país e ampliar os postos de trabalho, minorando impactos da crise internacional.

Em março de 2010, a segunda fase do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 2 vem reforçar o papel estratégico do setor habitacional e da construção civil como vetores de inclusão social e desenvolvimento econômico do país, ampliando as previsões de investimentos para os próximos anos (a previsão preliminar para o período 2011-2014: R\$ 278 bilhões para produção e financiamento habitacional e urbanização de assentamentos precários).

A universalização do acesso à moradia digna, *objetivo* expresso da Política Nacional da Habitação – PNH, que aguardava sua materialização através de um estruturado programa habitacional, acaba por se consolidar como uma *estratégia* para alavancagem dos índices econômicos, vinculando-se a toda uma gama de interesses privados, mas também políticos.

⁷⁵ Como referido no trabalho de Krause. Lima Neto e Balbim (2013).

Outro aspecto importante diz respeito à estruturação administrativa necessária à implementação do Programa, que se constituem em meios necessários e capacidades decisórias envolvidas.

Em nível federal, além das estruturações mais amplas, no Ministério das Cidades, existe uma Secretaria de Habitação⁷⁶, dividida em três departamentos: Departamento de Produção Habitacional; Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica e Departamento de Urbanização de Assentamento Precários, dentre os quais se dividem também a responsabilidade de implementação de diferentes programas e ações, cabendo ao Departamento de Produção Habitacional as ações vinculadas ao PMCMV. As ações deste departamento compõem-se de convênios com Estados e Municípios, detalhando condições de enquadramento e burocracia necessários à destinação de recursos.

A política habitacional implementada é avaliada como uma política distributiva de lógica setorial (DENIZO, 2013), no entanto, pode-se aferir que, para além desta classificação, trata-se de uma política multifacetada com fortes impactos na economia e que vincula-se a interesses que extrapolam (apesar de abarcarem) os frutos sociais e políticos, reafirmando o papel do Estado no capitalismo globalizado de incentivo à produção, através de diferentes ações e instrumentos, o que neste caso, inclui políticas sociais capazes de alavancar os setores produtivos.

O Programa Minha Casa Minha Vida é um programa amplamente subsidiado e “[...] dependente das prioridades conjunturais do governo [...]” e, portanto, sujeito às sortes da conjuntura econômica global e seus rebatimentos na economia nacional e sujeito, ainda, ao próprio entendimento político do governo (DENIZO, 2013).

⁷⁶ A qual ficam também vinculados: **i) recursos do FNHIS destinados ao** Programa Moradia Digna (Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários e Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social), ao Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, a Habitação de Interesse Social – HIS, a Ação Provisão Habitacional de Interesse Social, a Ação Provisão Habitacional de Interesse Social - Modalidade: Assistência Técnica, a Ação Apoio à elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social – PLHIS, a Ação de Apoio à Produção Social da Moradia; **ii) recursos do OGU destinados ao** Programa Moradia Digna (Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários), ao Habitar Brasil BID - HBB, ao Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H, ao Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH, ao Projetos Prioritários de Investimentos - PPI (Intervenções em Favelas); **iii) recursos do FGTS destinados a** Carta de Crédito Individual, a Carta de Crédito Associativo, ao Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público - Pró-Moradia, ao Programa de Apoio à Produção de Habitações, ao Programa Especial de Crédito Habitacional ao Cotista do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - Pró-cotista, ao Programa de Financiamento de Material de Construção – FIMAC; **iv) recursos do FAR destinados ao** Programa de Arrendamento Residencial - PAR; **v) recursos do FDS destinados ao** Programa Crédito Solidário; **vi) recursos do FAT destinados aos** Projetos Multissetoriais Integrados – PMI.

O Programa na sua execução, não está em consonância com muitas das diretrizes do Planhab e apresenta distorções quanto a aplicação e alocação dos recursos para conter o déficit habitacional, especialmente para as populações de baixa renda, o que, com visto no item anterior, não é um programa, nestas condições, que reflete uma política de Estado, mas de governo.

3.2.2.2 Governo Estadual

Compete aos governos estaduais, no âmbito das competências constitucionais, quanto à habitação, tanto a promoção de programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, quanto a cooperação com a União e os Municípios.

O Estado do Rio Grande de Sul teve sua Secretaria de Habitação - SEHAB criada no ano de 2001, pelo então Governador Olívio Dutra, posteriormente o primeiro Ministro das Cidades. Esta Secretaria foi estruturada em três departamentos fins: o Departamento de Produção Habitacional, o Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamentos e o Departamento de Cooperativismo, além de outros departamentos administrativos e auxiliares, destacando-se o de Relações Comunitárias. A esta Secretaria ficaram vinculados o espólio da extinta COHAB/RS e alguns cargos em extinção à ela relacionados.

Diferentes governos ampliaram ou enxugaram as funções desta secretaria, estando em alguns momentos responsável também pela Empresa Metropolitana de Planejamento - METROPLAN, tradicionalmente vinculada à Secretaria de Planejamento, e em outros, responsável por empresas de infraestrutura, como a Companhia Riograndense de Saneamento – CORSAN, mudando a denominação para SEHABS Secretaria de Habitação e Saneamento, sempre dependendo do entendimento da abrangência da questão habitacional e também das negociações políticas na distribuição de cargos e funções a cada alteração de governo.

Apesar destas mudanças, e de mudanças de nomes, tanto da secretaria, quanto de seus departamentos, a estrutura básica dos três departamentos fins foi mantida de 2001 a 2014. Neste período de quatro governos a autonomia da secretaria foi preservada.

O papel desta secretaria com relação ao Programa Minha Casa, Minha Vida, no entanto, foi principalmente, de intermediação política, incrementando em apenas

três mil reais o valor repassado pelo governo federal para cada unidade habitacional. Para cada convênio firmado com municípios, no entanto, havia a necessidade de mobilização de pessoal para análise do processo do convênio, com relação a aspectos jurídicos e técnicos. Além disso, para assegurar a aplicação dos recursos, era necessária a realização de vistorias posteriores, que implicavam a mobilização de recursos e funcionários.

O verdadeiro beneficiário destes convênios era o próprio governo do Estado, no sentido dos ganhos políticos alcançados junto aos municípios – tanto com relação a resposta às demandas das forças políticas organizadas (atores sintagmáticos), quanto junto à população, pois havia mais a demonstração de interesse reuniões e acordos em torno de uma necessidade local, entretanto, sem efetividade da execução. A Secretaria de Habitação e Saneamento do Estado foi extinta no início do ano de 2014.

3.2.2.3 Governo Municipal

São competências *comuns* entre União, Estados e Municípios (art. 23) aquelas sobre as quais todos podem legislar e atuar, como, por exemplo, a promoção de *programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais* e de saneamento básico⁷⁷. A competência comum prevê a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, devendo-se, para isso, editar lei complementar.

O artigo 24 da Constituição Federal trata da chamada competência *concorrente*, que é aquela em que tanto União, quanto Estados e Distrito Federal podem legislar. Neste caso, a competência da União limita-se a estabelecer normas gerais, o que não exclui a competência suplementar dos Estados, que, em inexistindo lei federal, exercerão a competência legislativa plena. São de competência concorrente⁷⁸, por exemplo, as normas de direito urbanístico, sobre as

⁷⁷ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(. . .)

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

⁷⁸ Art. 24 Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

(. . .)

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

quais a União estabelece as diretrizes gerais a serem complementadas pelos Estados. Já os Municípios têm competência para legislar⁷⁹ sobre normas de direito urbanístico de interesse local de forma complementar a legislação federal e estadual, no que couber e quando autorizados (art. 30).

Os municípios tem a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e a execução da política urbana, o que inclui a política de habitação no âmbito do território do município. A execução da política de habitação, salvo exceções, decorre dos recursos públicos disponibilizados pela União e em consonância com as políticas do governo federal. No quadro atual, compete aos governos municipais criar condições para a execução das políticas federais como alocação de áreas, elaboração do cadastro, infraestrutura, contrapartidas e elaboração de planos diretores, criação de secretaria e conselho de habitação e de habitação de interesse social, em uma política de cooperação, mas extremamente depende dos recursos federais.

Dos municípios estudados, por força da legislação federal e da necessidade de acesso a recursos, todos possuem secretaria municipal de habitação e o conselho municipal de habitação. Marau é o único município sem plano diretor aprovado. Os processos de aprovação e alteração dos planos diretores, bem como a atuação dos conselhos seguem a lógica das práticas clientelistas e do pequeno estímulo à participação popular, como percebido nas entrevistas realizadas.

3.3 Análise das entrevistas

Neste item serão apresentadas e analisadas as entrevistas realizadas para este trabalho, a partir das quais, como referido na introdução do capítulo, serão verificadas as atuações de governos, empresas e outras formas de organização social em Passo Fundo, Marau e Carazinho. Estas entrevistas foram desidentificadas e re-identificadas segundo municípios e categorias genéricas de

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

⁷⁹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(. . .)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

atores – governo municipal, empresário, sociedade civil. Incluídos na categoria ‘governo municipal’: agentes políticos, como secretários, prefeitos e vice-prefeitos, e técnicos concursados. Os ‘empresários’ entrevistados relacionam-se às atividades do PMCMV em basicamente dois setores: construção civil e mercado imobiliário. E, agrupados como ‘sociedade civil’, temos presidentes de associações de moradores e representantes em conselhos municipais (não vinculados ao governo municipal).

As entrevistas observaram uma estrutura proposicional básica, mas, em diversos momentos, seguiram caminhos distintos em função das respostas dos entrevistados. A proposta das entrevistas era desvendar as atuações e as relações que estabelecem entre si, a partir do PMCMV, os diferentes atores, e como este programa alterou objetivos e estratégias dos mesmos.

Em uma primeira análise geral foram consideradas todas as entrevistas, independentemente das categorias ou municípios a que os atores pertenciam, montando-se um quadro geral referente à percepção dos entrevistados a respeito do PMCMV, seus aspectos positivos e negativos, questões relativas à especialização do programa e ainda uma primeira abordagem sobre as relações que se estabelecem entre os atores.

A segunda análise se dá a partir das categorias de atores e busca identificar, de forma mais clara e específica, os objetivos e estratégias dos atores frente ao PMCMV.

Consideradas todas as entrevistas é possível estabelecer um panorama quanto à percepção dos entrevistados relativa ao PMCMV, seus aspectos favoráveis, inconvenientes, espaciais e conexões entre atores.

Os entrevistados referiram como aspectos positivos do PMCMV questões econômicas abrangentes, considerando-o como um “[...] um programa econômico com efeitos no social [...] aquece a economia [...] as empresas tem mais trabalho [...]” (entrevistado 4 – empresário Passo Fundo).

Fazem alusão a capacidade de gerar mais oportunidades para empresas, ampliar oportunidades de empregos e a aumentar a renda das famílias, o que, segundo algumas percepções, repercute em outras dimensões socioeconômicas:

“[...] bem estruturado pelo governo naquele momento de crise econômica mundial com o objetivo de criar novos empregos [...]além de aquecer o mercado imobiliário, propiciar casa própria a juros mais baratos, o que estava por trás dele é justamente é a criação de

empregos [...]mesmo porque *um dos requisitos do PMCMV é que o imóvel seja novo* [...]além de facilitar em termos de juros para uma faixa que normalmente tinha mais dificuldade para adquirir imóveis [...]” (entrevistado 12 - empresário Carazinho) (grifo nosso).

“[...]tem bairro que é um canteiro de obras ... tem serviço para todo mundo [...]um pedreiro hoje e ganha 1500, 2000 por mês, um pedreiro bom ganha 5 mil ... melhora o comércio, melhora tudo ...” (entrevistado 5 – sociedade civil organizada Passo Fundo).

Existe confiança com relação ao programa, quanto a forma como está estruturado e na capacidade do operador, a Caixa:

“Foi um passo muito importante para as construtoras é um filão de mercado [...]no momento que tu assina um projeto todo mês tem dinheiro disponível no caixa [...]capital de giro [...]” (entrevistado 9 – empresário Marau).

“Hoje tem mais segurança quanto ao pagamento, quanto a seriedade da Caixa, do governo federal, não há dúvidas nenhuma [...]hoje, se o governo quiser, nestas casas que o pessoal paga 50, 80 reais, em 60 dias retira, em 90 dias vai a leilão [...]” (entrevistado 4 – empresário Passo Fundo).

Além da importância das consequências econômicas e estruturais do PMCMV, as mudanças sociais e urbanas são identificadas:

“[...]hoje só não tem moradia quem não quer. Hoje, a pessoa que quiser fazer uma casa no meio de um bairro consegue. Estes projetos foram muito importantes, tanto o Minha Casa Minha Vida como outros pela Caixa [...]de 2009 para cá, as pessoas moravam em casebres ... dava um vendaval, caia na beira de um rio, o telhado arrancava ... a qualidade de vida ... até a educação dos filhos...a gente via casa que tinha um cômodo [...]melhorou a questão social: isto melhorou muito” (entrevistado 5 – sociedade civil organizada Passo Fundo).

Verifica-se que o acesso a uma condição melhor de moradia se sobrepõe às questões de acesso a outros benefícios da vida urbana e, além disso, a relevância dada à aquisição da ‘casa própria’ eleva o conceito do programa junto aos entrevistados:

“Eu vejo positivamente. A gente vê que melhora muito o padrão de vida, pois o juro é muito baixo, as pessoas conseguem ter suas casas em um padrão de vida muito melhor que tinham antes [...]deu

um desenvolvimento urbano muito bom, o padrão dos bairros melhorou, o padrão de vida melhorou muito” (entrevistado 6 – sociedade civil organizada Passo Fundo).

“[...]diminuiu muito a procura por aluguéis ... o preço dos aluguéis acabou baixando muito ... o que antes era uma busca violenta, se alugava por dois, três salários mínimos [...]agora tu encontra por 400, 500 reais [...]é perceptível a mudança na situação da vida destes trabalhadores” (entrevistado 10 – sociedade civil organizada Marau).

Apesar destes aspectos positivos, os entrevistados apontaram uma série de dificuldades na implementação do PMCMV. Dentre estas estão questões estruturais que dizem respeito, basicamente, a problemas na gestão do espaço urbano, à falta de planejamento e à não incorporação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, referindo-se a falta de previsão de áreas para expansão, a especulação imobiliária, a periferação, a falta de infraestrutura e de equipamentos urbanos.

O aporte de recursos do próprio programa gerou uma série de consequências sobre a dinâmica fundiária e urbana que acabaram por ser absorvidos sem planejamento ou preparação.

“[...]os terrenos foram encarecendo com o decorrer do tempo. Quando iniciou o programa ainda tinham áreas disponíveis. Com o tempo as áreas foram ficando mais escassas e foram sendo definidas e ocupadas. [...]Nos últimos dois anos estas áreas foram sendo totalmente ocupadas. Não só as construtoras como os empreiteiros e proprietários foram construindo casas. [...]Terrenos que valiam 10, 20 mil reais hoje valem 60, 70 mil reais. [...]uma área que compraria por 100 mil o hectare hoje compra por 400 mil” (entrevistado 4 – empresário construção civil Passo Fundo).

A busca por áreas, gerada pelos financiamentos atrativos para distintas faixas de renda e diferentes modalidades do PMCMV, inviabilizou a manutenção do mesmo nível e padrão de investimentos, uma vez que contribuiu para o processo de valorização e especulação fundiária e a consequente expansão urbana:

“[...]até porque o mercado cresceu muito depois do Minha Casa Minha Vida [...]o que não acontecia há 4 anos atrás, em que haviam terrenos que eram considerado baratos. Em determinados lugares não tem mais como fazer, pois o preço do terreno passa do valor do bem total⁸⁰. A cidade não tem mais disponibilidade de terrenos [...],

⁸⁰ O entrevistado refere-se ao valor previsto pela Caixa para o financiamento total: terreno e construção.

quando abriu o Minha Casa Minha Vida, os terrenos que estavam vazios, muitos deles, foram comprados para o Minha Casa Minha Vida [...] antes não ficava tão na periferia. Nos últimos anos o mercado imobiliário está empurrando para a periferia [...]antes se conseguia bairros mais centralizados para construir, hoje não se consegue mais, levando todo o programa para a periferia [...]” (entrevistado 6 – sociedade civil organizada Passo Fundo).

“[...]qualquer terreno que tu vai utilizar [...]não consegue perto do centro MCMV, pois não fecha o valor [...]está se localizando mais pra fora. Hoje, com esta faixa de 115 mil está no limite para se construir [...]consegue construir uma casa de 56 mil reais bem para fora, bem no limite da cidade. [...]Até dois anos atrás tinha apartamento de 100 mil reais, hoje sai de 140 mil pra cima” (entrevistado 11 - governo municipal Carazinho).

“[...]como houve muito fluxo de negociação, isto acabou mexendo no valor dos terrenos [...]Hoje o programa está quase se inviabilizando porque as pessoas querem usar o programa, mas não encontram terrenos que possam ser viabilizados pelo custo [...]lei da oferta e da procura [...]como aumentou a procura do terrenos principalmente mais próximos ao centro, o valor subiu e passou a inviabilizar o MCMV [...]tem terrenos mais distantes, são bairros em que tem menos segurança e tal” (entrevistado 12 - empresário Carazinho).

O planejamento da expansão horizontal das cidades envolve estudos com relação a ampliação da infraestrutura e instalação de novos equipamentos, estudos referentes à oportunidades de emprego, à mobilidade, envolve a prospecção de áreas à proteger e de áreas que não apresentam condições adequadas à urbanização, um processo de planejamento que compreende, portanto, previsão de investimentos. As entrevistas apontaram as fragilidades do planejamento⁸¹ frente à demanda gerada pelo PMCMV.

“Com certeza [...]o município não se preparou e não se planejou para isto. [...]O ponto de vista da secretaria é atender as famílias ... tendo área urbana disponível ... em alguns casos transformar áreas rurais em áreas urbanas ... isto é inevitável ... isto vai acontecer muito” (entrevistado 2 – governo municipal Passo Fundo).

Para alguns entrevistados são claras as consequências deste processo:

⁸¹ Por outro lado, o autor pondera que a não realização de uma política é um posicionamento, podendo, também, ter consequências sobre a realidade, do mesmo modo que, a falta de planejamento e cuidado, pode gerar a sobreposição de ações de mais de um órgão público em um mesmo programa, significando desperdício e aumento dos gastos públicos (AZEVEDO, 2011, p. 23).

“Alguns já foram implantados [...] agora não tem muito o que fazer [...] a não ser que não ficassem tão afastados [...] problemas viários, transportes [...] Faltam critérios [...] O critério acaba sendo o lugar mais barato [...] a área que estiver disponível [...]” (entrevistado 6 – sociedade civil organizada Passo Fundo).

Esta ausência de parâmetros tem reflexos sobre várias dimensões da vida dos beneficiários do programa, mas também sobre toda a cidade: “Os empregos estão fora ... as pessoas não trabalham aí ... voltam para dormir [...] trabalham no centro, em outros bairros” (entrevistado 5 – sociedade civil organizada Passo Fundo).

Justificada pela escassez e preço da terra, a falta aparente de critérios, mascara outra realidade: o elencar de áreas para os investimentos do PMCMV tem se dado muitas vezes a partir, não dos interesses coletivos e difusos que deveriam ser assegurados pela gestão do desenvolvimento urbano, mas sim a partir de interesses particulares⁸²:

“P: Eles (os investimentos) tem ocorrido nestas áreas já gravadas como Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS?

“R: Em algumas sim [...] outras através do interesse dos investidores [...] empreendedor tem interesse na área tal [...] e o município tem interesse em investir na área tal [...] esta tratativa foi feita na SEHAB e quando chega no planejamento é para transformar a área em ZEIS [...]” (entrevistado 3 - governo municipal Passo Fundo).

A circunstância para a tomada de decisão tem resultado sobre a qualidade dos novos espaços a serem ocupados, havendo uma clara percepção da falta de infraestrutura e condições de urbanidade:

“[...] foram criados vários núcleos ... núcleos onde criaram as casas e falta infraestrutura ... falta escola, transporte, saneamento, área de lazer ... o que acontece? [...] as crianças ficam na rua, não tem um ginásio, área de esporte [...] A escola é um grande problema ... Na região da Donária⁸³ tem 500 moradias, mil pessoas em moradias e não foi construída nenhuma escola, área de lazer [...]” (entrevistado 5 – sociedade civil organizada Passo Fundo).

⁸² Importante recordar do início deste capítulo as considerações com relação a influência exercida por empresas que, ao articular-se ao poder para conservar suas vantagens, exercem importante papel político (ROSIÈRE, 2003, p. 316).

⁸³ Em torno de 5 quilômetros a sudoeste do Centro, o Bairro Donária, parte da Região Integração 8 e 9, conta com três áreas gravadas no Plano Diretor como Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, todas no limite de Zonas de Proteção de Recursos Hídricos.

“[...]o Parque do Sol⁸⁴ também [...]ficou sem escola, sem nada e o esgoto cloacal não foi feito ... foram projetadas fossas e filtros ... fizeram uma valeta e colocaram tudo na direção do São Miguel ... na direção de uma propriedade que tem lá ... deu um monte de ações na justiça ... os projetos são bons, mas faltou ou fiscalização [...]” (entrevistado 5 – sociedade civil organizada Passo Fundo).

Superadas, ao longo da história das políticas habitacionais no Brasil, etapas e descasos, perpetua-se a exclusão espacial⁸⁵ dos mais pobres como parte das políticas públicas, onde fazer e não fazer significa assumir a segregação como condição, como parte.

“[...]mas o que foi acontecendo foi que a especulação imobiliária mandou todo mundo para longe. Ou tu tem um terreno muito pequeno ou vai morar muito longe...o que acontece é o problema da infraestrutura. Tem muitos bairros que não tem infraestrutura nenhuma [...]só que era o lugar onde a pessoa se enquadrava ... conseguiu financiamento de tal valor [...]vai ter que ter o terreno e o bem” (entrevistado 6 – sociedade civil organizada Passo Fundo).

Por exigência do programa e com recursos do próprio Governo Federal, o governo municipal, que aprovou investimentos do PMCMV em áreas sem infraestrutura e equipamentos necessários, complementa as áreas com o que já devia existir antes dos empreendimentos, como garantia de que o recurso aplicado não geraria novos ônus.

“Outra *contrapartida* que estamos fazendo é, voltando a falar da faixa 1, naquela área da Donária, que foi escolhida no Plano Diretor como área de expansão para o Minha Casa Minha Vida, estamos construindo lá uma escola de educação infantil, uma escola ensino fundamental e um *mega empreendimento* do Ministério dos Transportes, que é o Centro de Iniciação ao Esporte, de 13,7 milhões de reais, posto de saúde [...]estamos criando uma infraestrutura no entorno [...]são obras que vão impactar na área para os moradores do programa” (entrevistado 1 – governo municipal Passo Fundo) (*grifo nosso*).

Em alguns casos, ainda, o governo municipal, para além do estabelecido, oferece investimentos para infraestrutura nas áreas internas dos condomínios:

⁸⁴ A mais de 7 quilômetros a oeste do Centro, o Parque do Sol, foi um empreendimento entregue em 2010 e que esteve nos noticiários desde 2013 até 2015, sem solução para o esgotamento sanitário.

⁸⁵ Como apontado por ROSIÈRE (2003).

“R.: [...]a prefeitura fez a proposta de entrar com a infraestrutura, arruamento, tubulação, etc.’

“P: No entorno ou no condomínio?

“R: Em alguns casos, dentro do condomínio, também, dependendo da situação, porque é uma parceria que a gente faz” (entrevistado 2 - governo municipal Passo Fundo).

Para o empreendedor da construção civil, além do preço da terra, dentro deste processo de ‘auto oneração’ gerado pelo PMCMV, ainda coube gerir a diminuição do estoque de mão de obra, que elevou os preços dos salários a serem pagos, majorando os custos (ou diminuindo o lucro) da execução dos contratos firmados: “As variáveis negativas são o aumento da mão de obra, a falta de mão de obra, os prazos [...]” (entrevistado 4 – empresário construção civil Passo Fundo).

“[...]no início algumas empresas faziam casas para a Caixa por leasing através do FAR e a empresa fazia uma unidade por 37 mil reais e vendia para a Caixa. Quando surgiu o programa, com o teto de 42 mil, várias empresas se lançaram, pois houve um aumento de 5 mil reais. Ficaram só com a variável financeira e não pensaram nos outros custos. Quando começou a entrar todos estes projetos passou a faltar mão de obra. Um empregado que cobrava 1.000 reais passou a cobrar 1.500, 2.000, 3.000 reais. Como aumentou a oferta, muitas empresas passaram a contratar um volume muito grande. O que aconteceu? Faltou, subiu muito a mão de obra. O tempo (*de obra*) saltou para 24, 30 meses ... o custo - administração, guarda, etc. [...]a margem de lucro passou a cobrir os custos e até hoje não conseguiram entregar as obras contratadas neste valor ... estão (*essas empresas*) em situação difícil” (entrevistado 4 – empresário construção civil Passo Fundo).

Para as empresas maiores, com capital de giro, recurso disponível, o PMCMV exigiu ajustes no gerenciamento, mas para muitas empresas menores, inclusive as fornecedoras de material de construção, a forma de aporte de recursos (ou pagamento) da Caixa, feita por etapas, que envolviam fiscalização, preenchimento de papéis, tempo e burocracia, acabou por determinar grandes dificuldades.

“[...]o pior empecilho foi mão de obra [...]com fornecedor também teve um pouco de problema ... pois a *liberação do dinheiro da Caixa foi complicada* ... a Caixa quer o imóvel pronto ... o fornecedor de material não quer saber ... as vezes este processo demorava 30, 60 dias ... muitos não vendiam se fosse para o Minha Casa Minha Vida [...]a mão de obra [...]o pedreiro quer ganhar por semana ... não ganha por etapa de obra [...]”(entrevistado 6 – sociedade civil organizada Passo Fundo).

“[...]se a obra não tivesse totalmente de acordo com as especificações da Caixa, se tivesse faltando alguma coisa, *tranca o pagamento*, pede vistoria de novo, até deixar em ordem, leva 30, 60 dias e tinha que ficar pagando a mão de obra toda a semana. Teve alguns que começaram a fazer e quebraram, que acharam que o dinheiro ia ser liberado mais fácil e não conseguiram fazer” (entrevistado 6 – sociedade civil organizada Passo Fundo).

“[...]a questão mais negativa é burocrática, tanto na Caixa quanto nos cartórios [...]demora. *A Caixa vende dinheiro [...]quanto mais dinheiro tu deixar lá* [...]um grande problema é a demora na disponibilização dos valores [...] isso dificulta para as construtoras” (entrevistado 9 – empresário Marau).

“[...]a Caixa estava terceirizando através dos correspondentes [...]não dá para classificar de forma geral como satisfatório: a demora é grande, além do necessário ... a gente sofre [...]as vezes tem que tirar negativas três vezes [...]é um gargalo [...]não é má vontade: é algo que está se implementando” (entrevistado 12 - empresário Carazinho).

Obviamente a Caixa repassa recursos públicos, sobre os quais possui responsabilidades previstas pela lei, não sendo possível, do ponto de vista do agente operador, ignorar a obrigação de vistoriar e garantir a aplicação dos recursos repassados segundo as especificações de cada contrato. Ainda sob o ponto de vista do agente operador, o PMCMV foi exigente, ampliando demandas, requerimentos e pessoal envolvido. No entanto, apesar da confiança que vários atores demonstraram na Caixa, foram muitas as críticas quanto à burocracia e a morosidade envolvendo ainda outros atores no processo, como as Prefeituras Municipais.

“As dificuldades são bastante, ainda que o programa tem melhorado [...]ainda tem a questão da morosidade, é demorada toda a tramitação, não só na Caixa, no governo federal, mas na prefeitura também ... depende de vários agentes envolvidos, uma coisa depende da outra, depende do jurídico, do meio ambiente, do setor técnico” (entrevistado 2 - governo municipal Passo Fundo).

“Além disso, a demora é um problema. Prazo de um ano na prefeitura. Na Caixa, no mínimo, 6 meses. Todo o processo, desde o início, se quiser fazer um imóvel na planta, demora mais de um ano [...]o que fazer com a mão de obra que fica esperando? [...]muitas construtoras quebraram neste período, a maioria que trabalhou no MCMV quebrou” (entrevistado 9 – empresário Marau).

“[...]um problema é a burocracia ... para legalizar passa por todas as áreas...na prefeitura passa pela secretaria de obras, planejamento, meio ambiente, jurídico, gabinete do prefeito, enfim, toda esta

tramitação. Primeiro tem que montar todo o processo, aprovar e publicar. Depois que tu faz o empreendimento, tu volta para pegar o habite-se...tá cumprido? Não. Tem que voltar na prefeitura, CORSAN, RGE, para ver se o empreendimento está de acordo [...]quando as pessoas acham que tudo está tudo pronto [...]ainda tem que esperar mais três meses para morar. Com o empreendimento já pronto! [...]Depois de registrado tu vai averbar no cartório, mais um tempo de cartório [...]tu tens mais tempo de burocracia do que de obra. Se eu me proponho a fazer a obra em seis meses, eu levo pelo menos seis meses para aprovar” (entrevistado 4 – empresário construção civil Passo Fundo).

As exigências feitas pelo agente operador, segundo a visão de alguns entrevistados, afetou inclusive o desenvolvimento de linhas específicas do programa, como o financiamento a entidades. Em não existindo uma tradição de cooperativas habitacionais no país, e sendo inúmeras as dificuldades de formalização das mesmas, muitas desistem de atuar e não houve preocupação por parte dos atores envolvidos em estimular, orientar e apoiar a formação/formalização destas estruturas. Muitas que se formaram em função das perspectivas dadas pelo PMCMV não prosperaram pela falta de estrutura, objetivos, organização interna e etc.

“[...]Em Passo Fundo que eu saiba só tem uma (*cooperativa*) [...]No momento, nós não estamos pensando em formar cooperativa, a gente já quer pegar cooperativa que já esteja inscrita [...]” (entrevistado 2 - governo municipal Passo Fundo).

“[...]as cooperativas tem um grau muito baixo de profissionalização [...]as vezes a gente consegue a cooperativa, mas ela tem a documentação ok, ela demora para construir, demora para vir para cá, demora para colocar em prática o projeto [...]” (entrevistado 1 – governo municipal Passo Fundo).

Apesar do desinteresse em apoiar a formação de cooperativas demonstrado pelos governos municipais, na perspectiva dos mesmos, existe um grave entrave no atendimento à demanda da faixa 1 (renda variável de X a Y), que é a inexistência de empresas locais interessadas em atuar dentro dos requisitos estabelecidos para esta renda.

“[...]nós estamos isentando de ITBI o primeiro imóvel do Minha Casa Minha Vida, nós estamos prospectando ... o grande problema é que *não existem empresários que constroem no Minha Casa Minha Vida ... em Passo Fundo só existe uma empresa que constrói [...]*na faixa 1, na faixa 2 cresce um pouco mais [...]Nós não temos nenhum preconceito em relação a áreas ... nós somos parceiros de quem

quiser construir ... o problema é não tem gente disposta a construir, nem área disponível ... mesmo os investimentos de classe média alta estão ocorrendo hoje longe do centro” (entrevistado 1 – governo municipal Passo Fundo).

“[...]A Caixa tem um programa para investir, precisa de empresa, foram no Sinduscon e as empresas não se interessaram por esta faixa [...]” (entrevistado 4 – empresário Passo Fundo).

O importante questionamento com relação a falta de empresas interessadas em atuar na faixa 1, de forma mais expressiva no município de Passo Fundo, pode relacionar-se às críticas já apresentadas ao programa, como a burocracia, a morosidade e a forma de repasse dos recursos, mas também a grande atratividade das outras faixas do programa, principalmente para empresas que já atuavam dentro desta fatia de mercado, caracterizada por empreendimentos com menor número de unidades habitacionais, poucas áreas comuns e mais centralizados.

Dentre os outros problemas apontados pelos entrevistados estão: a falta de áreas públicas para a implementação de novos empreendimentos, problemas e confiabilidade do cadastro a cargo dos governos municipais, a pressão dos movimentos sociais através de novas ocupações, a qualidade das obras e o preconceito com relação aos empreendimentos do PMCMV, conforme detalhado a seguir.

Muitos municípios (e inclusive outras esferas de governo) apresentam problemas em seus cadastros de patrimônio que resultam o desconhecimento de áreas potenciais a serem utilizadas para a implementação de empreendimentos do PMCMV e, inclusive, de outros programas habitacionais: “Outra questão é que o município não tem áreas ... não tem reserva ... conseguimos doar três áreas para a Caixa [...] *que não sabíamos que era nossa*. Hoje o patrimônio está trabalhando” (entrevistado 1 – governo municipal Passo Fundo) (*grifo nosso*).

As ocupações de áreas, sejam públicas ou privadas, têm dado a dimensão do déficit ainda existente nas cidades, e resultam do entendimento que os próprios movimentos sociais possuem a respeito da maior dificuldade enfrentada na resolução deste déficit, que é o acesso à terra, a questão fundiária e a ineficiência dos governos municipais, principalmente, em dar fim à especulação: “[...]tivemos 10 novas ocupações depois que ganhamos as eleições. Temos 40 ocupações: recebemos 30. Além da lista de espera [...]Já fizemos o cadastro: tem (*ocupações*

em) áreas públicas, privadas e áreas de proteção ... a mais polêmica é a do Leonardo Ilha, que é área privada.” (entrevistado 1 – governo municipal Passo Fundo).

A qualidade das edificações entregues pelo PMCMV não era um aspecto específico abordado nas entrevistas, no entanto, foi referida em algumas situações com visões absolutamente opostas. Primeiro o que é quase um lugar comum sobre habitação de interesse social no Brasil, aponta a baixa qualidade das obras: “[...]Temos um caso recente na justiça de um prédio financiado com a qualidade dos materiais utilizados sem condição [...]foi entregue pela Caixa ... da faixa 1 [...]aparecem uns construtores que medem uma qualidade bem inferior...” (entrevistado 10 – sociedade civil organizada Marau). Segundo, um empresário entrevistado aponta a exigência de aplicação de norma (obrigação) que inviabilizaria economicamente os empreendimentos:

“[...]eles estão exigindo a norma (já em vigor) de qualidade: não vai ter como construir (. ..) como resolver a questão da acústica [...]janelas, portas, se não tem fornecedor no mercado. [...]Esta norma é ótima, mas se tivéssemos uma estrutura por trás. A Caixa diz que a responsabilidade é do construtor [...]está se isentando da responsabilidade [...]o construtor tem que fazer análise de todos os materiais.” (entrevistado 9 – empresário Marau).

Um aspecto do PMCMV que merece ser avaliado com muito cuidado, por apresentar grandes distorções e espaço para barganhas políticas, acomodação de diferentes interesses, é o Cadastro. Elemento sob responsabilidade do governo municipal que, apesar de não ser definitivo, pois ainda passa por reavaliações da Caixa, determina preliminarmente os beneficiários do programa e sua priorização.

“[...] a prefeitura, por sua vez, faz a indicação das famílias, junta a documentação e faz aqui a primeira seleção, a Caixa faz a segunda seleção pelo critério deles, liberam as famílias. Neste trabalho a prefeitura entra com o trabalho técnico social, que dá todo o suporte, acompanhamento às famílias ...” (entrevistado 2 - governo municipal Passo Fundo).

“O município tem uma demanda hoje em torno de dez mil habitações pelo menos, do que está cadastrado na Secretaria de Habitação. O *cadastro não é completamente confiável*” (entrevistado 1 – governo municipal Passo Fundo) (*grifo nosso*).

“Uma coisa que eu percebo que deveria ter uma fiscalização maior de quais são as pessoas que tem direito... as mulheres mais prioridade... o homem não contrai matrimônio para que as mulheres ganhem seu benefício, não registra os filhos... depois que entra a pessoa já está construindo em volta da casa... daqui a pouco já aparece o homem, chega os parentes... se é difícil controlar no município, imagina no país inteiro! A gente vê muitos casos de famílias em que o casal tem três filhos...cada um se inscreve para uma casa” (entrevistado 5 – sociedade civil organizada Passo Fundo).

A fiscalização do Cadastro, realizado pelas prefeituras, ampliaria a confiabilidade do programa, a percepção de justiça e poderia evitar a perpetuação do clientelismo urbano, neste caso caracterizado pela convivência com as irregularidades. O PMCMV caracteriza-se pela estruturação multiescalar e pelo compartilhamento de responsabilidades, como estabelecido na Constituição Federal para o atendimento habitacional, o que se justificaria também pelas dimensões do programa e pela capacidade fiscalizadora do município, no entanto, o Cadastro a cargo dos mesmos é um aspecto frágil do PMCMV, pois ficam claras as mais diferentes formas de burla:

“Eu vejo que tá faltando controle [...]há muita negociação [...]acaba indo para aquele loteamento pessoas que não tem os mesmos requisitos que eram necessários por quem comprou a casa [...]existe muito comércio destas casas [...]Tem furos no sistema: não deveria ser vendido para terceiros, deveria ser devolvida a Caixa e repassaria para quem tem o perfil [...]a própria Caixa permite: fazem a transferência pelo mesmo valor, mas, por baixo, as pessoas fazem contratos de gaveta e cobram a diferença por fora [...]outorgar a matrícula em sequência permite o comércio: tem espertinhos que utilizam o financiamento para depois fazer um negócio por fora [...]sei de gente que está pagando aluguel no loteamento habitacional [...]teria que ter algum mecanismo que não permitisse esse comércio que realmente existe: tem situações variáveis, falecimento, separação, não pode pagar, etc. e que tem que transferir [...]vamos na Caixa com um comprador para a casa, a Caixa autoriza: assumindo as prestações para a frente, não tem problema ... a Caixa quer que assuma as prestações futuras [...]resolve o problema para a Caixa” (entrevistado 10 – sociedade civil organizada Marau).

Dos aspectos gerais levantados nas entrevistas, o mais difícil de mensurar e visualizar relaciona-se a percepção dos atores com relação aos empreendimentos do programa, muitas vezes estigmatizados:

“Houve uma aceleração, porque tem orçamento e recurso vindo e tem demanda [...]a SEPLAN se posicionou avaliando os empreendimentos [...]barramos um empreendimento [...]pois era na entrada do município [...]tu ia ter “*aquela coisa*” na entrada do município [...]que é um lugar privilegiado [...]eram torres de quatro ou cinco pavimentos [...]se fosse unifamiliar não teria tanto impacto visual [...]” (entrevistado 3 - governo municipal Passo Fundo).

“[...]o prefeito decidiu que aquela área no centro, não podia ser para habitação popular ... *ficou* na saída ... pega a esquerda [...]a ideia é colocar cada vez mais longe para fazer habitação popular ... os empreendedores não querem saber de habitação popular no centro da cidade ... há esta discriminação ...” (entrevistado 10 – sociedade civil organizada Marau).

Apesar de não serem objetivamente abordadas no roteiro de entrevistas, as questões relativas à espacialização do PMCMV apareceram e são relevantes na análise, inclusive, das estratégias dos atores com relação ao programa.

Muitas apontam, como problema, inclusive já citado anteriormente, o processo de periferização: “Aquela ideia de que o loteamento popular tem que ser o mais longe possível [...]nos debates que a gente faz, não há um critério.” (entrevistado 10 – sociedade civil organizada Marau).

“R: A Caixa Federal, o governo federal tem alguns requisitos para implantar os empreendimentos, loteamentos. Existem os chamados equipamentos sociais que o governo federal exige próximos para atender aquelas comunidades que venham a ser instaladas, um dos critérios é este, não pode ser muito longe dos centros urbanos [...]O ponto de vista da secretaria é atender as famílias ... tendo área urbana disponível ... *em alguns casos transformar áreas rurais em áreas urbanas* ... isto é inevitável.”

“P: Mudança de perímetro? Precisa de plano de expansão.

“R: Está sendo estudado pelo setor ... Aqui existe ... está sendo bem visualizado o setor 8,9 ... que é a região da Donária [...]” (entrevistado 2 - governo municipal Passo Fundo) (*grifo nosso*).

Ficam claras as adaptações do planejamento do desenvolvimento urbano às necessidades da habitação dadas a partir da disponibilização de recursos pelo PMCMV. Há que se questionar se nunca antes houve uma contabilização da necessidade de moradias nos municípios com vistas ao planejamento de áreas para habitação de interesse social e possibilidades de expansão dos perímetros. A demanda por habitações por certo já existia, mas estava ignorada pela inabilidade em solucionar o déficit existente e futuro.

Além das adaptações elaboradas nos planos diretores, outras adaptações pontuais, propostas por técnicos e usuários, aconteceram sem o envolvimento do planejamento, mas afetando diretamente a densidade de população em diferentes áreas das cidades.

“[...]o programa pode ser construído em qualquer lugar desde que se enquadre naquele valor estipulado [...]por mais que a gente tenha as Zonas de Interesse Social delimitadas, não necessariamente estas casas são construídas nas Zonas de Interesse Social [...]pois geralmente quem pega o PMCMV, [...]não necessariamente são estas pessoas de baixa renda [...]antes a gente fazia estas casas e usava o terreno inteiro, hoje a gente faz o desmembramento, faz uma servidão de passagem e faz dois ou três terrenos. [...]Com os terrenos mais bem localizados. Tem sido feito muito isto” (entrevistado 6 – sociedade civil organizada Passo Fundo).

Especificamente no município de Carazinho observa-se um cuidado maior na localização dos empreendimentos, por parte do governo municipal, que afirma que os empreendimentos estão sendo feitos em áreas próximas às ocupadas pelos beneficiários: “O bairro que tem mais necessidade de fazer remoção de pessoas, o que é diagnosticado que são mais deficitários em moradias e saneamento, este local é que é direcionado [...]”. No entanto, percebe-se o mesmo atraso no que diz respeito ao planejamento, ou consideração das questões que envolvem a moradia: “Não era ZEIS, mas foi gravada depois” (entrevistado 11 - governo municipal Carazinho).

Um dos objetivos deste trabalho, desvendar a teia de relações que se estabelece a partir do PMCMV, começa a ser delineado através de algumas entrevistas: “Se criou parcerias que até então não existiam, tanto com construtoras, quanto com Banco [...]” (entrevistado 12 - empresário Carazinho).

Citados pelos entrevistados do governo municipal como parceiros, a Caixa Federal, o Ministério das Cidades, o governo federal, além algumas entidades e empresas:

“[...]algumas entidades, e hoje as empresas privadas, temos dois casos, a Giacomini e mais uma empresa que está estudando os projetos para entrar na mesma linha [...]a CRENOR (cooperativa). Já formalizamos o convênio. Estamos trabalhando para desenvolver o programa dentro do FDS entidades, que vai beneficiar quem já tem terreno próprio [...]a FEGAM - Federação Gaúcha de Associação de Moradores que também estamos [...]estudando um projeto para

desenvolver ... uma que está também é a cooperativa Bom Fim, que é uma cooperativa [...]de mulheres. Seriam estas as mais ativas, não são muitas” (entrevistado 2 - governo municipal Passo Fundo).

Contudo, o governo afere grande importância ao setor da construção civil, uma compreensão sobre a qual se constroem relações:

“Percebe-se que muita gente migrou de outros financiamentos mais comerciais para o PMCMV, faixa 2 e 3, o que acaba criando, a médio prazo, um impacto importante na estrutura do município, que tem na construção civil um dos setores que mais contribuem com a geração de emprego, com a movimentação da economia da cidade, *um dos setores mais fortes da economia de Passo Fundo há muito tempo*” (entrevistado 1 – governo municipal Passo Fundo) (*grifo nosso*).

O governo se percebe em desvantagem pela indisponibilidade de áreas: “[...]nós temos uma dificuldade muito grande de área em Passo Fundo, assim temos que dar contrapartida à quem tem áreas ... vamos dar uma contrapartida de infraestrutura [...]” (entrevistado 2 - governo municipal Passo Fundo). Assim, os governos buscam se associar a empresas que tenham este recurso, independentemente de sua localização:

“[...] um projeto bem interessante [...]que estamos dando bastante ênfase é através da *parceria com empresas privadas*, com a Caixa *também*. Já executamos, entregamos 120 unidades, ali no Bairro Donária e contratamos 120 para este ano (2013). [...]feito em sistema de condomínio de 24 unidades” (entrevistado 2 - governo municipal Passo Fundo) (*grifo nosso*).

Para os empresários, do mesmo modo, o governo municipal é tido como bom parceiro, estando claras as vantagens de parte a parte:

“[...]a prefeitura é boa parceira, na tramitação, na burocracia, estão imbuídos no espírito de ajudar [...]que a coisa ande ... o prefeito, vice-prefeito, fizemos reunião com todas as secretarias lá ... todos querem que diminua esse tempo ... nossa parceria é de interesse comum, nós de entregar e a prefeitura que se conclua mais rapidamente, porquê a pressão em cima da prefeitura é grande. Na verdade, *a parceria acaba acontecendo por necessidade*” (entrevistado 4 – empresário Passo Fundo) (*grifo nosso*).

Esta associação entre governo municipal e empresários da construção civil em torno do PMCMV acaba repercutindo na facilitação de alguns processos:

“Sempre vem o empreendedor para fazer habitação de interesse social precisando fazer alguma alteração no Plano Diretor , no Código de Obras [...] Em alguns momentos vem o empreendedor, algumas vezes vem o secretário (de habitação)” (entrevistado 3 - governo municipal Passo Fundo).

[...] Normalmente, tem muita pressão [...], por exemplo, na Donária, que são condomínios horizontais [...] condomínio tem que ter relatório de impacto, relatório ambiental [...] A tipologia das casas é contestável [...] o que acontece, beneficia o empreendedor. [...] Já passou até processo [...] pedindo que o pé direito seja diminuído, diminuição dos vãos de iluminação [...] Tem a pressão do empreendedor que quer fazer mais habitação pelo menor custo [...] A pressão do empreendedor sempre vai existir. Já houve reunião em que, na frente do empreendedor e do secretário, que é obrigatório por lei a doação da área - 5% da área do condomínio para o município [...] O secretário (de habitação) quis privilegiar um empreendedor [...]” (entrevistado 3 - governo municipal Passo Fundo).

Há que se considerar que esta condescendência se dá na resolução de interesses mútuos através de acordos tácitos, que não envolvem critérios técnicos, ou consensos amplos, e passam, mais uma vez, pela ‘escassez’ de terra urbanizada e bem localizada, e ausência de vontade política de enfrentar a especulação fundiária através da implementação dos instrumentos disponibilizados pelo Estatuto da Cidade. Obviamente, o desgaste político é bem menor, e o tempo para a resolução da questão também, através da formulação de acordos com os detentores da terra, do que no enfrentamento desta exploração capitalista, historicamente estruturada.

A questão da terra, da valorização fundiária e da localização dos empreendimentos, contudo, nem sempre é pacífica, principalmente quando existe a possibilidade da participação de diferentes atores em uma única arena de debates e de confrontação de interesses diversos, tendo necessitado, em alguns casos, interferência externa para resolução de conflitos:

“No de Desenvolvimento Urbano (*Conselho*) havia uma disputa ... até técnicos do Ministério das Cidades vieram aqui para fazer um levantamento ... o pessoal que veio, decidiu que *esta* área ia ser destinada para habitação popular ... o prefeito decidiu que *aquela* área no centro, não podia ser para habitação popular [...]” (entrevistado 10 – sociedade civil organizada Marau) (*grifo nosso*).

A percepção da sociedade civil sobre estes empreendimentos revela conhecimento sobre as necessidades de cada ator, sobre os interesses envolvidos e sobre as soluções acordadas.

“[...]Aproximou todo mundo. Tu vê um Giacomini: ele fazia prédios no centro, (*hoje*) ele pega um terreno de bagatela, compra material, uma série grande e recebe todo o dinheiro da Caixa, isto é garantido. Isto precisou do apoio do município, da Caixa ... o município se interessa ... menos invasão, menos pessoas em áreas de risco” (entrevistado 5 – sociedade civil organizada Passo Fundo).

“O que está acontecendo muito na cidade são os condomínios. Estes condomínios também são na periferia. Está ocorrendo um novo padrão de residência. [...]” (entrevistado 6 – sociedade civil organizada Passo Fundo).

Estrategicamente espaços que garantiriam a participação da população na tomada de decisões relativas ao desenvolvimento urbano, como os conselhos, muitas vezes não tem sido inseridos no debate sobre a localização dos investimentos: “Na verdade, não tem passado pelo conselho do plano nenhum tipo de debate a respeito de planejar estas áreas onde os investimentos (*do PMCMV*) vão estar acontecendo” (entrevistado 6 – sociedade civil organizada Passo Fundo).

“O Conselho de Habitação ficou totalmente desativado durante 2, 3 anos. Agora que foi ativado, que foi criada a Secretaria da Habitação ... o prefeito que decidia ... não havia nenhum conselheiro ... para haver controle social é preciso outras pessoas, OAB, prefeitura ...” (entrevistado 10 – sociedade civil organizada Marau).

A ausência de áreas maiores, disponíveis para construção de empreendimentos faixa 1, faz surgir novas possibilidades de negociação e acordos também para a aquisição de áreas:

“Na nossa realidade local, pois tu sabes que este programa sofre muitas influências regionais, locais, enfim [...]disponibilidade de áreas [...]em alguns casos a prefeitura entra com a área [...]para desenvolver o projeto. Foi o caso do PAR planaltina86, que foi

⁸⁶ A área em questão, com apartamentos já entregues, sofreu várias denúncias por desrespeito à legislação ambiental, inclusive com unidades a menos de dez metros de nascentes, teve um termo de compromisso ambiental firmado, mas cujas medidas não foram cumpridas.

entregue com 220 unidades, lá a prefeitura entrou com a área [...]Na verdade, era da Capasemu, da associação dos funcionários e a prefeitura comprou da [...]entrou com a área e a infraestrutura e a CAIXA contratou a empresa para executar a obra.” (entrevistado 2 - governo municipal Passo Fundo).

Já no caso da empresa (única de Passo Fundo que desenvolve projetos para a faixa 1), houve uma expansão da empresa, que também firmou parcerias externas à área em estudo:

“[...]nós vendemos tecnologia, atendemos várias empresas do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina. Essa empresa, Tecnometro, que somos sócios, atende vários estados a partir de São Paulo, fornecendo produtos para alteração de concreto e dando assistência, tem muitos empreendimentos no Brasil com a nossa tecnologia [...]hoje foi montado uma rede de parceiras [...]muitas empresas tem propostas porque a gente domina a tecnologia [...]” (entrevistado 4 – empresário Passo Fundo).

As entrevistas realizadas permitiram revelar também alguns dos objetivos e das estratégias específicos destes diferentes atores a partir do PMCMV.

As declarações demonstraram que, em busca da consecução de seus distintos objetivos empresários e governo se articulam, alterando, por exemplo, índices do Plano Diretor, no sentido de ampliar os índices construtivos das Zonas de Interesse Social e, deste modo, tornar mais rentáveis os empreendimentos:

“[...] E também tem a questão dos índices [...]Os índices em algumas ZEIS são mais elevados que em outras áreas da cidade, como as áreas de ocupação de intensiva [...]os empreendedores consegue verticalizar, tem mais potencial construtivo na mão [...]serve para habitação de interesse social mas é uma área que vale [...]Eu não conheço este equilíbrio da balança. Ela vale porque ela tem um índice alto, mas deixa de valer do ponto de vista do mercado, pois está gravado como de interesse social [...]” (entrevistado 3 - governo municipal Passo Fundo).⁸⁷

⁸⁷ Uma articulação já explícita no início da mesma entrevista do Entrevistado 3 - governo municipal Passo Fundo: “Sempre vem o empreendedor para fazer habitação de interesse social precisando fazer alguma alteração no plano diretor, no código de obras (. . .) Em alguns momentos vem o empreendedor, algumas vezes vem o secretário (de habitação).”

Esse ajuste de interesses também se dá sob a forma de incentivos e isenções fiscais:

“[...]o governo cobra um imposto menor das empresas no MCMV: até 100 mil reais, 1% sobre o faturamento; no nível superior, chega a quase 10% sobre o faturamento. Nestes municípios que tiraram o ISS e Estados tiraram os impostos, acho que as empresas que permaneceram [...]vão fazendo alguns ajustes e vão tocando” (entrevistado 4 – empresário Passo Fundo).

Mas além desta articulação, alguns construtores expandem suas atividades para a especulação fundiária com o mesmo propósito: o de viabilizar uma maior lucratividade em períodos de ampliação do crédito, muitas vezes amparados em experiências e programas anteriores de atendimento à habitação de interesse social:

“[...]A gente foi aprendendo, começou devagar. A gente tinha experiência desde o tempo do BNH, trabalhou em todos os planos, mesmo assim a gente tem possibilidade de errar. [...]hoje a prefeitura pode até investir em áreas, comprar áreas [...]quando compra áreas ela faz uma licitação para atrair as empresas que venham a construir. Aqui na verdade quem fez isso fomos nós, nós adquirimos duas áreas que tinham disponíveis a um preço razoável na época. Hoje não teria condição de adquirir áreas pra fazer o que fizemos naquela época porque o preço é inviável” (entrevistado 4 – empresário Passo Fundo) (grifo nosso).

“[...]os terrenos que tinham disponíveis [...]construtores compravam aqueles terrenos por uma bagatela [...]encaminhavam projetos do MCMV ... terrenos de seis, sete mil passaram para vinte e cinco, trinta mil ... foram coisas que aconteceram” (entrevistado 5 – sociedade civil organizada Passo Fundo).

Obviamente os empresários da construção civil acumularam experiência, muitos possuem anos de atuação junto ao setor público, tendo pleno conhecimento das regras do jogo (como contatos e informações privilegiadas). Esta apropriação de informações proporcionou que fizessem seus cálculos, montando estratégias com relação às faixas de atendimento do PMCMV:

“No nosso caso, estas casas que a gente fez por 60 mil reais, o resultado foi muito pequeno, se obteve um resultado um pouco melhor na faixa 2, onde se consegue vender por um preço mais alto, em terrenos mais bem localizados. Para melhorar a rentabilidade, vamos continuar trabalhando na faixa 1 e 2, pois nas áreas adquiridas naquela época é possível, *desde que se adense mais, ou seja, vamos fazer prédios de 2 pisos, onde fazíamos 1 unidade*

*vamos fazer 3, a cota terreno já melhora*⁸⁸. Atendendo também a faixa 2 e a área social [...]talvez a gente tenha que ampliar o número de pisos ... várias empresas fazem para quatro, cinco andares [...]” (entrevistado 4 – empresário Passo Fundo) (*grifo nosso*).

Além disso, alguns empresários optaram por alterar o modo de construir, através de processos mais racionais e industrializados:

“Um dos fatores que nos possibilitou construir foi ir atrás de um sistema construtivo mais em conta, mais competitivo. Nós trabalhamos com concreto armado nas paredes, lajes, forros, usamos formas metálicas, equipamentos, ou seja, industrializamos mais a construção porquê a mão de obra está muito cara e faltando. [...] Este concreto leve que nós trabalhamos *já estão fazendo as normas*⁸⁹ [...]” (entrevistado 4 – empresário Passo Fundo) (*grifo nosso*).

Outros empresários visualizam a oportunidade de passar a atuar em outros municípios, onde os valores pagos pelo PMCMV são superiores, nas Regiões Metropolitanas:

“[...]Hoje eu teria vários projetos, mas estou saindo daqui para construir em outros lugares, em outro padrão, em regiões onde está a 135 (*mil reais*) a unidade. [...]talvez seja mais interessante trabalhar com outros tipos de financiamento [...]não sei se vou continuar no MCMV em razão do custo [...]vale mais a pena construir para outros valores. O apartamento que eu faço aqui vale mais de 200 mil em Porto Alegre” (entrevistado 9 – empresário Marau).

É possível verificar o quanto o Programa alterou a dinâmica das empresas, constituindo-se em percentual significativo de ganhos, estando atrelado a saúde financeira e permanência no mercado:

“Este ano deve gerar um 30 por cento. Já tive 2 anos atrás entre 70, 80 por cento. Se em algum momento terminar é um baque bem grande no mercado, tanto para mim, como para o mercado de construção [...]Hoje o programa está disponível, torneira aberta o tempo normal ... Se fechar, quebra o país ... de uma forma ou outra, até pela questão de emprego ... se fechar estão dando um tiro no pé [...]Estamos apreensivos...estou mudando um pouco o foco

⁸⁸ Novamente a referência se dá pela alteração dos índices e ampliação da capacidade construtiva, sobre áreas periféricas adquiridas em períodos bem anteriores ao próprio programa, como uma espécie de estoque fundiário.

⁸⁹ Como a tecnologia referida pelo empresário é nova e ainda não possui um conjunto de normas referente à sua utilização, fica o questionamento quanto à aceitação e aprovação por parte dos órgãos financiadores e fiscalizadores, pois, em não estando normatizada, não existem critérios de qualidade a partir dos quais as obras possam ter sido consideradas adequadas.

[...]estamos colocando ovos em cestas diferentes” (entrevistado 12 - empresário Carazinho).

Expediente utilizado por parte do poder público, mas ainda em benefício dos ajustes firmados para satisfazer as necessidades do empresariado da construção civil atuante no PMCMV, é ignorar as esferas de controle e participação civil responsáveis por acompanhar o Plano Diretor e desenvolvimento urbano, como os conselhos.

“Na verdade, não tem passado pelo Conselho do Plano nenhum tipo de debate a respeito de planejar estas áreas onde os investimentos (do PMCMV) vão estar acontecendo” (entrevistado 6 – sociedade civil organizada Passo Fundo) (inserção nossa).

As estratégias do governo municipal se justificam no grande número de pessoas a serem atendidas, quer seja a partir do cadastro, quer seja nas áreas de ocupação.

[...]tivemos dez novas ocupações depois que ganhamos as eleições. Temos quarenta ocupações: recebemos trinta ... Além da lista de espera [...]Olha nós temos uma pressão muito grande por ocupações, deve ter visto nas notícias [...]deve ter percebido que nunca houve tantas ocupações. Só em 2013 foram seis ocupações em áreas diferentes. A pressão é muito grande. Por exemplo, se divulgar um programa em tal bairro, já vai surgir pontos de ocupação próxima, mesmo porquê um dos requisitos para o benefício é a proximidade do empreendimento, a pressão existe, isto é inevitável” (entrevistado 1 – governo municipal Passo Fundo).

Procedendo-se uma análise das entrevistas a partir das categorias de atores foi possível identificar objetivos e estratégias frente ao PMCMV de forma mais ampla.

Com relação aos Municípios, cabe lembrar, que tem o compromisso constitucional de cooperar com Estados e União na promoção de programas habitacionais, tendo, no entanto, independência para adotar critérios e instrumentos adequados ao seu desenvolvimento urbano, em consonância com o estabelecido pela legislação federal e estadual. Deste modo há uma obrigação de cooperar com o PMCMV, por exemplo, e uma autonomia, ainda que parcial, com relação à administração dos usos do solo urbano.

Os governos municipais expressaram, através de seus representantes entrevistados, ter como primeiro objetivo, o atendimento às demandas trazidas à público pelas ocupações⁹⁰, que possuem visibilidade e, deste modo, causam repercussão política, o que pressiona sua resolução. Ainda como objetivo claro, o atendimento aos cadastrados⁹¹, que, mesmo não organizados como grupo ou movimento entorno da demanda por moradia, têm a expectativa do atendimento de suas necessidades, e buscam perspectivas deste atendimento, gerando outra forma de pressão política, mais difusa.

Um dos limitadores apontados pelos entrevistados dos governos municipais é a carência de áreas próprias⁹² para o desenvolvimento dos empreendimentos habitacionais. Deste modo, as estratégias adotadas pelos governos tem sido no sentido de criar um ambiente institucional favorável à empresas que estejam dispostas a disponibilizar terra para a implementação do PMCMV, através: da redução de impostos⁹³, da ampliação do perímetro urbano⁹⁴, da flexibilização da legislação municipal⁹⁵, no sentido de diminuir exigências e ampliar índices construtivos, e da complementação dos empreendimentos⁹⁶, com infraestrutura e equipamentos, muitas vezes com recursos do próprio governo federal.

Muitas destas estratégias estão em dissonância com os princípios da legislação federal de desenvolvimento urbano, o Estatuto das Cidades, causando periferização, horizontalização, aumento dos custos de infraestrutura, transporte e impactos sobre o ambiente natural.

“[...]a exclusão dos mais pobres pode fazer parte das políticas municipais por vezes perfeitamente assumidas [...]a segregação tende a rarificar os espaços de encontro e os lugares de concentração de pessoas diferentes.” (ROSIÈRE, 2003, p. 289)

Além disso, observa-se uma tendência a suprimir dos fóruns de discussão pública⁹⁷ (conselhos e outros) as medidas tomadas para alterar índices e zonas do

⁹⁰ Como referido pelo entrevistado 1 do governo municipal de Passo Fundo.

⁹¹ Como referido pelo entrevistado 1 do governo municipal de Passo Fundo.

⁹² Como referido pelo entrevistado 1 do governo municipal de Passo Fundo.

⁹³ Como referido pelo entrevistado 4, empresário de Passo Fundo.

⁹⁴ Como referido pelo entrevistado 2 do governo municipal de Passo Fundo.

⁹⁵ Como relatado pelo entrevistado 3 do governo municipal de Passo Fundo.

⁹⁶ Como referido pelo entrevistado 1 do governo municipal de Passo Fundo: “(. . .) estamos construindo lá uma escola de educação infantil, uma escola ensino fundamental e um mega empreendimento do Ministério dos Transportes (. . .)”

⁹⁷ Como referido pelo entrevistado 10 da sociedade civil de Marau e pelo entrevistado 6 da sociedade civil de Passo Fundo.

Plano Diretor. O governo, ao deixar de fazer, neste caso, assume também um posicionamento, o de evitar o confronto de opiniões e interesses. Ao mesmo tempo, as estratégias adotadas pelos governos, denotam lógicas de patrimonialismo e de empresariamento urbanos (SANTOS JUNIOR, CHRISTOVÃO E NOVAES, 2011), pois se associam ao interesse de empresas, ignorando o corpo técnico⁹⁸ e os espaços de participação. Espaços de participação que são obrigatórios para o recebimento de recursos e a celebração de convênios com o Governo Federal e, deste modo, devem estar formalmente constituídos, sem estarem, necessariamente, em pleno exercício de suas funções. Manifestam-se os interesses e atores organizados entorno da cidade, demarcando a conformação do território a partir do PMCMV.

Os entrevistados representantes de empresas, basicamente imobiliárias e construtoras que prestam serviços ou tomam empréstimos junto ao PMCMV, têm suas atividades vinculadas à questões territoriais e articulam-se ao poder para alterar regras de forma a ampliar a rentabilidade de seus empreendimentos, seu objetivo principal. Não existe choque de intencionalidades, mas uma complementação de interesses, a partir da expansão de fixos e massas, como referido por Santos (2012, p.86): o espaço geográfico emergindo de relações políticas de distintos grupos entorno de interesses que não são comuns, mas são convergentes.

A primeira estratégia importante, a qual se vinculam as subseqüentes adotadas por estes empresários, inclui a compra de áreas para a conformação de um estoque⁹⁹. A apropriação de experiências (e saberes) em programas habitacionais anteriores, influenciou a compra de áreas periféricas, desprovidas de infraestrutura e baixos índices construtivos por baixos valores, para posteriormente negociar, politicamente, a ampliação de seus índices construtivos, a sua inclusão como área urbana destinada à habitação social. Além disso, as experiências acumuladas, devem ter levado à diversificação de 'produtos' oferecidos e investimentos¹⁰⁰, como forma de proteção em relação às alterações na própria política.

⁹⁸ Como denunciado pelo entrevistado 3 do governo municipal de Passo Fundo.

⁹⁹ Como fica claro nas declarações do entrevistado 5 da sociedade civil de Passo Fundo e do entrevistado 4, empresário de Passo Fundo.

¹⁰⁰ Como declaram o entrevistado 12, empresário de Carazinho e o entrevistado 4, empresário de Passo Fundo.

Afora estas estratégias, alguns empresários estendem sua atuação por áreas geográficas maiores, em relações mais complexas, ao adotarem e exportarem tecnologias inovadoras¹⁰¹, subdividindo seu produto, em produção de imóveis e conhecimento. No nível local, isto implica diminuir a dependência das flutuações de preço e disponibilidade de mão de obra, diminuindo o tempo de obra e os custos de administração.

É importante referir que os empresários da construção civil dos três municípios estão organizados através do Sinduscon-Passo Fundo, que representa as empresas do ramo da construção civil e da indústria moveleira de 29 municípios. O site oficial desta entidade destaca a participação em Conselhos e Comissões Municipais e Estaduais relativas ao desenvolvimento da cidade, esclarecendo que: “Nestes conselhos e comissões o Sindicato defende também os interesses do setor da construção e do mobiliário”. O Sinduscon tem acento no Conselho Municipal de Desenvolvimento Integrado – CMDI e no Conselho Municipal de Habitação de Passo Fundo.

Os representantes da sociedade civil organizada entrevistados, apresentaram análises mais abrangentes sobre o programa e sobre seus efeitos. Há um amplo reconhecimento dos avanços obtidos através do programa que inclui, para além da moradia, empregos, salários e seus rebatimentos econômicos¹⁰².

Estes representantes da sociedade civil, também fizeram críticas importantes, demonstrando clareza sobre os interesses envolvidos, o funcionamento dos acordos realizados e as consequências para suas cidades, delataram a falta de critérios para a localização dos empreendimentos, a especulação imobiliária, o processo de periferização e a falta de infraestrutura nas áreas dos empreendimentos. Apontaram ainda a burocracia da Caixa e a falta de qualidade dos empreendimentos, e avançaram em denúncias importantes sobre vários aspectos do PMCMV, como a falta de controle sobre os cadastros realizados pelas prefeituras e a falta de parâmetros, morais e legais, da Caixa em transferências posteriores, realizadas em desacordo com critérios do próprio programa.

Interessante que muitas destas críticas e denúncias só tenham aparecido nas entrevistas realizadas com representantes da sociedade civil organizada. Sem interesses imediatos envolvidos no PMCMV, representantes entrevistados não

¹⁰¹ Especificamente empresa de Passo fundo entrevistada.

¹⁰² Como referido pelos entrevistados 10, de Marau, 5 e 6, de Passo Fundo.

constituem um ator sintagmático clássico, mas várias diferentes organizações, que têm em comum uma representatividade mais difusa, abarcando grupos de interesses distintos, mais voltados e próximos à população, o que talvez facilite a leitura do PMCMV, com uma tomada de distância e em favor da sociedade de modo geral.

A Caixa surge nas entrevistas, citada por representantes dos governos municipais e empresários, como grande parceira, mas criticada pela burocracia, pela demora nos processos de fiscalização e disponibilização de recursos, e ainda imputada pelos representantes da sociedade civil por sua contradição, apresentando rigor na seleção dos beneficiários e, posteriormente, falta de critérios para o repasse dos mesmos imóveis, permitindo, deste modo, especulação sobre os imóveis do programa.

3.4 Conclusões do Capítulo

A partir do conceito de *ator* e da definição de atores sintagmáticos, este capítulo perpassou definições gerais referentes ao principal deles, o Estado, especificamente os princípios constitucionais relativos ao Estado brasileiro e sua partição de competências, para depois, e sobre estas bases, examinar as atuações dos governos federal, estadual e municipais com relação ao Programa Minha Casa Minha Vida.

A partir das entrevistas realizadas no estudo de caso, o capítulo apresentou as atuações dos governos municipais, das empresas da construção civil, imobiliárias e outras, assim como dos movimentos sociais e outras formas de organização social dos municípios da área em estudo - Passo Fundo, Carazinho e Marau, com relação ao PMCMV, elaborando um panorama da percepção dos entrevistados quanto ao programa e, posteriormente, identificando objetivos, estratégias, meios, inter-relações, contextos da atuação dos envolvidos e interferência na implementação da política em estudo.

Nesta perspectiva mais geral, foram apontados inúmeros aspectos positivos referentes ao PMCMV vinculados a progressos econômicos e sociais, principalmente à geração de postos de trabalho, além da grande confiabilidade do programa e do agente operador.

Dentre os aspectos negativos foram pontuados a burocracia e a morosidade dos órgãos públicos envolvidos, a diminuição do estoque de mão-de-obra, a pressão

dos movimentos sociais através de novas ocupações e a falta de qualidade das obras.

Outros aspectos negativos apontados, relacionam-se à especulação fundiária/imobiliária gerada pelo incremento na busca por áreas para implementação do próprio programa, tais como a periferação, a expansão urbana e a instalação de empreendimentos sem infraestrutura adequada. As consequências possíveis do aporte de recursos e créditos para a construção foram mal dimensionadas pelo governo federal e mal geridas pelos governos municipais. Não houve um planejamento sobre o requerimento de áreas, a necessidade de expansão de infraestrutura e equipamentos, e sobre a capacidade política de implementação de instrumentos legais para conter a especulação da terra. Ou seja, o PMCMV foi responsável pela sobrevalorização dos preços de imóveis e pela aceleração da expansão urbana nos municípios estudados.

Quase intangível, se não fosse espacializado, o preconceito com relação aos empreendimentos do PMCMV e programas habitacionais de interesse social, é outra causa de nucleação periférica, pois técnicos e políticos consideram que moradias sociais não possuem características adequadas para figurar nas áreas centrais e isto influencia decisões de locação, principalmente de conjuntos.

Outro aspecto negativo importante diz respeito às negociações realizadas para alteração do planejamento em favor de interesses privados de empreendedores, caracterizando os processos discricionários de clientelismo e patrimonialismo, que passaram por ampliação de índices construtivos e do perímetro urbano, bem como diminuição de exigências construtivas e de percentuais de áreas livres, além da gravação de áreas como de Interesse Social.

Em tom de denúncia, entrevistas apontaram ainda distorções no Cadastro, ou seleção de famílias, organizado pelos governos municipais e, também, negociações dos imóveis financiados com famílias que não se enquadrariam no perfil exigido pelo Programa. São informações relevantes que apontam aspectos frágeis do programa, espaços para arranjos políticos e desvios nos objetivos de atendimento nos processos de transferência.

Com relação à atuação dos atores, apesar de objetivos aparentemente distintos, empresários e governos locais estão em sintonia, estabelecendo parceria estratégica com relação ao PMCMV. Mas, além desta importante parceria, as empresas possuem todo um amplo rol de estratégias para atingir maior lucratividade,

como estoque de áreas, racionalização dos processos produtivos, atuação em diferentes faixas do programa e em diferentes cidades. Além disso, os interesses das empresas da construção civil estão regionalmente organizados pelo Sinduscon de Passo Fundo, que conta com representatividade nos conselhos municipais e em outros espaços de participação, exercendo uma grande influência diretamente junto aos governos municipais, como também junto à outros órgão envolvidos na consecução do programa. Muitas das estratégias adotadas pelos governos municipais para manter empresas atuando dentro do PMCMV estão em desacordo com o estabelecido pela lei federal 10.257/01.

Por fim, em uma avaliação relativa à multiescalaridade do programa, percebe-se que, estruturado a nível federal e implementado, obviamente, nos municípios, existe enorme distância entre os objetivos dos governos envolvidos, e que o agente de ligação, o agente operador, a Caixa, tem uma atuação importante, confiável, mas técnica, incapaz de estabelecer as costuras políticas necessárias para que objetivos da política sejam alcançados. Ademais, outros agentes fundamentais não foram explicitamente considerados na elaboração do programa, assim seus objetivos, suas formas de atuação, ao não serem estudados, ou ponderados, acabam por interferir na dinâmica de implementação do PMCMV.

Assim o programa desempenha um papel econômico mal desenhado em suas consequências locais: positivo quanto ao atendimento habitacional e geração de empregos, em que muitos interesses políticos e econômicos particulares são atendidos, mas com consequências sociais, econômicas e urbanas, que passam necessariamente a ser geridas exclusivamente a nível local, produzindo ônus importantes para as comunidades, como a periferização, a baixa qualidade das habitações, a expansão desordenada do território e a falta de infraestrutura. No quadro abaixo pode ser verificada a síntese das conclusões deste capítulo.

ATORES SINTAGMÁTICOS	OBJETIVOS	ESTRATÉGIAS	MEIOS
<p>PNH 2004</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Universalizar o acesso à moradia digna. • Promover inserção dos assentamentos precários; • Fortalecer o papel do Estado na gestão desta Política. • Tornar a questão habitacional uma prioridade nacional. • Democratizar o acesso à terra urbanizada • Ampliar a produtividade e a qualidade na produção habitacional • Incentivar a geração de empregos e renda dinamizando a economia, contribuindo com parcela significativa do PIB. • Ampliar a participação da iniciativa privada na produção habitacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Nacional de Habitação (SNH), QUE subdividido-se em subsistema de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o subsistema de Habitação de Mercado; • Desenvolvimento Institucional; • Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação; • Plano Nacional de Habitação (PLANHAB). 	<p>Instrumentos do PNH:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistema Nacional de Habitação (SNH), QUE subdividido-se em subsistema de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o subsistema de Habitação de Mercado; • Desenvolvimento Institucional; • Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação; • Plano Nacional de Habitação (PLANHAB).
<p>LEI 10.931/04</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar a participação da iniciativa privada na produção habitacional. 	<p>Dar segurança jurídica e econômica ao mercado privado frente à alta inadimplência.</p>	<p>Articulação entre o Ministério das Cidades, o Ministério da Fazenda e empresários ligados ao financiamento, construção e comercialização da moradia de mercado.</p>
<p>RES 3259/2005</p>	<p>Ampliar o mercado privado de habitações.</p>	<p>Tornar desvantajoso para os bancos a retenção de recursos da poupança privada, levando-os a investir em atividades produtivas.</p>	<p>A própria resolução.</p>
<p>SNHIS E FNHIS 2005</p>	<p>Atendimento às necessidades habitacionais da população com menor renda.</p>	<p>Dentre outras, o repasses a entidades privadas sem fins lucrativos, cujos objetivos estivessem em consonância com os do FNHIS.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Agente operador: Caixa Econômica Federal. • Agentes financeiros, promotores e técnicos: o Banco Central do Brasil, o Conselho Monetário Nacional, além de secretarias, conselhos e fundos estaduais e municipais de habitação. • Fontes de recursos: FAT, FGTS, FNHIS (FADS e OGU).
<p>PLANHAB 2008</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Estruturar a política habitacional a longo prazo, de forma a equacionar a questão da habitação até 2023; • Articular programas e ações entre os três níveis de governo e os demais agentes sociais afetos ao setor habitacional; • Inserir o planejamento do setor habitacional na agenda pública municipal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar e disponibilizar terra urbanizada bem localizada; • Estimular à cadeia produtiva da construção civil; • Desonerar a produção. • Agilizar os procedimentos de aprovação e homogeneizar exigências; • Modernizar os processos produtivos e capacitar mão-de-obra; • Fomentar o desenvolvimento institucional dos agentes envolvidos, especialmente os setores públicos; • Garantir o controle social; • Instituir sistema de informações, e cadastro único; • Ampliar os recursos não-onerados para habitação de interesse social; • Ampliar recursos do FNHIS para regularização de assentamentos. 	<p>O Plano incluiu os subsídios do OGU e do FGTS como fundamentais para o enfrentamento do déficit habitacional, identificando 5 grupos de atendimento a partir das quais se distribuem os produtos habitacionais.</p>
<p>PAC 2007/PAC 2010</p>			
<p>PMCMV 2009</p>	<p>"(...) tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais)." (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)</p>		

GOVERNO FEDERAL

ESTADO

ATORES SINTAGMÁTICOS	OBJETIVOS	ESTRATÉGIAS	MEIOS
GOVERNO ESTADUAL	Atender as famílias do cadastro e famílias em áreas de ocupação .	<ul style="list-style-type: none"> · Atrair empresas com a redução de impostos, que para imóveis até 100 mil reais é de apenas 1%, variando até 10% nos limites máximos de financiamento do Programa. · Aprovar empreendimentos em áreas periféricas, sem equipamentos e infraestrutura para implementação de empreendimentos PMCMV e buscar, junto ao próprio governo federal, os recursos para a implementação posterior dos equipamentos necessários. · Entrar com contrapartida referente a infraestrutura básica, principalmente pavimentação do entorno dos empreendimentos. · Priorizar doação de áreas para instalação de empresas no distrito industrial, com relação ao atendimento habitacional. · Ampliar o perímetro urbano, transformando áreas rurais em urbanas, como forma de viabilizar mais áreas para a instalação dos empreendimentos, em atendimento aos interesses dos empresários. · Flexibilizar a legislação municipal (índices urbanísticos, exigências mínimas de qualidade, percentual de áreas a serem doadas, etc.), de acordo com o cálculo e interesse dos empresários da construção interessados em atuar no PMCMV. 	
			<ul style="list-style-type: none"> · Evitar fóruns de discussão pública (conselhos) com relação às medidas tomadas para alterar índices e zonas do Plano Diretor.
ESTADO	Ampliar lucros .	Comprar áreas, constituindo um estoque.	<ul style="list-style-type: none"> · Poucas empresas locais para atuação na faixa 1. · Normas para o sistema industrializado e os novos materiais empregados ainda estão sendo elaborados, mas, mesmo assim, foram aprovados pela Caixa.
		Aproveitar conhecimento e experiências em programas habitacionais anteriores para enfrentar possíveis problemas no PMCMV.	
		Negociar politicamente o aumento de índices e inclusão como Zonas Especiais de Interesse Social, ampliando a rentabilidade das áreas de sua propriedade.	
		Atender as faixas com imóveis de menor valor, aproveitando a menor alíquota de imposto.	
		Mesclar atuação em distintas faixas do Programa.	
		Industrializar o sistema construtivo, para acelerar o processo e diminuir custos.	
EMPRESAS	Atender às próprias necessidades habitacionais. (*alguns poucos vinculados ao MMLM)	Ocupação de áreas, como forma de pressão e priorização no atendimento pelo PMCMV.	
		Observar criticamente os aspectos positivos e negativos do PMCMV.	
OS MOVIMENTOS SOCIAIS	PARA OS GRUPOS OCUPANTES DE ÁREAS*		
	PARA ENTREVISTADOS.		



CAPÍTULO 4
A ÁREA EM ESTUDO E O PROGRAMA
MINHA CASA MINHA VIDA

4 A ÁREA EM ESTUDO E O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

Este capítulo pretende responder aos objetivos da pesquisa, verificando a aplicação de recursos por faixa de renda em comparação com o que foi considerado como necessário pelo diagnóstico do Plano Nacional de Habitação nos municípios que compõe a área em estudo. Ainda, com relação aos objetivos da pesquisa, este capítulo busca avaliar as consequências sobre a conformação urbana destes municípios dos investimentos realizados pelo PMCMV.

A *área em estudo* compreende os municípios de *Passo Fundo, Marau e Carazinho*, que se articulam, a partir de diferentes estudos (IPEA/ IBGE/UNICAMP, 2001; PAIVA, ALONSO E TARTARUGA, 2010; HORTÊNCIO, 2003; KALIL E TEDESCO, 1998), como uma aglomeração descontínua, centralizada pelo município de Passo Fundo, que ainda inclui o município de Erechim.

O eixo agroindustrial formado por estes municípios consolida-se através da ampliação das atividades terciárias e da crescente urbanização, mas também pela relação com as várias cidades menores com as quais mantém intensa dinâmica econômica, reafirmando a característica de especialidade de eixo. O total de municípios sob influência de Passo Fundo, segundo estudo do IBGE (2008), chega a 132, somando uma população de mais de um milhão de habitantes, que buscam serviços de saúde, de educação e a plataforma logística, como apoio ao agronegócio.

Considerou-se importante para a análise realizada a contiguidade territorial mantida entre Carazinho, Marau e Passo Fundo, bem como as fortes relações históricas, econômicas e sociais. Além disso, cada um dos três municípios é caracterizado como uma diferente tipologia de município pelo Plano Nacional de Habitação, o que permitiu distintos estudos com relação ao PMCMV.

A política de crédito, a especialização agrícola em trigo e soja (incentivados pelo governo nos anos 1960/70) e a escala de produção atrelaram estes municípios, como outros do Estado, à política de exportação, e, deste modo, ao sistema global de produção. A partir de uma revisão teórica sobre a relevância do contexto histórico para as análises do impacto da mundialização nos diferentes lugares, este capítulo irá referir o processo histórico de transformação deste território em um território articulado a estruturas globais, através da intermediação do Estado.

Posteriormente serão apresentados os trabalhos que caracterizam a aglomeração descontínua formada pelos municípios em estudo e, de forma comparativa, os dados referentes aos mesmos, permitindo uma melhor construção do contexto em apreciação.

Na sequência, serão apresentados dados e resultados específicos da aplicação do Programa Minha Casa, Minha Vida nos municípios de Passo Fundo, Carazinho e Marau, encaminhando-se as conclusões deste trabalho, que incluem mapas síntese da espacialização do programa na área em estudo.

4.1 A área em estudo e seu contexto histórico

“A cidade tem uma história; é obra de uma história, de pessoas e grupos que realizam esta obra em condições históricas.” Henri Lefebvre. El derecho a la ciudad.

Ao caracterizar-se a área em estudo como um espaço inserido na conjuntura global de produção e de importância na estrutura econômica nacional e estadual, temos o desafio, como afirma Rückert (2008), primeiro, de compreender as “diferenciações emergentes – os novos significados que adquirem os usos políticos do território e as novas formas e conteúdos territoriais” e, segundo, de entender que “as antigas terras do interior (*hinterlands*) hoje podem não mais ser necessariamente, territórios periféricos e distantes dos grandes centros de poder”. Importante, neste contexto, referir aspectos do contexto histórico para a compreensão da complexidade das relações que interferem e determinam as decisões políticas na área em estudo.

4.1.1 Relevância da consideração do contexto histórico

Envolvendo complexas relações entre espaço material e processos sócio-políticos, a concepção de território deve agregar aspectos da historicidade. Para Haesbaert (2007, p.56), é fundamental que, ao considerarmos território como construção de um grupo social, se possa “[...] delimitá-lo na especificidade de sua caracterização histórica”.

Apesar da ideia de que o processo econômico, tecnológico e cultural atual flua para uma convergência, vários autores atentam para as singularidades que o

mesmo adquire ao confrontar-se com as características particulares de cada território. Assim, Braudel (1969, p.283) já predizia “o mundo é violentamente impelido para a unidade; ao mesmo tempo, permanece fundamentalmente dividido”. E, em sua visão particular e integradora da história, estabelece um entendimento relacional e processual deste combate entre distintas escalas e interesses: “[...]é do conflito – ou da harmonia entre atitudes antigas e necessidades novas – que cada povo faz diariamente seu destino, sua ‘atualidade’” (BRAUDEL, 1969, p.286).

No mesmo sentido, distinguindo diferentes planos que se inter-relacionam, Brandão (2009, p.158) afirma que “Não existe algo como uma trajetória [...]rumo a um tipo ideal e superior de capitalismo. Existem divergência e pluralidade de trajetórias. Há cultura [...]. Há História [...]cada e todo capitalismo apresenta feições *particulares* e explicita determinações *gerais*, simultaneamente”. Existe, portanto, a necessidade de um olhar mais cuidadoso sobre este processo de desenvolvimento capitalista, um olhar que dê conta de sua concretização “em cada situação real”, apontando “o caráter contingente da trajetória e as múltiplas vias alternativas que possam ser construídas [...]” (BRANDÃO, 2009, p.155-156).

Assim é preciso identificar/diferenciar as determinações gerais e as específicas, “[...]procurando balancear devidamente fatores *determinantes* e *condicionantes* no curso do movimento histórico concreto” (BRANDÃO, 2009, p.158). Ou ainda, como sugere Braudel (1969, p.49-50), há que se analisar as *estruturas*¹⁰³ e as *rupturas*. Estruturas caracterizam-se como “[...]uma realidade que o tempo utiliza mal e veicula mui lentamente [...]”, sendo, portanto, os quadros resistentes, “[...]ao mesmo tempo, sustentáculos e obstáculos [...]dos quais o homem [...]não pode libertar-se”. Ainda mais significativas para o autor são as rupturas: os pontos ou momentos em que as mesmas sofrem “[...]brusca ou lenta deterioração” (BRAUDEL, 1969, p.68).

A multiplicidade de experiências exige o estudo das particularidades dadas pela inter-relação com o contexto histórico específico, que “[...]não cabem em modelos analíticos generalizantes e com alto grau de abstração. Tais abordagens excluem a História e acabam procurando submeter às várias dimensões da realidade concreta ao isolamento” (BRANDÃO, 2009, p.156).

¹⁰³ Conforme Braudel (1969) “para sociólogos uma organização, uma coerência, relações bastante fixas entre realidades e massas sociais (. . .) para os historiadores articulação, arquitetura (. . .).”

4.1.2 A história da área em estudo

A região que inclui os municípios em análise apresenta características distintas quanto à ocupação de seu território quando comparado ao restante do Estado.

A área destes municípios pertencia originalmente ao município de Passo Fundo, quando desmembrado e elevado à categoria de freguesia em 1857¹⁰⁴ (RÜCKERT, 1996). O território deste antigo município foi inicialmente ocupado por milicianos e tropeiros. A partir da Lei de Terras, em 1850, essas posses passam a ser legitimadas, consolidando as grandes propriedades na região. Exemplo emblemático é a Fazenda Sarandy, que perfazia mais de 70.000 ha em 1831 e que, a partir de 1850, têm anexados mais 12.886 ha à área total. Apesar das inúmeras legitimações neste período, persistiam inúmeras posses livres não legitimadas de indígenas e camponeses caboclos que passam a ser contestadas e expropriadas, e, juntamente com os ervais públicos, gradualmente privatizados.

No início da República, a busca do progresso leva o governo gaúcho a iniciar um processo de colonização das terras ao norte do estado. Entre 1897 e 1927 foram vinte e três as colônias registradas no município e, a partir de 1910, mais vinte e duas colônias e sessões públicas. Esses núcleos de colonização passam a desenvolver-se preponderantemente ao longo da ferrovia instalada entre os anos de 1906 e 1920, como forma de facilitar o escoamento da produção da madeira, da erva-mate e da pecuária. Além das colônias públicas, companhias de colonização e proprietários fazendeiros “[...]passam a explorar as terras de Passo Fundo como um amplo mercado de terras” (RÜCKERT, 1996), e, estas colônias privadas, acabam por dar origem a vários municípios.

O território configura-se a partir daí com “[...]proprietários fundiários que subordinam camponeses caboclos [...], e camponeses proprietários que obtêm sua reprodução simples a base de uma agricultura familiar [...]” (RÜCKERT, 1996). Em 1920 havia 167 propriedades com mais de 400 ha, 475 propriedades entre 100 e 400 ha e 2463 propriedades com menos de 100 ha. A característica principal do território neste período passa a ser a estruturação em pequenas propriedades, a

¹⁰⁴ A época o Município somava 8208 habitantes, dos quais 1692 escravos.

partir das quais se organizam núcleos e sedes urbanas de apoio à produção agrícola familiar, assumindo Passo Fundo o centro da vida econômica e social da região.

Compreendendo-se a profunda relação entre o desenvolvimento dos assentamentos urbanos e o modo de produção agrícola regional (RÜCKERT, 1984), outro momento importante na estruturação deste território inicia-se na década de 60, através da política de crédito e especialização agrícola em trigo e soja incentivados pelo governo. Esta política promoveu profundas alterações no modo de produção, desencadeando mudanças significativas na dinâmica regional e urbana. Deste modo, a mecanização da lavoura e a escala de produção liberaram mão-de-obra do campo, aceleraram o crescimento populacional urbano e os desmembramentos municipais, expandiram o potencial consumidor do homem do campo, e transformaram as cidades para que abrigassem estas novas necessidades, através do incremento da infraestrutura, do comércio e dos serviços, o que foi caracterizado por Rückert (1984) como “a urbanização da economia agrícola”. De alguma forma, a região está atrelada a partir daí à política de exportação, e, deste modo, ao sistema global de produção.

Características das áreas urbanas da região, impactadas pela transferência de capital da agricultura para as mesmas, são: i) a valorização imobiliária; ii) a expansão através de loteamentos periféricos e carentes de infraestrutura e serviços, que geram inúmeros vazios intersticiais; iii) e os cinturões de pobreza, onde concentraram-se ao longo dos anos ex-proprietários de pequenos lotes agrícolas e ex-trabalhadores da agricultura, e, mais recentemente, pessoas atraídas pelas oportunidades de emprego no setor terciário e pela concentração de ‘comodidades’ urbanas, o ‘novo morador urbano’ descrito por Kalil (1996). Um processo claro em Passo Fundo, a partir da década de 80, quando se amplia o padrão espacial de descontinuidade, em uma tendência de crescimento e periferização que foi acompanhada pela falta de planejamento e acentuação das desigualdades sócio espaciais.

Cabe ressaltar, neste processo de periferização, o papel do agente público, que, através de suas intervenções, em diferentes períodos, provocou o aparecimento de novos bairros¹⁰⁵. Apesar das ações no sentido do provimento

¹⁰⁵ Como o das vilas Lucas Araújo (51 UHs), Planaltina (52 UHs), Edmundo Trein (774 UHs) e Luiz Secchi (312 UHs), todos executados através de programas da extinta Cohab/RS, e, em outros momentos, de bairros inconclusos e ainda mais periféricos, como o Bairro Alexandre Zacchia,

habitacional¹⁰⁶ e da regularização fundiária, em 2001 havia em Passo Fundo 23 áreas ocupadas irregularmente e que se constituíam em núcleos de favelização (SOBARZO, 2010).

4.2 Caracterização da Aglomeração Descontínua

Diferentes trabalhos buscaram classificar/hierarquizar a rede urbana do Rio Grande do Sul, destacando-se os três mais recentes: a Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil (IPEA/ IBGE/UNICAMP, 2000); Rumos 2015 (Consórcio Booz Allen-FIPE-HLC, 2004)¹⁰⁷; e Região de Influência das Cidades: 2007 (IBGE, 2008)¹⁰⁸. Passo Fundo figura, já na pesquisa de 2000¹⁰⁹, juntamente com Santa Maria, Pelotas e Porto Alegre, com nível alto e/ou máximo de centralidade e de hierarquia, sendo classificado como *Polo Regional da Aglomeração descontínua composta também pelos municípios de Carazinho, Erechim e Marau*, com os quais mantém forte articulação, formando importante eixo agroindustrial no Estado, responsável, à época, por 2,84% do valor adicionado fiscal agropecuário e do comércio. O trabalho indica claramente a consolidação do eixo, a partir do avanço das atividades terciárias e da crescente urbanização dos municípios polo.

entregue com 620 embriões habitacionais. O Governo Municipal contribuiu com a consolidação de outros tantos núcleos, mais ou menos periféricos, como o Jaboticabal, o Manoel Corralo e o Bom Jesus. Algumas destas ações entregaram mais lotes do que Unidades Habitacionais, deixando a cargo dos ocupantes a solução relativa à moradia.

¹⁰⁶ Entre os anos de 2000 e 2004 (SOBARZO, 2010) o governo municipal, em convênio com a CEF, através dos programas Morar Melhor e de Subsídio Habitacional (PSH), entregou 169 UHs. O Programa de Arrendamento Residencial (PAR), posteriormente a partir do Programa Minha Casa Minha Vida, entregou 1016 UHs, entre os anos 2005 e 2009. Além destes, programas da Secretaria Municipal de Habitação anunciam mais de mil domicílios regularizados: “Foram 256 lotes no Loteamento Manoel da Silva Corralo, 577 lotes no Bairro Jaboticabal, 90 lotes no Parque Bela Vista, 79 lotes na Vila Donária e 12 na Vila Ricci”.

¹⁰⁷ A pesquisa do Consórcio Booz Allen-FIPE-HLC (2004), encomenda do Governo do Estado, considerou as dimensões envolvidas no planejamento: a econômica, a social, a ambiental, além de inovação e capital social. O resultado foi a definição de nove Regiões Funcionais de Planejamento, que contemplam critérios de homogeneidade interna.

¹⁰⁸ O trabalho do IBGE (2008) considerou como critérios de centralidade e polarização, os centros de gestão do território (federal e empresarial) e centros de equipamentos e serviços (comércio e serviços, instituições financeiras, ensino superior, internet e conexões aéreas). O resultado foi a definição de nove categorias de pólos de desenvolvimento: Metrópole; Capital Regional A, B e C; Centro Sub-Regional A e B; Centro de Zona A e B e, Centro Local.

¹⁰⁹ Na definição de escalas de atratividade, os indicadores utilizados pela pesquisa IPEA/IBGE/UNICAMP (2001) foram as taxas geométricas de crescimento anual, a população, o nível de centralidade, o grau de urbanização, a densidade demográfica, além dos fluxos de passageiros e outros critérios variáveis. Nesse estudo foram definidas 10 categorias: Aglomerações Metropolitanas; Pré-Metropolitanas; Urbanas de maior porte; Urbanas de menor porte; Aglomerações descontínuas; Eixos articulados; Ocupações Contínuas de Fronteira; Ocupações Contínuas Litorâneas; Centros Regionais e Centros Sub-Regionais.

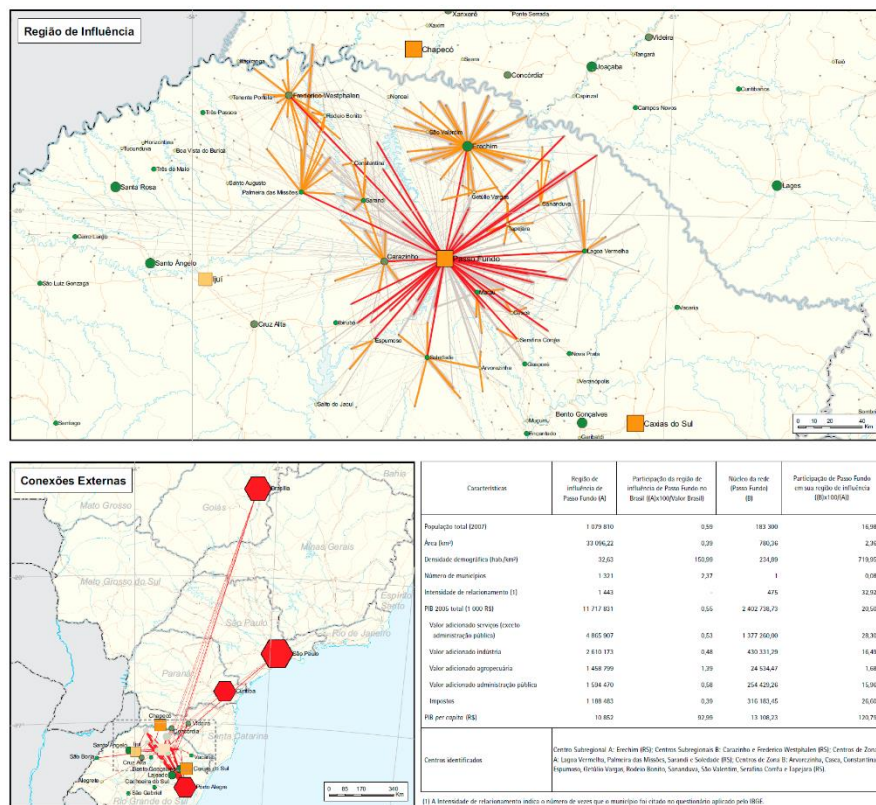
“Outras áreas do Estado demonstraram [...]sinais evidentes da formação de eixos de desenvolvimento. É o caso do espaço constituído pelas cidades de Erechim, Passo Fundo e Carazinho e diversos pequenos centros localizados entre elas e seu entorno, todos parte do planalto rio-grandense. [...]parte da região da produção de grãos [...]” (IPEA/IBGE/UNICAMP apud PAIVA, ALONSO E TARTARUGA, 2010, pg. 46)

A partir de sistemas agrários homogêneos, Paiva, Alonso e Tartaruga (2010) propõem também uma sistemática de hierarquização dos polos urbanos regionais. Conforme os autores seriam polos de primeira ordem, Porto Alegre e seu entorno imediato, polos de segunda ordem, os centros urbanos localizados no Vale dos Sinos e Caxias do Sul, e polos de terceira e quarta ordem, que não apresentariam mais caráter de aglomeração urbana: Pelotas-Rio Grande, Passo Fundo-Marau e Santa Maria.

Paiva, Alonso e Tartaruga (2010), apresentam a cidade de Passo Fundo formando um conjunto com Marau, “[...]um centro urbano com escala urbana bem menor, mas com um parque industrial que já ultrapassa, em tamanho da produção, o da cidade primaz”. Passo Fundo é tido como centro regional de serviços consolidado, no entanto, os autores destacam que Marau teve sua participação relativa no contexto estadual, no mesmo período, duplicada com relação aos serviços e triplicada com relação à produção industrial.

Já o estudo Região de Influência das Cidades - REGIC (IBGE, 2008), considera Passo Fundo como Capital Regional classe B, com uma influência, dada a partir de seus setores logístico, industrial, de serviços, educacional e médico-hospitalar, que abrange 132 municípios, totalizando mais de um milhão de habitantes.

Figura 5 – Área em estudo em mapa do trabalho Região de Influência das Cidades



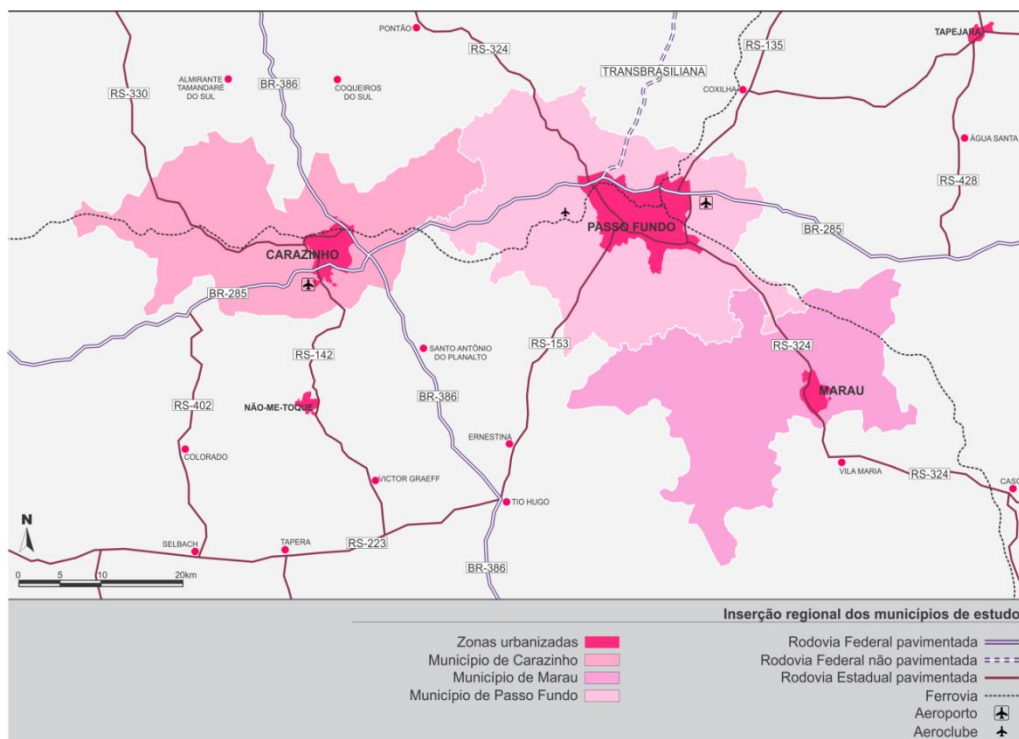
Fonte: IBGE, Contagem da População 2007; Área territorial oficial. Rio de Janeiro: IBGE, [2007]. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_arca.shtml>. Acesso em: mar. 2008; PIB dos municípios. Rio de Janeiro: IBGE, [2007]. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/servicos_arquivos_csi/eletronicos.php?camino=.../pub/PIB_Municipios>. Acesso em mar. 2008.

Fonte: – REGIC, IBGE, 2008

Através das contribuições destes e de outros diferentes trabalhos (HORTÊNCIO, 2003; KALIL e TEDESCO, 1998) pode-se considerar Passo Fundo como um Polo Regional, pela forte articulação existente com as cidades de Carazinho (à Oeste), Erechim (ao Norte) e Marau (à Leste), mas também e especialmente com as várias cidades menores que dependem da oferta de serviços públicos e privados, mais ou menos especializados, o que cria uma intensa dinâmica econômica no Município e reafirma as características de centro regional, sintetizadas pela especialidade e pela afirmação do setor terciário.

Afirma ainda Sobarzo (2010) que, considerando os serviços de saúde e educação, a área de influência de Passo Fundo não se limita ao Planalto Médio Rio-grandense, alcançando inclusive o oeste de Santa Catarina, o que o caracterizaria como polo supra regional. O município exerce importante apoio ao agronegócio, tanto por sua localização, quanto pela plataforma logística que disponibiliza.

Figura 6 - Inserção regional dos municípios em estudo.



Elaboração: Luiz Eduardo Lupatini.¹¹⁰

Além desta afirmativa inserção regional, a aglomeração descontínua, formada pelos três municípios em estudo, possui uma interessante inserção no mercado global, através da exportação de produtos primários, manufaturados e semimanufaturados e das empresas aí instaladas. Esta inserção está fortemente atrelada, na visão deste trabalho, à política estatal de incentivo a monocultura trigo-soja durante os anos 1960 e 1970, pois a escala da produção passou necessariamente por alternativas de distribuição que suplantaram fronteiras locais e regionais.

“Uma mesma área, hoje, pode ser ponto de confluência de diversos circuitos produtivos. Numa mesma região realizam-se diferentes fases de distintos circuitos de produção. A análise destes [...]nos dá a organização local e sua posição na hierarquia de poder mundial [...]especialização funcional das áreas e lugares, o que leva à intensificação do movimento e à possibilidade crescente das trocas. Por isso crescem não só as grandes cidades mas também as cidades médias.” (SANTOS, 2012, p.56 e 57)

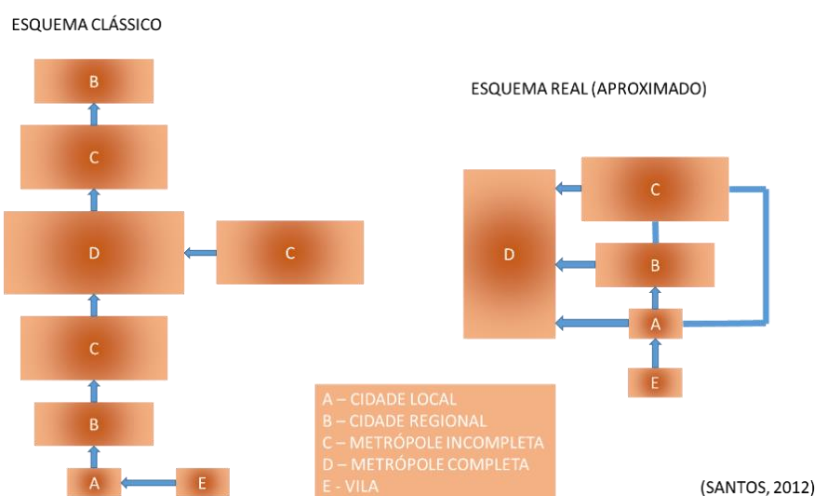
¹¹⁰Passo Fundo possui uma população em 2010 de 184.826 habitantes, área da unidade territorial 783,421 km², densidade demográfica 235,92 hab/km²; Carazinho: população (2010) 59.317 habitantes, área da unidade territorial 665,092 km², densidade demográfica 89,19 hab/km²; Marau: população (2010) 36.364 habitantes, área da unidade territorial 649,300 km², densidade demográfica 56 hab/km².

Essa tendência, observada nos municípios de Passo Fundo, Marau e Carazinho, faz parte de um cenário que alterou o entendimento das relações entre cidades, a partir da diminuição das distâncias entre grandes e pequenas localidades, entre mercados, entre cidade e campo:

“[...]o espaço do homem, tanto nas cidades quanto no campo, vai se tornando um espaço cada vez mais instrumentalizado, culturalizado, tecnificado [...]o capital constante, que antes era apanágio das cidades, sobretudo aquelas onde se concentrava a produção industrial, passa também a caracterizar o próprio campo [...].” (SANTOS, 2012, p. 46)

Contribuições recentes reconhecem mudanças nas relações entre metrópoles e grandes cidades, agora tidas como em um mesmo ‘patamar hierárquico’, enquanto cidades médias apresentam-se cada vez mais articuladas com seu entorno imediato e com outros centros dinâmicos, tendendo a uma crescente especialização. Também salientam estes estudos que a diminuição das barreiras espaciais tem ampliado a sensibilidade do capital às diferenças locais, sejam elas relativas ao conhecimento técnico e científico, sejam elas relativas às atitudes sociais (HARVEY, 1992).

Figura 7 - Esquema proposto por SANTOS (2012) para nova hierarquia ou relações entre cidades



Observa-se uma redistribuição/repartição de funções entre os municípios em estudo, ampliando sua interdependência, uma articulação dos espaços no sentido

de um maior “aproveitamento de recursos endógenos para diversificar o crescimento, criar empregos e novas formas de gestão [...]” (RÜCKERT, 2008, p.129). Novos processos que “[...]tendem a construir novas territorialidades” (RÜCKERT, 2008, p.133) e, ao mesmo tempo, uma reestruturação das forças locais frente a com novas escalas e oportunidades.

Buscando compreender e revelar que, ao longo dos últimos anos, a partir da monocultura trigo-soja, engendraram-se mudanças que levaram a inserção dos municípios em análise, como de resto muitos outros, nos circuitos mundiais de produção, o trabalho percorrerá dados relativos à produção, número e perfil de empresas, pessoal ocupado, PIB per capita e exportações.

Assim, observando-se os dados relativos ao valor adicionado bruto em cada uma das áreas - agropecuária, indústria e serviços, nos três municípios, pode-se observar Passo Fundo como centro prestador de serviços, característica de polo regional. Por outro lado, ainda que não em valores absolutos, fica clara a importância da indústria para o município de Marau, onde representa um valor adicionado quase tão alto quanto o de serviços. Também é possível avaliar que, em termos de valor adicionado, a agropecuária não é aparentemente significativa para nenhum dos três municípios, sendo, em valores absolutos, mais expressiva em Marau, onde representa 11, 82% do total.

Gráfico 1 - Gráfico Comparativo PIB valor adicionado bruto (mil reais)

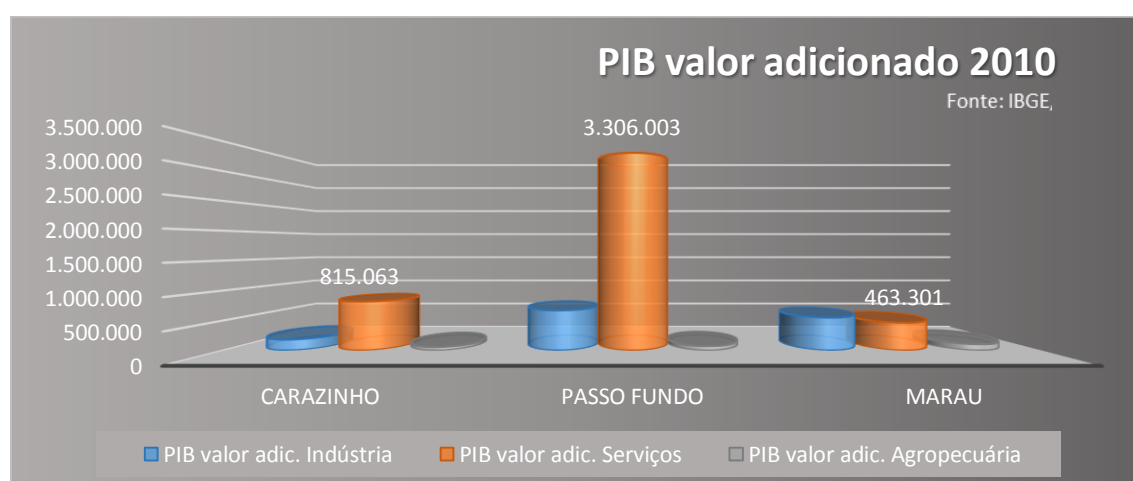
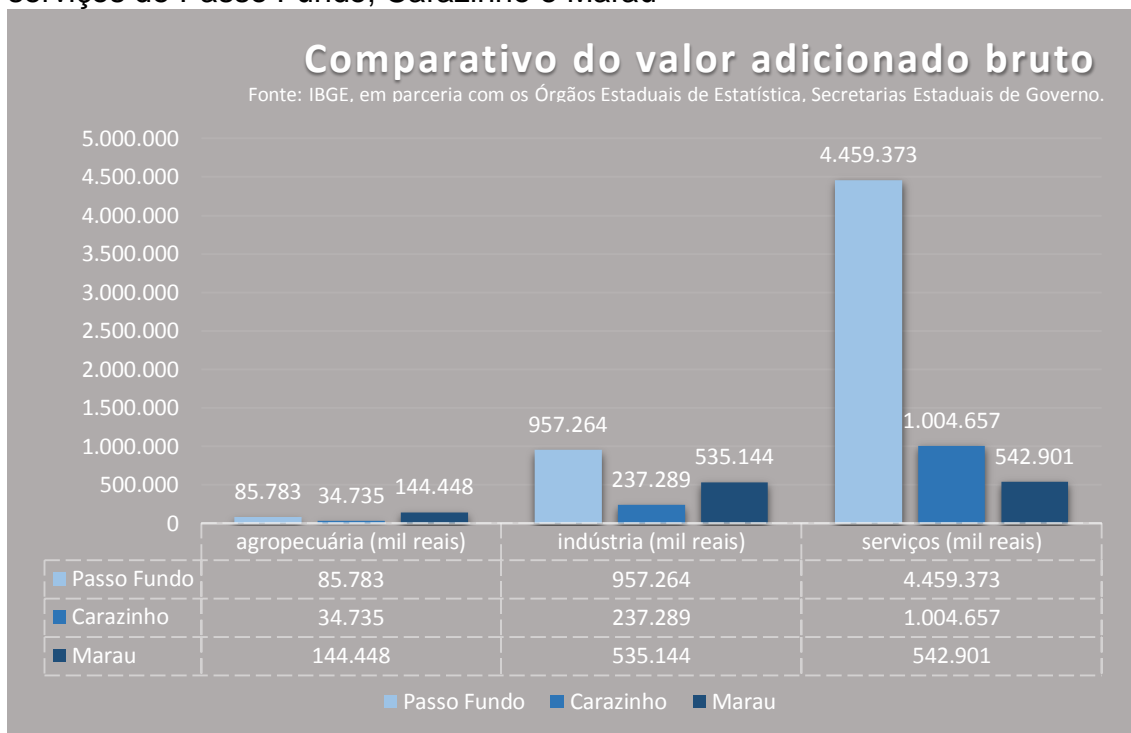
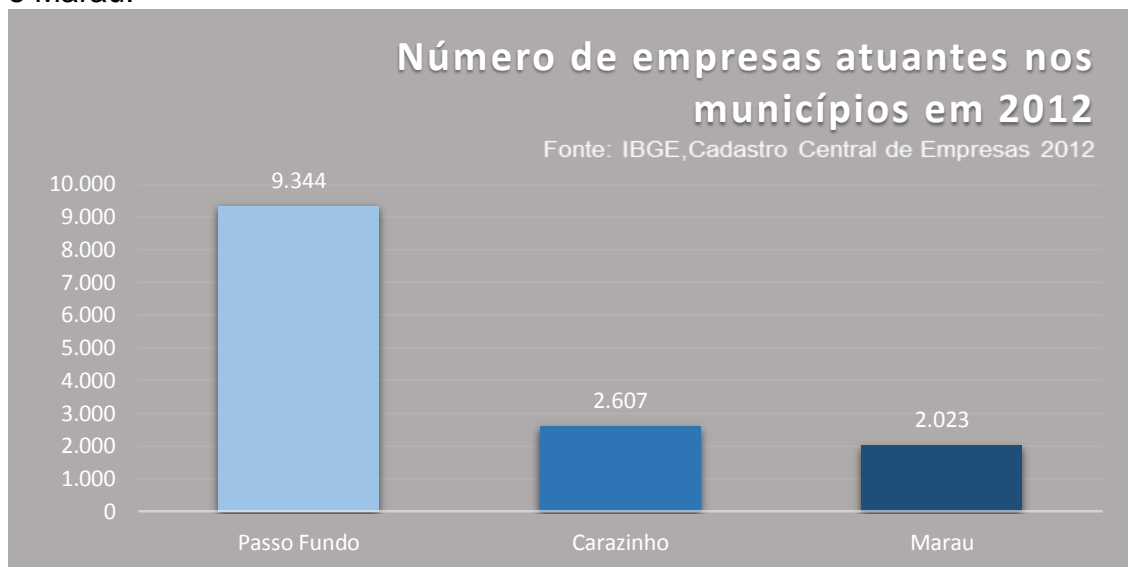


Gráfico 2 - Comparativo valor adicionado bruto 2012 agropecuária, indústria e serviços de Passo Fundo, Carazinho e Marau



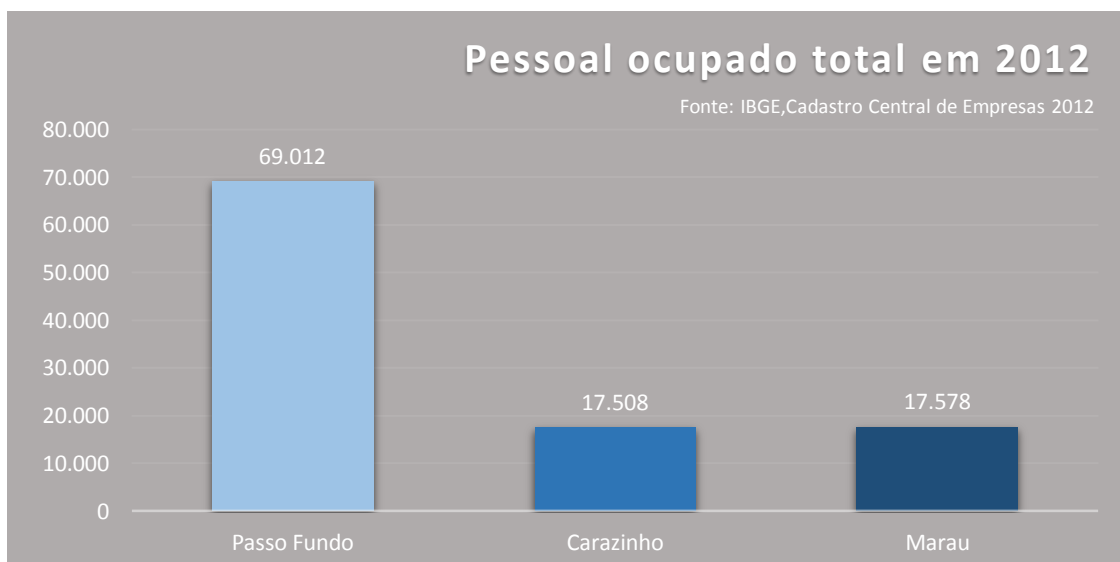
Com relação ao número de empresas atuantes nos municípios, merece consideração o número de empresas de Marau, que é muito próximo ao número de empresas atuantes em Carazinho, um município com praticamente o dobro da população, de onde se pode depreender que a dinâmica econômica do município de Marau é maior do que a de Carazinho.

Gráfico 3 - Gráfico Comparativo de empresas atuantes em Passo Fundo, Carazinho e Marau.



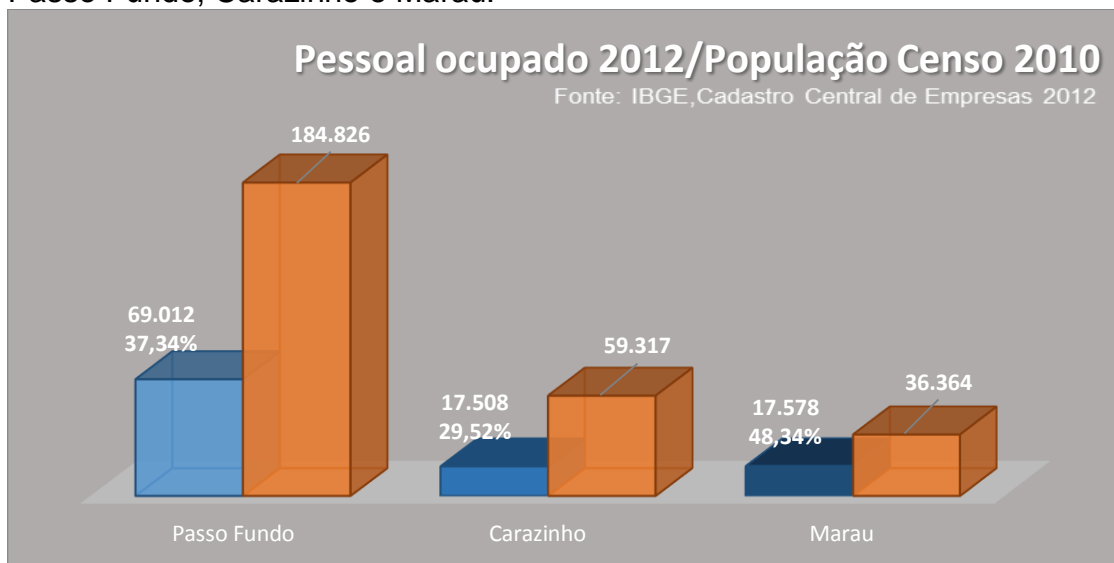
Do mesmo modo, o número de pessoas ocupadas, superior em Marau com relação à Carazinho, revela um perfil econômico que se reflete em uma série de questões sociais que virão a relacionar-se com o atendimento e a demanda por habitação social posteriormente.

Gráfico 4 - Gráfico de pessoal ocupado total em Passo Fundo, Carazinho e Marau.



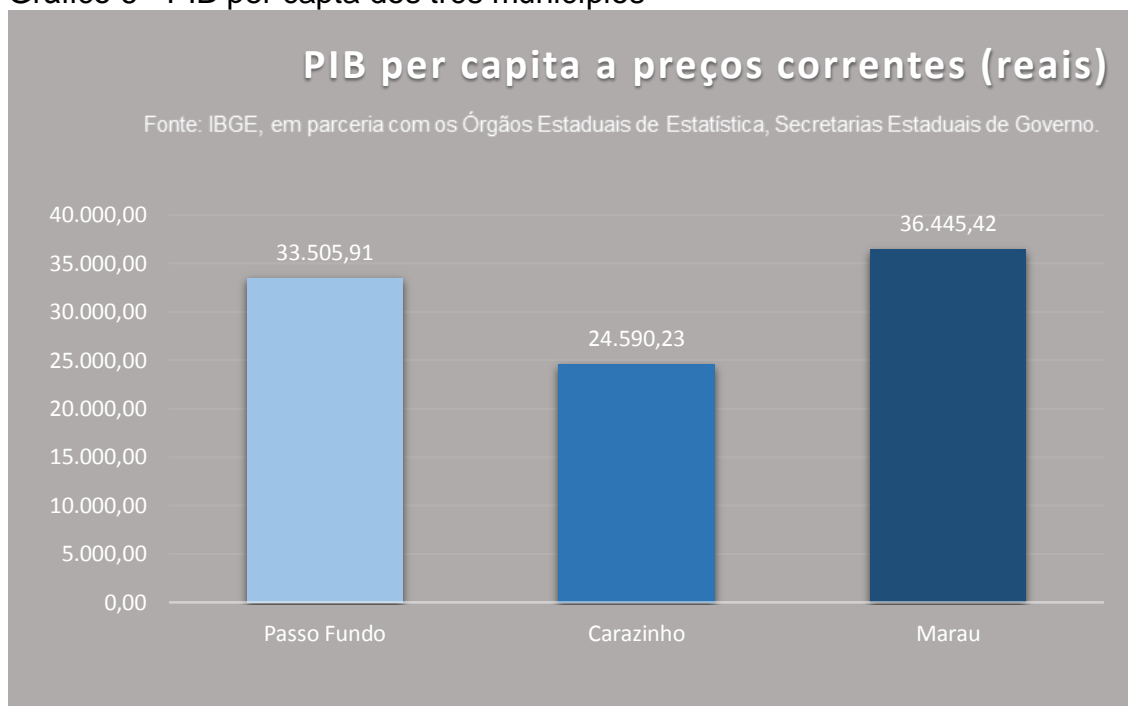
Assim, o percentual de pessoas ocupadas relativo à população total (Censo 2010) em Marau supera inclusive o percentual de Passo Fundo, a partir do levantamento de 2012, chegando a 48,34%.

Gráfico 5 - Gráfico da relação entre o pessoal ocupado total e a população total de Passo Fundo, Carazinho e Marau.



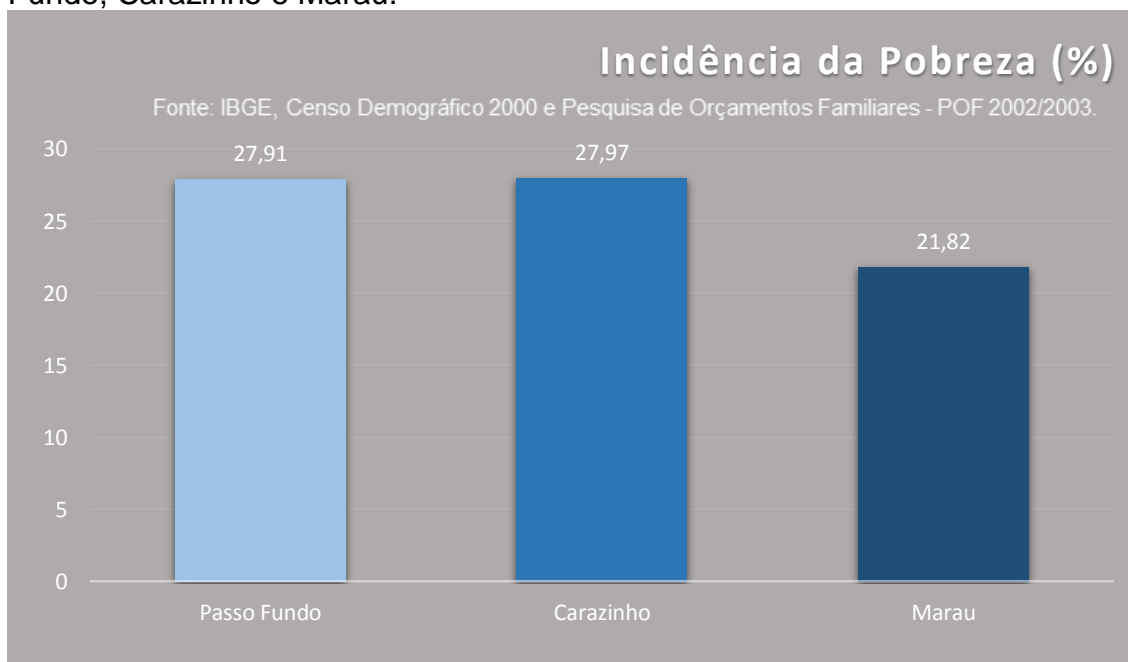
O PIB per capita dos três municípios no ano de 2012 supera o valor da média nacional registrado no mesmo ano, que é de R\$ 23.655,00. Carazinho aproxima-se mais da média brasileira, mas Passo Fundo e Marau distanciam-se em mais de 40% deste valor. Os três maiores PIBs per capita do Corede Produção são os de Passo fundo, Marau e Carazinho, sendo que Marau atingiu o maior PIB per capita nominal deste Corede (FEE, 2014).

Gráfico 6 - PIB per capita dos três municípios



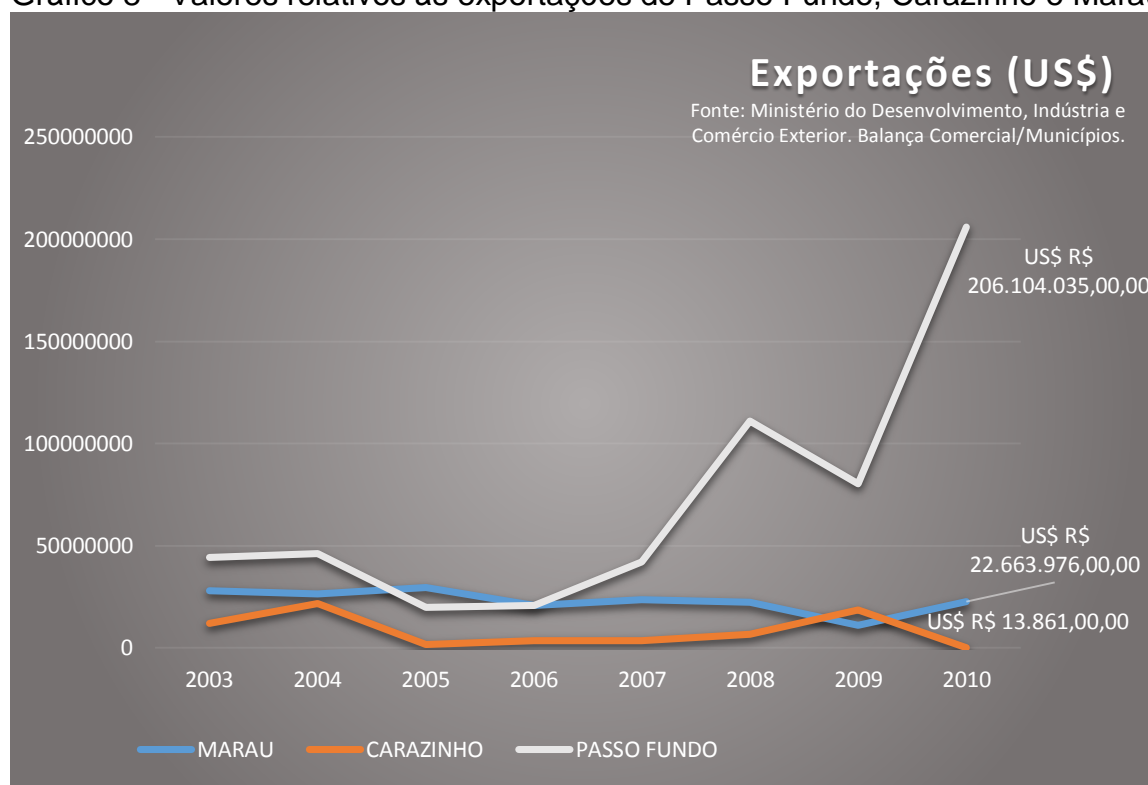
Todos estes dados confirmam o menor índice de pobreza no município de Marau. E, apesar dos valores absolutos de Passo Fundo serem superiores, a distribuição destes recursos não se dá de forma equânime, pela análise deste índice, podendo indicar uma dinâmica econômica que concentra riqueza.

Gráfico 7 - Gráfico Comparativo dos índices de pobreza nos municípios de Passo Fundo, Carazinho e Marau.



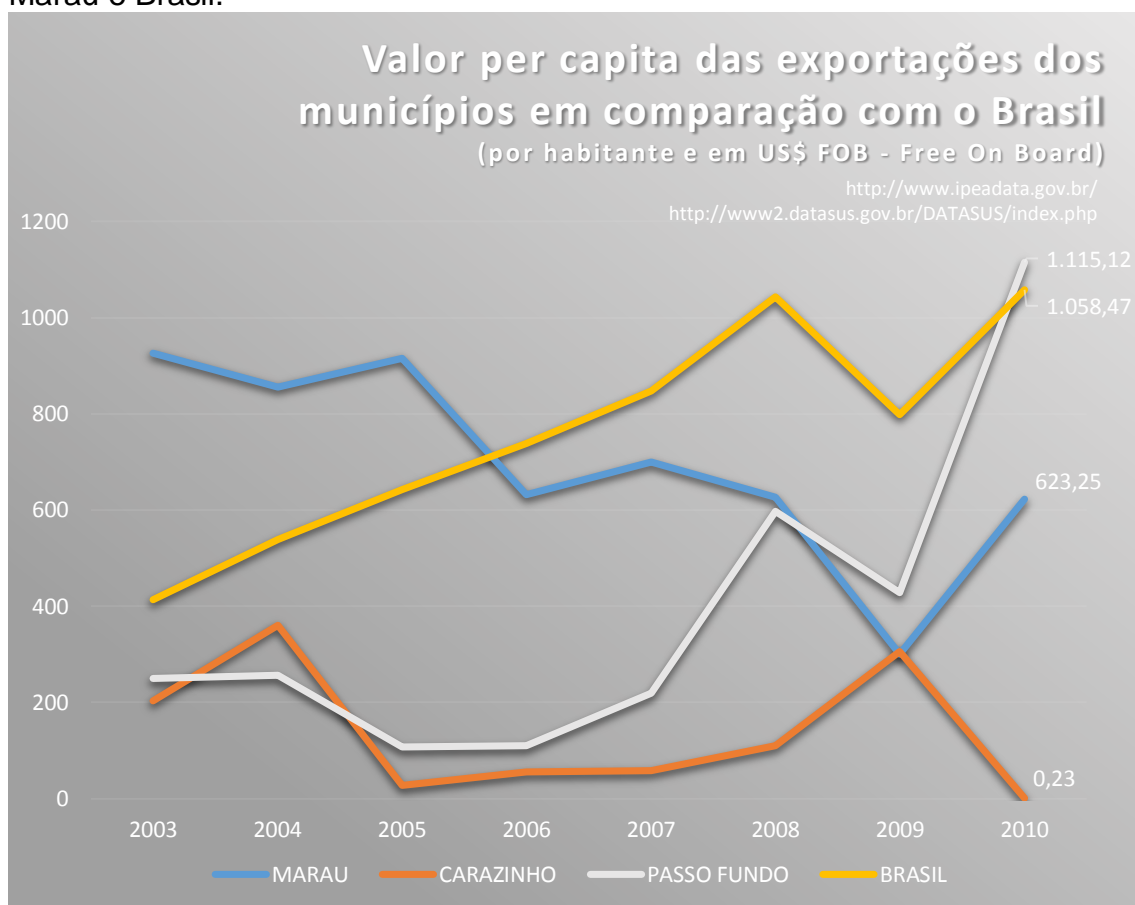
Com relação à inserção específica destas realidades em uma dinâmica global, o primeiro aspecto a ser considerado diz respeito às exportações. Nesta série de sete anos (gráfico 7) pode-se observar que apenas no ano de 2009 os valores exportados por Carazinho superaram os exportados por Marau, município que em 2005, inclusive teve valores de exportação superiores mesmo aos do município de Passo Fundo. Observa-se a partir do ano de 2007 (ano da ampliação do distrito industrial de Passo Fundo) uma elevação dos valores exportados por Passo Fundo, que, a partir daí, acaba por se distanciar dos demais.

Gráfico 8 - Valores relativos às exportações de Passo Fundo, Carazinho e Marau.



Procedendo-se a análise dos valores exportados per capita entre os três municípios, observa-se que Marau manteve-se com valores mais elevados que todos os outros, inclusive mais altos do que os do Brasil, até o ano de 2006, aproximadamente, sendo superado por Passo Fundo no ano de 2009, ano em o valor per capita de Passo Fundo supera o valor do Brasil, alcançando US\$ 1.115, 12.

Gráfico 9 - Valores per capita relativos às exportações de Passo Fundo, Carazinho, Marau e Brasil.



Importante referir quanto destes valores exportados relacionam-se à produção primária, à produção agrícola, e surpreende a análise de que, no ano de 2014, para o município de Marau, por exemplo, tenham sido insignificantes os valores exportados vinculados a produtos deste tipo, estando os valores exportados quase totalmente vinculados a produtos industrializados (aqui computados semimanufaturados e manufaturados), enquanto Passo Fundo, ao contrário tem apenas 12% dos valores vinculados a produtos industrializados, concentrando suas exportações em produtos básicos. É a partir de empresas de agronegócios e de logística instaladas no município de Passo Fundo que boa parte das exportações trigo-soja da região produtora tem sido escoada, o que explica os valores per capita exportados (US\$ 1.115,12/per capita em 2010), que superam os nacionais (US\$ 1.058,47/per capita), e, do mesmo modo, o percentual de 88% dos valores de exportação referente a produtos básicos.

Gráfico 10 - Valores exportados por Marau em 2014, discriminados os valores e percentuais referentes a produtos básicos e industrializados.



Gráfico 11 - Valores exportados por Passo Fundo em 2014, discriminados os valores e percentuais referentes a produtos básicos e industrializados.



Dentre as empresas presentes nos municípios e que mantém importante relação com estruturas econômicas externas, estão, com origem na região, em Marau, a Metasa (que transitou por produção de implementos agrícolas e abrange hoje, além de estruturas metálicas, também produção de celulose) e a Perdigão BRF (iniciada como indústria local vendida posteriormente), e, em Passo Fundo, a BS BIOS e a JBS Foods Frangosul.

Além destas empresas, que de alguma forma têm suas origens nos próprios municípios, existem outras neles instaladas que mantêm forte relação com o mercado externo ou que tem elas mesmas sede fora do país, como é o caso da Nestlé, instalada em Carazinho (que buscava proximidade com áreas produtoras de leite, dentre outros incentivos), e, instaladas em Passo Fundo, a Kuhn do Brasil (derivada de desmembramentos da Metasa), a Bianchini Alimentos e a Manitowoc. As atividades, as estruturas e as atuações destas empresas podem ilustrar a relação e a inserção da área em estudo nos mercados globais.

A Metasa, empresa com origem em Marau, atua no projeto, fabricação e montagem de estruturas metálicas para grandes operações de empresas de Petroquímica¹¹¹, Siderurgia, Mineração e Infraestrutura. Em 2008 teve duplicada a unidade industrial de Marau, alcançando 3.500 toneladas/mês de capacidade de produção. Desde 2010 atua em *Joint Venture* com a Codeme Engenharia S.A., empresa do Grupo Usiminas.

A Perdigão BRF¹¹², instalada em Marau, surge em 2009 da fusão entre Sadia e Perdigão, sendo uma das maiores produtoras de alimentos congelados de proteínas do mundo, responsável por 14% do comércio mundial de aves e por 9% das exportações de proteína animal do planeta, distribuindo para 110 países. A empresa compreende 47 fábricas no Brasil e 11 no exterior, empregando mais de 100 mil funcionários.

A BS BIOS foi instalada em Passo Fundo no ano de 2005 com finalidade de produzir biodiesel, estrategicamente perto da produção de soja e canola, suas principais fontes de matéria-prima. Sua capacidade atual é de 160 milhões de litros de biodiesel por ano.

Instalada em Passo Fundo, a JBS Foods Frangosul¹¹³, atua no processamento de carne bovina, suína, ovina e de aves, e, desde 2008, estabeleceu uma política de expansão internacional através da aquisição de empresas,

¹¹¹ Forneceu estruturas metálicas para a construção do Módulo de Geração da Plataforma de Petróleo PRA-1 (2005/2006) e para as plataformas da Petrobrás P-53 (2007/2008), P-56 (2007/2008), P-55 (2009), P-57 (2009), P-58 (2011) e P-62 (2011).

¹¹² Considerada, no ranking da Revista Forbes, uma das 100 empresas mais inovadoras do mundo, e, pelo levantamento da Corporate Knights, uma das 100 mais sustentáveis do planeta.

¹¹³ Totaliza 340 unidades de produção, com mais de 200 mil colaboradores ao redor do mundo, e atua também na produção de couro, biodiesel, colágeno, embalagens metálicas e produtos de limpeza.

principalmente na Austrália e nos EUA¹¹⁴. Ampliou em 15% a capacidade de produção de aves ao assumir a Frangosul, e, em seguida, ao adquirir a Seara, passou a atuar no segmento de alimentos industrializados, se transformando na segunda maior plataforma brasileira de produção e distribuição de produtos por valor agregado.

A Kuhn é uma empresa com origem na França e que atua basicamente no mercado de implementos agrícolas, com sedes na Austrália, na China, na Rússia, na Ucrânia, na Polônia, na Itália, na Espanha, na América do Norte e no Brasil, especificamente nos municípios de Passo Fundo e São José dos Pinhais/PR. Em 2010 a Kuhn Metasa, unidade brasileira do grupo, passa a chamar-se Kuhn do Brasil. Nos últimos anos adquiriu a companhia Blanchard, na França, a participação minoritária da empresa Rauch Landmaschinenfabrik, na Alemanha, e a corporação Krause, nos USA.

A Bianchini Alimentos, localizada em Passo Fundo, é uma das 50 maiores exportadoras do Brasil, movimentando mercadorias através dos modais rodo-ferro-hidroviários. O volume anual de soja transportado pela empresa supera as 700 mil toneladas, cujo destino é principalmente exportação para os países da Comunidade Europeia e Sudeste Asiático. É através do seu Terminal de Transbordos de Cruz Alta, que a empresa transfere, por ferrovia, parte dos volumes de grãos adquiridos nas regiões de produção, ao seu complexo armazenador-industrial-portuário de Rio Grande.

Passo Fundo e Marau figuram ainda com oito empresas entre as 500 maiores do Sul do país (tabela 3): duas em Marau, vinculadas à produção industrial, e seis em Passo Fundo, das quais três industriais, uma comercial, e outras duas conglomerados de prestação de serviços na área da saúde e educação, vinculados a congregações da Igreja Católica.

¹¹⁴ A JBS adquiriu a Tasman Group, na Austrália, a Smithfield Beef, divisão de bovinos da Smithfield Foods, nos EUA, e os confinamentos da Five Rivers, além do frigorífico Bertin, segundo maior do Brasil. Hoje a JBS possui o controle acionário da Pilgrim's Pride, da qual detém 75,3% do capital social e por onde ingressou no mercado norte-americano de aves. Adquiriu ainda o grupo Tatiara Meats e os ativos da Rockdale Beef, na Austrália, além do Grupo Toledo, na Bélgica, e confinamento McElhaney nos Estados Unidos. Em 2012 aluga também os ativos da Frangosul.

Tabela 3 - Empresas representadas entre as 500 maiores do sul do Brasil.

Posição	Grupo/Empresa	Setor	Cidade	UF	Patr. Líq.	Lucro Líquido	Rentabilidade
170	Fuga Couros S/A	Couro e Calçados	Marau	RS	264,93	31,93	7,7
240	Metasa S/A	Metalurgia	Marau	RS	140,64	20,53	7,42
73	BSBIOS - Ind. Com. Biodiesel Sul Brasil	Energia	Passo Fundo	RS	197,54	-19,44	-1,34
156	VR Grazziotin S/A (Grupo Grazziotin)	Comércio - Atacado e Varejo	Passo Fundo	RS	356,74	50,24	14,02
245	Assoc. Hosp. Benef. S. Vic. de Paulo	Saúde	Passo Fundo	RS	173,72	10,46	4,26
249	Congregação de Nossa Senhora	Educação	Passo Fundo	RS	291,66	6,02	8,27
364	Kuhn do Brasil S/A Implementos Agrícolas	Máquinas e Equipamentos	Passo Fundo	RS	60,7	8,89	6,31
433	Meta Agrícola S/A	Máquinas e Equipamentos	Passo Fundo	RS	36,12	10,8	8,16

Fonte: <http://www.amanha.com.br/500maiores>

Pode-se observar que, dos três municípios que compõe a área em estudo, Passo Fundo e Marau tem sua produção, e por que não dizer, sua dinâmica econômica e social, bastante vinculadas ao mercado global, basicamente em função da própria produção primária, pois várias das empresas com 'braços' internacionais aí instaladas têm seus insumos vinculados à produção do campo (soja, trigo, milho, leite, aves e suínos), alguns bastante próximos e locais, enquanto outros de regiões mais afastadas geograficamente. Ainda destaca-se a indústria de suporte às atividades primárias, como implementos agrícolas e logística. Todas estas empresas não fazem sentido sem sua inserção no esquema global de produção, assim como a monocultura, o volume plantado e colhido de trigo-soja, só fazem nexo em uma estrutura de distribuição e consumo que estão fora dos municípios e do Estado.

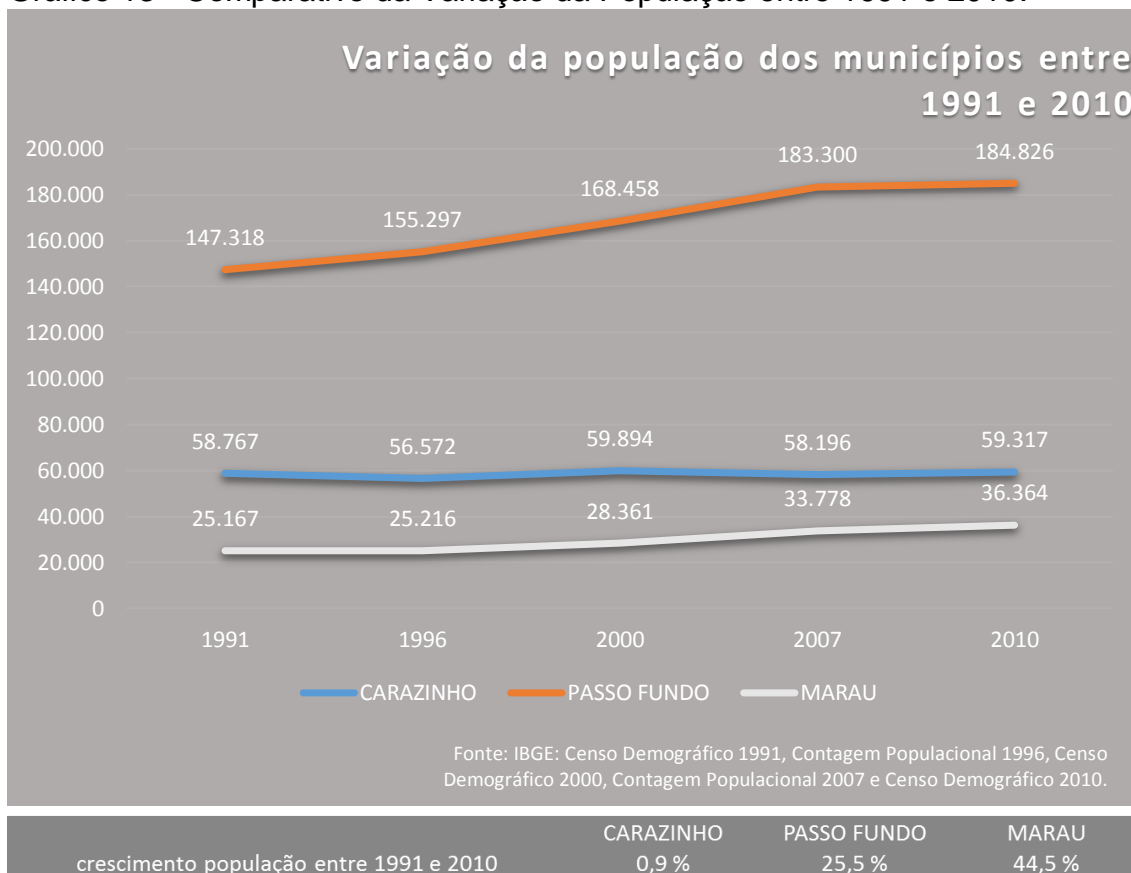
Gráfico 12 - Gráfico referente à produção de grãos nos municípios



Importante observar que estas empresas, geram empregos, geram recursos a partir dos volumes exportados, mas também trazem pessoas em busca de oportunidades, o que aciona questões locais como a procura por imóveis, a necessidade de moradia, os preços destes imóveis, em função da expectativa de ganho e empregabilidade, acabando por alterar, por fim, a dinâmica fundiária e imobiliária local.

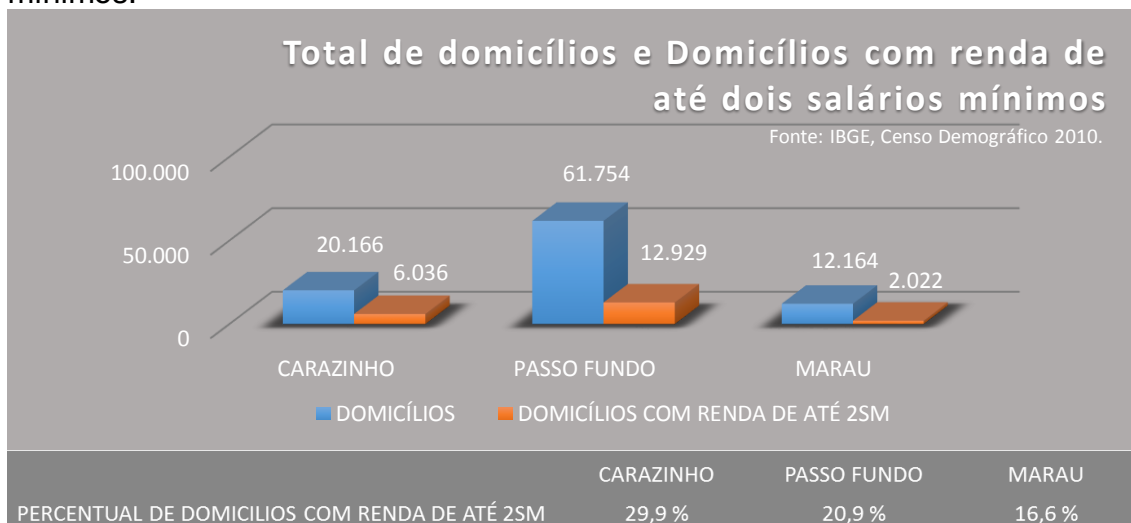
Corroborando esta assertiva, pode-se observar que a variação de população entre os municípios mais dinâmicos, Passo Fundo e Marau, entre os anos de 1991 e 2010, chegou a mais de 25% em Passo Fundo e a mais de 44% em Marau. No mesmo período a variação da população de Porto Alegre foi de 11% e do Estado de cerca de 17%.

Gráfico 13 - Comparativo da Variação da População entre 1991 e 2010.



Do mesmo modo, um dado importante para esta pesquisa, o número de domicílios com renda menor do que dois salários mínimos é significativamente menor em Marau do que em Passo Fundo e Carazinho.

Gráfico 14 - Comparativo domicílios totais e domicílios com renda de até 2 salários mínimos.



A estreita relação de interdependência entre os três municípios fica representada pelos movimentos pendulares por razões de trabalho e/ou estudo com origem em Passo Fundo: em direção a Carazinho - 37.958 viagens, e em direção a Marau - 57.109 viagens, no ano de 2007, segundo levantamento do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem do Estado - DAER (ALONSO, 2009).

Desta forma, cumpre ressaltar a caracterização da forte inter-relação e interdependência entre os municípios, agora com novas relações econômicas decorrentes do capitalismo global, o que torna difícil propor análises isoladas. No dizer de Ruckert:

“[...] difícil negar igualmente que as múltiplas organizações sofrem pesada concorrência das velhas hegemonias regionais, metamorfoseadas agora pelas novas formas do empresariado nacional high tech global. Pode-se talvez afirmar que há novas formas de controle de territórios e que eles estão submetidos às múltiplas determinações do capitalismo global e, ao mesmo tempo, das ativações das potencialidades e das riquezas dos recursos escassos, das identidades das populações nos vastos rincões do país [...]” (RÜCKERT, 2008, p.134)

A área em estudo apresenta características singulares, mas muitas características em comum, inseridas em um mesmo sistema de produção com dinâmica econômica e social vinculadas ao mercado global, em função do modelo de produção agrícola e inserção empresarial. Os municípios apresentam uma dinâmica econômica e social relacional, que geram recursos e problemas comuns que acabam por impactar na estruturação e conformação urbana dos municípios, especialmente em relação a questão imobiliária e fundiária.

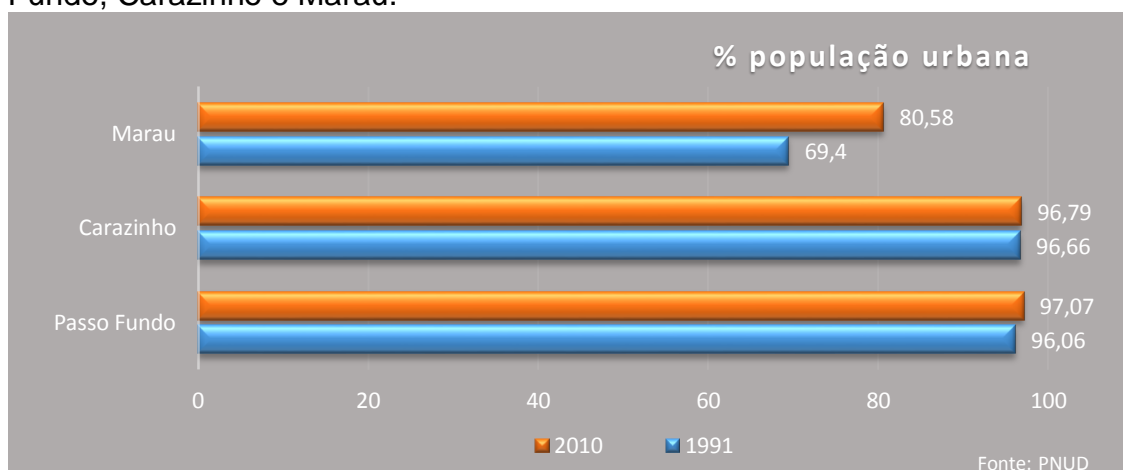
4.3 Caracterização dos Municípios

Os municípios que compõe a área em estudo apresentam características importantes que posteriormente irão refletir-se tanto no cálculo do seu déficit e demanda habitacional, e, em função disso, no atendimento ou não pelo PMCMV.

Assim a caracterização dos municípios aponta primeiro que Carazinho e Passo Fundo apresentam um percentual de população urbana maior do que o Brasil (aproximadamente 84%) e praticamente estável na última década levantada, para ambos os municípios acima de 96%. Enquanto Marau apresentou uma variação

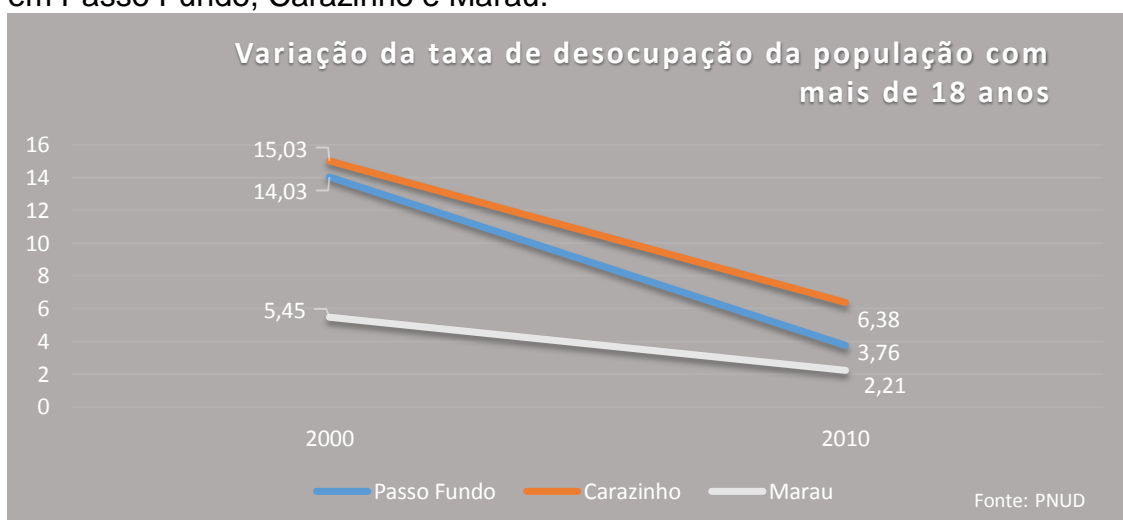
significativa com o percentual de população urbana variando mais de dez pontos, e, mesmo assim estando abaixo do percentual brasileiro e gaúcho, que é de cerca de 85%.

Gráfico 15 - Comparativo população urbana entre os anos 1991 e 2010 em Passo Fundo, Carazinho e Marau.



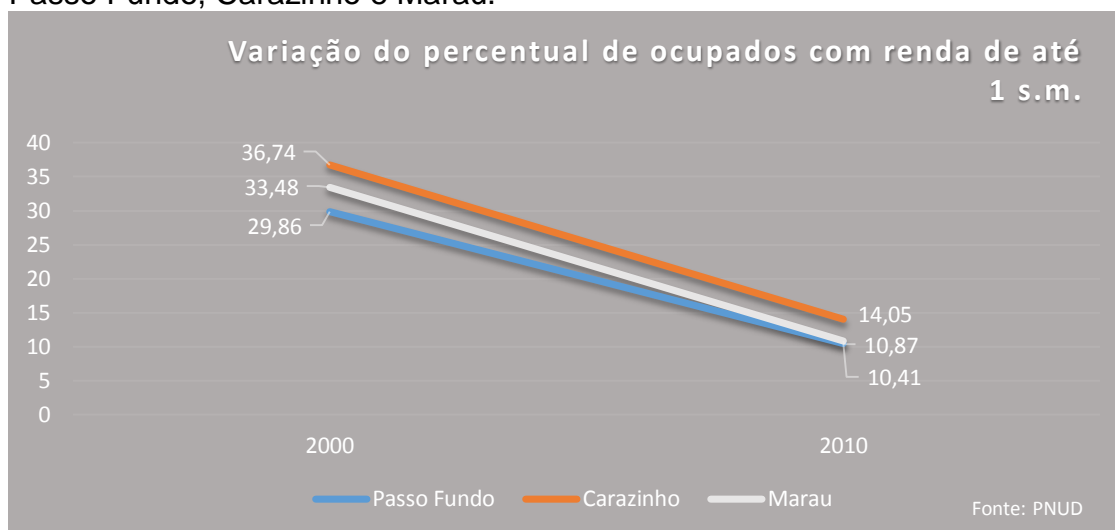
Observa-se, nos três municípios, uma forte queda do percentual de desocupação da população maior de dezoito anos entre os anos de 2000 e 2010. Apesar de apresentar uma população urbana menor, Marau é, entre os três municípios, o com menor percentual de desocupação da população com mais de dezoito anos (2,21% em 2010), uma diferença que era bem maior no ano de 2000 e que aparece amenizada no levantamento de 2010.

Gráfico 16 - Variação da taxa de desocupação da população com mais de 18 anos em Passo Fundo, Carazinho e Marau.



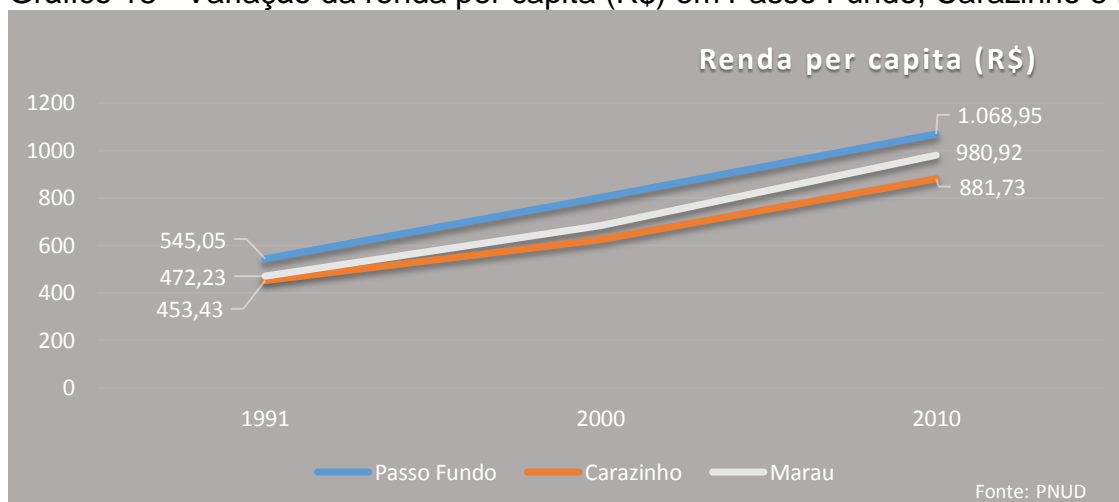
Enquanto a desocupação cai, o percentual de ocupados com renda de até um salário mínimo também cai nos três municípios, de cerca de 30 % para ao redor dos 10% em Passo Fundo e Marau e ainda em 14% no município de Carazinho. Ambos os dados revelam um quadro econômico mais amplo de crescimento, ampliação dos postos de trabalho e da renda no Brasil neste período.

Gráfico 17 - Variação percentual de ocupados com renda de até 1 salário mínimo em Passo Fundo, Carazinho e Marau.



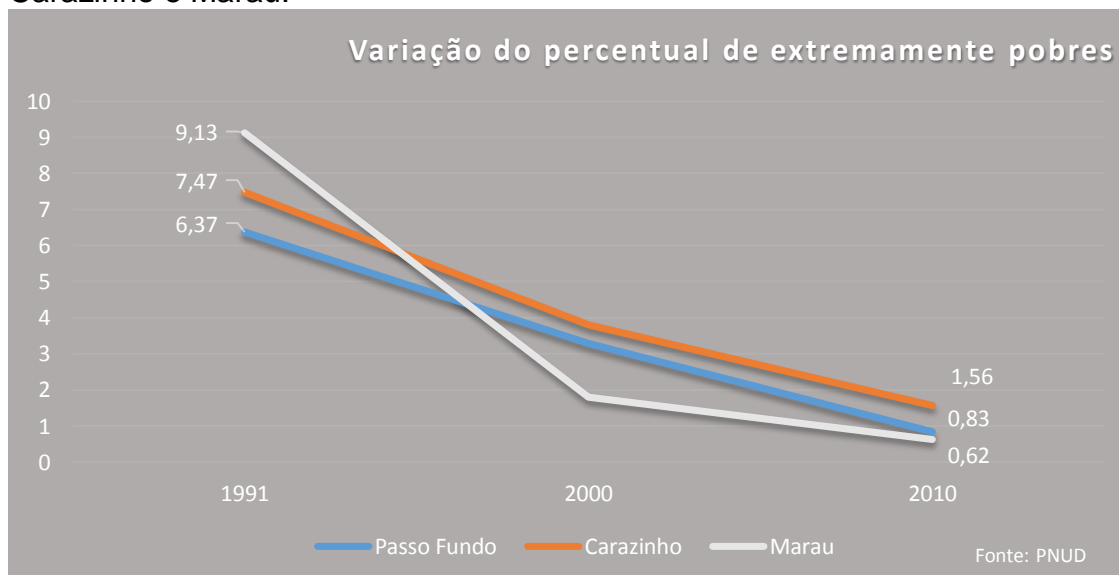
Para o cálculo do índice GINI, são considerados renda per capita, percentual de extremamente pobres e de pobres. Nos três municípios observa-se, com relação a estes parâmetros a mesma tendência já apresentada nos demais: um aumento da renda e uma diminuição dos percentuais de pobreza. A renda per capita mais alta nas amostragens de 1991 e de 2010 é a de Passo Fundo, R\$ 1.068,00, seguida da de Marau em um valor de R\$ 980,00.

Gráfico 18 - Variação da renda per capita (R\$) em Passo Fundo, Carazinho e Marau.



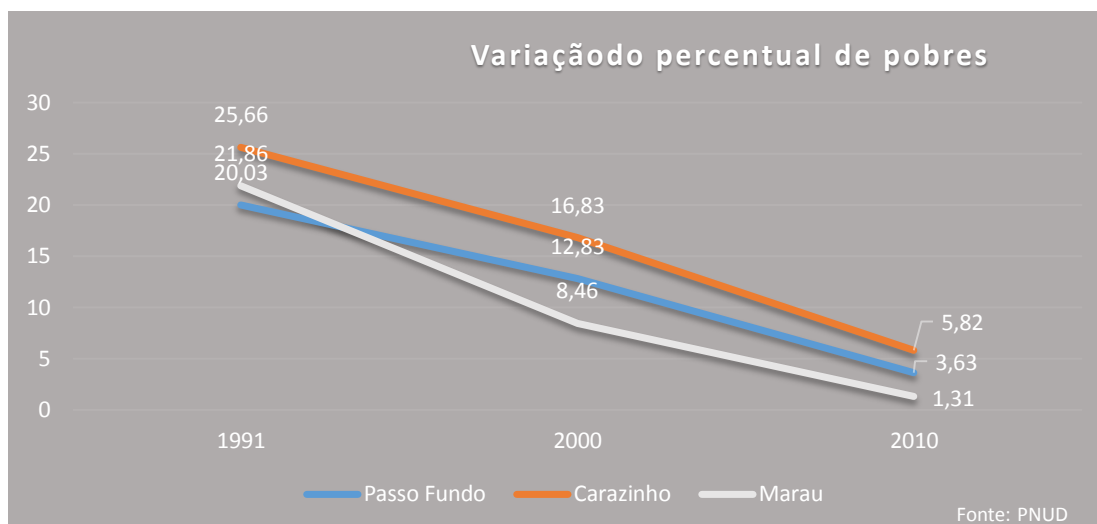
No Brasil, a pobreza extrema foi reduzida a mais de um sétimo do nível de 1990, passando de 25,5% para 3,5% em 2012, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD. Nos três municípios os percentuais também caíram drasticamente entre os anos de 1991 e 2010, passando de percentuais entre 6 e 9%, aproximadamente, para menores do que 1% em Passo Fundo e Marau e permanecendo ainda acima de 1% em Carazinho.

Gráfico 19 - Variação do percentual de extremamente pobres em Passo Fundo, Carazinho e Marau.



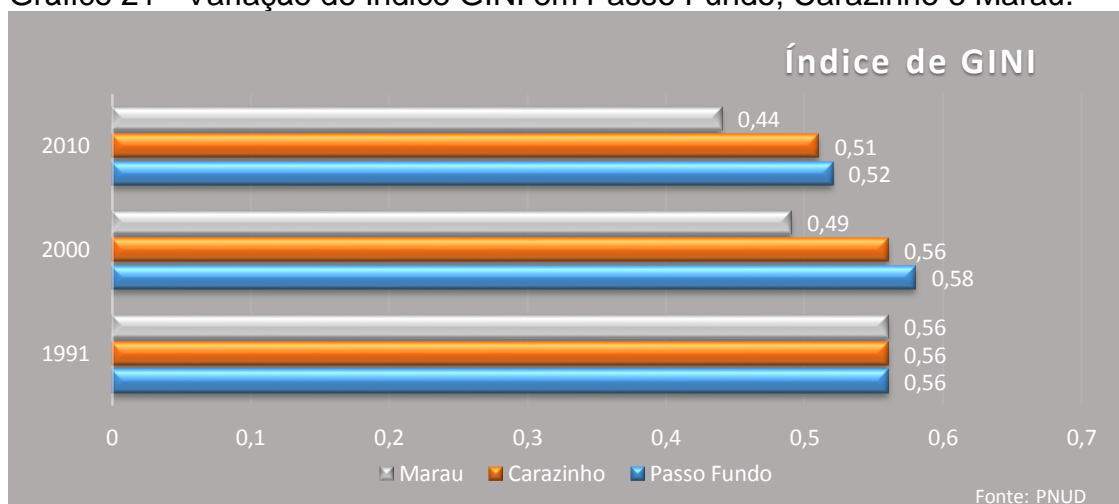
Assim como o percentual de extremamente pobres, o de pobres é mais baixo no município de Marau e mais elevado no município de Carazinho. Mas o importante na análise do período é a diminuição de mais de um quinto nestes percentuais, de mais de 20%, para cerca de 5% em Carazinho e pouco mais de 1% em Marau.

Gráfico 20 - Variação percentual de pobres em Passo Fundo, Carazinho e Marau.



Todos esses percentuais positivos se refletem no índice GINI. Esse índice tem como objetivo revelar o grau de desigualdade na distribuição de renda, variando de zero a um, demonstrando maior desigualdade quanto mais próximo a um. O Índice do Brasil é de 0,495, muito semelhante aos apresentados por Passo Fundo e Carazinho, que são de 0,51 e 0,52 respectivamente. Marau apresenta um Índice melhor, 0,44, um índice similar ao da Argentina e ao dos Estados Unidos.

Gráfico 21 - Variação do Índice GINI em Passo Fundo, Carazinho e Marau.

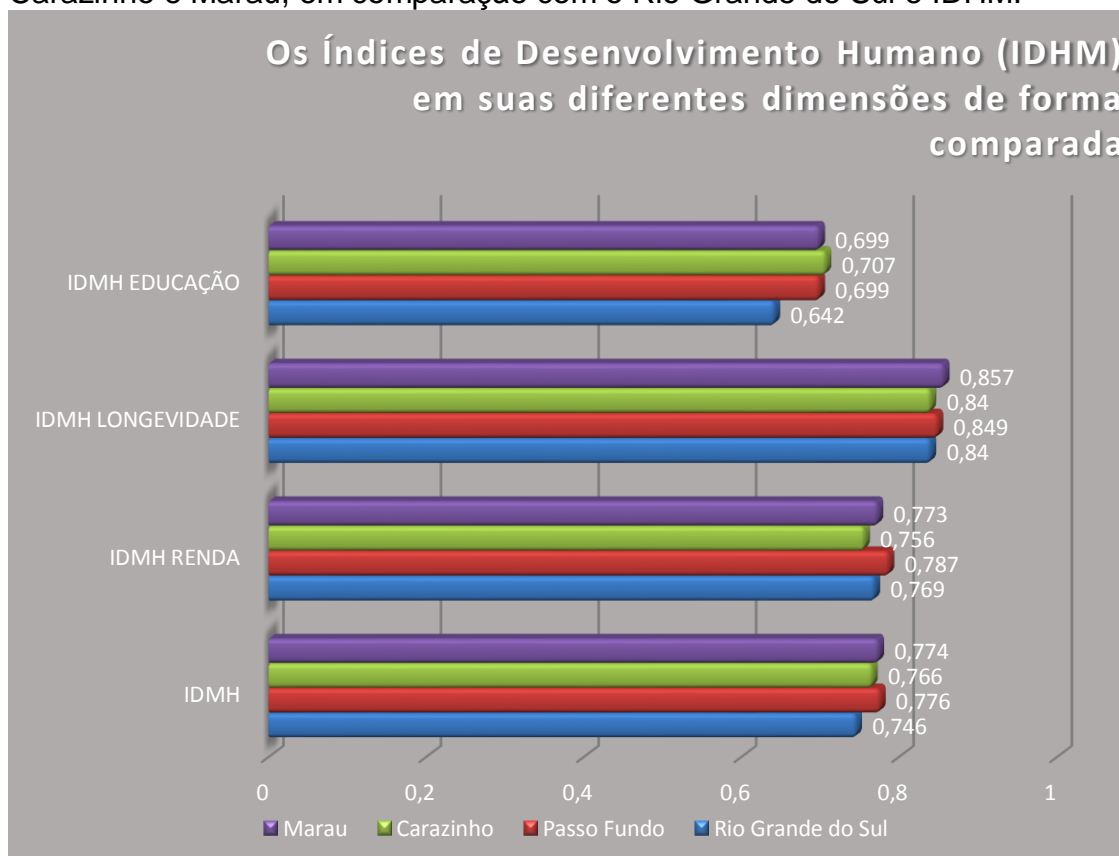


Outro índice importante para revelar equilíbrio entre as questões sociais e econômicas é o IDH – o Índice de Desenvolvimento Humano, que considera várias dimensões relacionadas à educação, à saúde e à longevidade, à emprego e renda.

Marau apresentou índices melhores que os demais municípios com relação à longevidade e à renda, mas foi superada por Passo Fundo e Carazinho com relação aos aspectos educacionais.

O gráfico abaixo demonstra ainda que, na relação com os índices do Rio Grande do Sul, os três municípios, superam o Estado, exceção feita à dimensão que envolve análise de renda, onde Carazinho apresenta um índice abaixo do índice do Rio Grande do Sul. Na classificação entre países o Brasil ocupa a 79ª posição com um Índice de 0,744, um pouco pior do que o do Estado – 0,746. Dos municípios em análise, Passo Fundo apresenta o melhor IDH total, 0,776, semelhante ao índice apresentado pela Bulgária, por exemplo.

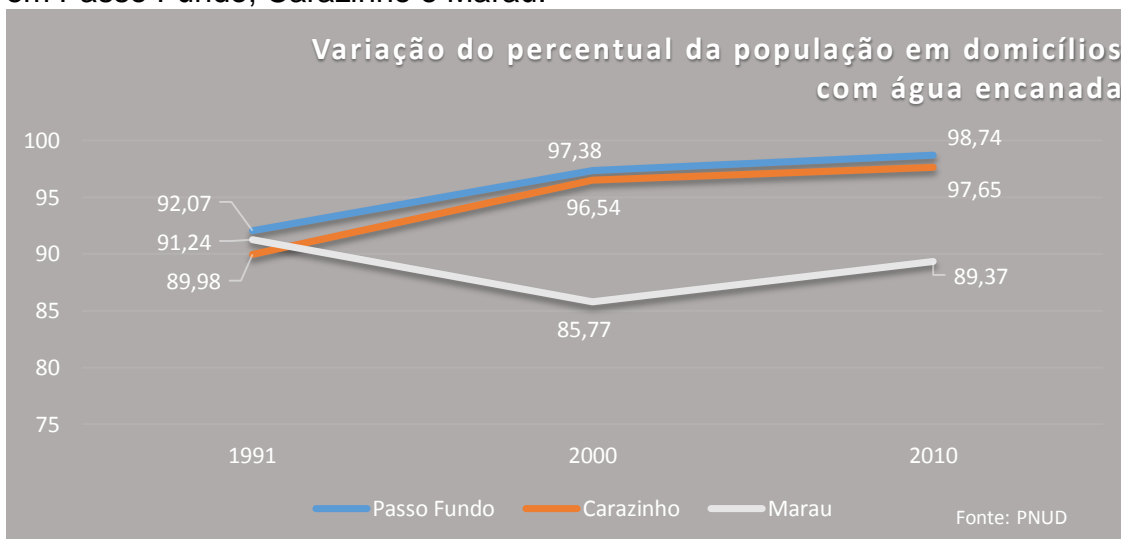
Gráfico 22 – Dimensões do Índice de Desenvolvimento Humano em Passo Fundo, Carazinho e Marau, em comparação com o Rio Grande do Sul e IDHM.



Com relação aos aspectos vinculados às questões habitacionais, objeto desse trabalho, os dados disponíveis demonstram uma condição de acesso à infraestrutura que não variou muito no período analisado, mas que melhorou nos três municípios nos últimos anos. Levantamento de 2009 (PNAD, IBGE) demonstrava que 84,4% da população brasileira tinham acesso à água encanada.

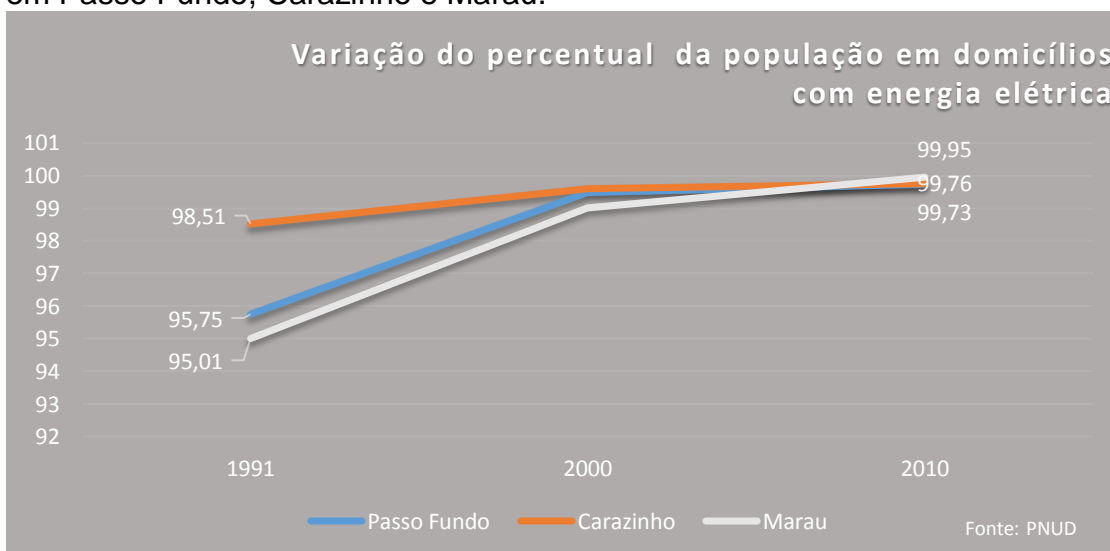
Nos municípios analisados esse percentual era superior à média nacional, já em 1991, variando de 89,98 a 92,07. A contagem em Marau apresenta um retrocesso caindo para 89,37 em 2010, enquanto nos demais municípios houve um avanço para percentuais superiores a 97%.

Gráfico 23 - Variação percentual da população em domicílios com água encanada em Passo Fundo, Carazinho e Marau.



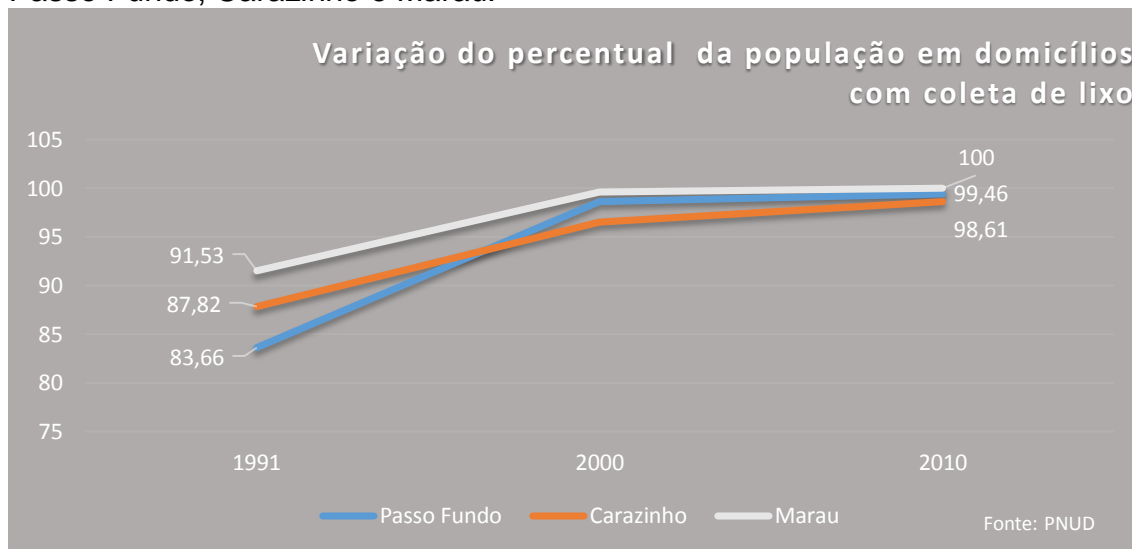
O acesso à energia elétrica, que no Brasil era quase integral, com percentual de acesso de 98,9%, teve um incremento nos municípios entre os anos de 1991 e 2010, atingindo, todos eles, percentuais de atendimento superiores à 99,5%, um patamar de atendimento pouco superior ao brasileiro.

Gráfico 24 - Variação percentual da população em domicílios com energia elétrica em Passo Fundo, Carazinho e Marau.



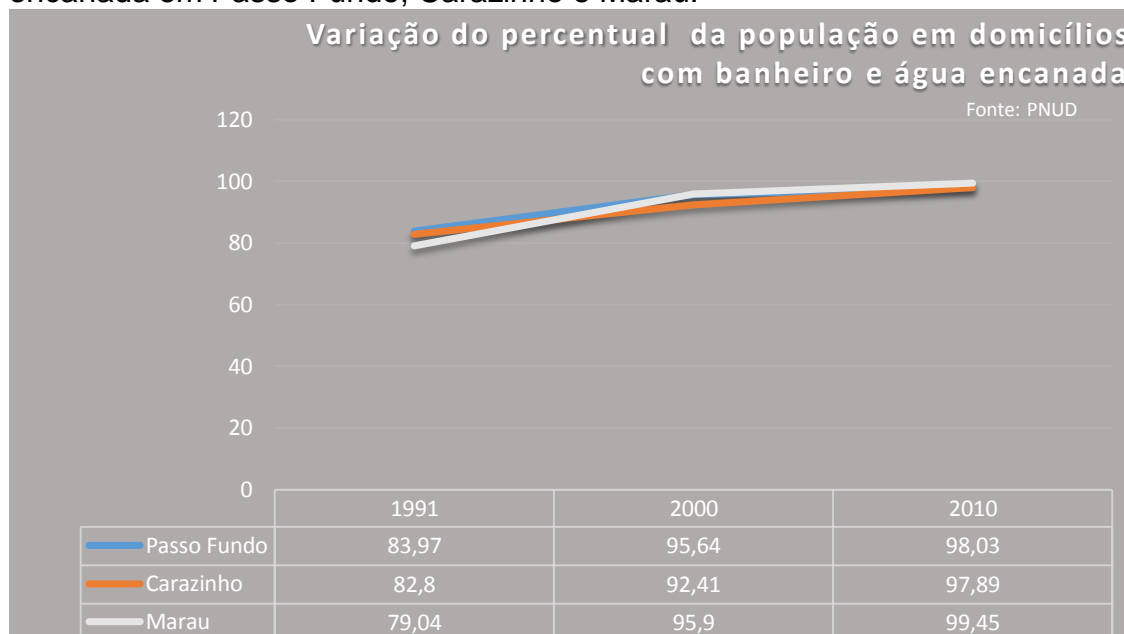
A população atendida por coleta domiciliar de lixo nos três municípios passou de percentuais entre 83,6% (Passo Fundo) e 91,53% (Marau) em 1991 para percentuais de atendimento quase total, entre 98,61% (Carazinho) ou total, como é o caso em Marau que atingiu os 100%. A média brasileira de atendimento em 2009 era de 88,6%.

Gráfico 25 - Variação percentual da população em domicílios com coleta de lixo em Passo Fundo, Carazinho e Marau.



O percentual de população que vive em domicílios atendidos por água encanada e com banheiro nos três municípios estava em 1991 ao redor dos 80% e apresentava-se em 2010 com patamares acima de 97%.

Gráfico 26 - Variação percentual da população em domicílios com banheiro e água encanada em Passo Fundo, Carazinho e Marau.



As médias de atendimento básico e os índices responsáveis por analisar as condições de vida e desigualdade, apresentaram Passo Fundo, Marau e Carazinho como municípios com um padrão acima da média do Brasil e do Estado, o que é coerente com os números relativos às atividades econômicas, que, não necessariamente precisariam ter impactado de forma positiva as questões sociais, mas que, demonstram os estudos, assim o fizeram.

Com um crescimento do PIB de mais de 9% entre 2010 e 2011, Passo Fundo, mantém excelentes índices e avaliações de desempenho econômico, despontando na 5ª posição no Estado e 48º no Brasil pelo índice do IFDM (Índice FIRJAM de desenvolvimento municipal), com 5º melhor desenvolvimento socioeconômico entre os municípios com mais de 100 mil habitantes na classificação do IDEESE para o Estado, e ainda é considerada referência como cidade de negócios, dado o crescimento das empresas locais de 19% em quatro anos. O município, considerado polo da aglomeração descontínua, é ainda o 6º maior exportador do Estado e 54º do Brasil, com um superávit de mais de 900 milhões de dólares na balança comercial. Passo Fundo ainda concentra 68% do valor das cargas transportadas no Estado e apresentou um aumento de consumo ao redor de 10% entre 2013 e 2014 (IPCMAPS).

4.4 O Programa Minha Casa, Minha Vida nos municípios estudados

Caracterizados os municípios que compõe a aglomeração descontínua em estudo, serão apresentados os resultados do Programa Minha Casa, Minha Vida nos mesmos. De modo preliminar, serão também explicitados os conceitos de demanda e déficit habitacional desenvolvidos PLANHAB e pela Caixa Econômica Federal, e dados a partir dos quais foram destinados recursos para os três municípios. Os dados da pesquisa serão apresentados, analisados, depois espacializados e comparados, conduzindo às conclusões do trabalho.

4.4.1 Déficit ou demanda habitacional nos municípios

O Plano Nacional de Habitação (PLANHAB) deveria ser a base para o desenvolvimento e integração de programas e ações habitacionais nos três níveis de governo. Para tanto, apresentou detalhado diagnóstico sobre as demandas existentes e futuras de forma a orientar investimentos. De algum modo pode ter influenciado a mudança dos programas¹¹⁵ a partir de 2003, caracterizada pela multiplicidade de oferta de financiamentos - imóveis novos e usados, aquisição de material para construção, reformas e urbanização de favelas.

O PLANHAB aponta para a incapacidade dos modelos de regionalizações existentes demonstrarem as demandas habitacionais, deste modo, enfrentou as divergências entre as divisões administrativas propostas e as realidades urbanas e habitacionais, introduzindo leituras regionalizadas capazes de contemplar toda esta diversidade. O Plano propôs a classificação dos municípios brasileiros a partir do número de habitantes, importância metropolitana, polarização regional, variáveis socioeconômicas e níveis de pobreza, do que resultou a divisão da rede urbana brasileira em 11 tipos de municípios¹¹⁶.

¹¹⁵ Dentre estes os programas: Programa Crédito Solidário, Programa Carta de Crédito Associativo, Programa de Reabilitação Urbana, Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, Programa Habitação de Interesse Social, Programa Financiamento Imobiliário Habitacional

¹¹⁶ Tipologia A, regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo Metrôpoles situadas em regiões de alta renda, com alta desigualdade social - metrôpoles globais; Tipologia B, regiões metropolitanas e principais aglomerações e capitais do Centro-Sul Metrôpoles, aglomerações urbanas e capitais situadas em regiões de alto estoque de riqueza e grande importância funcional na rede de cidades, consideradas cidades polo em suas respectivas regiões; Tipologia C, regiões metropolitanas e principais aglomerações e capitais prósperas do norte e nordeste, com estoque de riqueza inferior aos tipos A e B, com maior concentração de pobreza e alta desigualdade; Tipologia D, aglomerados e centros regionais do Centro-Sul, situados em regiões com alto estoque de riqueza, com importância como centros polarizadores em sua microrregião; Tipologia E, aglomerados e centros regionais do

A partir desta classificação foram apontadas as demandas existentes, inclusive para as macrorregiões brasileiras, conforme tabela abaixo:

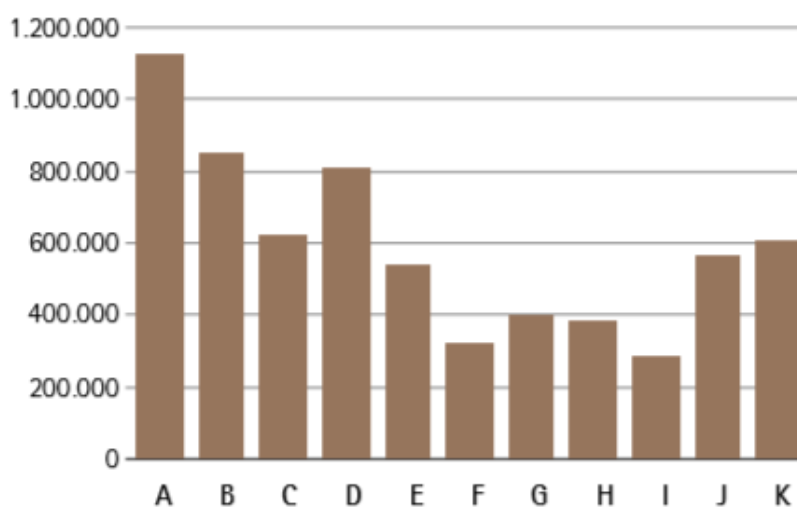
Tabela 4 – Déficit habitacional por Regiões.

	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO-OESTE
Déficit habitacional por região	831.703	2.684.536	2.935.266	942.668	540.546
Maior concentração em municípios	tipo E	tipo C	tipo A	tipo B e D	tipo B e D
Totalizando:	21%	21,70%	38,90%	26,6 e 24,7%	29,2 e 29,4 %

Fonte: Extraída do PLANHAB (dados da Fundação João Pinheiro - FJP, 2006. Elaboração Consórcio Instituto Via Pública, LABHAB-FUPAM, Logos Engenharia).

A tabela revela uma concentração de demanda nas regiões Nordeste e Sudeste, e, majoritariamente, nas regiões metropolitanas de Rio de Janeiro e São Paulo, tipologia A, consideradas metrópoles globais pela classificação do PLANHAB.

Figura 8 - Distribuição do déficit habitacional por tipologia de município



Fonte: PLANHAB, 2008.

norte e nordeste com baixo estoque de riqueza, porém com grande importância regional, microrregiões de menor dinamismo, população entre 20 e 100 mil habitantes; Tipologia F, centros urbanos em espaços rurais prósperos, crescendo moderadamente, microrregiões mais ricas do país, com condições de enfrentar o déficit com recursos próprios; Tipologia G, centros urbanos em espaços rurais consolidados, com algum grau de dinamismo, microrregiões historicamente de maior pobreza e relativa estagnação, mas apresentam situação mais positiva em comparação aos demais tipos subsequentes; Tipologia H, centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza, número de domicílios sem banheiro e alto déficit habitacional relativo, população com menos de 20 mil habitantes; Tipologia I, pequenas cidades em espaços rurais prósperos; Tipologia J, pequenas cidades em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo.

A figura acima demonstra a relevância da demanda de Rio de Janeiro e São Paulo, mas também apresenta problemas concentrados em outras capitais, regiões metropolitanas (tipologia B) e centros regionais do Centro-Sul (tipologia D).

Os municípios que compõem a área em estudo foram classificados: i) Carazinho (tipologia G), como centro urbano em espaço rural consolidado, com algum grau de dinamismo, situado em microrregião historicamente de maior pobreza e relativa estagnação; ii) Marau (tipologia F), como centro urbano em espaço rural próspero, crescendo moderadamente, situado em microrregiões dentre as mais ricas do país, considerado como tendo condições de enfrentar o déficit com recursos próprios; iii) enquanto Passo Fundo (tipologia D), como aglomerado e centro regional, situado em região com alto estoque de riqueza, sendo importante centro polarizador.

As tabelas relativas ao déficit de cada município apontam a situação considerada¹¹⁷:

Tabela 5 – Déficit habitacional dos municípios

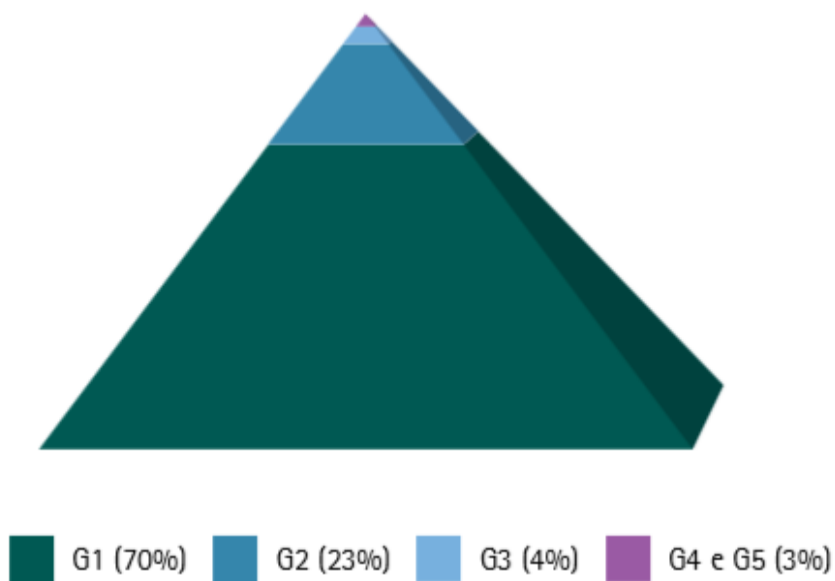
	CARAZINHO	MARAU	PASSO FUNDO	RIO GRANDE DO SUL
Déficit total	1.208	499	2.805	19.3578
Habitação precária	600	222	1.026	76.492
Adensamento excessivo de domicílios alugados	56	17	175	9.248
Ônus excessivo com aluguel	142	123	402	24.269
Coabitação	410	137	1202	83.567
Domicílios particulares permanentes	20.166	12.164	61.754	3.599.604
%	5,99	4,10	4,54	5,38

Fonte: Dados extraídos do Censo 2010 (IBGE), referenciado a partir de dados da Fundação João Pinheiro - FJP.

¹¹⁷ Importante salientar que trabalhos de atualização dos dados do PLANHAB elaborados pelo IPEA, desconsideram para o cálculo do déficit habitacional o Adensamento Excessivo de Domicílios Alugados e o Ônus Excessivo com aluguel.

O PLANHAB ainda definiu cinco grupos de atendimento referentes a capacidade de acessar financiamento, variando de um primeiro grupo (Grupo 1) com renda mínima abaixo da capacidade de assumir um financiamento, até um último grupo (Grupo 5) com capacidade de acessar diretamente financiamentos de mercado. A figura abaixo demonstra a estratificação da demanda, em um total de 7,9 milhões de domicílios, entre estes cinco grupos.

Figura 9 – Déficit acumulado por grupo de atendimento, Brasil – 2006.



Fonte: PLANHAB, 2008.

A projeção do Plano para o período de 2007 a 2023 prevê que a demanda chegará a 27 milhões de domicílios e estará mais distribuída entre os distintos grupos de atendimento.

As duas categorias estabelecidas pelo PLANHAB, a dos grupos de atendimento e das tipologias de municípios, foram relacionadas no intuito de montar um quadro de prioridades com relação à demanda habitacional.

Tabela 6 - Distribuição da necessidade total de novas unidades por grupo de atendimento e tipologia de municípios (% por grupamento de tipos de municípios).

Tipologia de município/ Grupo de atendimento	G1	G2	G3	G4	G5
A	37,3	28,3	9,4	16,1	8,9
B+C	36,1	24,8	16,3	14,5	8,3
D+E+F	27,6	33,5	18,5	13,4	7,0
G+H+I+J+K	44,4	33,7	12,1	6,4	3,4
RURAL	39,0	43,8	11,5	5,0	0,7

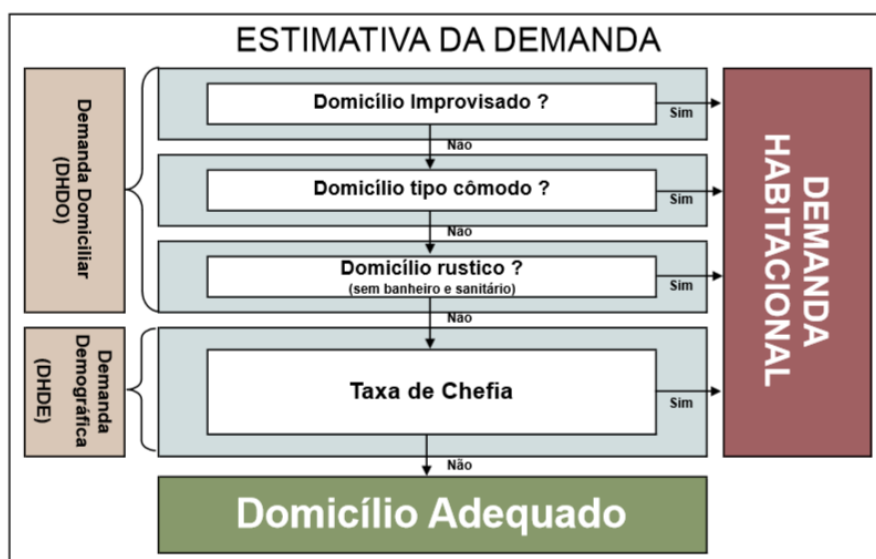
Fonte: PLANHAB, 2008.

Nas maiores cidades (A, B e C) o quadro demonstra uma concentração maior da demanda no grupo 1, com as menores rendas, enquanto na zona rural e nos municípios de tipologia D, E e F (onde estariam enquadrados os municípios de Marau e Passo Fundo) a demanda maior está no grupo 2. Nas demais tipologias de municípios, a demanda do grupo 1 é ainda maior, com percentual de mais de 40%, caracterizando uma situação econômica de bastante desigualdade e precariedade de investimentos.

A análise das demandas habitacionais¹¹⁸ pela Caixa introduz novos elementos. A Caixa refere ao Censo 2000 (IBGE) e subdivide a demanda em demanda domiciliar (DHDO), que se refere ao número de domicílios inadequados, precários, sem condições de habitabilidade e segurança, e demanda demográfica (DHDE), que se refere à formação de um novo arranjo domiciliar (familiar ou não-familiar), sendo considerada uma demanda potencial.

¹¹⁸ Demanda Habitacional no Brasil / Caixa Econômica Federal (2011).

Figura 10 - Demanda Habitacional no Brasil



Fonte: Caixa Econômica Federal (2011).

Apenas dois dos municípios da área em estudo figuram com dados no anexo do estudo da CAIXA, Passo Fundo e Carazinho. Deste modo, com relação a demanda demográfica (DHDE), na tabela abaixo, estratificada por renda, os dois domicílios totalizam uma necessidade de mais de seis mil unidades:

Tabela 7 - Cálculo da demanda habitacional para os municípios brasileiros com base no Censo 2000

Município	DHDE Total	DHDE até 3SM	DHDE 3 a 5 SM	DHDE 5 a 10 SM	DHDE >10 SM	Nº total de domicílios
Carazinho	1.596	583	365	360	288	18.092
Passo Fundo	4.767	1.401	941	1.202	1.223	49.720
Marau	Não aparece no diagnóstico					
Total	6.363	1.984	1.306	1.562	1.511	67.812

Fonte: a autora, baseada nos itens constantes às páginas 167 e 168 do anexo 3 do Documento Demanda Habitacional no Brasil da Caixa Econômica Federal (2011).

Ao observar a demanda levantada pelos dois documentos, do PLANHAB e da Demanda Habitacional da Caixa, existem diferenças importantes: primeiro a desconsideração da demanda do município de Marau, uma diretriz da Caixa de não incluir municípios com população inferior à 50 mil habitantes; depois, a divergência nos números, ampliando a demanda nos dois outros municípios a partir do

documento da Caixa em cerca de 32% para Carazinho e em cerca de 69% para Passo Fundo, em relação ao PLANHAB, o que é um aumento percentual importante.

Tabela 8 - Comparativo do déficit estimado pelo PLANHAB e da demanda prevista pelo Documento Demanda Habitacional no Brasil da Caixa Econômica Federal (2011)

	DÉFICIT ESTIMADO PLANHAB	DEMANDA ESTIMADA CAIXA (DHDE)
Carazinho	1.208	1.596
Passo Fundo	2.805	4.767
Marau	499	Não aparece no diagnóstico

Em que pese o esclarecimento de que a demanda demográfica (DHDE) não se confunde com a noção de déficit habitacional, os diagnósticos, a partir dos quais devem ser tomadas as decisões e realizados os investimentos, possuem divergências consideráveis. Não é possível afirmar incoerência ou inconsistência, mas certamente percebe-se um comprometimento da aplicação mais eficaz e racional dos recursos disponibilizados.

4.4.2 Introdução aos dados da pesquisa

Para cada um dos municípios, serão apresentados, primeiramente, dados gerais sobre empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida¹¹⁹, do PAC2, do PSH e do FAR realizados entre os anos 2007 e 2012, destacando-se os vinculados à faixa 1, que atendem à famílias com rendimento mensal de até R\$1.600,00 (financiados com recursos do FAR), e onde constam valores e detalhes, e os das demais faixas, onde os valores estão ocultos. Essas tabelas, parte dos documentos relativos ao PAC 2, referem a repartição dos investimentos entre faixa 1 e as demais, tendo servido de base para a localização dos empreendimentos nos mapas a serem apresentados adiante.

¹¹⁹ O Programa Minha Casa, Minha Vida inicia oficialmente em 2009, no entanto, o documento abrange período a partir de 2007. Dados disponíveis no site www.pac2.gov.br/pmcmv.

Os demais dados a serem apresentados foram repassados pela Caixa Econômica Federal em dois momentos: primeiro, ainda em janeiro de 2014, como tabela desidentificada (em anexo), sem localização ou o nome dos investimentos, onde constavam, entre mais de seis mil e duzentos itens, o número de unidades, ano, município e modalidades de financiamento (FAR, FDS, PMCMV locação, PMCMV construção, PMCMV imóvel na planta, PMCMV imóvel novo) abarcando os anos de 2009 a 2013; e, posteriormente, já com autorização, foram repassados dados atualizados relativos ao número total de unidades habitacionais financiadas e aos valores totais investidos nos três municípios que compõe a área em estudo, aí no mês de março de 2015 (também em anexo).

Importante ressaltar que, apesar de alguma incoerência entre os números disponibilizados, todos foram aproveitados, por possibilitarem análises distintas, uma vez que os dados de janeiro/2014 traziam as modalidades de financiamento e os de março/2015 os valores, ambos aspectos importantes de serem verificados. Todos os dados são oficiais e repassados diretamente pela Gerência Regional da Caixa de Passo Fundo e as diferenças entre os números tem relação com o momento em que foram tomados.

A ausência de dados mais específicos com relação à localização dos investimentos realizados em outras faixas de renda, que não a faixa 1, bem como a dificuldade de acesso aos dados oficiais relativos as faixas 2 e 3 junto a Caixa Econômica Federal, alterou os rumos da pesquisa. Buscou-se, de forma inédita, uma amostra dos investimentos em outras faixas junto ao Cartório de Registro de Imóveis de Passo Fundo.

Foram demarcados, em acordo com os titulares e funcionários Cartório, dois períodos para serem levantados: maio de 2009 a maio de 2010 e maio de 2011 a maio de 2012, períodos de investimentos significativos do PMCMV. O levantamento foi realizado manualmente por funcionários do próprio Cartório e as amostragens colocadas à disposição deste estudo em dois momentos: dezembro de 2014 (em anexo) e março de 2015 (em anexo), para posterior tabulação, contagem e mapeamento. O objetivo desta pesquisa específica referia-se a importância dos investimentos em outras faixas de renda para vários aspectos importantes deste trabalho, como: dinâmica fundiária e imobiliária, eixos ou vetores de crescimento urbano e/ou populacional, e a correlação destes com o suporte já existente nas cidades para densificação e urbanização.

4.4.2.1 Carazinho

Conforme dados oficiais¹²⁰, os recursos do FAR referentes a investimentos entre 2007 e 2012 no município de Carazinho, somam 8,3 milhões, destinados a construção de dois conjuntos de atendimento à faixa 1, totalizando 236 unidades (em um valor aproximado de R\$ 35.000,00 por unidade):

Tabela 9 - Empreendimentos FAR em Carazinho entre 2007 e 2012

EMPREENHIMENTO	FAIXA	UH	VALORES	ESTÁGIO
CONDOMÍNIO RESIDENCIAL PLANALTO	1	68	2,6 milhões (FAR)	Concluído
RESIDENCIAL ORIENTAL	1	128	5,7 milhões (FAR)	Concluído
Total		236 UHs		

Fonte: Documentos PAC 2.

Já os recursos do FGTS previstos para Carazinho neste período, incluem 308 unidades destinadas as faixas 2 e 3, distribuídas em oito distintos empreendimentos:

Tabela 10 Empreendimentos FGTS em Carazinho, entre 2007 e 2012

EMPREENHIMENTO	FAIXA	UH
EDIFÍCIO MONTREAL	2 e 3	18
CONDOMÍNIO RESIDENCIAL ITALIA	2 e 3	56
CONDOMÍNIO MORADA DO CENTRO	2 e 3	69
EDIFÍCIO GOLDEN LOFT	2 e 3	13
CONDOMÍNIO RESIDENCIAL ITALIA II	2 e 3	42
CONDOMÍNIO ALEXANDRIA	2 e 3	36
EDIFÍCIO MONTREAL	2 e 3	18
CONDOMÍNIO RESIDENCIAL ITALIA	2 e 3	56
Total		308 UHs

Fonte: Documentos PAC 2.

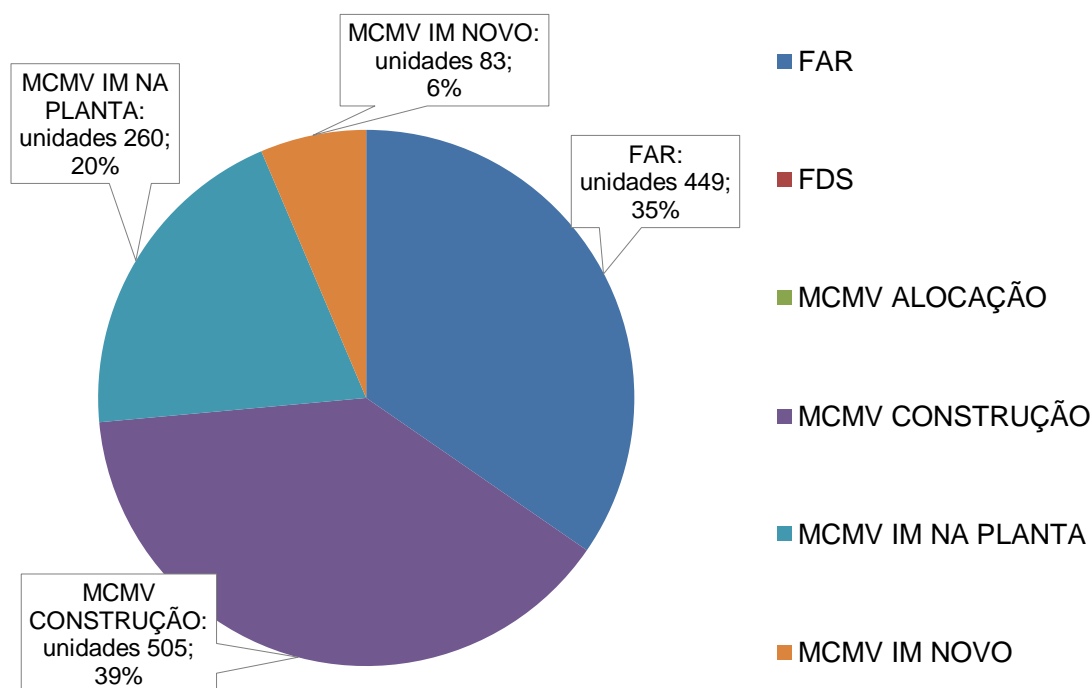
Os dados informados pela Gerência Regional da Caixa Econômica Federal em janeiro de 2014, referentes aos anos de 2009 a 2013, mostram como as unidades habitacionais financiadas em Carazinho se distribuem entre as diferentes modalidades de financiamento: 39% vinculadas ao PMCMV construção, previsto como financiamento de construções individuais à famílias com renda de até R\$

¹²⁰ Dados documentos do governo federal relativos ao PMCMV, do PAC2, do PSH e do FAR, disponíveis no site www.pac2.gov.br/pmcmv.

4.900,00; 35% unidades financiadas pelo FAR, destinado à famílias com renda de até R\$ 1.600,00; 20% à unidades financiadas pelo PMCMV Imóveis na planta, para aquisição de imóveis em construção ou à serem construídos também destinados à famílias com renda de até R\$ 4.900,00; e 6% unidades financiadas pelo PMCMV Imóveis novos de forma direta e individual à famílias com renda de até R\$ 4.900,00 para compra de imóveis construídos.

Esses percentuais revelam uma priorização de famílias com renda superior a R\$ 1.600,00/mês e uma aplicação de recursos, via diferentes modalidades de financiamentos, na construção civil, quer através das construções individuais, quer através de imóveis prontos ou ainda através da possibilidade de financiamento de imóveis na planta.

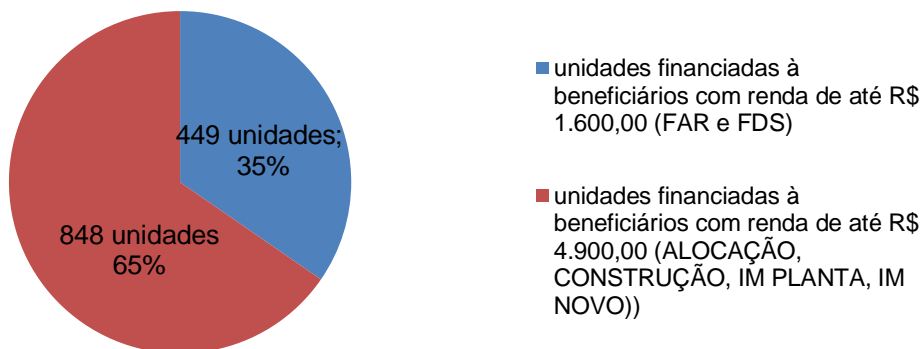
Gráfico 27 – Distribuição das unidades financiadas em Carazinho por modalidade.



MODALIDADE	DESCRIÇÃO
FAR	Recursos do Fundo de Arrendamento Residencial destinado a beneficiários com renda de até R\$ 1.600,00. Retorno em 10 anos (10% ou 5% da renda familiar cfe. data assinatura)
FDS	Recursos do Fundo do Desenvolvimento Social destinado a beneficiários com renda de até R\$ 1.600,00. Retorno em 10 anos (10% ou 5% da renda familiar cfe. data assinatura)
MCMV ALOCAÇÃO	Recursos FGTS para aquisição de imóvel em empreendimento já construído destinados a beneficiários com renda de até R\$ 4.900,00. Retorno em até 25 anos.
MCMV CONSTRUÇÃO	Recursos FGTS para financiamento direto a beneficiários com renda de até R\$ 4.900,00 para fins de construção individual. Retorno em até 25 anos.
MCMV IM NA PLANTA	Recursos FGTS para aquisição de imóvel em empreendimento a construir e/ou em construção destinados a beneficiários com renda de até R\$ 4.900,00. Retorno em até 25 anos.
MCMV IM NOVO	Recursos FGTS para financiamento direto a beneficiários com renda de até R\$ 4.900,00 para fins de aquisição de imóvel individual já construído. Retorno em até 25 anos.

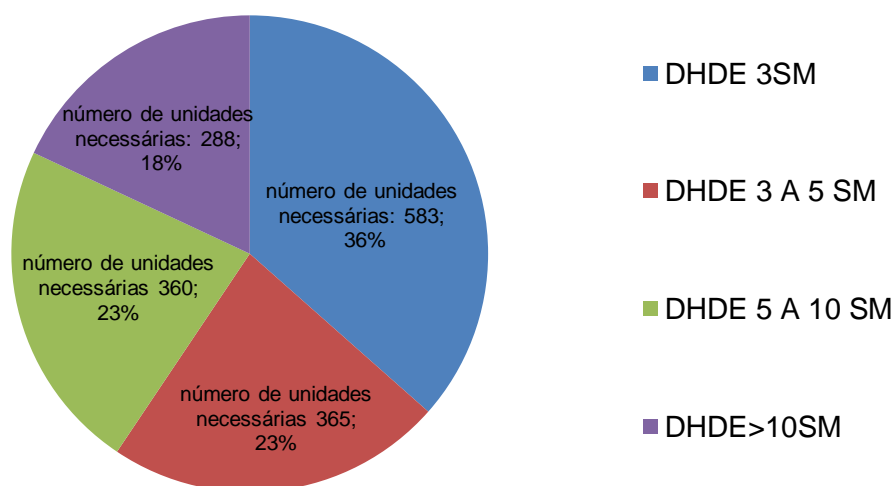
Do total das unidades habitacionais financiadas em Carazinho neste período, 65% foram destinadas à famílias com renda de até R\$ 4.900,00, atendendo às faixas 2 e 3 do PMCMV, e apenas 35% foram destinadas à famílias de renda até R\$ 1.600,00.

Gráfico 28 - Percentual de unidades financiadas em Carazinho por faixas de renda.



O cálculo da necessidade habitacional da Caixa para o município de Carazinho apontava uma demanda demográfica maior na faixa de até três salários mínimos, com 36%, no entanto os investimentos realizados concentraram-se nas faixas de renda entre 3 a 5 salários mínimos. O número de unidades financiadas para a faixa 1 ficou aquém da demanda demográfica considerada em 134 unidades.

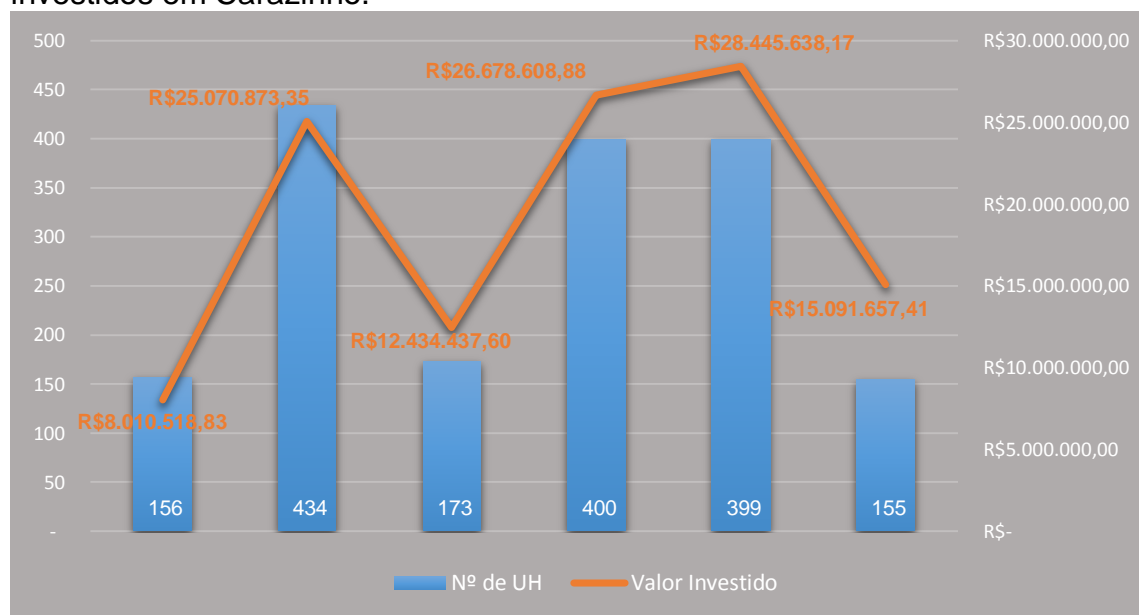
Gráfico 29 – Demanda demográfica por faixa de renda, segundo dados da Caixa.



Os valores repassados pela Caixa em março de 2015 mostram que, entre os anos de 2009 a 2014, agora exclusivamente com relação à recursos do PMCMV, foram investidos no município de Carazinho R\$ 115.731.734,24, totalizando 1.717

unidades habitacionais, que teriam um valor médio, a partir destes dados, em torno de R\$ 67.400,00. Importante observar que estes valores e dados abarcam todas as faixas de atendimento previstos para o PMCMV. No gráfico abaixo pode-se observar o afastamento da curva dos valores investidos do número de unidades financiadas, o que demonstra uma tendência de aumento no valor de cada unidade.

Gráfico 30 - Comparação entre número de unidades financiadas e os valores investidos em Carazinho.

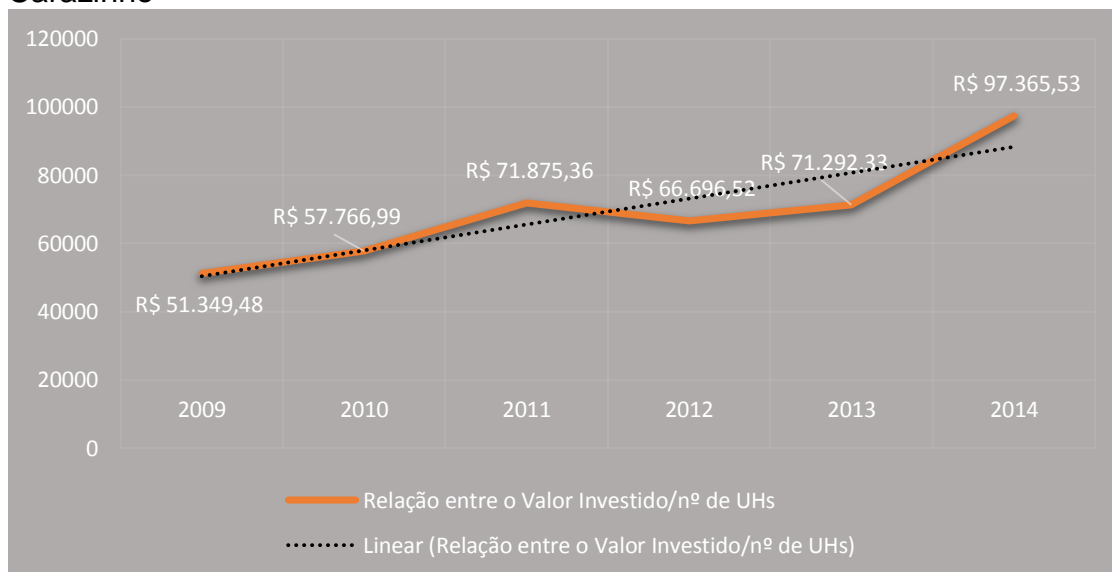


Ano	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nº Unidades Financiadas	156	434	173	400	399	155
Valor Investimento Contratado (R\$)	8.010.518,83	25.070.873,35	12.434.437,60	26.678.608,88	28.445.638,17	15.091.657,41

Fonte: Caixa Econômica Federal (2011).

Procedendo-se uma análise simplificada, a partir da relação entre o valor investido e o número de unidades financiadas a cada ano, pode-se observar que a média do valor por unidade cresce, tendo iniciado a série, em 2009 com um valor de R\$ 51.349,48, e concluído, em 2014, com um valor de R\$ 97.365,53, um aumento percentual por unidade de mais de 89%. Questionamento importante seria o de quais os fatores interferiram no aumento do valor médio investido por unidade. Pode-se atribuir esta elevação ao aumento nos insumos envolvidos (material de construção), ou ao aumento no preço da mão-de-obra, ou ainda, ao aumento no preço da terra.

Gráfico 31 - Relação entre o valor investido e o número de UHs. Média anual em Carazinho



Fonte: Caixa Econômica Federal (2011).

4.4.2.2 Marau

Para o município de Marau, os documentos do PAC 2 apontam, com recursos do FAR, no período do estudo, no atendimento à faixa 1, um único empreendimento com 20 unidades habitacionais:

Tabela 11 - Empreendimentos FAR em Marau, entre 2007 e 2012

EMPREENHIMENTO	FAIXA	UH	VALORES	ESTÁGIO
LOTEAMENTO ANGELINA RODIGHERI	1	20		Concluído

Fonte: Documentos PAC 2.

Já com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, neste período de 2007 a 2012, foram elencados empreendimentos que totalizam 282 unidades habitacionais, destinadas às faixas 2 e 3:

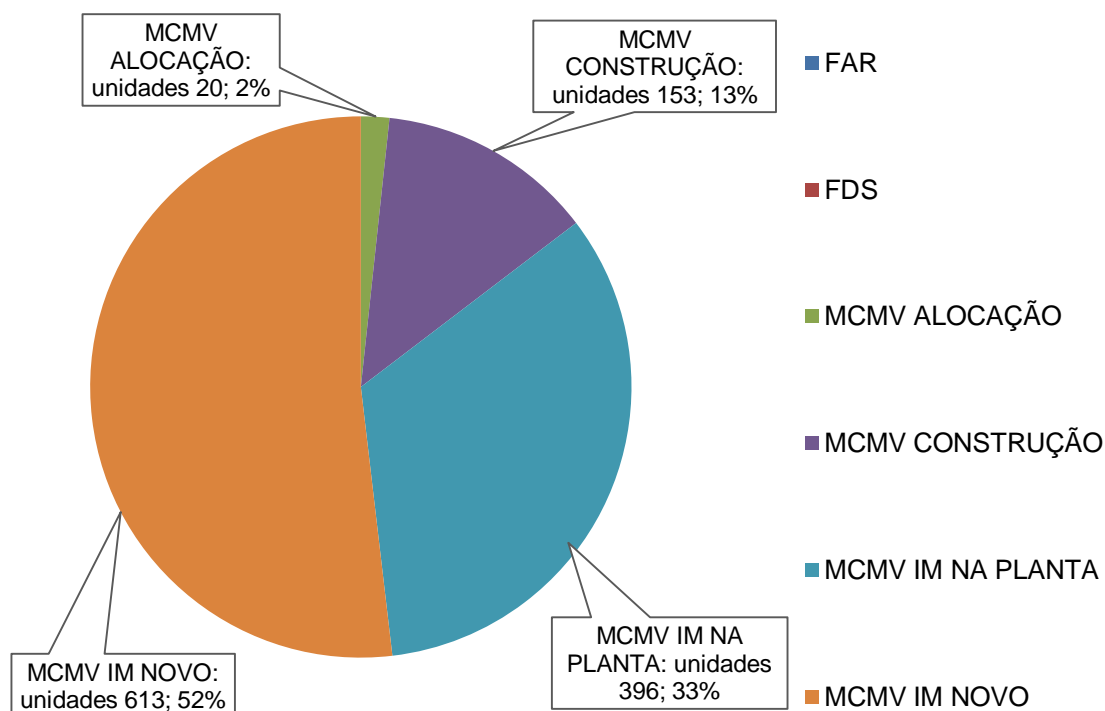
Tabela 12 - Empreendimentos FGTS em Marau, entre 2007 e 2012.

EMPREENHIMENTO	FAIXA	UH
RESIDENCIAL FREI ADELAR	2 e 3	112
RESIDENCIAL FREI ADELAR I	2 e 3	32
RESIDENCIAL FREI ADELAR II	2 e 3	32
CONDOMINIO RESIDENCIAL GUADALUPE	2 e 3	24
CONDOMINIO RESIDENCIAL VIDA NOVA	2 e 3	8
RESIDENCIAL PANCOTTE VIII	2 e 3	10
CONDOMÍNIO RESIDENCIAL SANTO EXPEDITO	2 e 3	48
RESIDENCIAL ITAPOA	2 e 3	16
Total		282 UHs

Fonte: Documentos PAC 2.

Os dados fornecidos pela Caixa referentes aos anos 2009 a 2013 concernentes aos investimentos em Marau mostram o acúmulo de financiamentos na modalidade PMCMV Imóveis novos, com mais de 50% das unidades, seguida pelos financiamentos através do PMCMV Imóveis na planta, que contempla a compra de imóveis em construção ou à serem construídos, com 33% das unidades, ambas as modalidades do programa destinam-se à famílias com renda de até R\$ 4.900,00. O PMCMV construção, teve 13% das unidades financiadas em Marau no período, enquanto o PMCMV Alocação apenas 2%. Ambos atendem a mesma faixa de renda dos anteriores.

Gráfico 32 - Distribuição das unidades financiadas em Marau por modalidade.



MODALIDADE	DESCRIÇÃO
FAR	Recursos do Fundo de Arrendamento Residencial destinado a beneficiários com renda de até R\$ 1.600,00. Retorno em 10 anos (10% ou 5% da renda familiar cfe. data assinatura)
FDS	Recursos do Fundo do Desenvolvimento Social destinado a beneficiários com renda de até R\$ 1.600,00. Retorno em 10 anos (10% ou 5% da renda familiar cfe. data assinatura)
MCMV ALOCAÇÃO	Recursos FGTS para aquisição de imóvel em empreendimento já construído destinados a beneficiários com renda de até R\$ 4.900,00. Retorno em até 25 anos.
MCMV CONSTRUÇÃO	Recursos FGTS para financiamento direto a beneficiários com renda de até R\$ 4.900,00 para fins de construção individual. Retorno em até 25 anos.
MCMV IM NA PLANTA	Recursos FGTS para aquisição de imóvel em empreendimento a construir e/ou em construção destinados a beneficiários com renda de até R\$ 4.900,00. Retorno em até 25 anos.
MCMV IM NOVO	Recursos FGTS para financiamento direto a beneficiários com renda de até R\$ 4.900,00 para fins de aquisição de imóvel individual já construído. Retorno em até 25 anos.

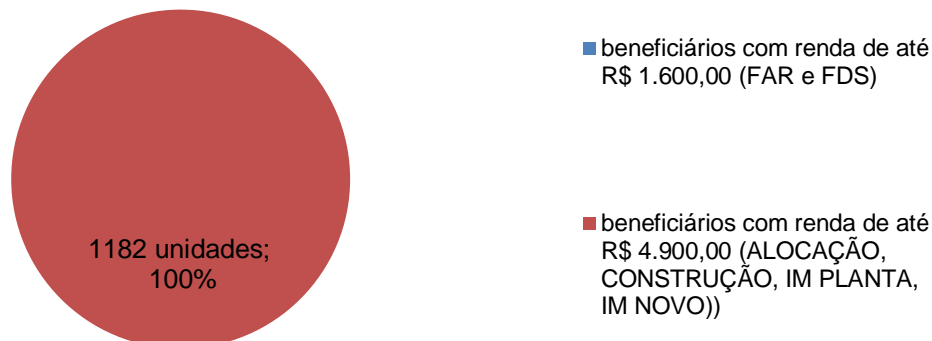
Assim, do total de 1.182 unidades financiadas entre 2009 e 2013 no município de Marau, nenhuma foi reservada à famílias com renda de até R\$ 1.600,00 reais, concentrando-se 100% dos financiamentos no aporte à faixas de renda superiores.

A aplicação dos recursos neste período remete ao diagnóstico e enquadramento de Marau pelo PLANHAB: centro urbano em espaço rural próspero, situado em microrregião dentre as mais ricas do país, e que, deste modo, teria condições de enfrentar o déficit com recursos próprios. Apesar do Censo 2010 apresentar para o município um déficit de cerca de 500 unidades habitacionais¹²¹, não parece, pelo foco dos financiamentos que a situação apresentada, tanto pelo

¹²¹ Dos 499 unidades levantados como déficit em Marau, 222 eram casos de habitação precária e 137 coabitações.

quadro econômico do município, quanto pelo tipo de aporte realizado, prescindisse do financiamento habitacional ofertado pelo PMCMV.

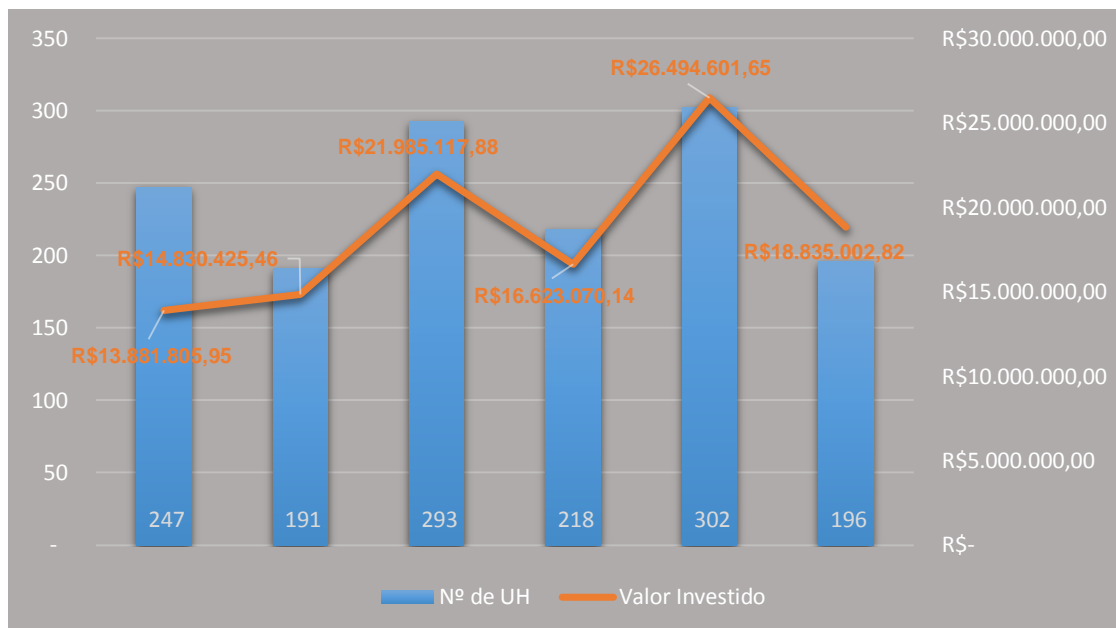
Gráfico 33 - Distribuição das unidades financiadas em Marau por faixa de renda.



Importante lembrar que o município de Marau estava fora do diagnóstico elaborado pela Caixa, juntamente com os demais municípios com população inferior a 50.000 habitantes.

Os investimentos realizados em Marau entre os anos de 2009 e 2014 pelo PMCMV totalizaram R\$ 112.650.023,90, tendo financiado 1447 unidades habitacionais, com valores médios, calculados a partir destes dados, de R\$ 77.850,00. Os anos com maiores investimentos em Marau foram os de 2011 e 2013, correspondendo também ao maior número de unidades financiadas.

Gráfico 34 - Comparação entre número de unidades financiadas e os valores investidos em Marau.

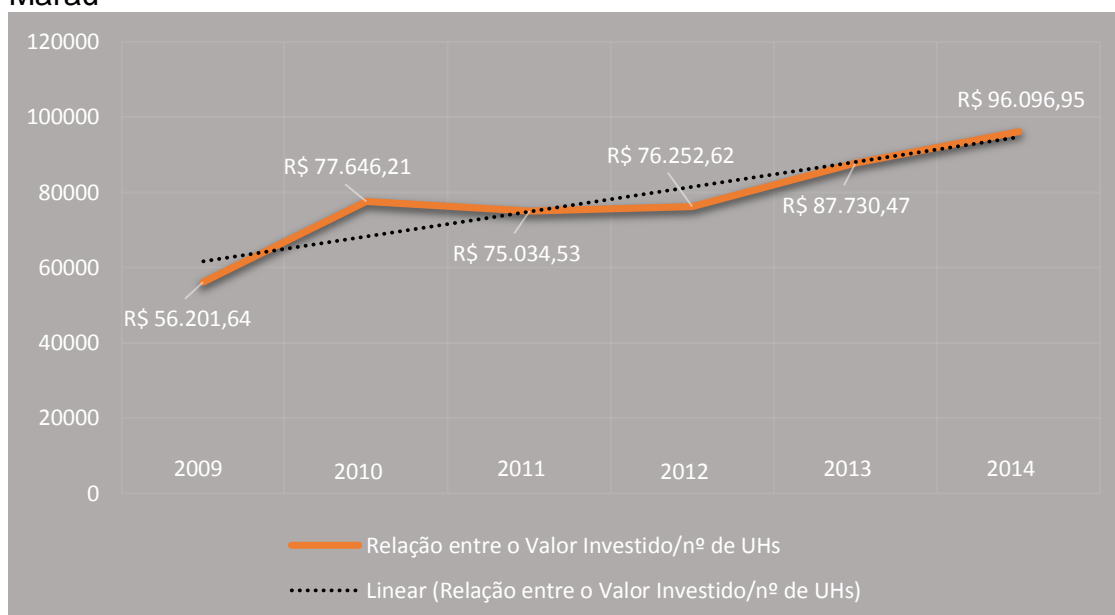


Ano	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nº Unidades Financiadas	247	91	293	218	302	196
Valor Investimento Contratado (R\$)	13.881.805,95	14.830.425,46	21.985.117,88	16.623.070,14	26.494.601,65	18.835.002,82

Fonte: Caixa Econômica Federal (2011).

A relação entre o valor investido e o número de unidades financiadas a cada ano estabelece uma média de valor por unidade, a partir do que percebe-se uma acréscimo na média de Marau de mais de 70% entre 2009 e 2014, o que equivale, nestes seis anos, uma ampliação no investimento para cada unidade na ordem de quase R\$ 40.000,00. Não é possível afirmar que o aumento desta média refira-se a um aumento no preço dos imóveis, mas, no mínimo, pode-se imaginar que, os que estão sendo financiados estão em um valor maior em 2013 do que em 2009.

Gráfico 35 - Relação entre o valor investido e o número de UHs. Média anual em Marau



Fonte: Caixa Econômica Federal (2011).

4.4.2.3 Passo Fundo

Documentos do governo federal com relação aos investimentos entre os anos 2007 e 2012 do PMCMV, do PAC2, do PSH e do FAR, revelam que foram contratados até 12 de junho de 2012 em Passo Fundo R\$ 110,7 milhões, correspondentes à assinatura de 1.221 contratos, dentre os quais 853 referentes ao PMCMV, envolvendo recursos no valor de R\$ 52,2 milhões¹²².

Constam como empreendimentos financiados com recursos do FAR, Fundo de Arrendamento Residencial, destinado a beneficiários com renda de até R\$ 1.600,00, em Passo Fundo, 10 empreendimentos que somam 344 unidades habitacionais, em distintos arranjos construtivos, variando de condomínios de casas a condomínios de apartamentos. Pode-se observar ainda na tabela as diferentes composições de recursos, com a participação da Prefeitura Municipal, por exemplo. Também faz parte desta tabela o estudo realizado para atendimento às famílias da área beira-trilhos, que não foi concluído e onde não houve investimentos.

¹²² O Programa Minha Casa, Minha Vida inicia oficialmente em 2009, no entanto, este documento abrange período a partir de 2007. Dados disponíveis no site www.pac2.gov.br/pmcmv.

Tabela 13 – Empreendimentos FAR em Passo Fundo, entre 2007 e 2012

EMPREENDIMENTO	FAIXA	UH	VALORES	ESTÁGIO
PARQUE DO SOL	1		2.091.639	Concluído
VILA BOM JESUS	1		816.192,87	Concluído
BEIRA TRILHOS	–	–	RDC	Em estudo
CONDOMÍNIO BOSQUE DOS ARAÇAS – VILA DONÁRIA	1	24	1.400.000,00 (FAR)	Concluído
VILA DONÁRIA	1	90	+/- 450.000,00	
LOTEAMENTO RESIDENCIAL RECANTO PLANALTINA I	1	100	4.300.000,00 (FAR) 1.200.000,00 (PMPF)	
LOTEAMENTO RESIDENCIAL RECANTO PLANALTINA II	1	120*	4.300.000,00 (FAR)	Em construção
(mudança da construtora)			1.200.000,00 (PMPF)	
LOTEAMENTO DONÁRIA 2	1	58		
COND. RES. BOSQUE DAS PITANGAS - L4	1	24		
COND. RES. BOSQUE DAS CEREJAS - L3	1	24		
COND. RES. BOSQUE DAS UVAIAS - L2	1	24		
Total		344 UHs		

Fonte: Documentos PAC 2.

Previstos, com recursos do FGTS, para Passo Fundo, 15 empreendimentos, destinados às faixas 2 e 3, em um total de 731 unidades habitacionais:

Tabela 14 - Empreendimentos FGTS em Passo Fundo, entre 2007 e 2012

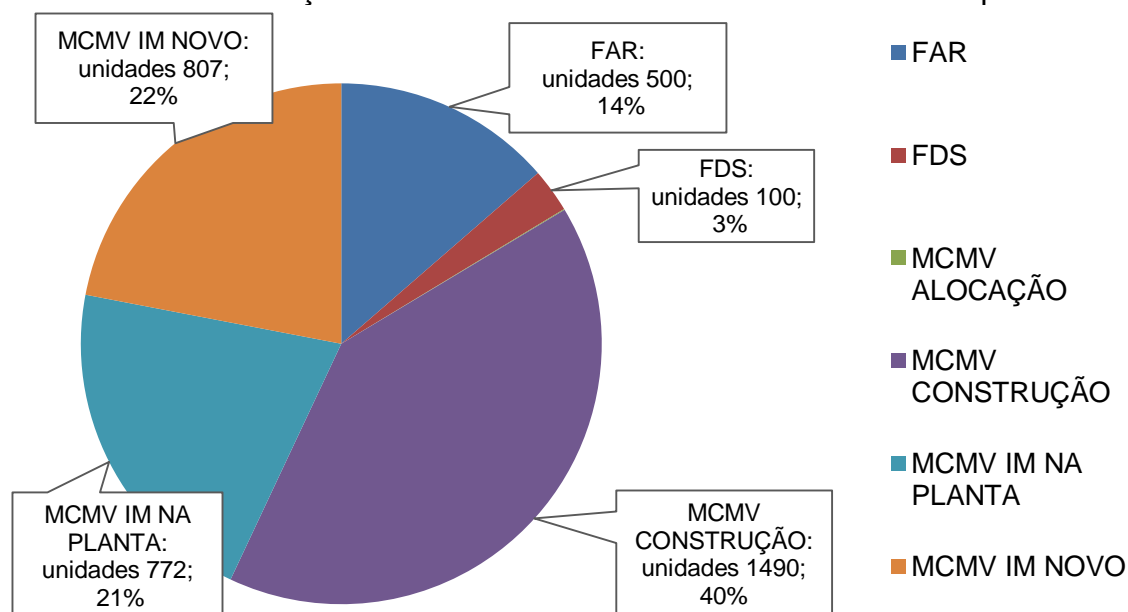
EMPREENDIMENTO	FAIXA	UH
EDIFÍCIO PORTO BELO ¹²³	2 e 3	36 aptos/2 salas
EDIFÍCIO LAURA	2 e 3	11
RESIDENCIAL HORIZONTES	2 e 3	61
EDIFÍCIO RESIDENCIAL LUIZ HENRIQUE	2 e 3	28
RESIDENCIAL RIVIERA	2 e 3	63
EDIFÍCIO REINALDO MATTE	2 e 3	27
CONDOMÍNIO MACHADO DE ASSIS	2 e 3	32
EDIFÍCIO VERA CRUZ	2 e 3	28
CONDOMÍNIO RES. NOVA VERA CRUZ I	2 e 3	40
RESIDENCIAL ILHA DI SANTORINI	2 e 3	56
RESIDENCIAL VILLANOVA	2 e 3	65
EDIFÍCIO BELA VISTA	2 e 3	86
RESIDENCIAL LONDON TOWER	2 e 3	55
CONDOMÍNIO RES. NOVA VERA CRUZ II	2 e 3	40
EDIFÍCIO TORRES DA DUQUE	2 e 3	104
Total		732 UHs

Fonte: Documentos PAC 2.

¹²³ Valores compostos neste empreendimento de R\$ 4.200.000,00, por R\$ 1.700.000,00 da CAIXA, correspondendo a 23 APTOS, R\$ 188.000,00 do PMCMV, R\$ 158.000,00 FGTS e R\$ 204.000,00 de recursos próprios, mais venda direta.

Os dados referentes aos anos de 2009 a 2013 disponibilizados pela Caixa quanto ao financiamento de unidades habitacionais em Passo Fundo, mostram uma concentração de 40% das unidades financiadas dentro do PMCMV construção, destinado à famílias com renda de até R\$ 4.900,00; seguido de 22% dos financiamentos através do PMCMV Imóveis novos, um financiamento direto e individual para aquisição de imóveis já construídos por famílias com renda de até R\$ 4.900,00. Em seguida, em Passo Fundo, destacam-se os financiamentos realizados através do PMCMV Imóveis na planta, que contempla a compra de imóveis em construção ou à serem construídos por famílias com renda de até R\$ 4.900,00, com 21% dos financiamentos autorizados. Os financiamentos de unidades através do FAR e do FDS, que se destinam justamente à famílias com renda de até R\$ 1.600,00; somam 17% do total de imóveis financiados em Passo Fundo.

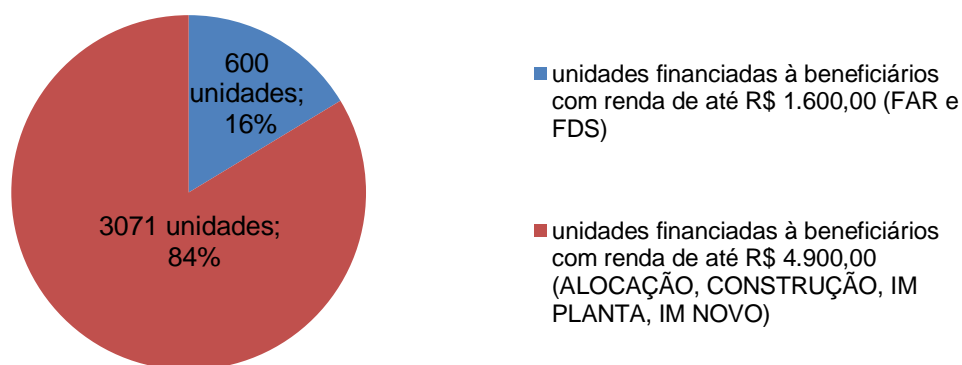
Gráfico 36 - Distribuição das unidades financiadas em Passo Fundo por modalidade.



MODALIDADE	DESCRIÇÃO
FAR	Recursos do Fundo de Arrendamento Residencial destinado a beneficiários com renda de até R\$ 1.600,00. Retorno em 10 anos (10% ou 5% da renda familiar cfe. data assinatura)
FDS	Recursos do Fundo do Desenvolvimento Social destinado a beneficiários com renda de até R\$ 1.600,00. Retorno em 10 anos (10% ou 5% da renda familiar cfe. data assinatura)
MCMV ALOCAÇÃO	Recursos FGTS para aquisição de imóvel em empreendimento já construído destinados a beneficiários com renda de até R\$ 4.900,00. Retorno em até 25 anos.
MCMV CONSTRUÇÃO	Recursos FGTS para financiamento direto a beneficiários com renda de até R\$ 4.900,00 para fins de construção individual. Retorno em até 25 anos.
MCMV IM NA PLANTA	Recursos FGTS para aquisição de imóvel em empreendimento a construir e/ou em construção destinados a beneficiários com renda de até R\$ 4.900,00. Retorno em até 25 anos.
MCMV IM NOVO	Recursos FGTS para financiamento direto a beneficiários com renda de até R\$ 4.900,00 para fins de aquisição de imóvel individual já construído. Retorno em até 25 anos.

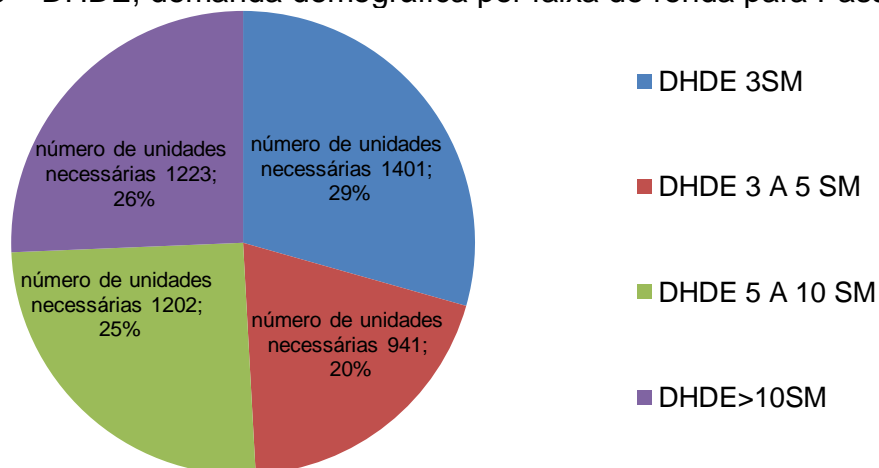
Em um total de 3671 unidades financiadas entre 2009 a 2013 em Passo Fundo, apenas 600 destinavam-se à famílias com renda de até R\$ 1.600,00 reais, sendo que 84% dos financiamentos abarcaram rendas de até R\$ 4.900,00 reais.

Gráfico 37 - Distribuição das unidades financiadas em Passo Fundo por faixa de renda.



O cálculo da demanda habitacional da Caixa para Passo Fundo apontava uma demanda demográfica bem dividida entre as distintas faixas de renda, mas com uma necessidade de 1401 unidades para a faixa de até três salários mínimos, enquanto os financiamentos atingiram 600 unidades, concentrando 84% das operações (mais de 3000 unidades) no financiamento das faixas de renda entre 3 a 5 salários mínimos, cuja necessidade apontada era de 941 unidades.

Gráfico 38 – DHDE, demanda demográfica por faixa de renda para Passo Fundo.

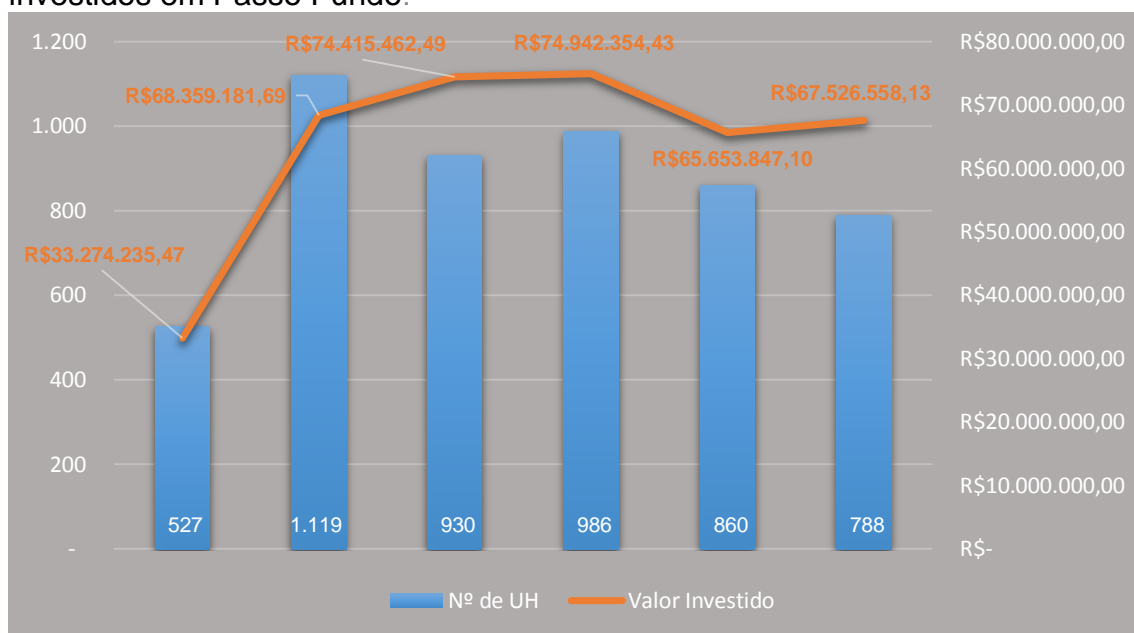


Fonte: Caixa Econômica Federal (2011).

Entre os anos de 2009 e 2014, o governo federal através do PMCMV, em suas distintas faixas de renda, investiu no município de Passo Fundo um total de R\$

384.171.639,31 no financiamento de 5.210 unidades habitacionais, com valores médios, a partir destes dados, ao redor de R\$ 73.737,00. No gráfico e tabela abaixo se pode que os anos com maiores investimentos foram os de 2011 e 2012, no entanto o ano em que houve maior número de unidades financiadas foi o de 2010.

Gráfico 39 - Comparação entre número de unidades financiadas e os valores investidos em Passo Fundo.

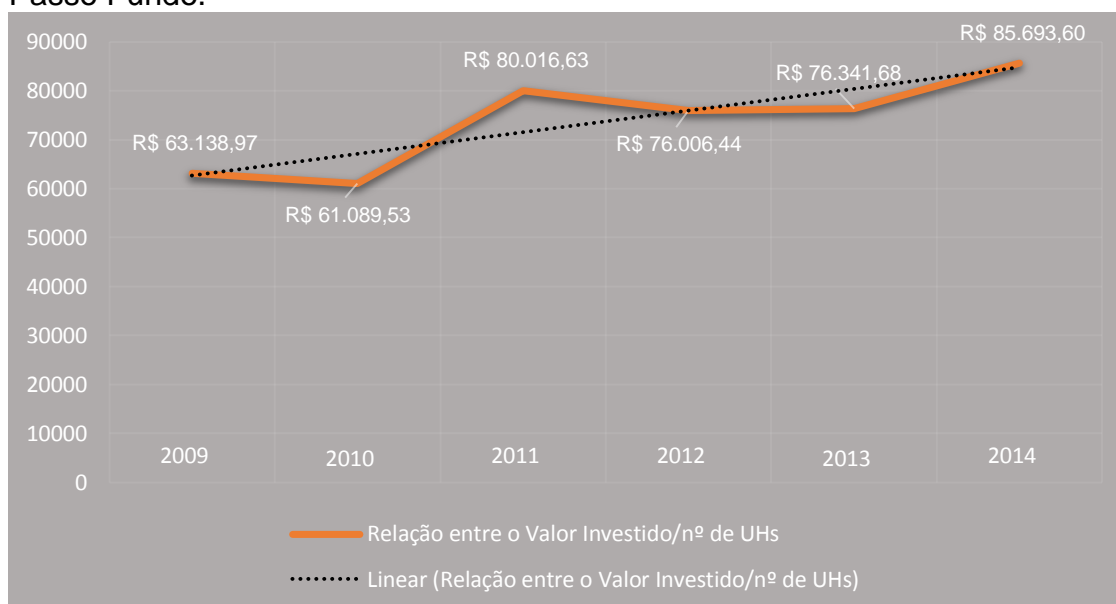


Ano	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nº Unidades Financiadas	527	1.119	930	986	860	788
Valor Investimento Contratado (R\$)	33.274.235,47	68.359.181,69	74.415.462,49	74.942.354,43	65.653.847,10	67.526.558,13

Fonte: Caixa Econômica Federal (2011).

Estabelecendo-se a relação entre o valor investido e o número de unidades financiadas a cada ano, obtém-se a média de valor por unidade. A partir deste cálculo, pode-se inferir que, apesar de começar a série, em 2009, com valores acima da média de Carazinho no mesmo ano, Passo Fundo tem um percentual menor de crescimento dos valores médios por imóvel financiado, somando, durante os seis anos em análise, 35% de aumento nos valores médios investidos por imóvel, enquanto Carazinho somou 89%.

Gráfico 40 - Relação entre o valor investido e o número de UHs. Média anual em Passo Fundo.



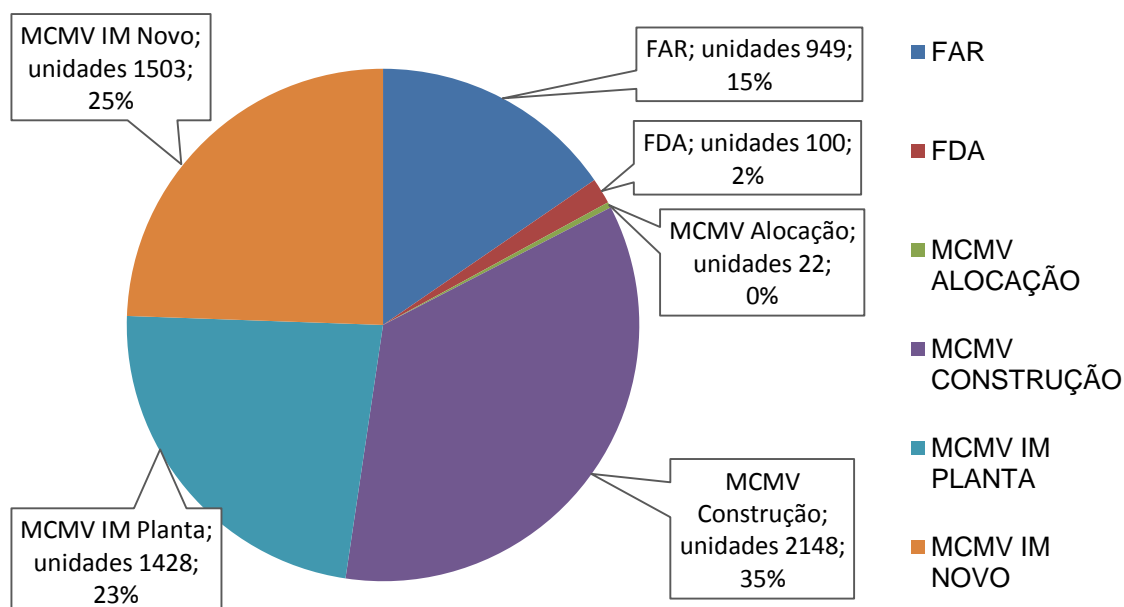
Fonte: Caixa Econômica Federal (2011).

Outra relação possível de ser estabelecida a partir destes números é quanto ao valor pago por imóvel, estabelecido, para municípios com população entre 50 mil e 250 mil pessoas, em até R\$ 115 mil. (com última atualização em 2012), o que indicaria que os valores médios investidos por unidade ficam aquém do valor máximo a ser adquirida pelo programa para municípios do tamanho de Passo Fundo.

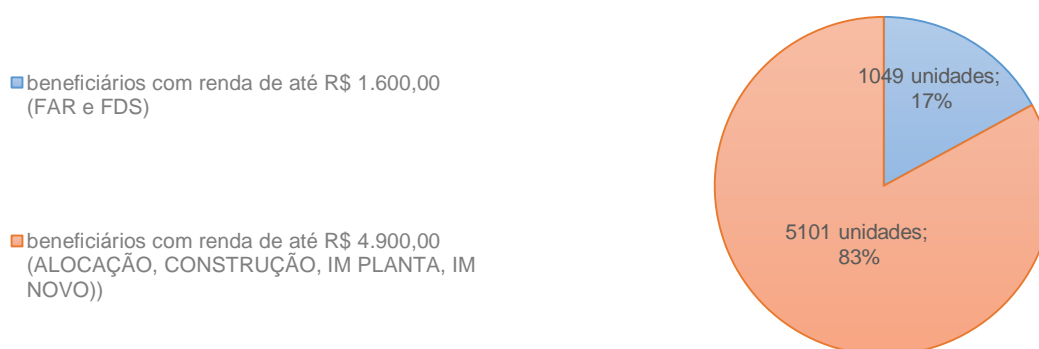
4.4.3 Comparando os dados da área em estudo

Os investimentos realizados nos três municípios da área em estudo através das diferentes modalidades do PMCMV foram mais concentrados naquelas de atendimento às faixas de renda maiores. Os dados dos anos entre 2009 e 2013, demonstram a convergência de recursos no financiamento à Construção (35%), a imóveis novos (25%) e a imóveis na planta (23%), com um claro posicionamento de incentivo à construção, ao aquecimento econômico e à geração de emprego.

Gráfico 41 - Distribuição das unidades financiadas por modalidade na área em estudo

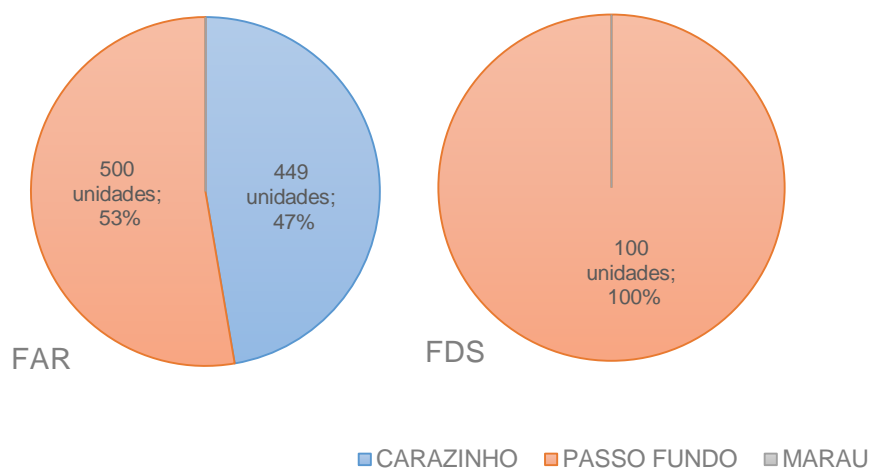


A totalização dos dados com relação às faixas de atendimento, demonstra desatenção ao que deveria ser a prioridade social de um programa habitacional, a diminuição do déficit dos mais pobres: apenas 17% das 6.150 unidades financiadas nos três municípios, no período, se destinavam à famílias com renda de até R\$1.600,00.



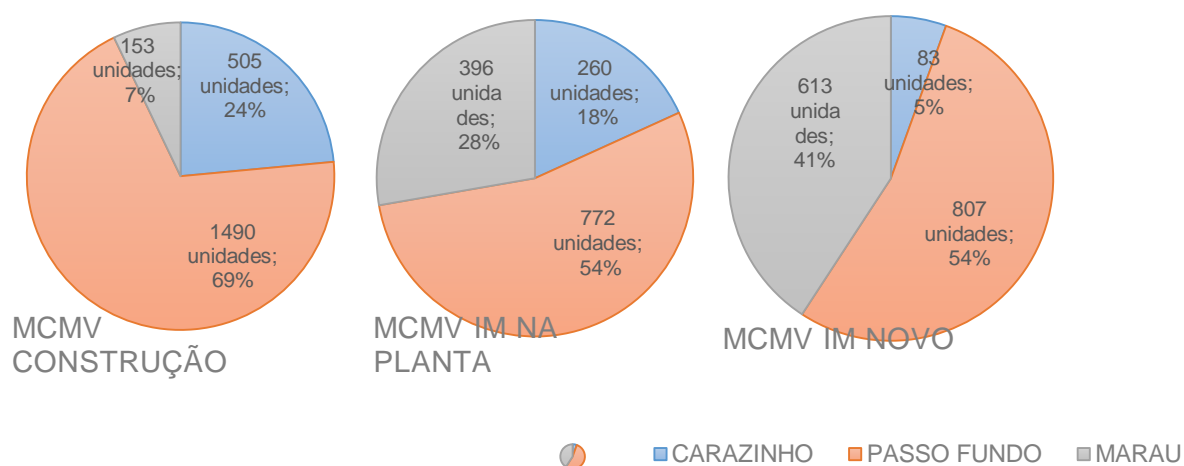
Estas habitações, financiadas pelo FAR e FDS, voltadas às famílias com rendas de até R\$ 1.600,00, na área em estudo, concentram-se, pelos dados de 2009 a 2013, no município de Passo Fundo (600 unidades). Apenas 47% das unidades financiadas pelo FAR estão em Carazinho. Marau não apresenta nenhuma unidade para atendimento de famílias nesta faixa de renda.

Gráfico 42 – Percentuais de unidades nas modalidades de atendimento à faixa 1, através dos financiamentos do FAR e do FDS na área em estudos.



As unidades financiadas para famílias com rendas de até R\$ 4.900,00 na área em estudo somam 5.101 unidades, e, obviamente, estão em número maior em Passo Fundo, mas é interessante observar que, pelos dados de 2009 a 2013, Marau apresenta uma grande quantidade de financiamentos de imóveis novos (613 unidades), enquanto Carazinho possui um percentual significativo de financiamentos à construção (505 unidades), também o maior percentual de financiamentos em Passo Fundo, totalizando aí 1.490 unidades habitacionais financiadas.

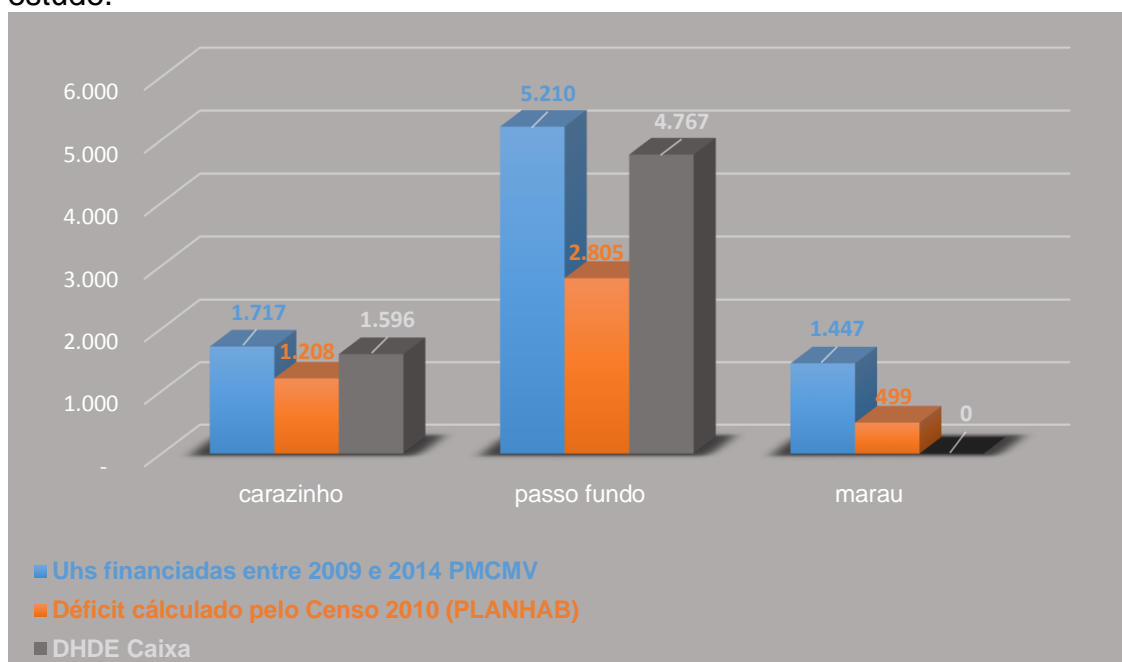
Gráfico 43 - Percentuais de unidades nas modalidades de atendimento às faixas 2 e 3, através dos financiamentos do PMCMV construção, PMCMV imóveis na planta e PMCMV imóveis novos, na área em estudos.



A confrontação entre as demandas ou déficits, levantados pelo PLANHAB (a partir do Censo 2010) e pela CAIXA (a partir do Censo 2000), e os recursos

alocados, representa a possibilidade de verificação da eficácia dos dois instrumentos de planejamento e, ao mesmo tempo, do próprio PMCMV, quanto a capacidade de enfrentar as necessidades apontadas pela própria escala federal. Este cotejamento quer demonstrar a habilidade dos atores responsáveis pela execução do Programa de seguirem as linhas traçadas pelo Plano para o enfrentamento das prioridades.

Gráfico 44 - Comparação entre o déficit apontado pelo PLANHAB, o DHDE utilizado pela Caixa e o número de unidades financiadas em cada município da área em estudo.



Fonte: A autora.

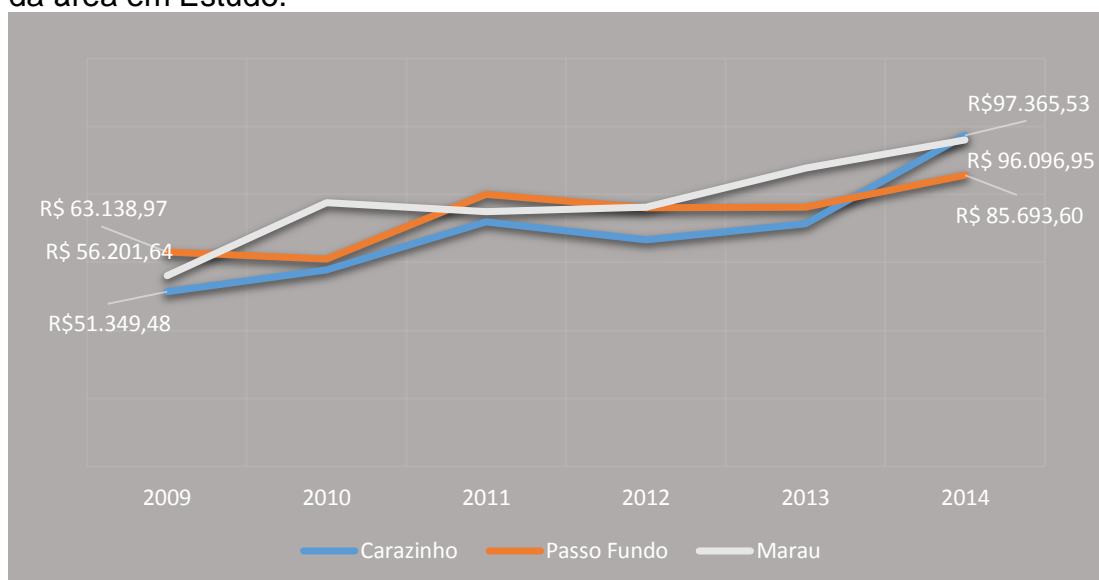
Este paralelo demonstra que o número de unidades financiadas supera em muito o déficit apontado pelo PLANHAB para os três municípios e, mesmo, a previsão de demanda demográfica adotada pela Caixa para os municípios de Passo Fundo e Carazinho. De certo modo, este gráfico complementa as análises parciais realizadas sobre a situação de cada município, onde os investimentos não alcançaram a necessidade levantada para as faixas de renda de até R\$ 1.600,00 e superaram as exigências para as faixas de renda acima disto.

Outro aspecto deste financiamento de um número de unidades acima do planejado pode estar refletido no gráfico abaixo, que demonstra as médias dos valores investidos por unidade financiada nos três municípios, com destaque para a média do início do período em análise (2009) e para a média final do mesmo período (2014). É possível observar que a média de recursos necessários ao financiamento

de cada unidade durante os seis anos em análise teve um incremento que variou de 35% em Passo Fundo até 85% em Carazinho.

No início do Programa a média do investimento no financiamento de uma unidade em Carazinho ficava ao redor dos R\$ 50 mil, beirando os R\$ 100 mil ao final do período. Não é possível ser taxativo quanto aos fatores que interferiram nesta ampliação de valores, mas é provável que os próprios recursos oriundos do PMCMV tenham aquecido o mercado de terra e imóveis nestes municípios, com um impacto maior no município economicamente mais estagnado, no caso, Carazinho, afinal entre os anos de 2009 e 2014 foram financiados R\$ 612.553.397,45.

Gráfico 45 – variação da média do valor financiado por unidade nos três municípios da área em Estudo.



Fonte: A autora.

No esforço de estabelecer um entendimento sobre os dados até aqui apresentados, primeiramente há que se considerar a dificuldade de acesso a dados completos com relação ao programa em análise, em segundo lugar, sem a menor pretensão de que os que tenham sido apresentados tenham sido, portanto, dados definitivos, mesmo sobre um universo de análise restrito, observa-se:

i) O programa é respaldado pelos dados iniciais, levantamento de demanda elaborados pelo gestor, não pelo déficit apontado pelo Plano. Portanto, tem-se duas, e poderiam, ter-se muitas outras, bases para organização dos investimentos a serem realizados.

ii) No que tange ao número de unidades financiadas na área em estudo, o PMCMV superou, no entanto, ambos os levantamentos, sem que, com isso

houvesse debelado em nenhum dos três municípios toda a carência por investimentos em habitação.

iii) Em havendo superado os números colocados nas avaliações elaboradas pelo próprio governo, fica o questionamento sobre quais as dificuldades enfrentadas para o não direcionamento correto dos recursos no sentido de vencer as necessidades colocadas para as famílias com menor renda. Sempre haveria a possibilidade de se parar de financiar. Fatores levaram à continuidade dos financiamentos, inclusive à inclusão de um município, Marau, a princípio nem mesmo elencado entre os que receberiam recursos, e estes fatores certamente foram econômicos. Não em uma visão local puramente, mas muito mais abrangentes, do tipo top-down. Entretanto, a distribuição destes recursos/financiamentos passou por fatores e atores locais, pois o maior número de financiamentos nos três municípios, somando 58%, são de iniciativa das construtoras, como o imóvel na planta e o imóvel novo (obviamente que o perfil do cliente foi considerado para aprovação do crédito).

iv) Outro aspecto a considerar foi a ampliação dos recursos investidos por unidade financiada. Considerando-se que a inflação acumulada entre os anos de 2009 e 2014 foi ao redor de 35%, os valores aplicados por unidade demonstraram para muito, além disso, um aquecimento imobiliário dos municípios analisados que certamente deve-se ao próprio montante disponibilizado pelo PMCMV.

4.4.4 Espacialização dos dados da pesquisa

Este item do capítulo, especificamente, busca espacializar os investimentos realizados pelo PMCMV, especialmente, os empreendimentos de habitação de interesse social (faixa 1) nos três municípios que compõe a área em estudo, buscando caracterizar o processo de distribuição espacial do programa, de forma a permitir posterior avaliação do impacto na conformação urbana de Carazinho, Passo Fundo e Marau, e ainda perseguindo a elaboração de um padrão regional.

Além dos investimentos destinados às famílias com renda de até R\$ 1.600,00, serão espacializados os dados da amostra obtida junto ao Cartório de Registro de Móveis de Passo Fundo, nos períodos propostos. Na ausência de um endereço completo de cada um dos investimentos desta amostragem, os dados foram tabulados, localizados e separados por bairros de acordo com a divisão utilizada

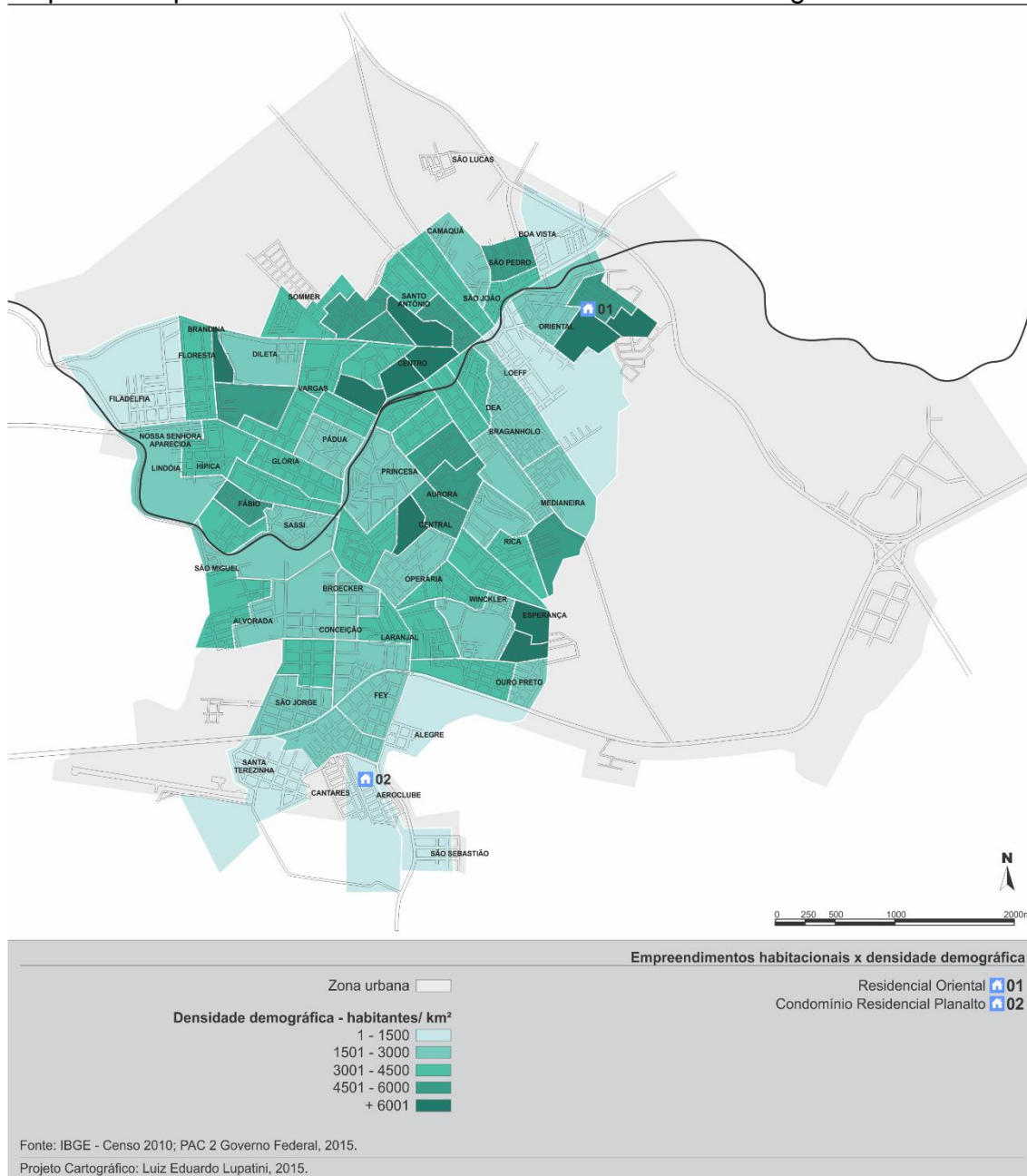
pela Prefeitura Municipal de Passo Fundo. A cartografia apresentada busca visualizar os investimentos na faixa 1 nos três municípios, e também nas outras faixas no município de Passo Fundo:

4.4.4.1 Carazinho

Os dois empreendimentos destinados à famílias com renda de até R\$ 1.600,00 relacionados pelos documentos do PAC 2 em Carazinho, localizam-se em áreas opostas. Um, o Residencial Oriental (01), com 128 unidades habitacionais, localiza-se em bairro de mesmo nome, próximo a ligação entre a RS 330 e a BR 386, cruzamento também da ferrovia, e não muito distante do Campi da UPF, internalizado na malha. Outro, o Condomínio Residencial Planalto (02), com 58 unidades habitacionais, para além da BR 285, próximo ao Aeroclube, com ligação com o núcleo urbano através da RS 142, que também corta parte da cidade. O Condomínio Residencial Planalto (02) caracteriza-se por casas em lotes isolados, estando a quase 5 quilômetros do centro, enquanto o Residencial Oriental (01), condomínio de apartamentos, localiza-se a menos de 2 quilômetros.

Observa-se (Mapa 4) um padrão de distribuição populacional bastante irregular, com o mesmo nível de adensamento - mais de 6.000 habitantes/km² - na área central e em diferentes áreas mais periféricas. Os empreendimentos em análise localizam-se, com relação a densidade, em áreas opostas, pois o empreendimento Oriental (01) fica entre duas áreas com densidade variáveis entre 4500 habitantes/km² e 6000 habitantes/km² ou acima disto, enquanto o empreendimento Planalto (02) localiza-se em área com densidade variando entre 1 e 1.500 habitantes/km², a faixa mais baixa adotada para o município.

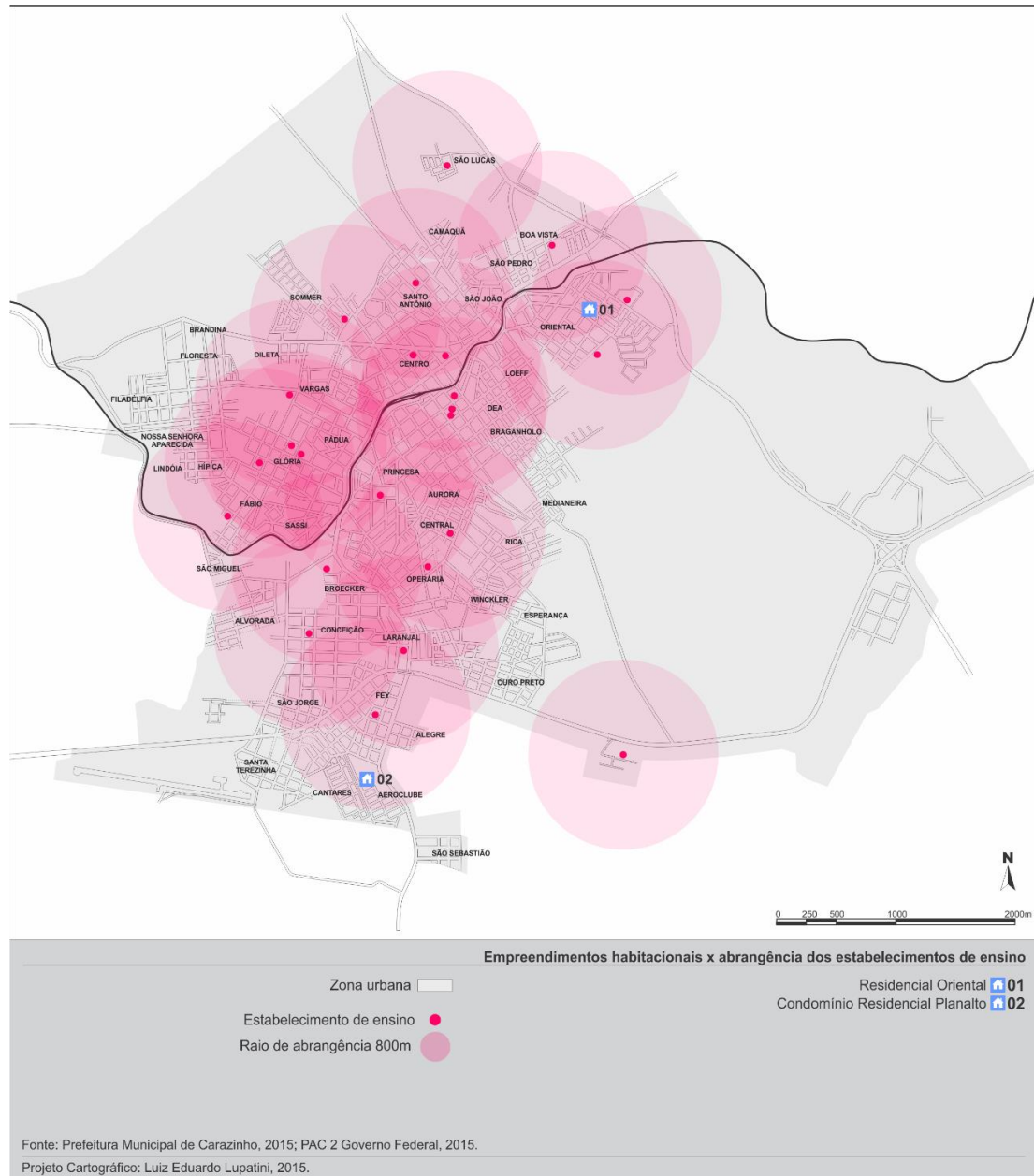
Mapa 3 - Empreendimentos habitacionais e densidade demográfica em Carazinho.



Assim, comprimidos entre duas rodovias federais, duas estaduais e atravessados pela ferrovia, os diferentes bairros estão majoritariamente atendidos pela rede escolar¹²⁴, conforme mapa abaixo (Mapa 4), mas com algumas áreas totalmente fora do raio de abrangência adotado. O Condomínio Residencial Planalto (02), por exemplo, está na borda de uma das áreas delimitadas, enquanto o outro empreendimento (01) pode ser atendido por dois estabelecimentos de ensino.

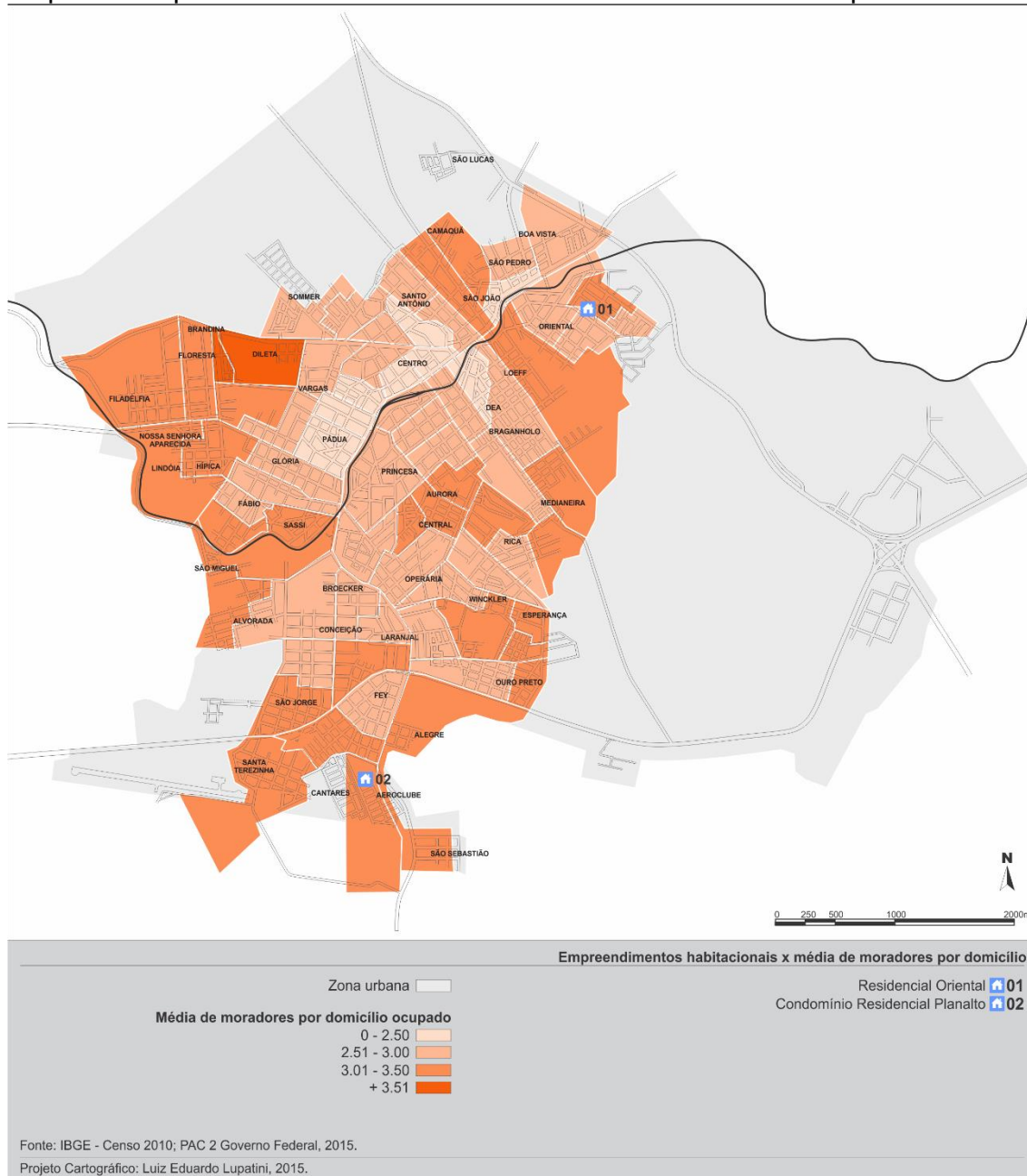
¹²⁴ A localização dos estabelecimentos de atendimento à saúde em Carazinho não foi disponibilizada pela Prefeitura Municipal, impossibilitando analisar-se a relação dos empreendimentos habitacionais com a área de abrangência dos mesmos.

Mapa 4 - Empreendimentos habitacionais e abrangência dos estabelecimentos de ensino em Carazinho.



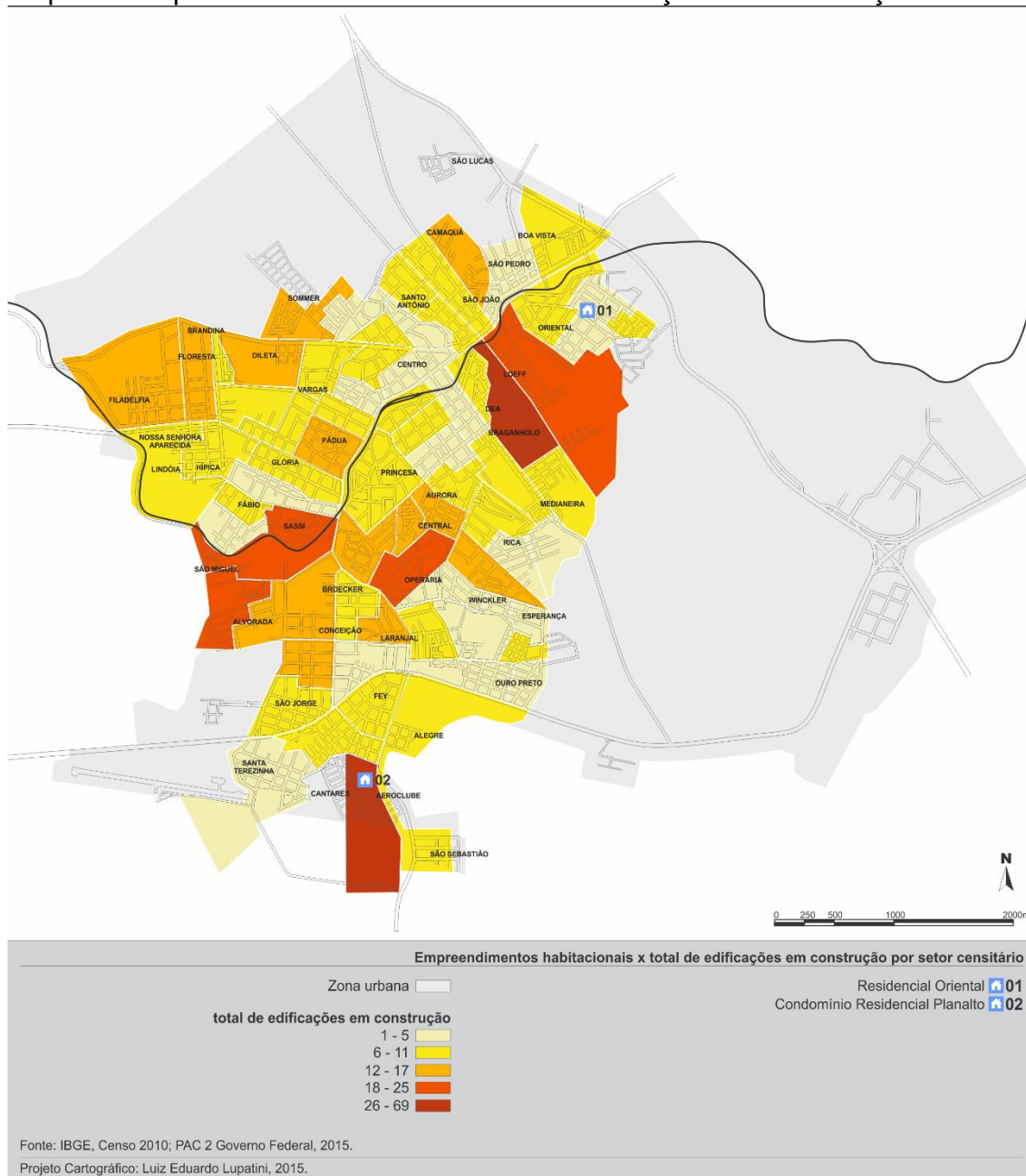
Observa-se (Mapa 5) nas áreas centrais uma média de moradores por domicílio, de forma geral, menor do que nos bairros mais periféricos, variando de 0 a 2,5 moradores por domicílio. Ambos os empreendimentos estão inseridos em áreas com média de moradores por domicílios variando de 3 a 3,5.

Mapa 5 - Empreendimentos habitacionais e média de moradores por domicílio.



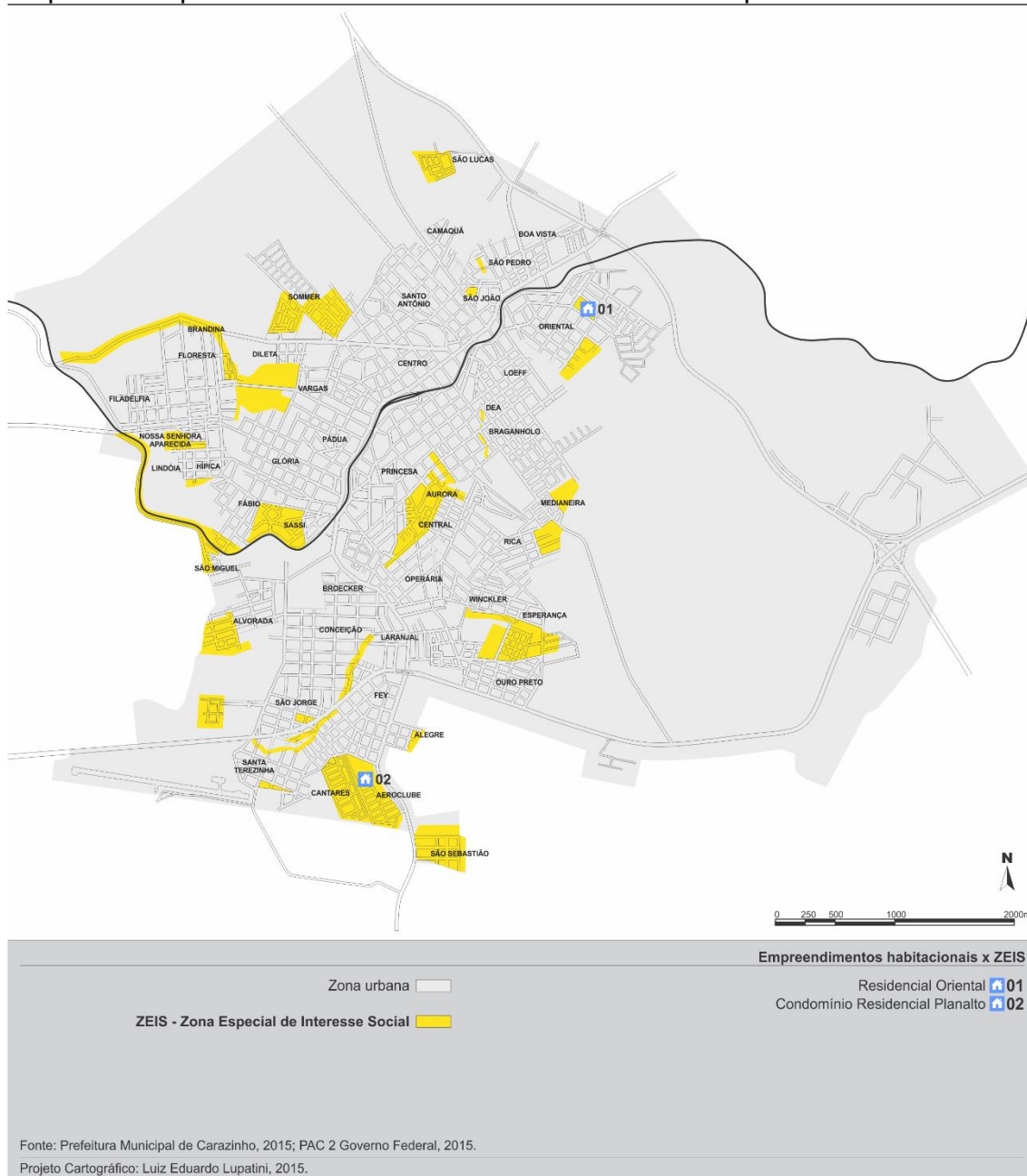
As edificações em construção no município de Carazinho (vide Mapa 6) estão concentradas em áreas à sudeste do centro e da rede ferroviária, com os menores números justamente na área central. O Condomínio Residencial Planalto localiza-se em uma das áreas com maior número de construções em andamento, entre 26 a 69 construções, já o Residencial Oriental, em uma área com baixíssimo número de construções, do mesmo modo que a área central, variando de 1 a 5 construções em andamento.

Mapa 6 - Empreendimentos habitacionais e edificações em construção.



O Plano Diretor de Carazinho, atualizado em 2015, demarca várias e distribuídas áreas como Zonas Especiais de Interesse Social (vide Mapa 7), incluindo os empreendimentos faixa 1 do PMCMV entre estas. Algumas áreas de ocupação ao longo de ferrovia, rodovias e cursos d'água, e áreas consideráveis e próximas à região central.

Mapa 7 – Empreendimentos habitacionais e às Zonas Especiais de Interesse Social.



Os investimentos na faixa 1 realizados no município de Carazinho pelo PMCMV demonstram um padrão conhecido de ocupar, para conjuntos de interesse social, espaços mais periféricos ou externalizados da área urbana.

A área onde foi implantado o Residencial Oriental foi doada pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul (autorizado através da Lei nº 240/2009), pertencente à extinta COHAB-RS, para Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, que financiou, através do PMCMV, o empreendimento. O destino da área já era, desde há muito, a implantação de habitação de interesse social. E, apesar de ser uma área mais de

borda, com relação à centralidade da cidade, está interna às principais rodovias (próxima a elas), contando com acesso mais facilitado à equipamentos e serviços urbanos.

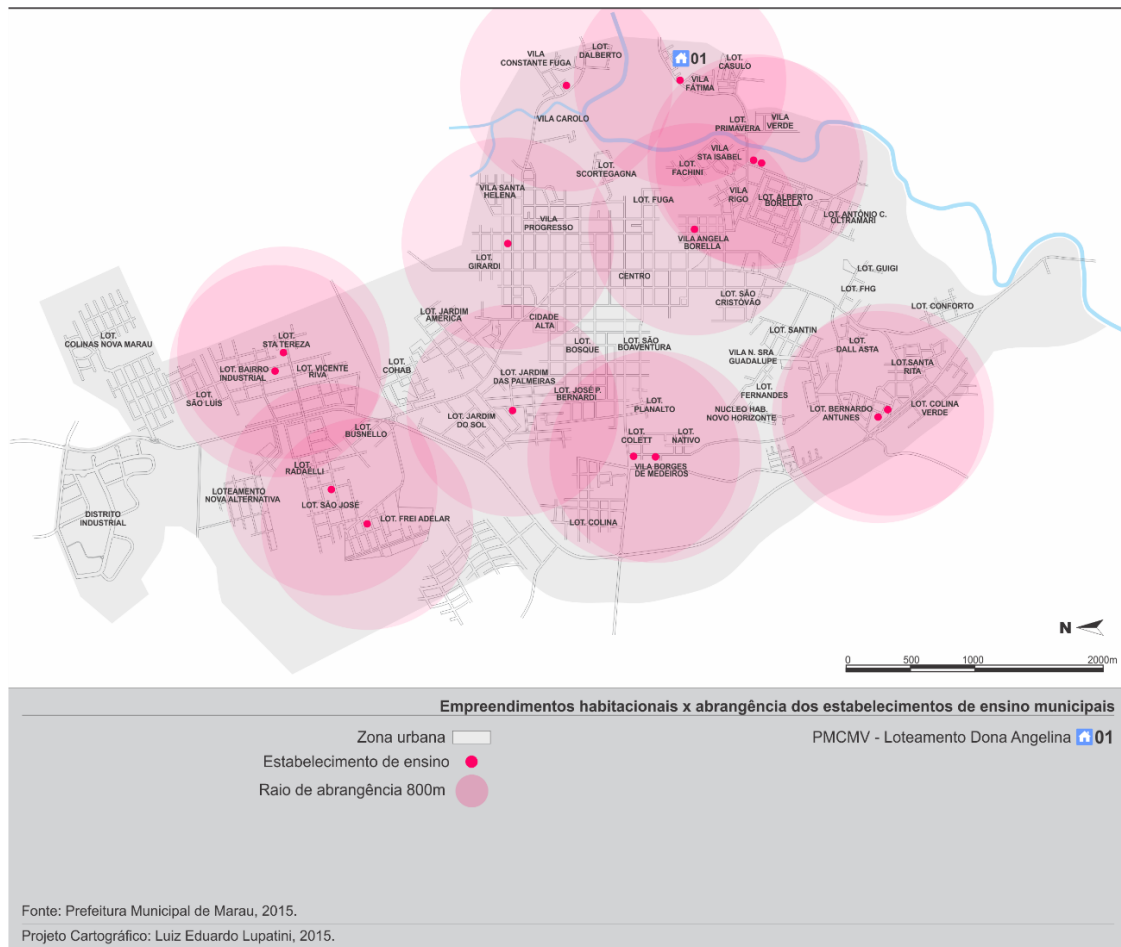
A segunda área, onde foi construído o condomínio Planalto, é externa à rodovia, BR 285, uma área de paisagem mais rarefeita, com uma densidade menor de edificações e maiores dificuldades de acesso ao restante da cidade, pois há o que sobrepor à rodovia.

4.4.4.2 Marau

A cidade de Marau tem uma situação de distribuição da malha urbana premida por duas áreas com grande declividade e pela proximidade de uma zona de proteção aos recursos hídricos, de modo que a área central tem, em alguns trechos, poucas quadras de largura a partir do eixo principal, avenida Júlio Borella, sendo abraçada pelos vazios correspondentes aos morros. Além disso a cidade ainda possui, bastante próximas à área central, remanescentes das fábricas alimentícias, transferidas para o Distrito Industrial, externo à rodovia que margeia a cidade, apenas parcialmente. Pode-se observar que, próximo ao Distrito Industrial, existem loteamentos também externos à rodovia, a RS 324, conhecida como Rodovia da Morte, que concentra, neste trecho, desenho irregular e grande quantidade de caminhões que, tanto abastecem as indústrias do município, quanto carregam suas mercadorias.

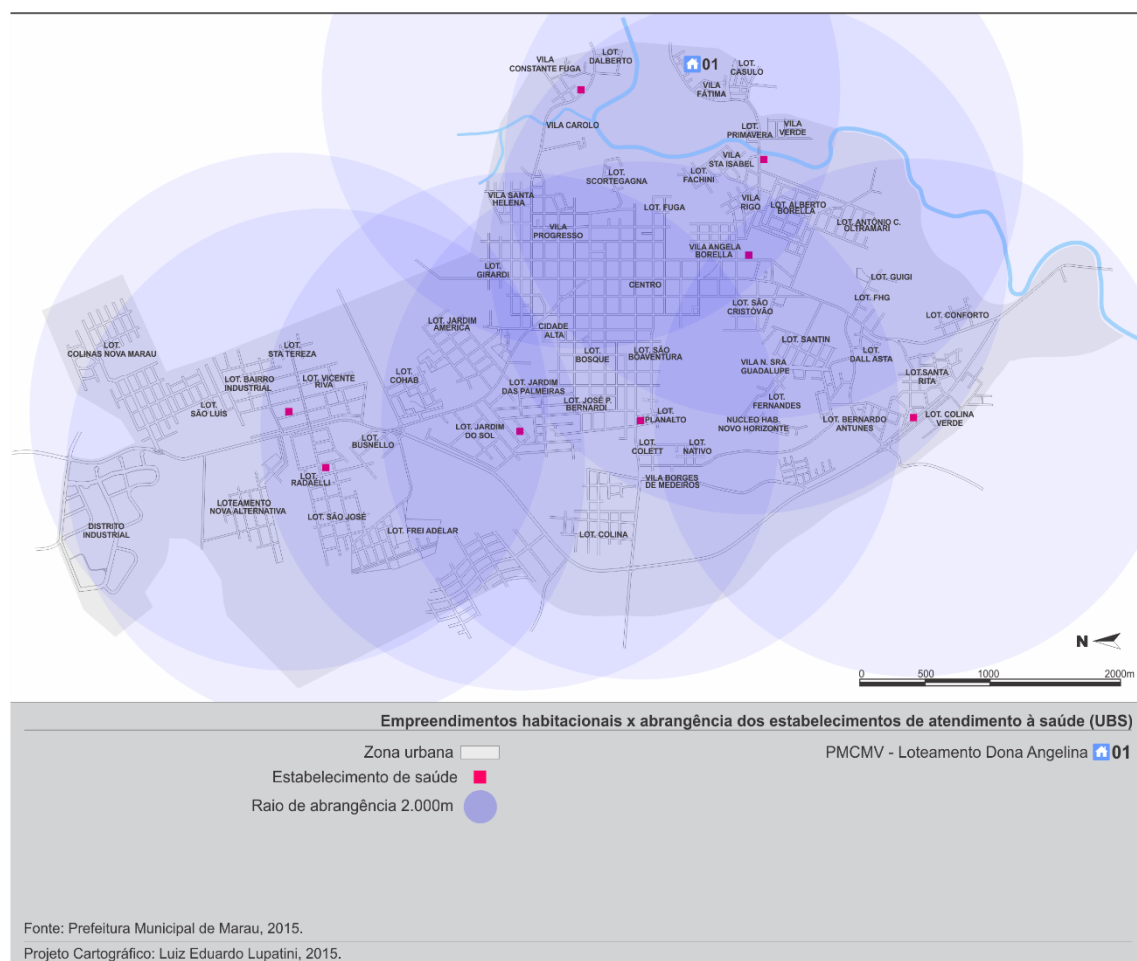
O Loteamento Dona Angelina, com vinte unidades habitacionais, único empreendimento destinado à faixa de renda de até R\$ 1.600,00 em Marau, e assim mesmo com data posterior a 2013, localiza-se em área descolada da malha em direção à área rural do município, atendida, entretanto, por um estabelecimento de ensino, conforme mapa abaixo (Mapa 8).

Mapa 8 - Empreendimentos habitacionais e abrangência dos estabelecimentos de ensino em Marau.



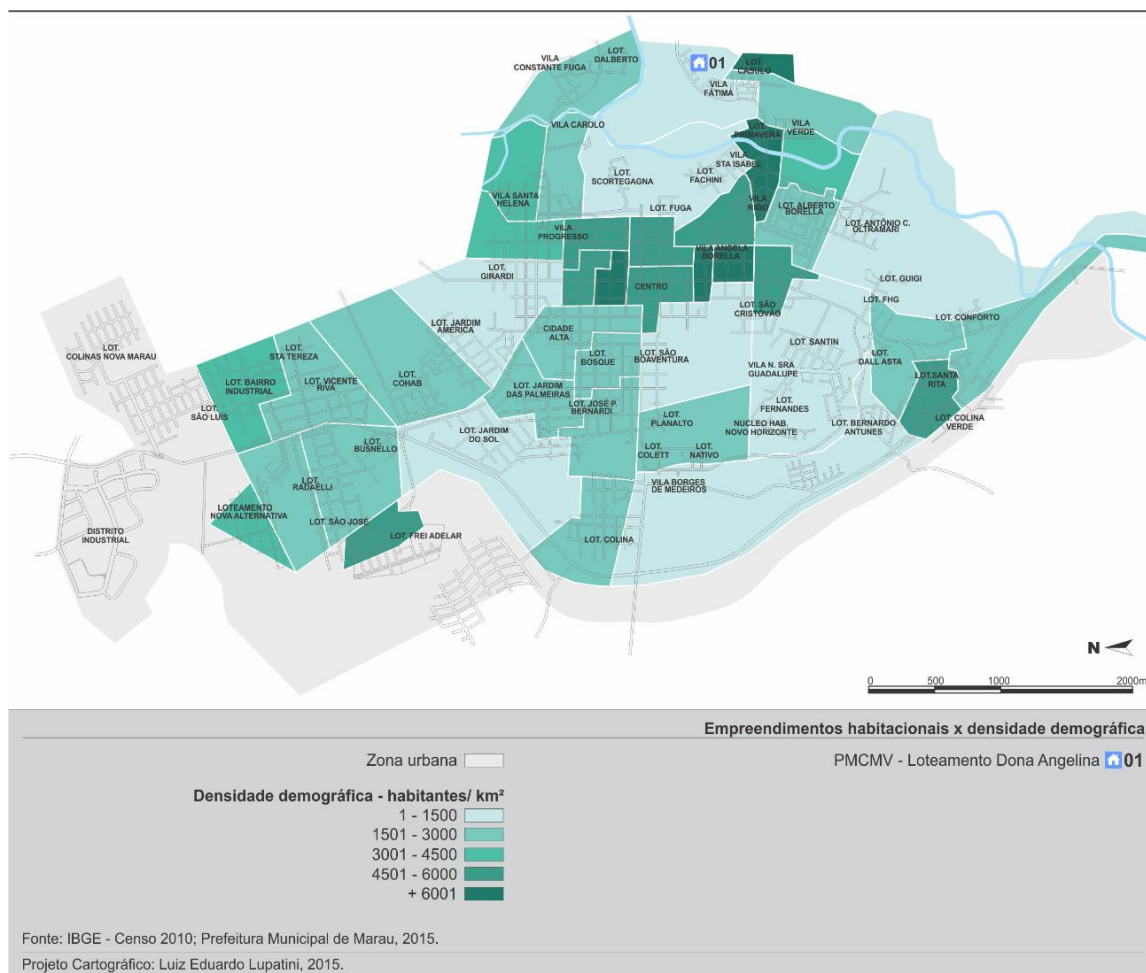
Do mesmo modo, o Loteamento Dona Angelina, apesar de estar a quase três quilômetros do centro, está dentro do raio de abrangência dos estabelecimentos de saúde, como de resto toda a área urbana do município (Mapa 9).

Mapa 9 - Empreendimentos habitacionais e abrangência dos estabelecimentos de atendimento à saúde em Marau.



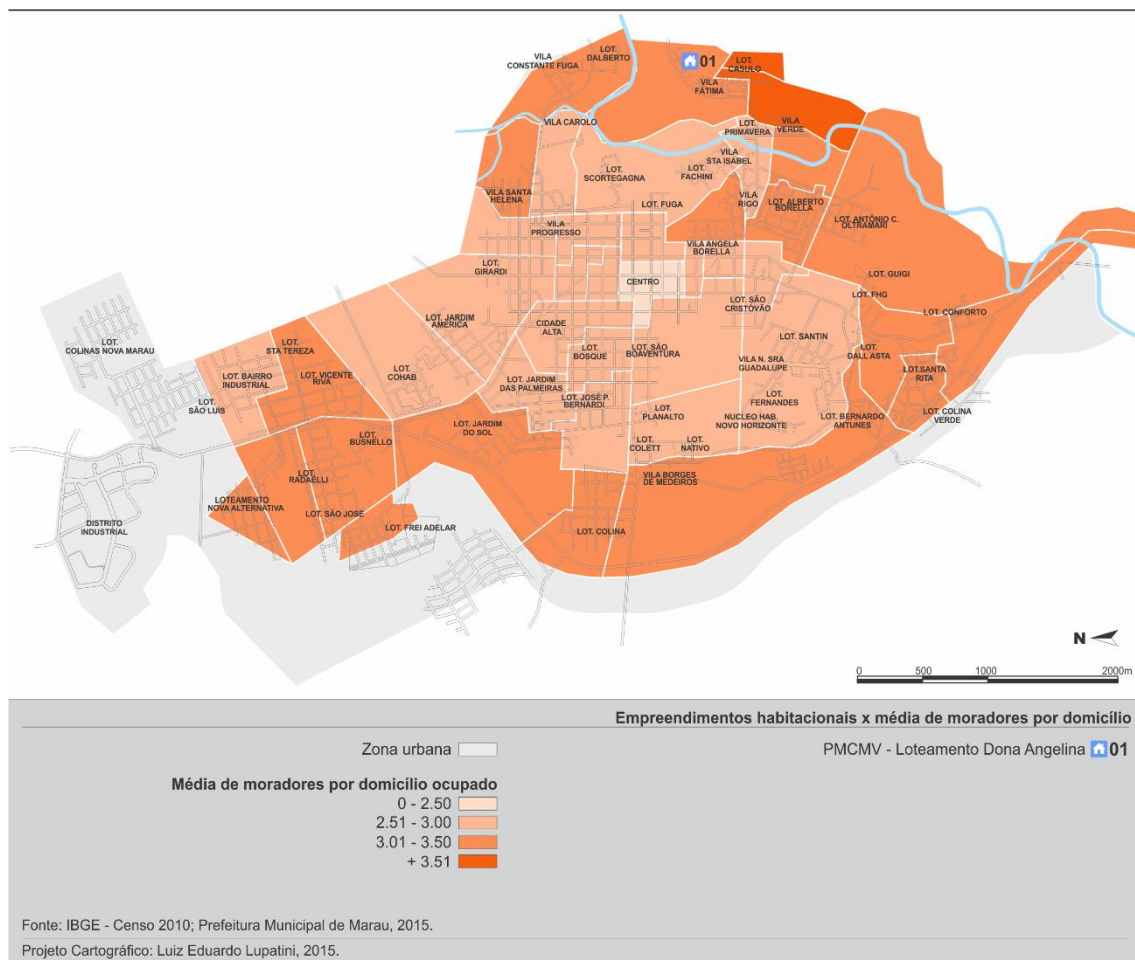
As áreas mais adensadas da cidade de Marau correspondem à área central, com mais de 6.000 habitantes/km², em direção ao empreendimento Dona Angelina, além de alguns dos loteamentos próximos ao Distrito Industrial, aí com densidade variando entre 4.500 e 6.000 habitantes/km² (vide Mapa 10). As áreas intermediárias a estas, que abrangem também áreas vazias pela impossibilidade ocupação, dadas as declividades, apresentam densidades mais baixas, que correspondem a variação entre 1 e 1.500 habitantes/km².

Mapa 10 - Empreendimentos habitacionais e densidade demográfica em Marau.



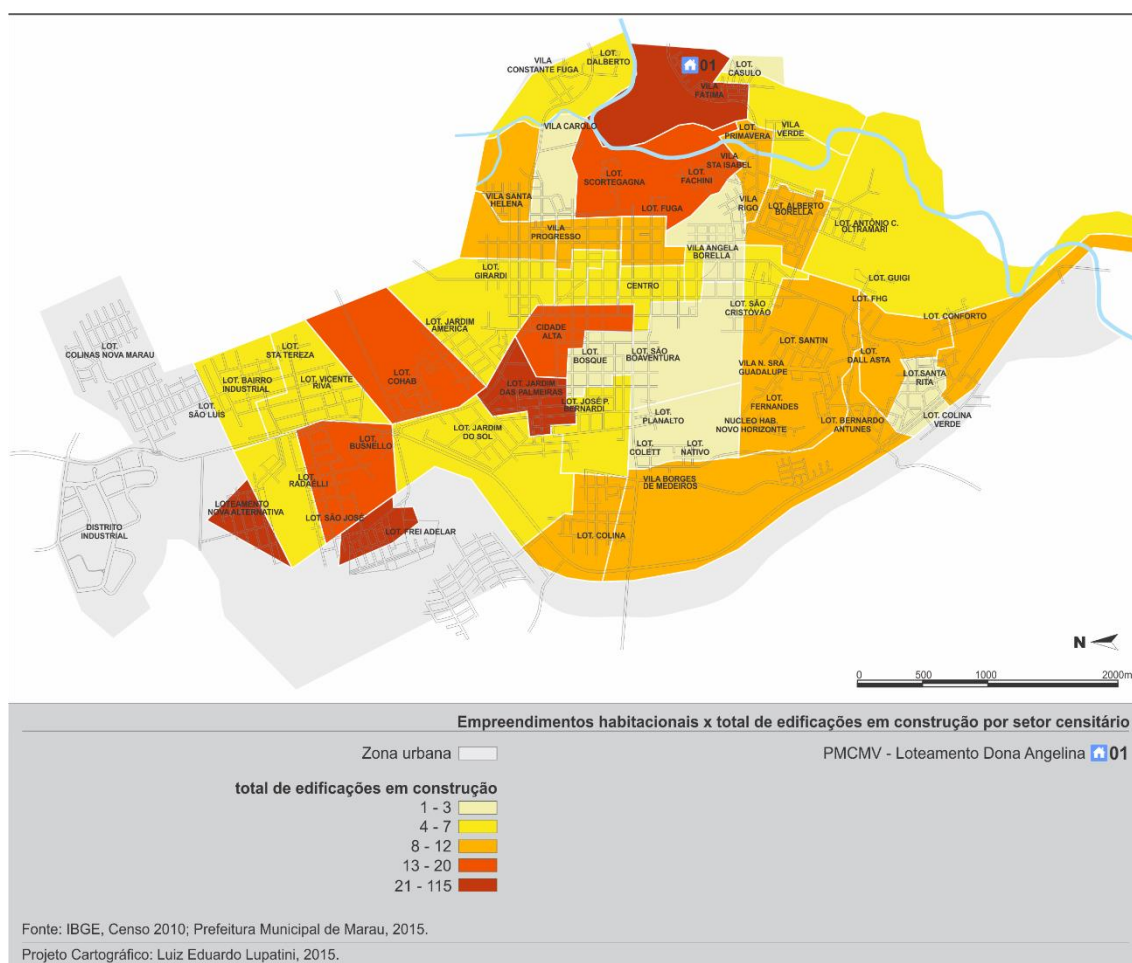
A média de moradores por domicílios (vide Mapa 11) é mais baixa em toda a área mais centralizada, ampliando-se nos bairros de borda, e apresentando-se ainda mais alta nos bairros e loteamentos próximos ao loteamento Angelina. O centro, deste modo, apresenta uma média entre zero e 2,50 moradores por domicílio, os bairros próximos a ele uma média entre 2,50 e 3 moradores por domicílio, enquanto as áreas mais próximas à RS 324 e ao que seria a zona de proteção do Arroio Marau possuem uma média entre 3 e 3,5 moradores por domicílio. Já os bairros/loteamentos próximos ao Loteamento Dona Angelina apresentam mais do que 3,5 moradores por domicílio.

Mapa 11 - Empreendimentos habitacionais e média de moradores por domicílio em Marau.



A maior quantidade de construções (vide Mapa 12) concentra-se ao longo da Avenida Júlio Borella, eixo principal da cidade, do centro em direção a um dos acessos à cidade e ao Distrito Industrial, variando em algumas áreas entre 13 e 20 e em outras entre 20 e 115 edificações em construção, e, no sentido oposto, em áreas próximas ao loteamento Angelina, em números entre 21 e 115 edificações.

Mapa 12 - Empreendimentos habitacionais e edificações em construção em Marau



A cidade de Marau enfrentou um crescimento populacional e econômico nos últimos dez anos e possui poucas possibilidades de expansão que não sejam para além do limite estabelecido pela RS 324, tendência atual, ou criando eixos para além do Arroio Marau. A cidade ainda não possui Plano Diretor o que atrasa providências e discussões importantes para o pleno desenvolvimento das funções que já desempenha na região, a partir das indústrias e empregos que congrega. As áreas próximas ao Loteamento Angelina tem muita proximidade com a paisagem e a produção rural, mas esta é justamente uma das áreas para onde a cidade pode vir a expandir-se.

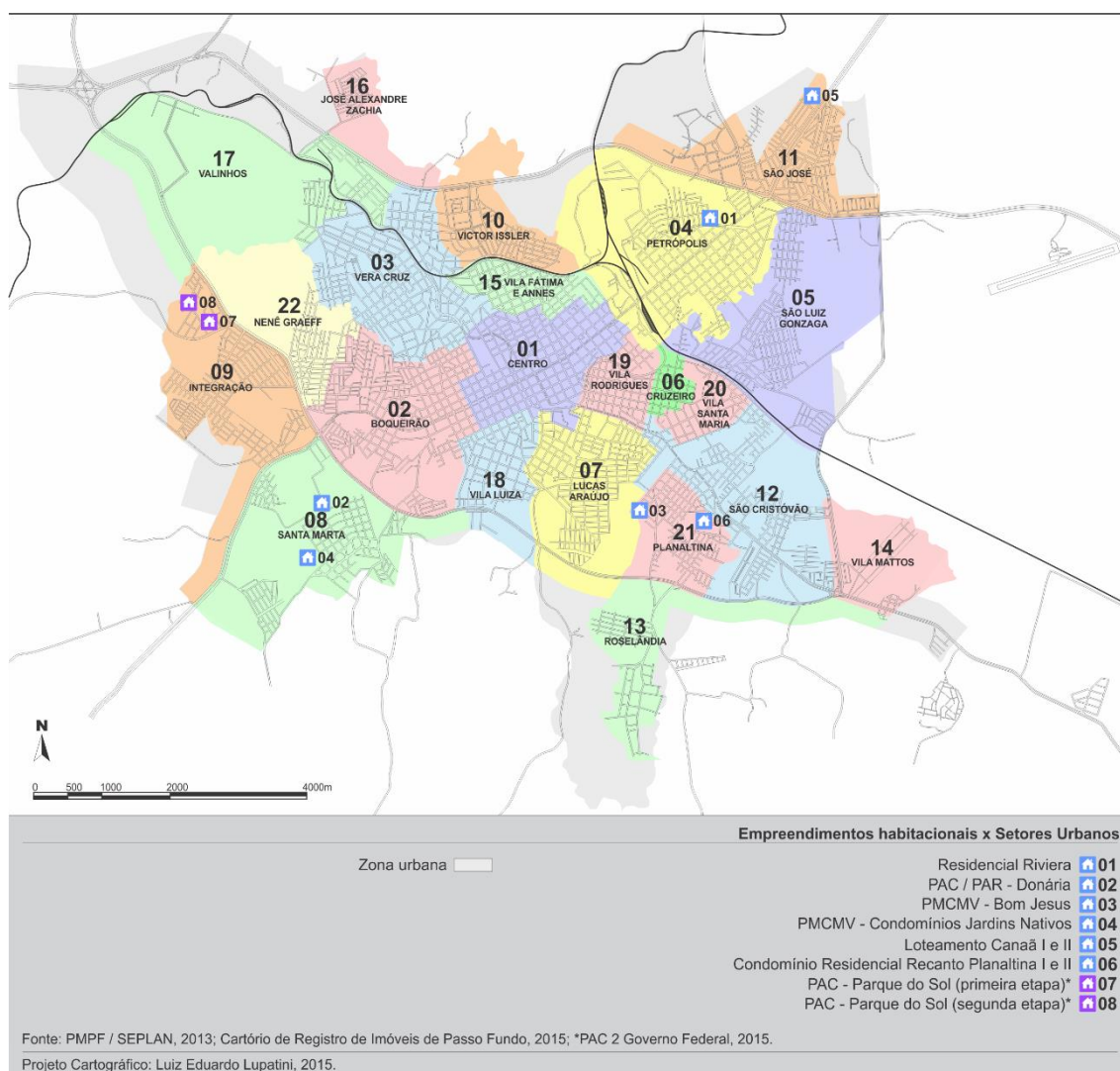
4.4.4.3 Passo Fundo

Pode-se observar no mapa abaixo (Mapa 13) que, dos empreendimentos da faixa 1 localizados, seis estão em áreas urbanas para além das rodovias que

circundam a cidade, definidas pela Prefeitura Municipal como 'Perimetral', quatro destes empreendimentos - Parque do Sol, 1ª (07) e 2ª (08) etapas, Donária (02), Condomínios Jardins Nativos (04) - à sudoeste do centro, próximos à rodovia RS-153, saída oficial para Porto Alegre, todos, conforme o Plano Diretor, margeiam Áreas de Proteção aos Recursos Hídricos, e um - Loteamento Canaã I e II (05) - à nordeste, mais próximo a saída para Erechim. Outros dois empreendimentos - Bom Jesus (03) e Planaltina I e II (06) - estão dentro deste contorno definidos pelas rodovias, mas em áreas que aparecem no mapa ainda não urbanizadas.

Os investimentos realizados nestas áreas externas à Perimetral se caracterizam por um padrão mais horizontalizado, dividindo-se entre loteamentos com casas e condomínios de casas (o indicado pelo número 04, Condomínios Jardins Nativos, são condomínios de 24 unidades, aqui agrupados como um único empreendimento), bastante adensados. Os demais empreendimentos se caracterizam por alguma verticalidade, constituindo-se condomínios de apartamentos.

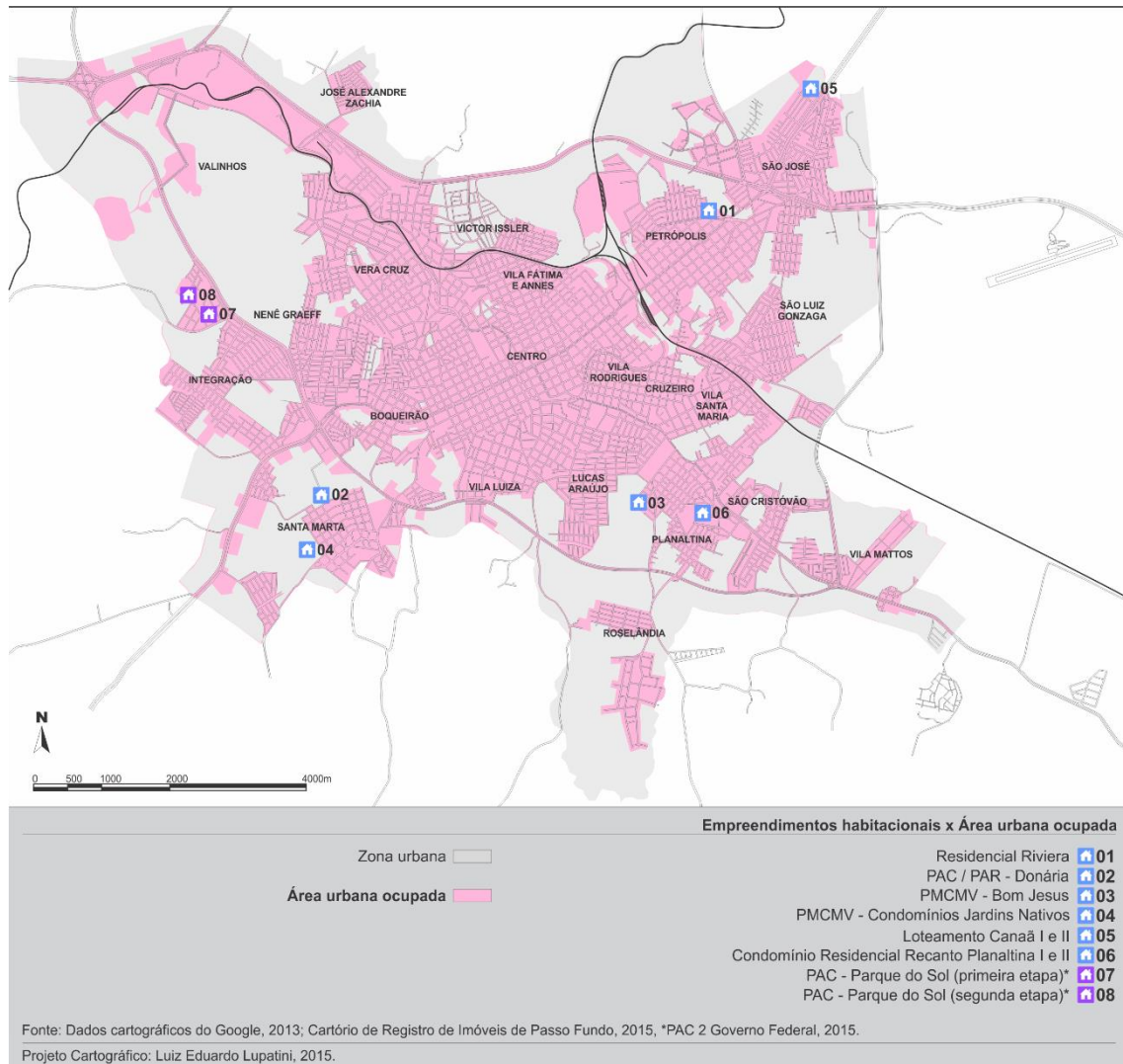
Mapa 13 - Empreendimentos habitacionais em Passo Fundo



Importante observar que, demarcada a área urbanizada do município, no mapa 14 ficam mais claras as relações espaciais geradas entre a cidade existente e os espaços ocupados pelos empreendimentos faixa 1 no município de Passo Fundo. Mesmos os empreendimentos internalizados à Perimetral se constituem a última fronteira de urbanização antes das rodovias circundantes.

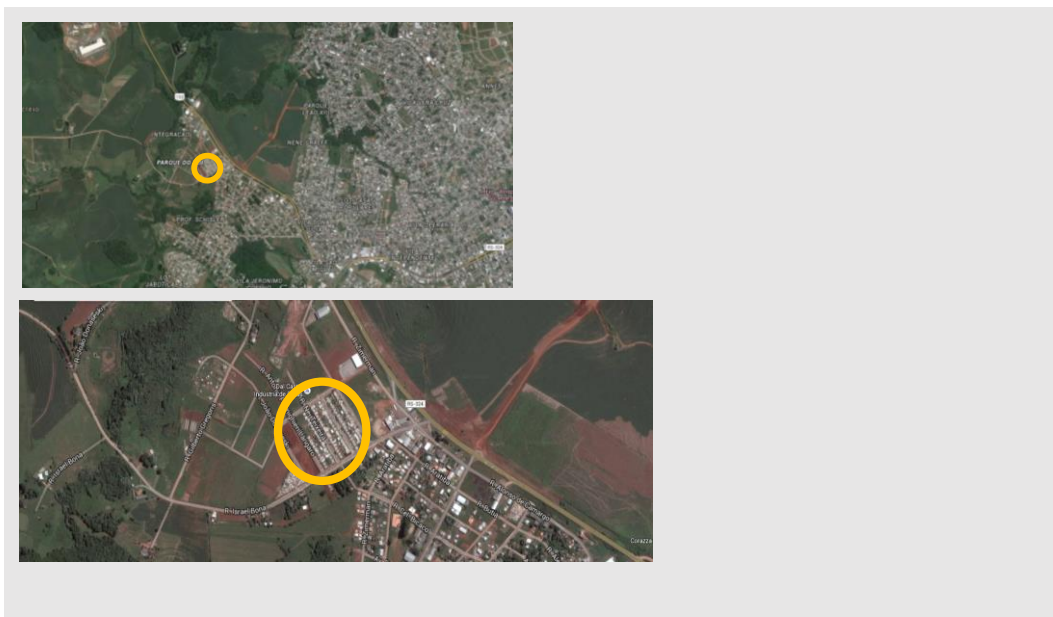
A localização dos empreendimentos mapeados por este trabalho reflete boa parte do já levantado a partir das entrevistas realizadas, onde estoques de empreendedores foram transformados, por acordo político, em áreas urbanas quando necessário para que fosse viabilizada a aprovação dos empreendimentos junto aos órgãos competentes. Do mesmo modo, as áreas eram gravadas como de Interesse Social no Plano Diretor.

Mapa 14 - Empreendimentos habitacionais e área urbana ocupada



Apenas para ilustrar o que significa esta periferação do ponto de vista da inserção urbana e paisagem, abaixo, em detalhe a imagem de satélite de um dos empreendimentos, o Parque do Sol (01).

Figura 11 - Imagens de satélite. Localização Parque do Sol.



As imagens (Figura 11) demonstram a mancha urbana consolidada e a área onde se localiza o empreendimento, uma área externa à Perimetral, em expansão, circundada por áreas de proteção aos recursos hídricos e próxima à áreas de produção agrícola.

A situação dos empreendimentos voltados à faixa 1 também pode ser demonstrada na sua relação e acesso aos serviços e equipamentos públicos, como no mapa abaixo (Mapa 15) onde temos os estabelecimentos de ensino e suas respectivas áreas de abrangência, considerados aqui como 800 metros¹²⁵.

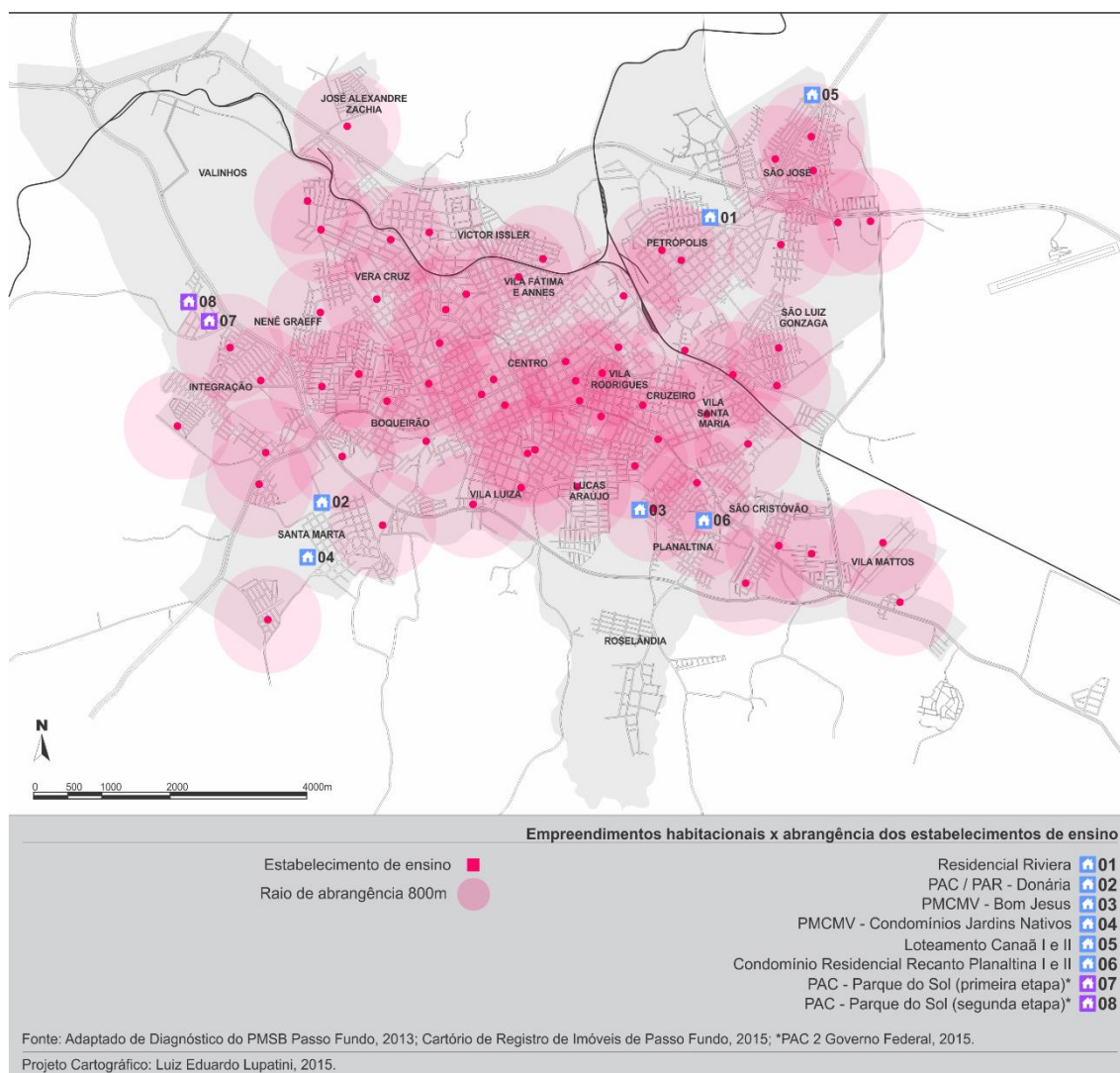
A primeira observação, mais geral, revela a concentração destes estabelecimentos na área central da cidade. Em seguida evidencia-se que a maioria dos empreendimentos faixa 1 está na borda destes raios de abrangência e alguns mesmo estão fora deles, o que implica uma distância maior a ser percorrida até a escola pelos moradores.

A escola é um equipamento referencial em uma comunidade e existe uma obrigação legal relativa a manutenção das crianças frequentando a mesma, no entanto não houve nenhuma exigência de que os empreendimentos do PMCMV, que veem a aumentar consideravelmente a população em idade escolar dos bairros,

¹²⁵ Em algumas bibliografias o raio de abrangência destes estabelecimentos varia em função da faixa etária atendida. Para Iara Castello (2008) o raio de abrangências de escolas de ensino fundamental é de 400 metros, enquanto as de ensino médio de 800 metros e as de ensino técnico ou superior 1600 metros.

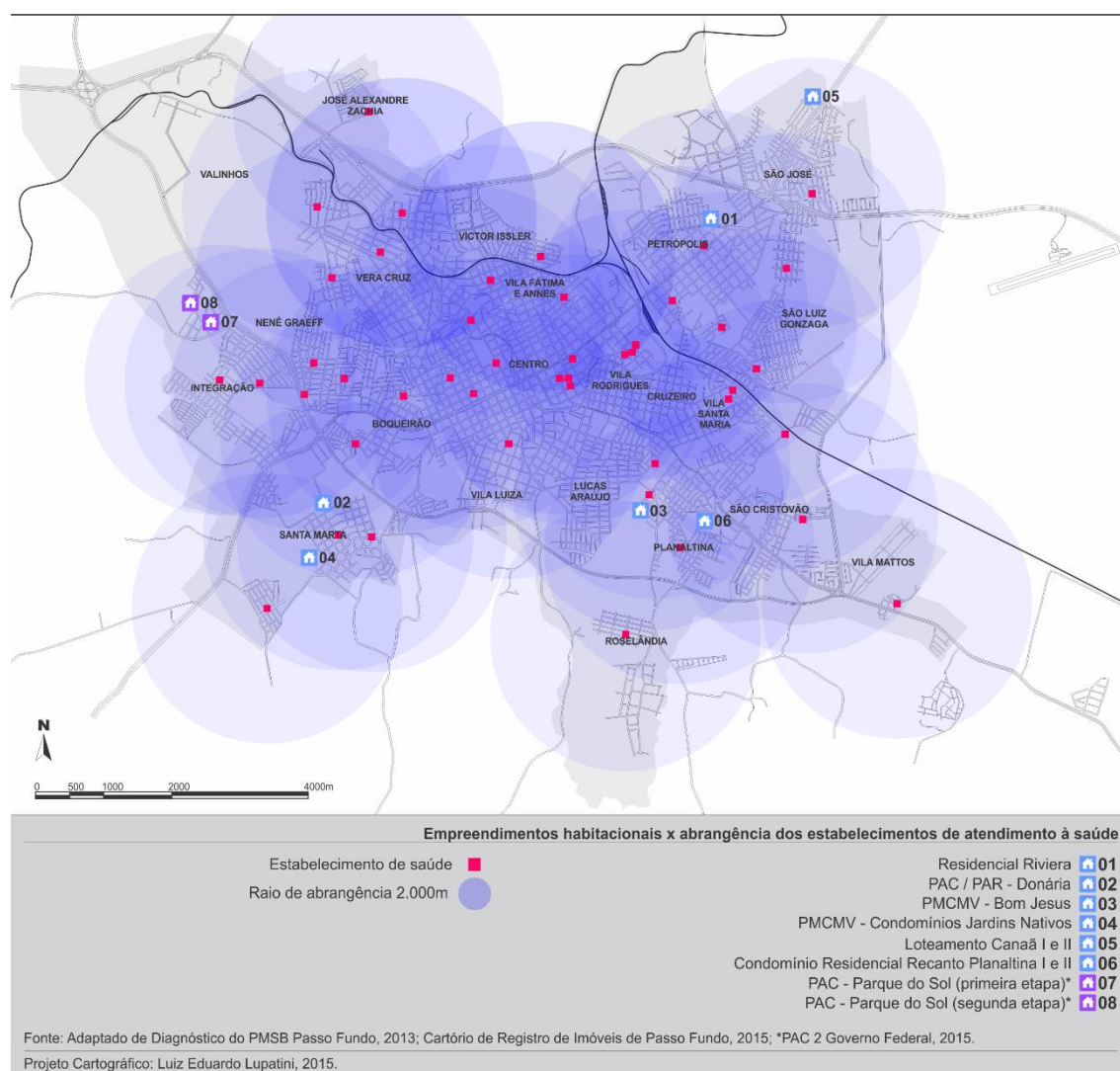
se localizassem em distâncias adequadas, nem mesmo houve a verificação de que as escolas existentes comportariam a nova demanda.

Mapa 15 - Empreendimentos habitacionais e abrangência dos estabelecimentos de ensino



Com relação aos equipamentos de saúde, como pode-se observar no mapa abaixo (Mapa 16), todos os empreendimentos estão dentro dos raios de abrangência traçados, aí incluídos os postos de saúde da família, bem espalhados pela cidade. De qualquer modo, percebe-se que, nas áreas urbanizadas fora da alça perimetral, os equipamentos de saúde são em número menor, na média de um por núcleo.

Mapa 16 - Empreendimentos habitacionais e abrangência dos estabelecimentos de atendimento à saúde

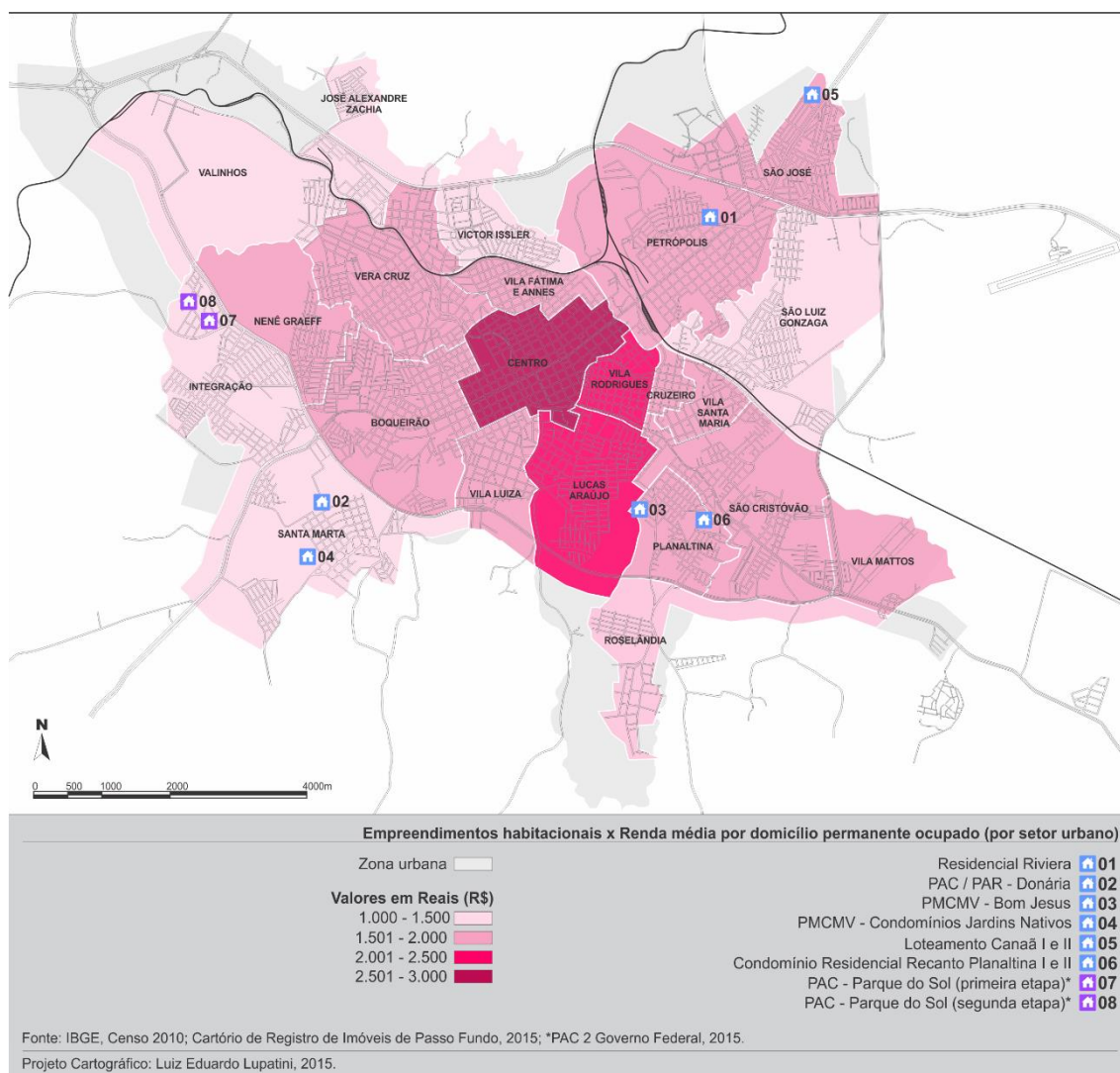


Outro aspecto importante é a localização dos empreendimentos faixa 1 com relação à distribuição das faixas de renda em Passo Fundo, como mostra o mapa abaixo (Mapa 17).

A cidade apresenta as maiores rendas por domicílio - R\$ 3.000,00 a R\$ 2.500,00 - concentradas no Centro e as rendas entre R\$ 2.500,00 e R\$ 2.000,00 em bairros próximos a ele. Dos oito empreendimentos mapeados, seis se localizam nas regiões com as rendas mais baixas: entre R\$ 1.000,00 e R\$ 1.500,00 como média de renda domiciliar. Os demais em regiões com renda entre R\$ 1.500,00 e R\$ 2.000,00. Significa a manutenção da divisão espacial entre classes e rendas que se perpetua no atual programa, igualando-o a muitos anteriores (vide capítulo 2),

refletindo a dificuldade de superação dos preconceitos e a contínua prevalência dos interesses do capital (funditário e da construção civil) sobre interesses sociais.

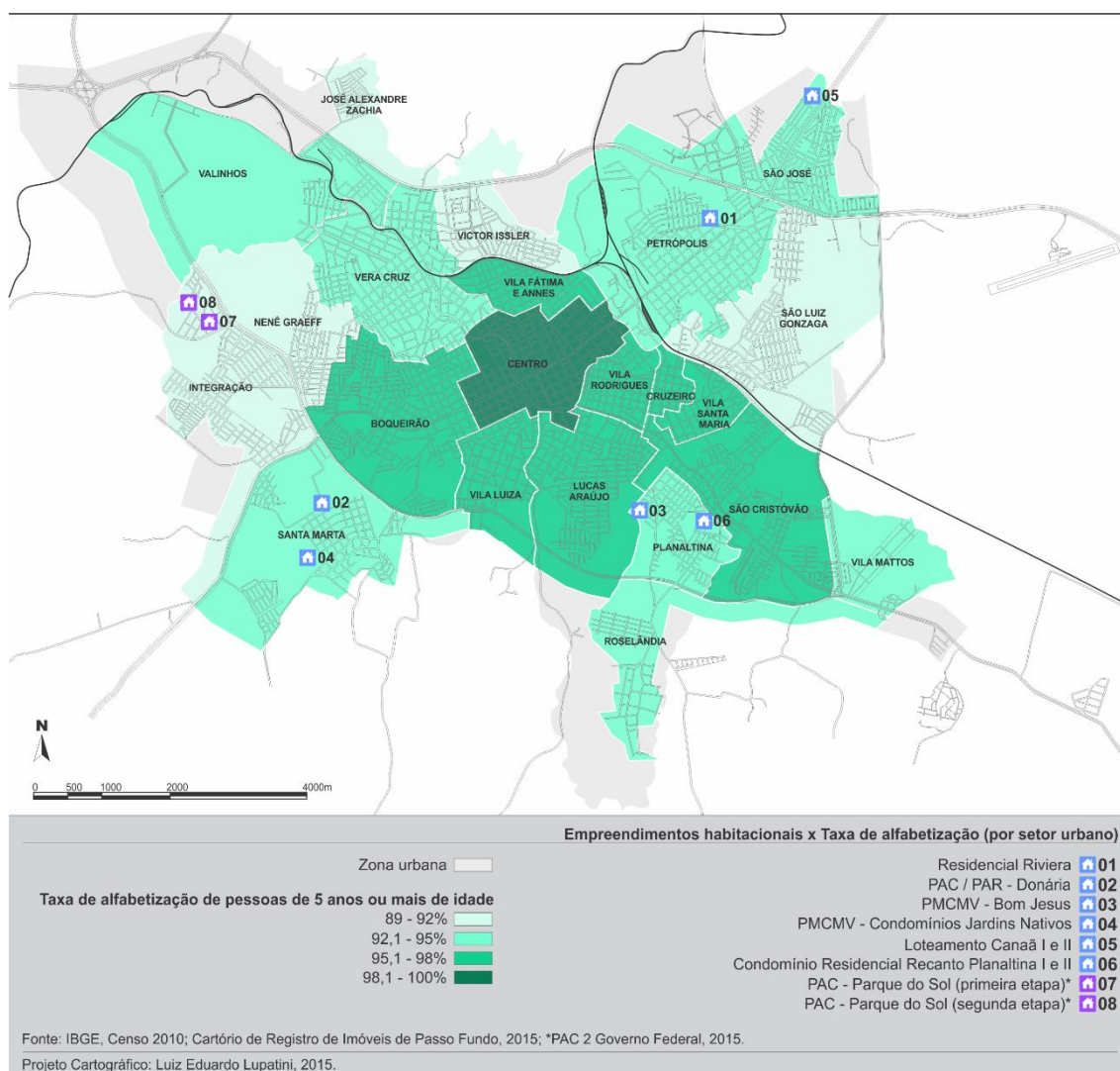
Mapa 17 - Empreendimentos habitacionais e a renda média por domicílio



Segundo o demonstrado com relação à renda, os melhores índices de alfabetização também se concentram na região central, onde entre 98 e 100% dos residentes, acima de 5 anos, são alfabetizados (vide Mapa 18).

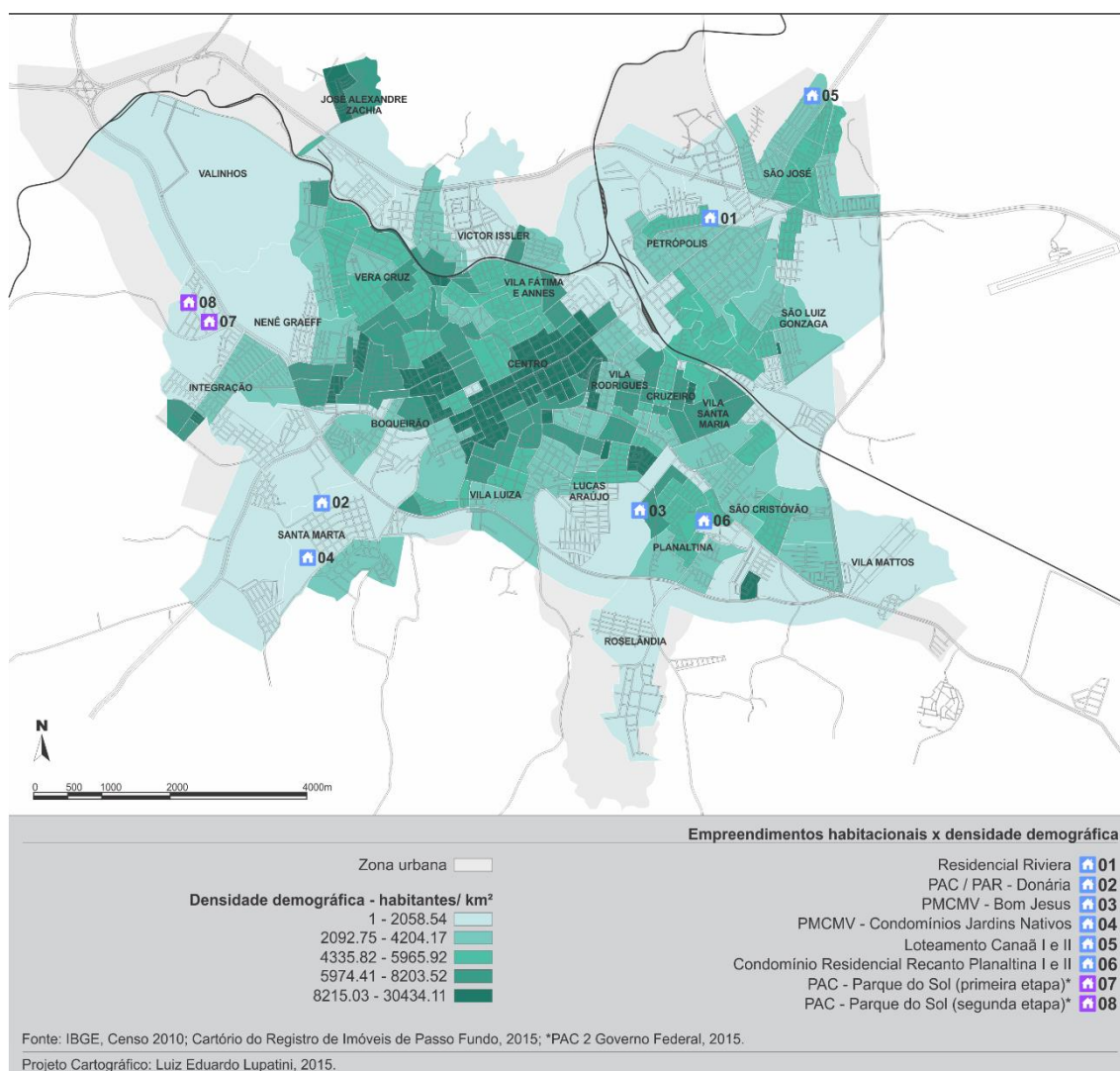
Dentre os oito empreendimentos em análise, dois se localizam em regiões da cidade com as mais baixas taxas de alfabetização – entre 89 e 92% - Parque do Sol, 1ª (07) e 2ª (08) etapas. Os demais estão em regiões cujas taxas variam entre 92 e 95%. Nenhum deles localiza-se em áreas que apresentam índices acima de 95%. Estes índices relacionam-se diretamente à faixa de renda e remetem às considerações anteriores relativas à segregação espacial.

Mapa 18 - Empreendimentos habitacionais e taxa de alfabetização



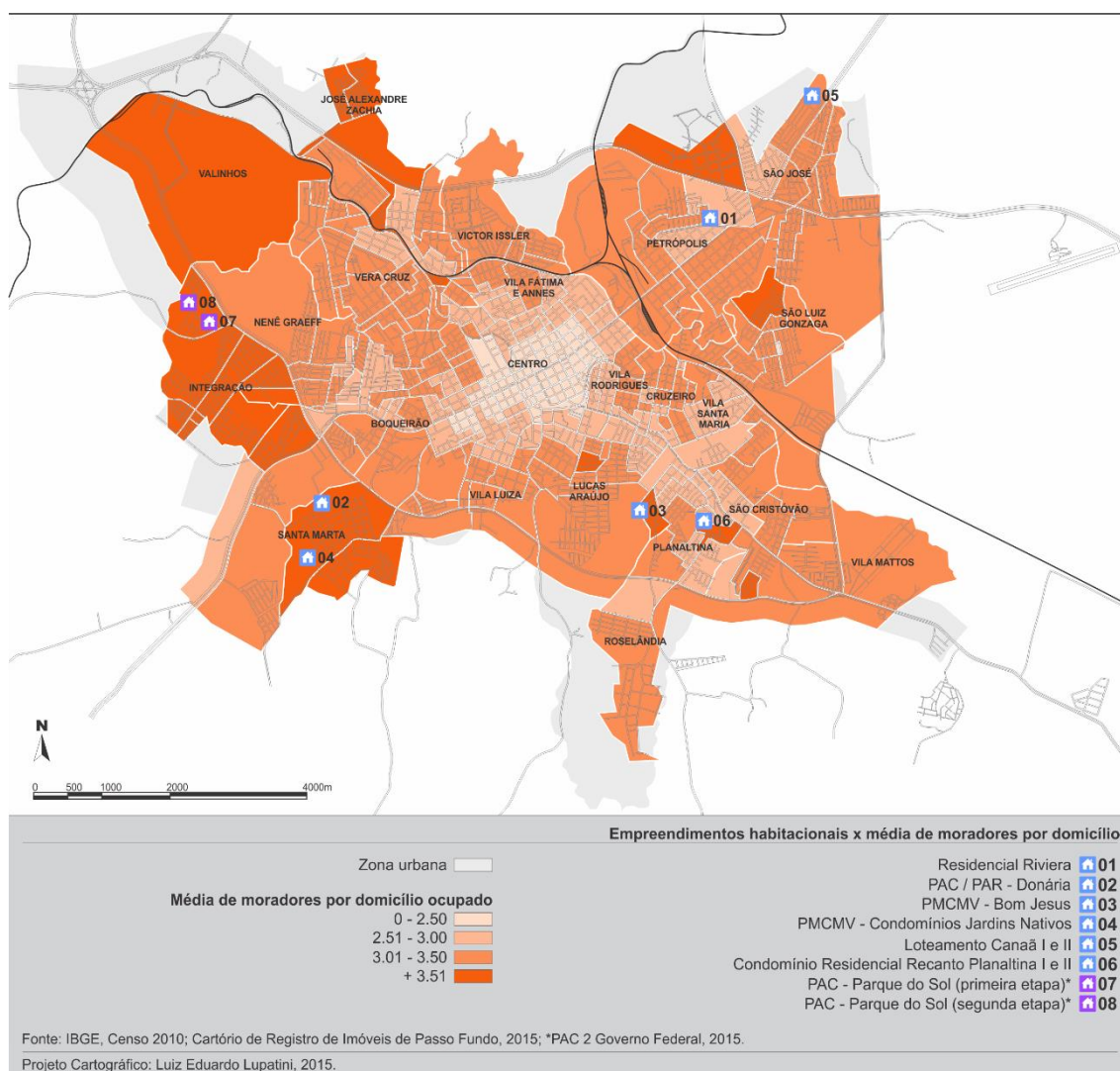
A densidade demográfica dos setores censitários demonstra (vide Mapa 19) uma centralidade adensada na cidade de Passo Fundo, com as áreas ao longo do eixo principal concentrando algo entre 8.200 a 30.400 pessoas/Km² (apresentando uma densidade municipal de 222,15 pessoas/Km²). Um município com um grau de urbanização (população urbana/população rural) de 97,21 (quando a média do Estado é de 81,65) apresenta uma concentração bastante evidente de população nas áreas centrais. Dos núcleos em destaque, quatro, entretanto, estão em áreas com as menores densidades – entre 1 e 2.058 habitantes por Km² – Donária (02), Condomínios Jardins Nativos (04), Parque do Sol 1^a (07) e 2^a (08) etapas. Os demais empreendimentos localizam-se em áreas com densidades variáveis, não havendo, nenhum deles, sido implementado em áreas com as densidades mais altas, referidas como ‘centrais’.

Mapa 19 - Empreendimentos habitacionais e densidade demográfica



Observa-se que, apesar da densidade demográfica demonstrar um centro adensado e bordas mais rarefeitas, quando se observa a média de moradores por domicílio (vide Mapa 20) tem-se o absolutamente inverso: as áreas que concentram mais moradores por domicílio estão nas periferias. E a análise não detalha os metros quadrados por morador, pois então ficariam ainda mais evidentes os distanciamentos entre centro e periferia. Dos oito empreendimentos voltados ao atendimento das famílias com renda de até R\$ 1.600,00, seis estão em áreas com uma média de morador por domicílio que está acima de 3,50.

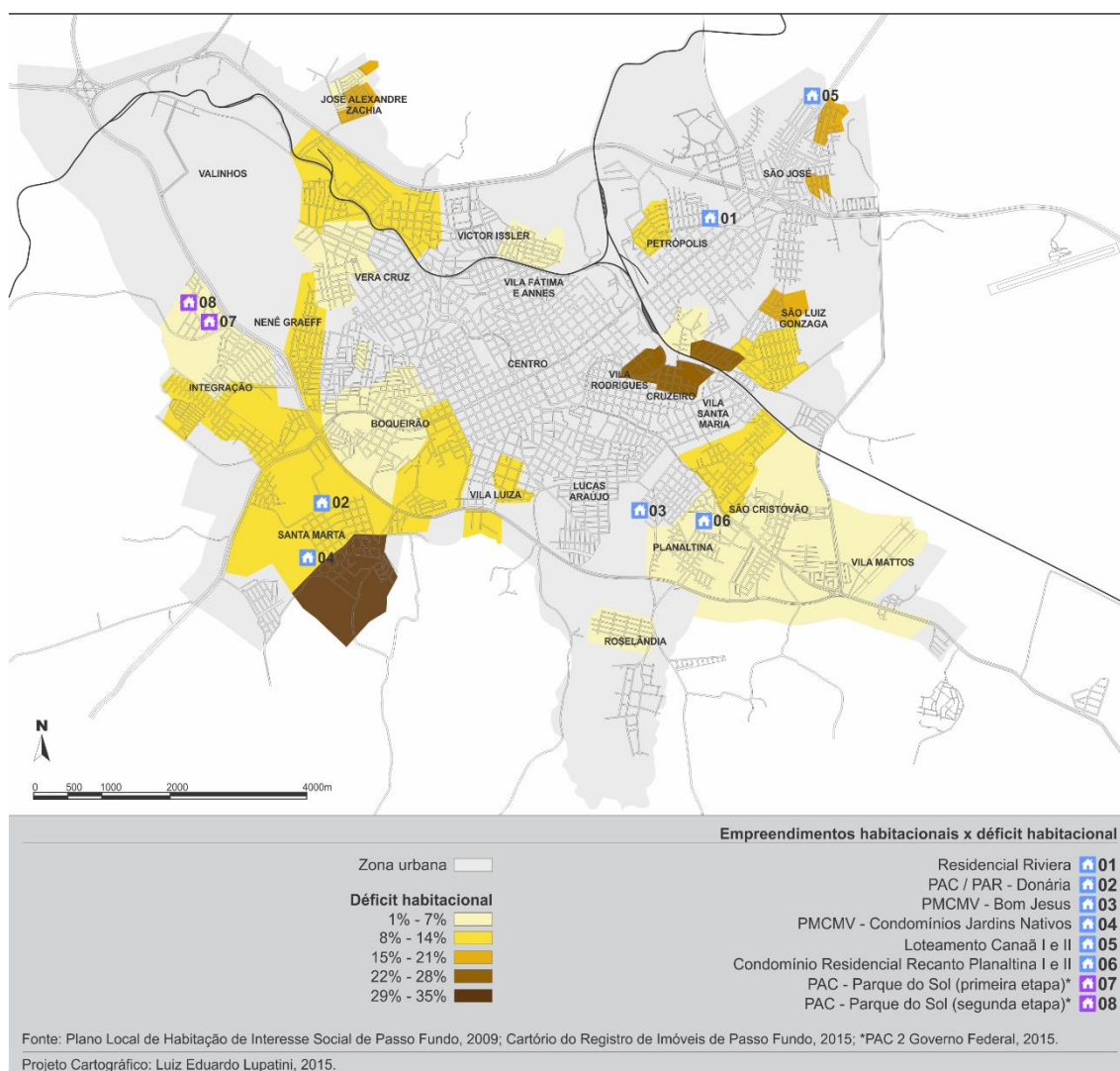
Mapa 20 - Empreendimentos habitacionais e média de moradores por domicílio



Ao localizarmos os empreendimentos no mapeamento do déficit habitacional (Mapa 21), observa-se que nenhuma das áreas com grande demanda pelo levantamento da Prefeitura Municipal (29 a 35%), recebeu empreendimentos da faixa 1. Dois se posicionam em áreas com déficit entre 8 e 14% (Donária – 02, e Condomínios Jardins Nativos - 04), e os demais em áreas com necessidade abaixo de 7%.

A maior parte das áreas com percentual mais alto de déficit habitacional coincide com as áreas com as menores rendas médias por domicílio, no entanto a opção de investimento não considerou a localização das necessidades. Do que se pode deprender que, para o atendimento do déficit, seria necessário o deslocamento de pessoas para outras áreas da cidade, onde os empreendimentos foram realizados.

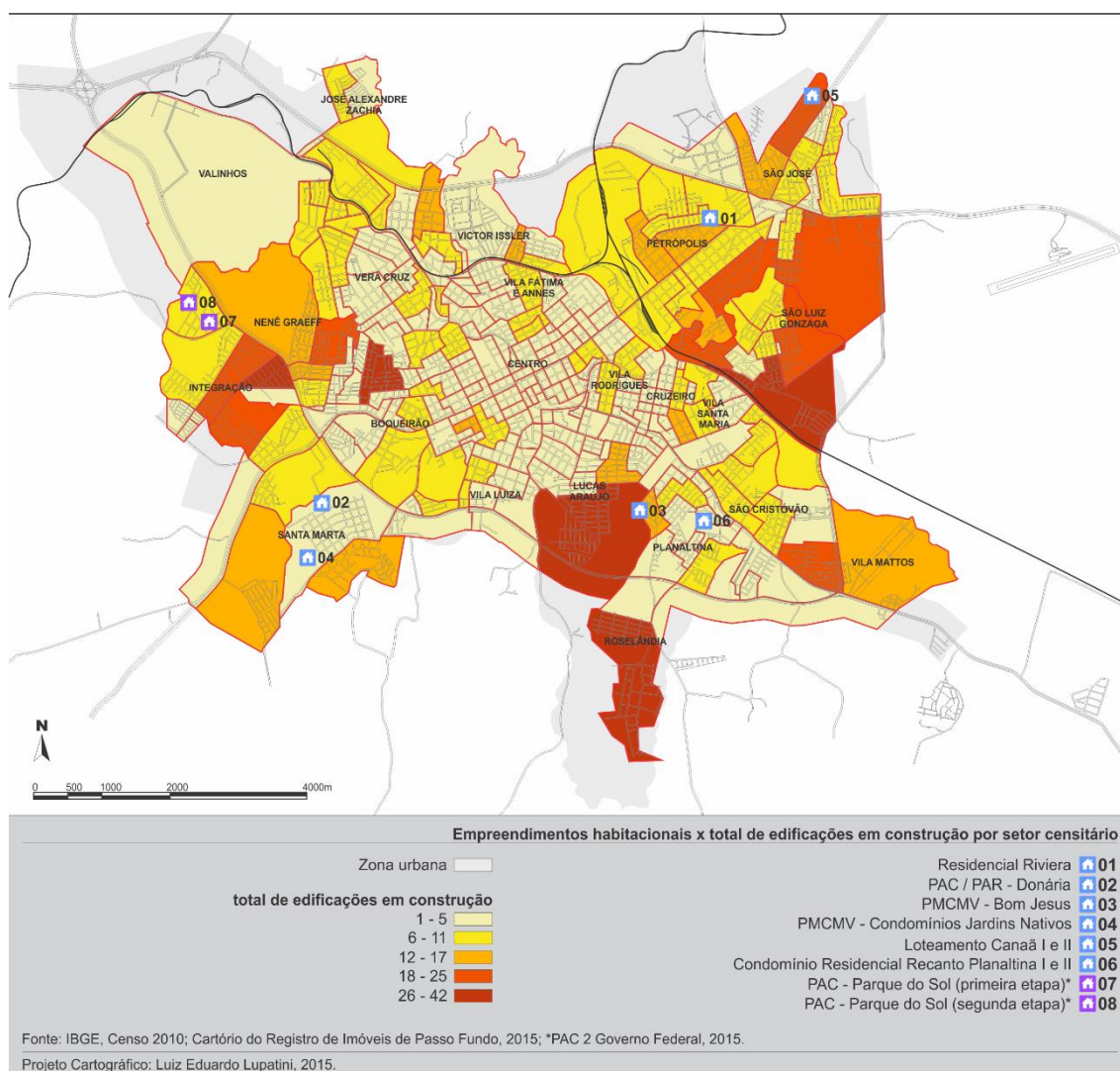
Mapa 21 - Empreendimentos habitacionais e déficit habitacional



O mapa abaixo (Mapa 22) traz um aspecto interessante que envolve a indústria da construção civil em Passo Fundo, demonstrando a concentração das obras nas distintas regiões da cidade. Pode-se observar que as áreas de borda apresentam um número maior de construções em andamento, especialmente os bairros a leste do Centro.

Três dos empreendimentos faixa 1 - Bom Jesus (03) e Planaltina I e II (06), estes dentro da alça da Perimetral, e ainda os Loteamentos Canaã I e II (05), fora da Perimetral - localizam-se em áreas que possuem de 18 a 42 obras em andamento. As demais estão em áreas com concentrações bem menores de obras.

Mapa 22 - Empreendimentos habitacionais e edificações em construção



Até aqui foram analisados e relacionados empreendimentos destinados a faixa de renda de até R\$ 1.600,00. Os dados referentes a localização dos empreendimentos destinados a faixas de renda superiores não foram disponibilizados pela Caixa, mas eram percebidos como percentualmente importantes, de tal modo que foram buscados junto ao Cartório de Registro de Imóveis de Passo Fundo. A partir dos dados levantados pelo Cartório, referentes aos períodos de maio de 2009 a maio de 2010 e de maio de 2011 a maio de 2012, foi elaborada tabulação, separando-se os empreendimentos faixa 2 e 3 por bairros (resultado abaixo – Tabela 15), para posterior espacialização.

Tabela 15 – Totalização dos dados do Cartório do Registro de Imóveis de Passo Fundo, segregados por bairro/setor

SETOR	DENOMINAÇÃO DO SETOR/BAIRRO	ABRANGÊNCIA (BAIROS, VILAS, LOTEAMENTOS)	TOTAL EMPREEN DIMENTOS INDIVIDUA IS 2009-2010	TOTAL EMPREEN DIMENTOS INDIVIDUA IS 2011-2012	TOTAL EMPREEN DIMENTOS CONDOMÍ NIOS 2009-2014	TOTAL LOTES 2009-2014
1	CENTRO	Centro e Vila Vergueiro	9	80		
2	BOQUEIRÃO	Boqueirão /Vila Operária/ Menino Deus/ Vila Berthier/ Sechi/ Vila Independente/ Edmundo Trein/ Loteamento Pampa/ Loteamento Santo Afonso	28	11		
3	VERA CRUZ	Vera Cruz/ Nonoai/ Dona Eliza/ Parque Leão XIII/ São Bento/ Loteamento Hípica	75	157		
4	PETRÓPOLIS	Petrópolis / Lot. Invernadinha (Distrito Industrial)	32	27	65	
5	SÃO LUIZ GONZAGA	São Luiz Gonzaga / Parque Farroupilha/ Loteamento Manoel Corralo/ Loteamento Nova Estação/ Vila Entre Rios/ Vila Ferroviária/ Vila Isabel/ Parque Bela Vista	35	38		
6	CRUZEIRO	Cruzeiro / Vila Alice	3	4		
7	LUCAS ARAÚJO	Lucas Araújo / Vila Schell/ Vila Reis /Vila Simon/ Vila Carmen/ Loteamento Parque Don Rodolfo	15	4		101
8	SANTA MARTA	Santa Marta / Nossa Senhora Aparecida/ Loteamento Jardim América / Vila Donária/ Vila 20 de Setembro/ Loteamento Força e Luz	15	62	284	58
9	INTEGRAÇÃO	Prof. Schisler / Vila Xangrilá/ Loteamento Jaboticabal/ Bairro Recreio/ Jerônimo Coelho/ Loteamento Boqueirão/ Loteamento Parque do Sol / Loteamento Morada do Sol/ Vila Ipiranga	22	78		
10	VICTOR ISSLER	Victor Issler	4	4		
11	SÃO JOSÉ	São José / Loteamento Leonardo Ilha I e II/ Loteamento da Brigada Militar/ Lot. Cel. Massot / Campus da UPF	34	25		220
12	SÃO CRISTÓVÃO	São Cristóvão/ Bairro Ricci/ Jardim André Rebechi/Bairro Copacabana/ Loteamento Cezar Santos/ Loteamento São Cristóvão II / Loteamento Via Sul/ Loteamento Santo Antônio/ Loteamento Mauá/ Vila Graciosa/ Lot. São João da Escócia/ Lot. Sagrada Família	24	62		
13	ROSELÂNDIA	Santa Rita/ Parque Turístico Roselândia	16	18		
14	VILA MATTOS	Loteamento Maggi de César/ Vila Mattos/ Parte do Loteamento Via Sul / Santa Terezinha	9	24		
15	VILA FÁTIMA E ANNES	Fátima/ Vila Armando Annes/ Parte da Vila Dona Eliza/ Sta. Terezinha	1	2		
16	JOSÉ ALEXANDRE ZÁCHIA	José Alexandre Zachia				
17	VALINHOS	Vila Industrial (Bairro Valinhos) Loteamento Pio II/ Parque dos Comerciantes	10	4		
18	VILA LUIZA	Vila Luiza/ Vila Tupinambá/ Vila Jardim/ Vila Ambrosina / Vila Boa Vista/ Vila Guilherme Morsch/ Loteamento Edu Reis/ Vila São João	23	24		
19	VILA RODRIGUES	Rodrigues ou Santa Terezinha/ Vila Popular				
20	VILA SANTA MARIA	Santa Maria/ Vila Reinaldo Patussi/ Loteamento Vila Nova	32	41		
21	PLANALTINA	Vila Exposição/ Vila Ivo Ferreira/ Bom Jesus/ Vila Planaltina/ Loteamento Don Felipe	6	4	220	
22	NENÉ GRAEFF	Vila Dona Júlia/ Loteamento Garden/ Loteamento Nenê Graeff	24	23		
TOTAL			425	702	569	379

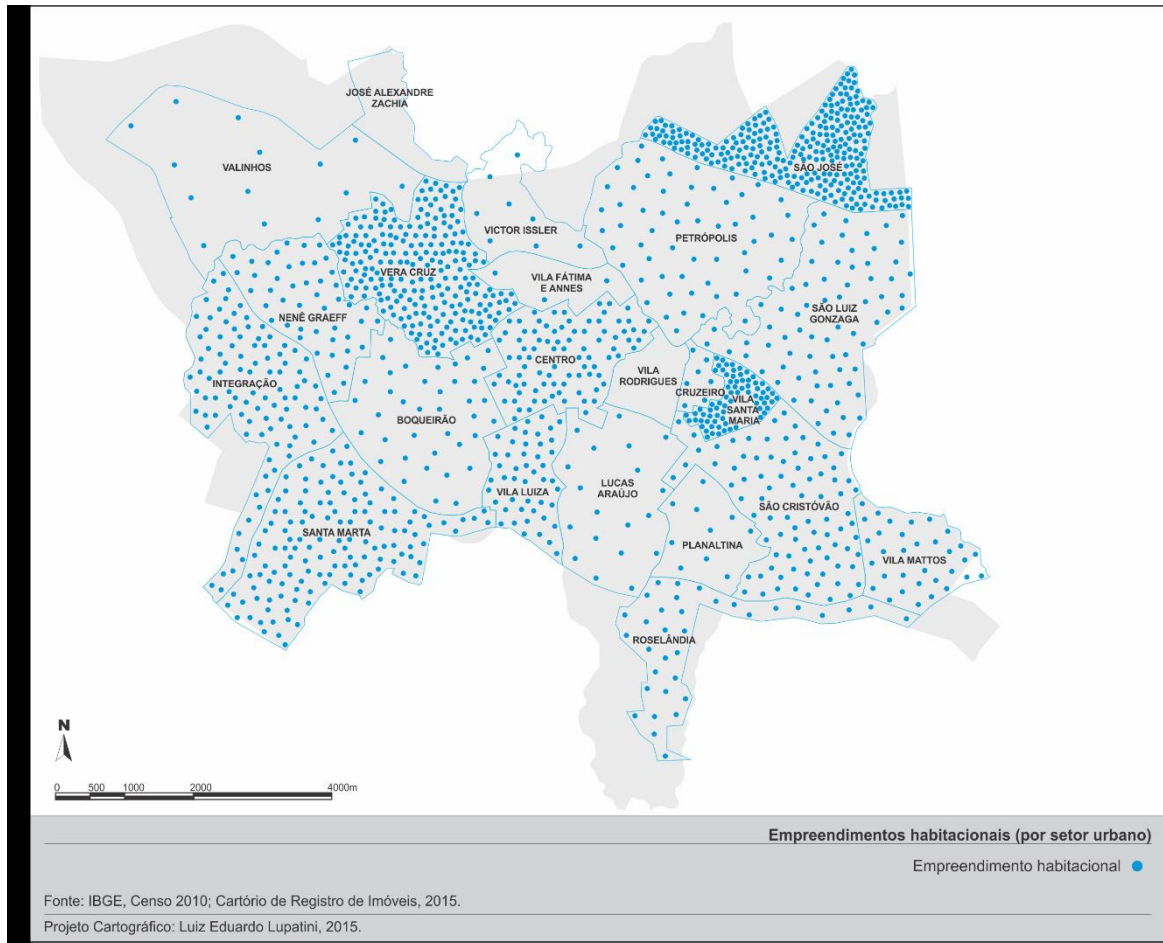
O mapa 23 demonstra a distribuição destes empreendimentos e apresenta a concentração de investimentos em bairros que não apareciam com investimentos na faixa 1, como Cruzeiro/Santa Maria e Vera Cruz, e ainda na área do São José, saída para Erechim e vizinho à Universidade de Passo Fundo, onde havia um empreendimento faixa 1.

O mapa ainda fez emergir outras análises. Áreas já consolidadas como Vila Rodrigues (com renda média mais alta), Boqueirão, Vila Fátima e Annes, não apresentaram muitos empreendimentos registrados no período em análise. Assim como Victor Issler, já bastante adensado, e Valinhos com situação urbana a ser estudada - margeado por uma grande área de proteção e pelo novo distrito industrial e cortado pela ferrovia.

Os empreendimentos ainda se apresentam em grande número em áreas periféricas que também receberam investimentos faixa 1, como Integração e Santa Marta.

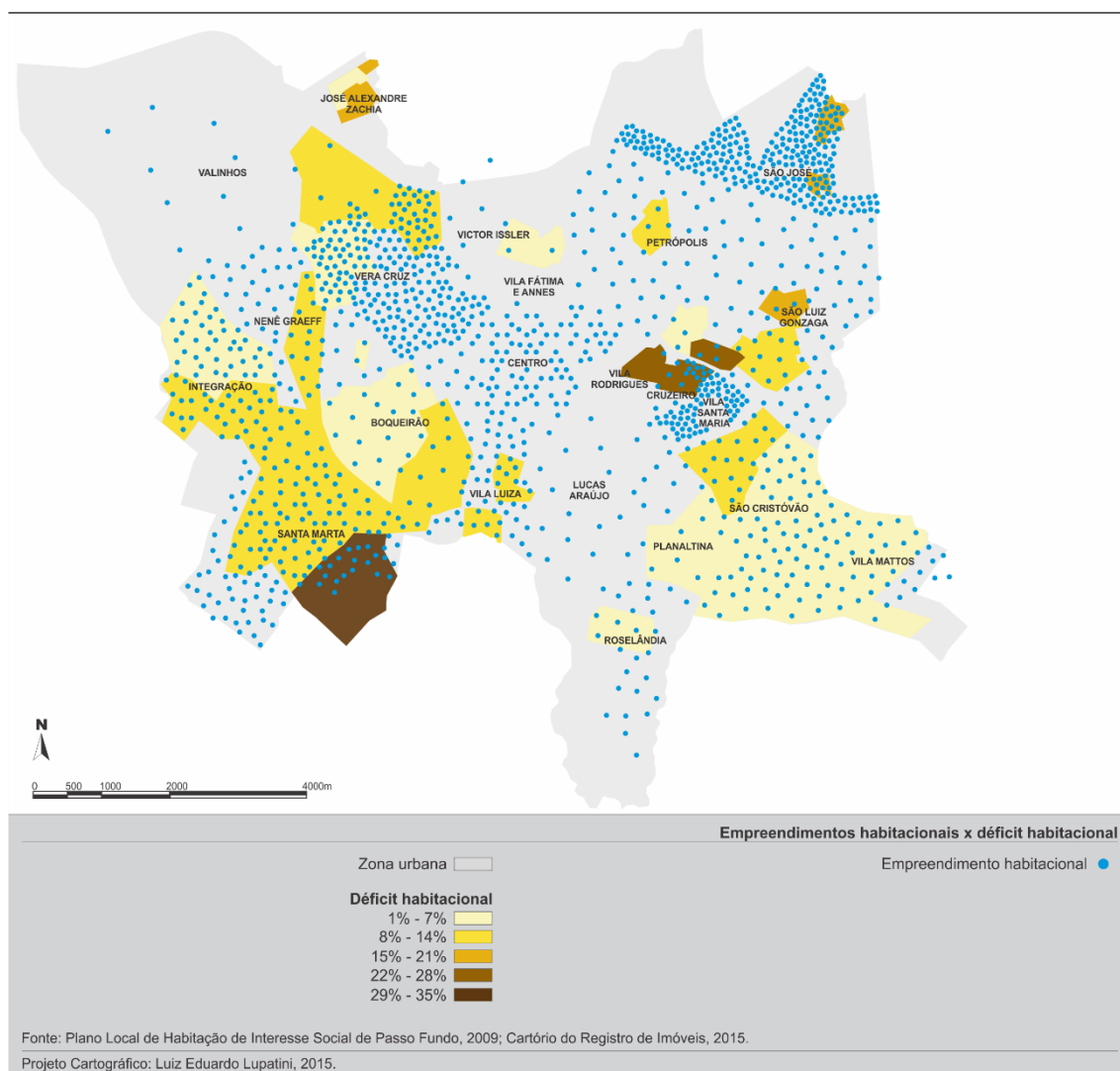
O Centro apresenta alguma concentração das unidades habitacionais registradas, mas vale especular que a grande concentração no Bairro Vera Cruz representa a expansão da área central, aproveitando-se da proximidade com a mesma e da consolidação de novo eixo de ligação com a rodovia BR-285 e com a universidade, alternativo à avenida principal (Av. Brasil), cortando o bairro.

Mapa 23 - Empreendimentos habitacionais faixas 2 e 3, concentração por bairro/setor urbano



O mapa 24 apresenta alguma correlação entre as áreas apontadas com maior déficit e as áreas que concentram empreendimentos registrados nos períodos em análise para as faixas de renda acima de R\$ 1.600,00.

Mapa 24 - Empreendimentos habitacionais faixas 2 e 3 por bairro/setor urbano e déficit habitacional

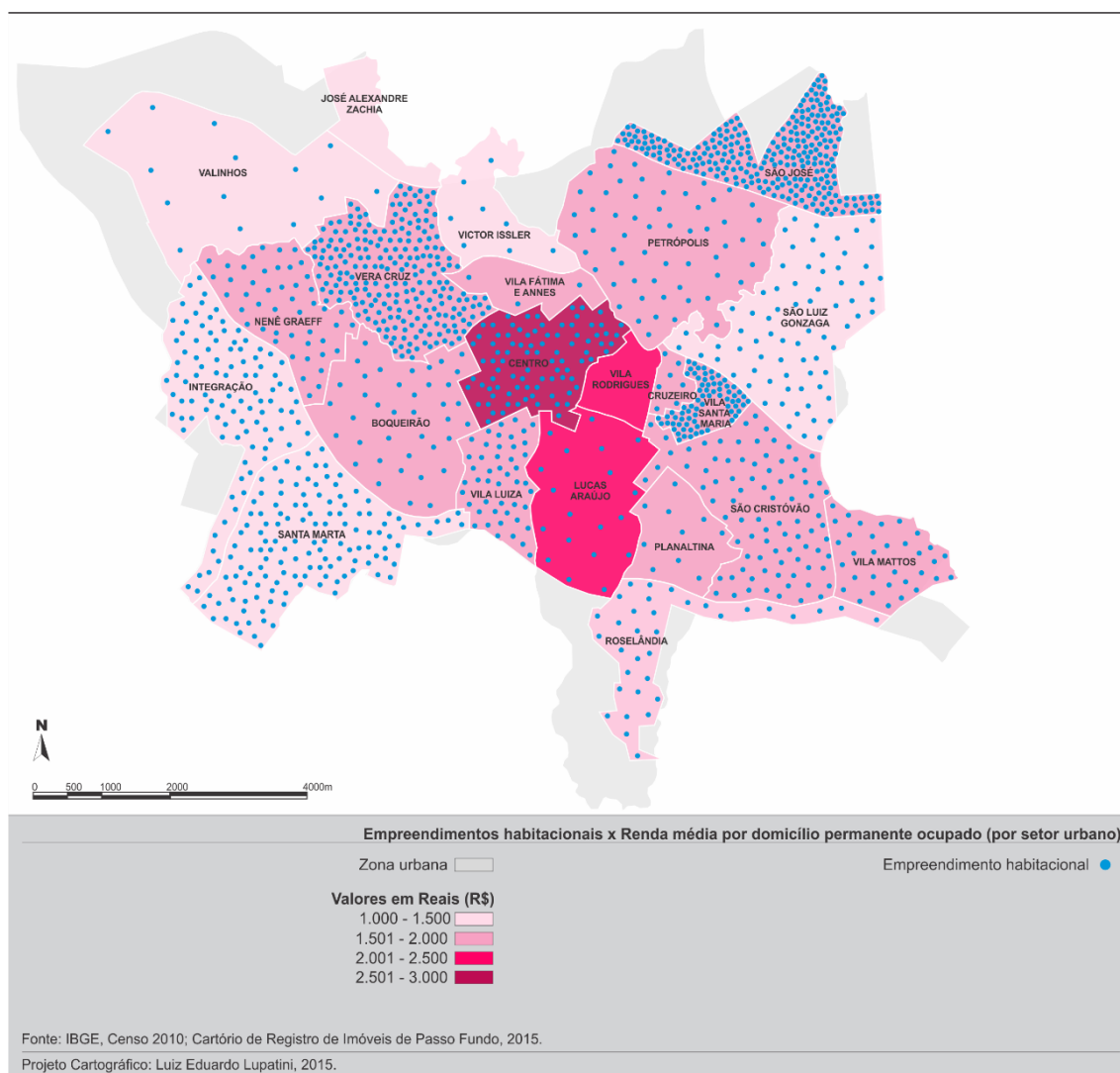


A sobreposição dos empreendimentos faixas 2 e 3, nomenclaturas que também relacionam-se a renda das famílias as quais se destinam, com a espacialização da média da renda em Passo Fundo (Mapa 25) demonstra que, dentre as regiões com renda mais alta, o centro é o que possui maior número de unidades habitacionais registradas. As demais áreas com grande concentração de unidades habitacionais registradas possuem rendas médias entre R\$ 1.500,00 e R\$ 2.000,00: São José, Vera Cruz e Cruzeiro/Santa Maria.

Dentre os bairros com rendas mais baixas (entre R\$ 1.000,00 e R\$ 1.500,00), Valinhos, José Alexandre Zachia, Victor Issler e Roselândia apresentaram poucos registros de unidades habitacionais para as faixas de renda acima de R\$ 1.600,00. Apenas os bairros Integração e Santa Marta, com rendas médias domiciliares entre

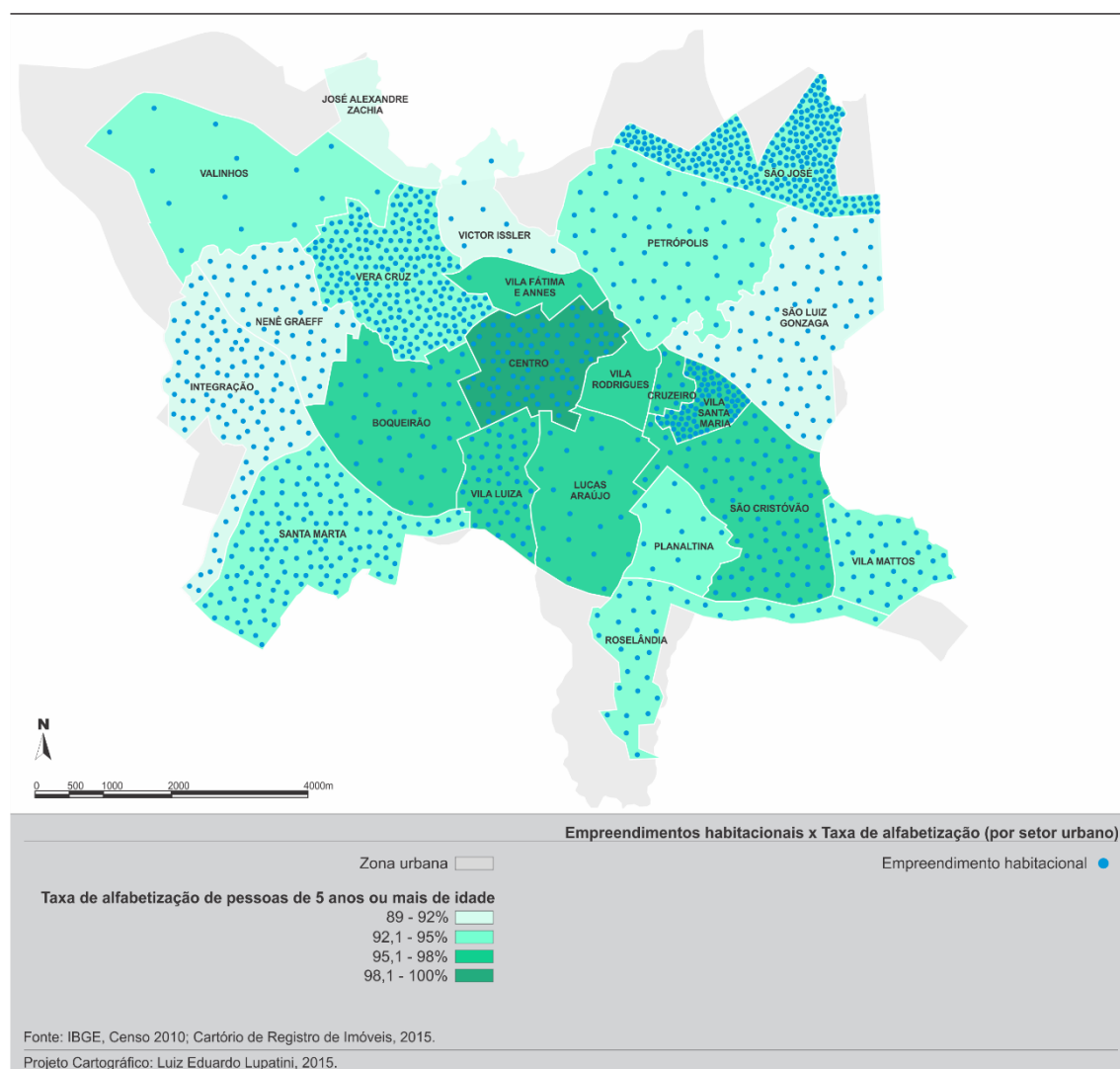
R\$ 1.000,00 e R\$ 1.500,00, apresentam um número consistente de unidades habitacionais registradas para rendas familiares acima de R\$ 1.600,00.

Mapa 25 - Empreendimentos habitacionais faixas 2 e 3 por bairro/setor urbano e renda média por domicílio



Os bairros com percentual de alfabetização acima de 92% apresentaram maior número de unidades habitacionais registradas, do que aqueles com grau de alfabetização abaixo disto, como demonstra o mapa na sequência (Mapa 26). O mapa permite uma correlação entre taxa de alfabetização e renda, uma vez que a concentração de investimentos destinados a famílias com renda superior a R\$ 1.600,00 está em áreas com os melhores percentuais de alfabetização.

Mapa 26 - Empreendimentos habitacionais faixas 2 e 3 por bairro/setor urbano e taxa de alfabetização

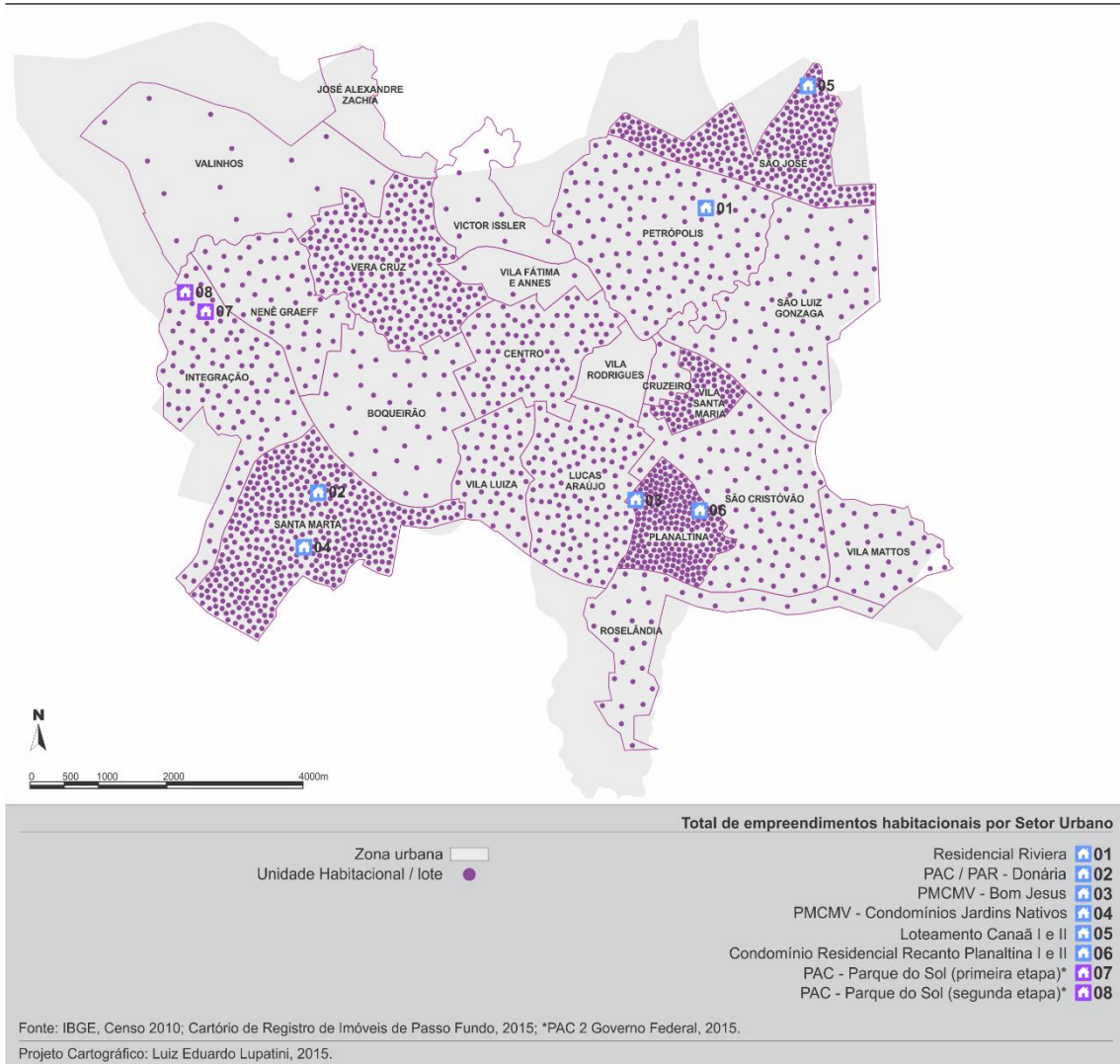


Foram somados os números de unidades habitacionais produzidas na faixa 1 com os dados parciais levantados pelo Cartório de Registro de Imóveis de Passo Fundo, com o intuito de verificar, mesmo que de forma parcial, quais seriam tendências de concentração do número de unidades produzidas pelo PMCMV na cidade de Passo Fundo.

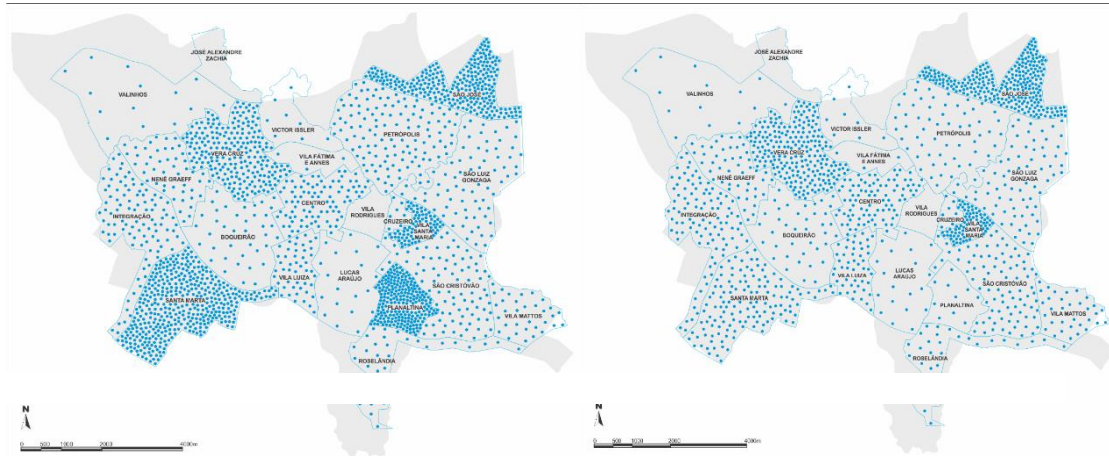
O resultado, possível de ser analisado no mapa abaixo (Mapa 28), e também no cotejamento entre as duas imagens – apenas empreendimentos faixas 2 e 3 e total dos empreendimentos - mostra um peso significativo dos empreendimentos faixa 1, que apesar de estarem em número aquém do necessário, pela densidade gerada, alteram a análise anterior, revelando que os empreendimentos realizados no

Bairro Santa Marta (totalizando 419 unidades habitacionais) e Planaltina (totalizando 230 unidades habitacionais) foram significativos quanto ao número de unidades.

Mapa 27 - Totalização dos empreendimentos habitacionais levantados, por bairro/setor urbano

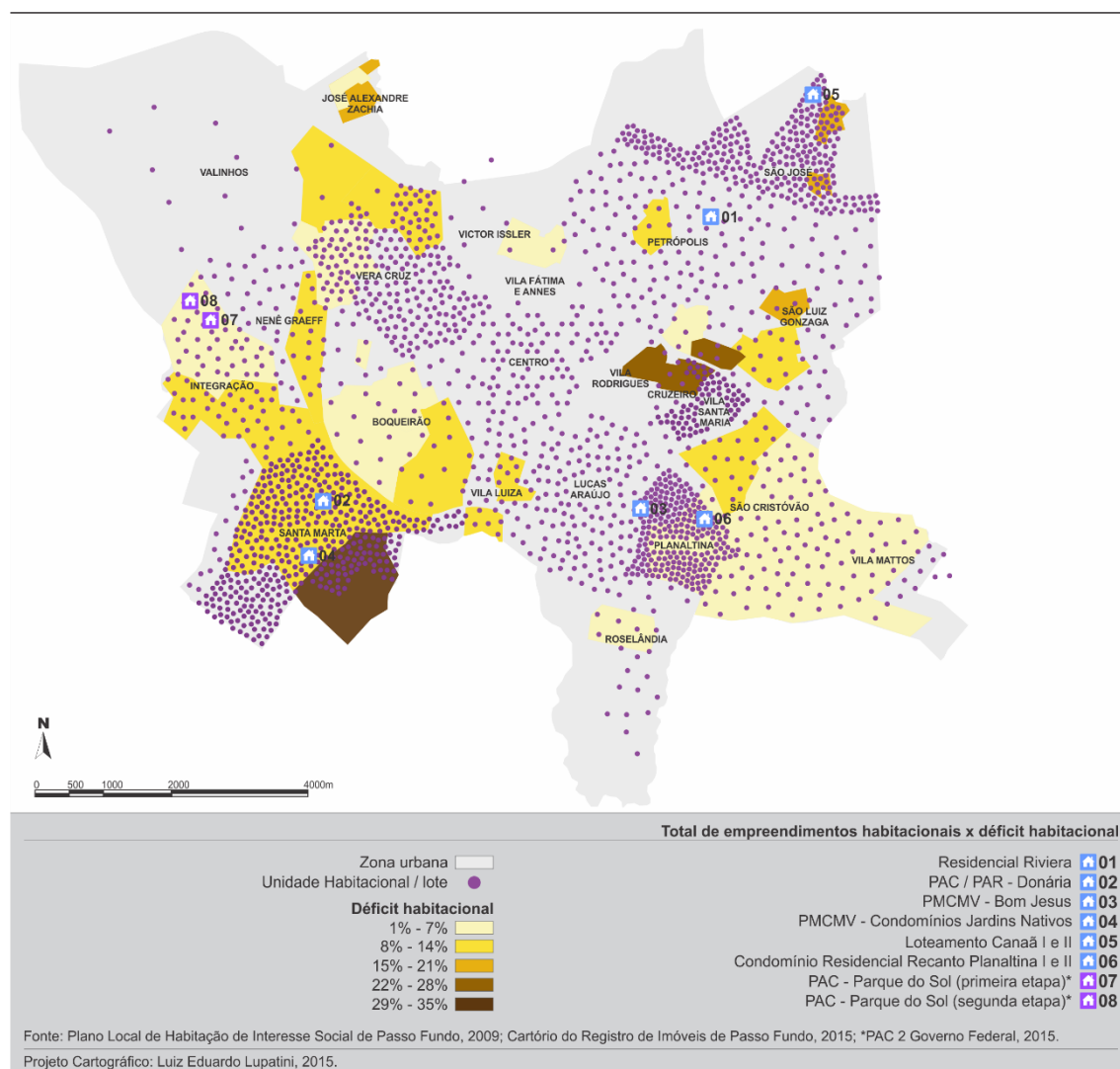


Mapa 28 - Empreendimentos habitacionais totais concentração por bairro/setor urbano e Empreendimentos habitacionais faixas 2 e 3 concentração por bairro/setor urbano conforme dados Cartório de Registro de Imóveis de Passo Fundo



O mapa abaixo (Mapa 29) reforça que muitos dos empreendimentos levantados por este trabalho se concentraram em áreas que apresentavam déficit habitacional abaixo de 7%, como nos Bairros Planaltina, Centro (89 unidades habitacionais no total) e Vera Cruz (232 unidades habitacionais no total).

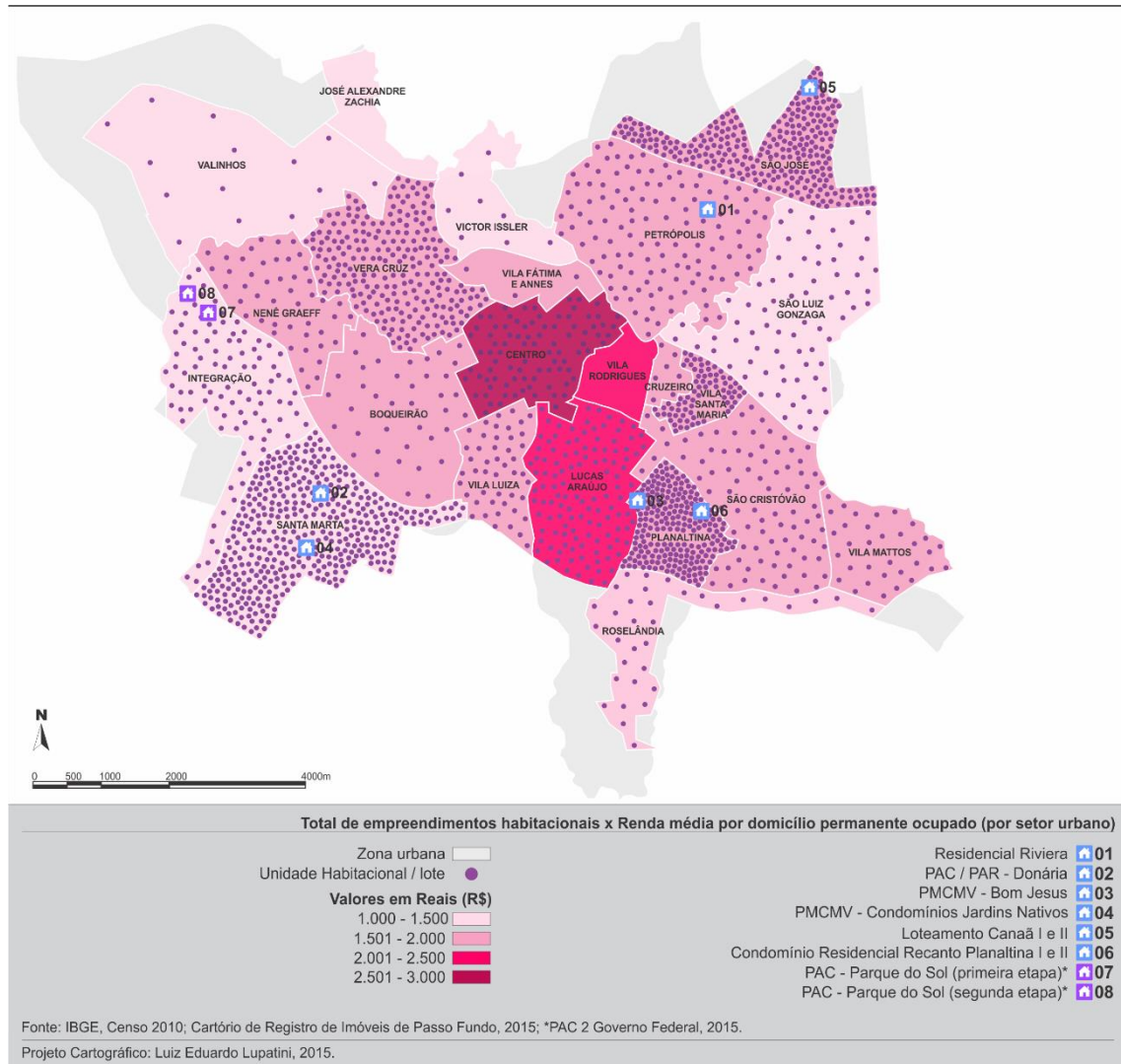
Mapa 29 - Empreendimentos totais, concentração por bairro/setor urbano, e déficit habitacional



Número significativo dos empreendimentos levantados por este trabalho se localizam em áreas com renda média por domicílio entre R\$ 1.500,00 e R\$ 2.000,00 (vide Mapa 30). Mas muito interessante observar que, nas áreas periféricas, onde estão às rendas mais baixas, os investimentos se concentraram no Bairro Santa Marta, este, inclusive, fora do anel perimetral.

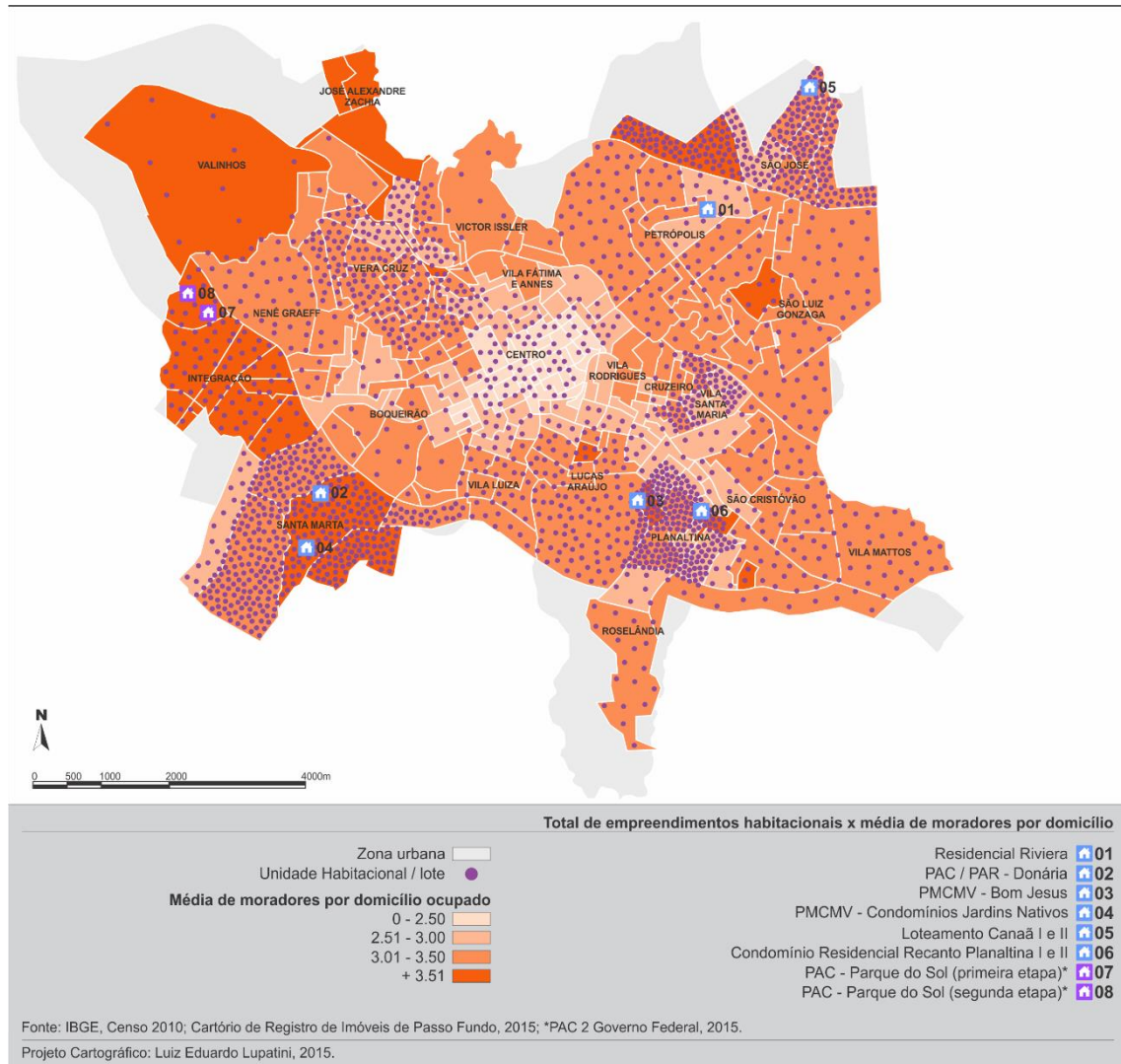
O Centro, que apresenta as rendas médias domiciliares mais altas, também tem uma concentração de empreendimentos significativa.

Mapa 30 - Empreendimentos totais, concentração por bairro/setor urbano, e renda média por domicílio



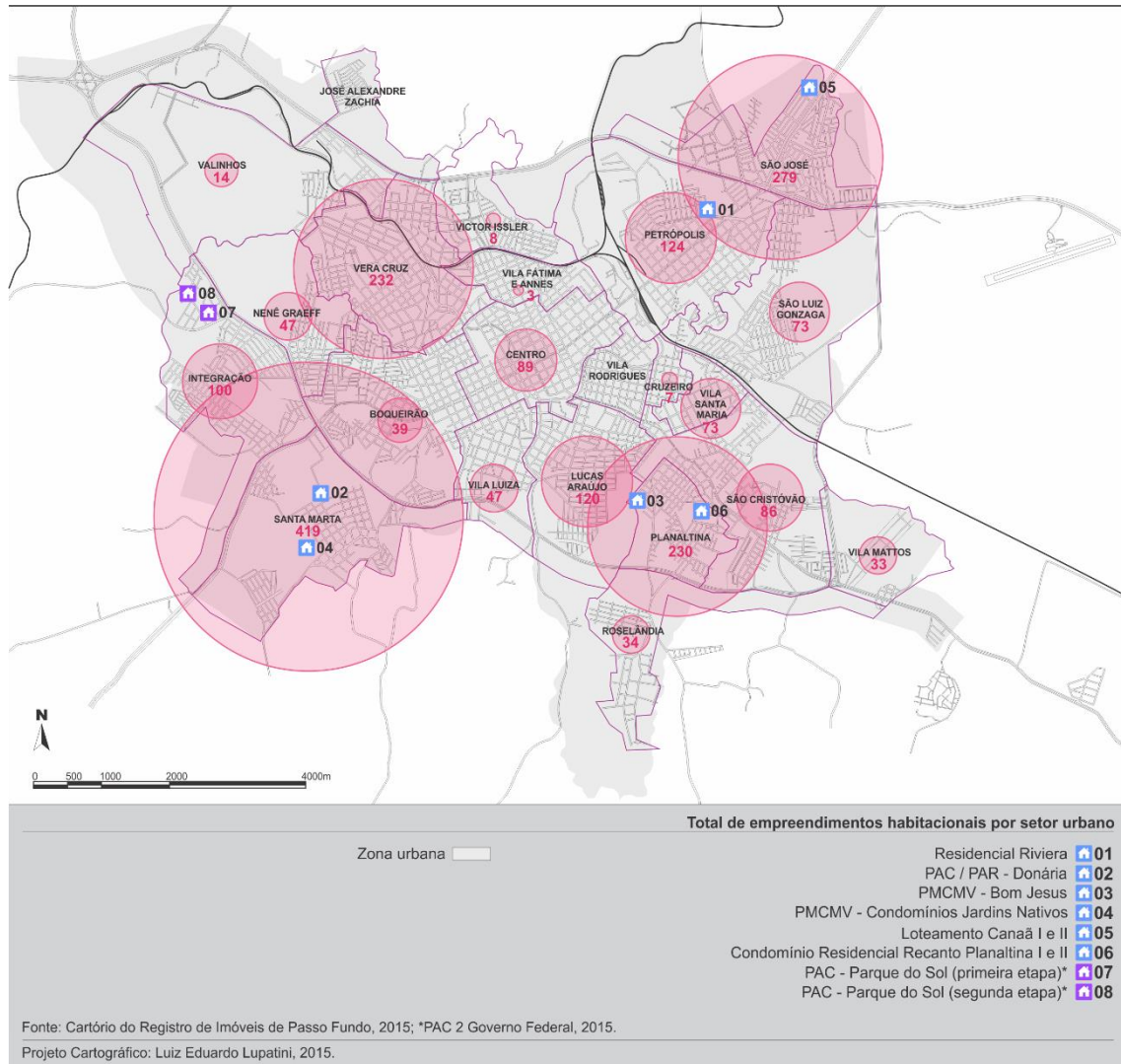
Aparecem áreas como os Bairros Nenê Graeff, São Luiz Gonzaga, Victor Issler, São Cristóvão, que apresentam uma média de morador por domicílio abaixo de 3,50 (Mapa 31), que poderiam ter recebido investimentos maiores, evitando, de algum modo, a ampliação da concentração de população e investimentos em áreas periféricas.

Mapa 31- Empreendimentos totais, concentração por bairro/setor urbano, e média de moradores por domicílio



Temos outra forma de representar a totalização de investimentos, os levantados nas duas amostragens realizadas pelo Cartório, e os empreendimentos destinados às famílias com renda de até R\$ 1.600,00, levantados por relatórios do PAC 2, aqui a partir de círculos proporcionais (Mapa 32), onde talvez possam ficar mais evidentes alguns aspectos já tratados, como a polarização em áreas opostas, sobre as extremidades do eixo que corta historicamente (caminho das tropas) a cidade de Passo Fundo no sentido nordeste-sudoeste, destacando-se os financiamentos realizados nos Bairros Santa Marta e São José, ambos para além do anel definido pelas BR 285 e RS 324.

Mapa 32 - Totalização dos empreendimentos habitacionais levantados, por bairro/setor urbano, representação por círculos proporcionais



Muitas considerações poderiam ser feitas sobre os prejuízos desta polarização, do ponto de vista ambiental (pois estão em áreas frágeis, próximas a cursos d'água e com topografia acentuada) e do ponto de vista do planejamento urbano (ampliando a necessidade de fluxos transversais às rodovias e ainda o fluxo sobre eixo mais conflagrado da cidade), e mesmo quanto aos aspectos sociais (isolamento dos postos de trabalho, do comércio e das demais facilidades urbanas, gerando segregação), no entanto, qualquer destas observações deve ser também relacionada ao imenso 'vazio' de investimentos em áreas mais internalizadas, que se prestaria a receber os mesmos recursos e unidades, sem os mesmos prejuízos.

A análise dos mapas foi capaz de revelar alguns aspectos fundamentais do Programa:

i) com relação aos financiamentos das faixas 2 e 3, observou-se uma maior disponibilização de recursos para áreas que não concentram as rendas mais baixas (e inclusive número de empreendimentos significativo em áreas com as maiores rendas), nem tampouco correspondentes às áreas com os maiores déficits habitacionais;

ii) grande concentração dos empreendimentos destinados ao atendimento de famílias com rendas abaixo de R\$ 1.600,00 em áreas fora da perimetral e ambientalmente mais frágeis, na borda das áreas urbanizadas (caracterizando-se como novas áreas urbanizadas), na borda das áreas de abrangências das unidades de educação, caracterizadas pelas menores rendas, menores taxas de alfabetização e com as maiores médias de pessoas por domicílio;

iii) o grande impacto dos empreendimentos faixa 1, com alteração definitiva dos perfis dos bairros onde se inserem, pelo número de unidades habitacionais geradas.

A tabela abaixo (Tabela 16) encerra de algum modo estas considerações, fazendo-nos imaginar, sem delinear totalmente, o impacto do PMCMV na cidade de Passo Fundo, tanto no atendimento à famílias que tinham real necessidade de moradia, quanto às questões econômicas, como fundiárias e imobiliárias, como também de planejamento geral da cidade e do atendimento à novas necessidades oriundas destes desequilibrados investimentos:

Tabela 16 - Comparação número de unidades habitacionais períodos 1966-2009 e 2009-2014

TOTAL DE EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS EM PASSO FUNDO	
1966 - 2009	2009 - 2014
2914 unidades	2075 unidades
PMSB, 2013. (SOBARZO, 2010 / WUNDER, 2006 / KALIL, 2003 / COHAB-RS, 2008)	DADOS DO CARTÓRIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS DE PASSO FUNDO, 2015.

O número de unidades geradas, aqui levantadas em diferentes fontes bibliográficas, em um período de 58 anos é de 2914 unidades habitacionais, enquanto o número de unidades registradas no Cartório do registro de imóveis através de amostras correspondentes a dois anos, no período entre 2009 e 2014, financiadas através do PMCMV soma 2075 unidades habitacionais. Em se considerando que os números do PMCMV não correspondem a totalizações, temos uma média no período histórico até 2009 de cerca de 50 unidades habitacionais por

ano e no período entre 2009 e 2014 de 415 unidades por ano, uma produção/financiamento de **oito vezes mais unidades/ano do que no período anterior**.

Essa distância entre os distintos programas habitacionais e o PMCMV, que diz respeito aos valores colocados à disposição e que redundaram em um volume muito maior de unidades produzidas, fazem dele um programa de impacto econômico, gerando emprego, renda e ganhos para a indústria da construção civil, com ganhos sociais a partir daí, como era o objetivo desde sua elaboração, mas também um programa de grande impacto territorial, não só pela massa construída, mas também pelo curto espaço de tempo em que estas alterações aconteceram: a capacidade e a forma de absorção destes investimentos pelas cidades e pelo mercado imobiliário neste interregno de cinco anos muitas vezes com desequilíbrios e perdas para os conjuntos urbanos e sobre ganhos para especuladores e empresários.

4.4.4.4 Comparando os resultados da espacialização nos municípios

Com relação à espacialização dos dados nos três municípios é possível elaborar-se algumas comparações quanto as características das áreas de inserção dos empreendimentos direcionados à famílias com renda de até R\$ 1.600,00.

Essa distância entre os distintos programas habitacionais e o PMCMV, que diz respeito aos valores colocados à disposição e que redundaram em um volume muito maior de unidades produzidas, fazem dele um programa de impacto econômico, gerando emprego, renda e ganhos para a indústria da construção civil, com ganhos sociais a partir daí, como era o objetivo desde sua elaboração, mas também um programa de grande impacto territorial, não só pela massa construída, mas também pelo curto espaço de tempo em que estas alterações aconteceram: a capacidade e a forma de absorção destes investimentos pelas cidades e pelo mercado imobiliário neste interregno de cinco anos muitas vezes com desequilíbrios e perdas para os conjuntos urbanos e sobre ganhos para especuladores e empresários.

Nos três municípios esta inserção se dá em áreas com características muito similares e, se não generalizadas, predominantes: i) são áreas de borda, de limite entre área urbana e área rural; ii) áreas que apresentam as menores densidades,

mas o maior média de moradores por domicílio; iii) áreas cobertas por atendimento de educação e saúde, dentro dos raios de abrangência estabelecidos por este trabalho; iv) muitas tangenciando áreas de proteção ambiental; v) externas ao núcleo urbano principal, destes separados por barreiras dadas por rodovias ou cursos d'água; vi) a maioria com distâncias superiores a três quilômetros dos pontos mais centrais.

Deste modo, repete-se um padrão já conhecido de segregação que foi combatido nas produções acadêmicas, que, ao longo de décadas, não só estudaram e criticaram, mas também propuseram alternativas para que estas dificuldades, basicamente fundeadas na propriedade da terra e no interesse especulativo de sua valorização, fossem superadas.

Apesar dos modelos e cartilhas e de toda a legislação que se acumula, os interesses envolvidos, muito organizados e apoiados nas estruturas político-administrativas locais, superaram, mais uma vez, a disposição dos planos e programas elaborados no nível federal.

CONCLUSÕES

CONCLUSÕES

Este trabalho teve como objetivo discutir e aprofundar o conhecimento sobre a realidade dos processos envolvidos na implementação da política habitacional brasileira, através do Programa Minha Casa, Minha Vida, especificamente na região do Planalto Médio do Rio Grande do Sul, nos municípios de Passo Fundo, Marau e Carazinho. A hipótese assumida foi de que a política habitacional caracteriza-se como uma política de impacto territorial, que, apesar de diretrizes gerais a nível nacional, adquire nuances locais e regionais, pela interferência dos atores produtores do território urbano.

A estruturação do trabalho definiu uma sequência de procedimentos lógicos no sentido de responder a esta proposição, tendo percorrido teorias de apoio, como a(s) concepção (concepções) política (s) de território, e adotado a abordagem multiescalar. O trabalho examinou as formulações relativas às regiões relacionais, fundamentação necessária a atualização das discussões sobre a elaboração de políticas territoriais. A revisão apoiou-se ainda sobre as contribuições teóricas clássicas referentes às relações entre moradia, terra e exclusão sócio espacial.

A fim de contextualizar o Programa Minha Casa, Minha Vida, o trabalho esquadrinhou a cronologia das ações públicas voltadas à habitação social no Brasil, o que permitiu revelar permanências, quadros resistentes e recorrentes nestas políticas, como a dos interesses preponderantes, aspecto fundamental do Estado e da sociedade brasileiros.

O recorte territorial proposto considerou como importante para a análise realizada a contiguidade territorial mantida por Carazinho, Marau e Passo Fundo, municípios limítrofes que guardam entre si fortes relações históricas, econômicas e sociais, o que faz com que as análises sobre o território compreendam as características em comum destes municípios dentro dos novos significados que adquirem os usos políticos do território.

Os objetivos deste trabalho se construíram como forma de comprovação da hipótese, e, a partir deles, em busca de uma validação, se estruturaram levantamentos e a organização de dados demonstrados ao longo do trabalho em seus diferentes capítulos.

Um dos objetivos deste trabalho foi *identificar os atores sociais envolvidos e/ou afetados pelo PMCMV, sua atuação com relação às políticas habitacionais e a forma como suas estratégias se espacializam*. Esta identificação possibilitou *caracterizar da política habitacional como uma política setorial de impacto territorial com atributos específicos a nível local e regional*, objetivo vinculado a própria resolução da hipótese.

A partir da relação estabelecida entre a constituição de território e o conceito de ator, o trabalho referiu os distintos atores, concentrando-se sobre os atores *sintagmáticos* – que realizam um projeto – com destaque para o Estado, com relação ao qual se fez necessário entender a distribuição de atribuições entre suas distintas esferas, União, Estados e Municípios. Importante verificar a distribuição de obrigações entre estes níveis também para compreender a estruturação do programa, bem como as brechas encontradas pelos demais atores na consecução de seus objetivos.

O trabalho ainda apresentou os resultados de entrevistas e pesquisas, através das quais construiu um quadro dos objetivos e estratégias dos diferentes atores envolvidos no programa. Verificou-se a interferência destas atuações no resultado implementado, de forma a atribuir características locais e regionais à política nacional.

As entrevistas realizadas demonstraram aspectos positivos referentes ao PMCMV, como avanços econômicos e sociais, principalmente vinculados à geração de postos de trabalho e ao dinamismo econômico gerado. Os aspectos negativos pontuados pelos entrevistados relacionam-se à especulação fundiária, revelando-se pela periferização e expansão urbana, consequência das alterações de planejamento em favor de interesses privados, através da ampliação casuística de índices construtivos, ampliação dos perímetros urbanos e diminuição de exigências,

processos discricionários característicos de relações de clientelismo e patrimonialismo, corroborados pelo preconceito de técnicos e de políticos, que consideram que moradias sociais não possuem características adequadas para figurar em áreas centrais, como evidenciado nos depoimentos prestados.

As entrevistas ainda apontaram distorções na seleção de famílias e negociações de imóveis financiados com famílias fora do perfil exigido pelo programa, que acabam por caracterizar-se por espaços políticos de acordo e de troca. Agora não mais relacionado aos interesses de empresários, mas a outros mais difusos, de atores não sintagmáticos, mas que se transformam em trunfo político para seus facilitadores, normalmente vinculados ao aparato burocrático de instituições envolvidas no programa.

Além da fina e definitiva articulação de interesses entre empresários e governos locais em torno do programa, revelada pelas entrevistas nos três municípios, as empresas da construção civil estão regionalmente organizadas, ocupando estrategicamente os espaços de participação institucionalizados, como os conselhos municipais. Apesar desta composição para ocupar espaços de decisão que podem interferir em seus interesses, o número de empresários locais diretamente envolvidos com o atendimento das faixas de menor renda é pequeno, havendo uma concentração maior destas empresas na oferta de imóveis voltados às faixas de renda acima de R\$ 1.600,00. O maior número de financiamentos nos três municípios, somando 58%, são de iniciativa das construtoras, através de imóveis na planta e imóveis novos que atendem, justamente, as maiores faixas de renda.

A política habitacional, estruturada na esfera federal, é incapaz de estabelecer as *costuras* necessárias para que os objetivos desta política sejam alcançados a nível local, com enormes distâncias entre os objetivos dos governos envolvidos e o agente de ligação, a Caixa Econômica Federal, especialmente no atendimento à faixa 1 do programa. Muitas são as consequências possíveis deste aporte de recursos e créditos mal dimensionados pelo governo federal e mal geridos, principalmente quanto a sua espacialização, pelos governos municipais. Em não existindo uma avaliação clara sobre a capacidade política de implementação de instrumentos legais previstos no Estatuto da Cidade para conter a especulação da

terra, o Programa Minha Casa, Minha Vida pode ter sido responsável pela sobrevalorização dos preços de imóveis e pela aceleração desordenada e/ou desarticulada da expansão urbana nos municípios estudados.

As entrevistas revelaram também os interesses organizados em relação ao território das cidades, atores em negociação a partir de suas capacidades, que conformam o território e interferem na implementação das políticas de habitação, como em outras vinculadas, como o planejamento urbano. Apesar da legislação que se acumula, estes interesses envolvidos, apoiados nas estruturas político-administrativas locais, tornam aparentemente insuperáveis as questões relativas à propriedade da terra e as vantagens especulativas de sua valorização.

Outro objetivo específico do trabalho foi o de *verificar a aplicação de recursos por faixa de renda, confrontando com o diagnóstico e as diretrizes do Plano Nacional de Habitação, nos municípios que compõe a área em estudo*. A análise realizada sobre os investimentos nas diferentes modalidades do PMCMV mostrou, como primeira evidência, uma concentração de recursos no atendimento às faixas de renda maiores (faixas 2 e 3).

Além disso, uma segunda evidência demonstra que o total de unidades financiadas supera o déficit apontado pelo Plano Nacional de Habitação e pela demanda demográfica adotada pela Caixa, mas não alcança a necessidade levantada para a faixa de renda de até R\$ 1.600,00, o que se torna uma terceira comprovação relevante. Ou seja, o número de unidades financiadas na área em estudo, pelo PMCMV, superou ambos os levantamentos, sem que, com isso, houvesse debelado, em nenhum dos três municípios, a carência por investimentos em habitação, pois estes foram desviados da faixa de renda diagnosticada como deficiente para as faixas mais rentáveis e lucrativas, para o sistema financeiro como um todo e para os interesses empresariais em particular.

É, no mínimo, incoerente, do ponto de vista do interesse público mais difuso, que se faça a aprovação da alocação de recursos, também públicos, arrecadados a partir da contribuição dos trabalhadores e sob responsabilidade do Estado, para o atendimento de faixas de renda não diagnosticadas como prioritárias, servindo,

deste modo, mais diretamente ao financiamento das empresas da construção civil, aos seus negócios e aos seus lucros.

As relações que se estabelecem na região a partir do cultivo, comercialização e industrialização de grãos, incluindo aí o desenvolvimento do comércio e da indústria metal mecânica a ela atrelado, configura um cenário que se ancora na produção local, mas que se movimenta em relações econômicas internacionais, através de capitais e empresas que estruturam um cenários de relações que estão para além do espaço físico local, estabelecendo-se como região relacional. Dentro deste cenário se estrutura a indústria da construção civil de uma forma diferenciada, ainda não atreladas a capitais internacionais, mas que depende deste capitais e desta teia de relações, por isso é fundamental e importante, para além da análise e compreensão da estrutura da política habitacional, a compreensão da região e sua dinâmica para que possamos estabelecer os impactos territoriais a nível local e regional.

A caracterização relativa ao processo de distribuição espacial do PMCMV, em Passo Fundo, Marau e Carazinho; especialmente, dos empreendimentos de habitação de interesse social, objetivo deste trabalho, permitiu também avaliar, ainda que parcialmente, o impacto do PMCMV sobre a conformação urbana da área em estudo.

Observou-se como primeira comprovação a partir desta análise, que a inserção dos empreendimentos voltados às famílias com renda de até R\$ 1.600,00 nas cidades analisadas apresenta, como características predominantes, estarem no limite entre urbano e rural, em áreas com baixa densidade, tangenciando zonas de proteção ambiental, externas ao núcleo urbano principal e destes separados por fortes barreiras, como rodovias e áreas de proteção ambiental, deste modo reproduzindo-se (ou reforçando) o histórico de segregação espacial combatida pelas produções acadêmicas ao longo de décadas.

Ainda como resposta a este objetivo do trabalho, foi possível verificar que os financiamentos das faixas de renda acima de R\$ 1.600,00 são fundamentalmente

mais centralizados e em áreas de melhor infraestrutura e acesso aos serviços públicos, como transporte, saúde e educação.

Estas duas constatações, complementares e coerentes, reafirmam a continuação de um modelo sócio espacial que privilegia as maiores rendas e isola das melhores oportunidades da cidade a população mais pobre. Este é um padrão congruente com os interesses especulativos de exploração da terra e da cidade, mas não é aceitável como padrão para uma política pública coordenada para todo o território nacional e que previa, através do PLANHAB, amenizar o alijamento histórico dos menos favorecidos através do acesso à moradia, como um benefício muito mais amplo do que o simples estabelecimento regular de um teto, e sim como direito a todos os benefícios dados pela urbanização.

A enorme diferença entre os valores colocados à disposição em todos os programas anteriores ao PMCVI evidencia um programa de impacto econômico, gerando emprego, renda e ganhos para a indústria da construção civil, com ganhos sociais a partir daí, como era o objetivo desde sua elaboração, mas também, um programa de grande impacto territorial, não só pela massa construída, mas também pelo curto espaço de tempo em que estas alterações aconteceram: a capacidade e a forma de absorção destes investimentos pelas cidades e pelo mercado imobiliário provocou desequilíbrios e perdas para os conjuntos urbanos analisados e sobre ganhos para especuladores e empresários.

A apropriação do território, conforme referida por Santos, Sanches e Rückert, revela-se neste estudo, por meio da instalação das estruturas características das políticas habitacionais, vinculando-se ao exercício do poder. Apesar de sua preponderância, manifestada por Raffestin, Becker e Sanchez, e, ademais, sua obrigação legal na resolução das necessidades vinculadas às políticas habitacionais, o Estado, também produto das relações sociais e parte da infraestrutura econômica, é apenas um dos atores a ela associados. Ao Estado, cabe a distribuição de recursos (âmbito federal) e o planejamento do território urbano (escala municipal), aspectos sobre os quais outros atores sintagmáticos barganham com o Estado para melhor consecução de seus próprios objetivos e interesses, demonstrando sua capacidade de promover múltiplas articulações, como evidenciado nas entrevistas.

A população, ator paradigmático, definido por Raffestin e Rosière como aquele sem integração num processo programado, sem projeto e sem vontade única, não está organizada, no caso em estudo, quanto às necessidades habitacionais, não interferindo na definição dos processos, pois não há, via de regra, participação das populações nas decisões.

A manutenção destas relações desiguais de poder, com a preponderância de alguns grupos sobre os demais, resulta na hierarquização territorial, como confirmado por esta pesquisa. Considerando o território como capital econômico, como considerou Sanchez, seria de se imaginar que a política territorial se caracterizasse formalmente como uma garantia ao controle do poder político, através do melhor aproveitamento dos recursos.

No entanto, constata-se que há um discurso oficial que acena com a justiça e a democracia no acesso aos benefícios do espaço resultante do trabalho social e uma lacuna legal que permite ajustamentos a favor da manutenção dos desequilíbrios.

De tal modo que a estrutura real das relações de poder, representada, tanto por uma dialética social, quanto por uma dialética espacial, faz-se clara nos resultados apurados no trabalho, com financiamentos às rendas maiores concentrando-se nas áreas centralizadas, enquanto os investimentos destinados às famílias com rendas inferiores à R\$ 1.600,00, além de estarem aquém da necessidade levantada pelo próprio Estado, encontram-se em áreas sem infraestrutura e com menor interesse para o capital. Assim, como referido por Milton Santos, uma realidade marcada pela concretização de condições plenas para alguns, frente a falta de solução às necessidades dos demais.

Neste cenário, de acordo com os autores utilizados como apoio teórico, o Estado tem desempenhado o papel, através da coordenação de programas gerais, como os habitacionais, de, ao mesmo tempo, atender as necessidades básicas de reprodução da classe operária, como também, articular os interesses do capital privado, quer garantindo áreas de maior valorização imobiliária quer disponibilizando

financiamento à atividade produtiva, ou ainda ajustando índices e ampliando percentuais de lucros, o que este trabalho demonstrou, tanto nas análises dos investimentos e de suas especializações, quanto nas entrevistas.

O que se verificou na implementação do PMCMV foi à priorização do atendimento dos aspectos econômicos, o que não poderia ser ignorado, dado o porte do programa e o montante de recursos envolvidos, exacerbado pelos interesses locais e regionais.

Ancorados em estruturas e permanências históricas de apropriação da terra, de forma a reservar as áreas com maiores investimentos públicos e privados para os financiamentos às classes com maior renda, e, de modo simultâneo, demarcando espaços segregados, distantes, rejeitados, segundo Lefebvre, ou opacos, segundo Santos, para as classes de menor renda, esta visão hegemônica e institucionalizada amparou claros desvios aos objetivos da política habitacional prevista pelo Plano Nacional de Habitação.

As políticas públicas voltadas ao atendimento habitacional no Brasil invariavelmente se caracterizaram por uma resposta econômica, recoberta por enfrentamentos ideológicos, (re)produzindo um espaço dicotômico e descontínuo. Ao longo da história das políticas públicas de habitação no Brasil observa-se a priorização de razões outras que não o próprio atendimento habitacional, como: a prioridade de expansão das áreas privilegiadas das cidades, atendendo aos interesses imobiliários; as prioridades 'sanitárias', através da retirada das famílias para áreas mais distantes; a prioridade para a geração de empregos; a prioridade para ativação econômica em períodos de crise; a prioridade de apoio a grupos com influência política e econômica. As políticas de habitação são alvos de múltiplos interesses e interfaces, refletindo-se sobre os processos que a envolvem, aspectos ideológicos e a necessidade de amparo ao pensamento político dominante, bem como a compreensão preponderante sobre formas de morar e a distinção entre classes.

Importante compreender que, desde as primeiras iniciativas de implementação de políticas voltadas à habitação no Brasil, perdura a cultura de lucro

a partir de financiamentos públicos aos empresários da construção civil, a quem interessa destinar boa parte dos recursos para as faixas mais lucrativas, o que permanece, como demonstrado pelo levantamento realizado por este trabalho. Nos diferentes períodos, este financiamento vem acompanhado das mesmas irrefutáveis justificativas como o número de empregos gerados e o aquecimento econômico. A falta de qualidade de projetos, materiais, acabamentos e cumprimento de prazos e a relação que os agentes privados estabelecem com os recursos públicos e seus agentes fiscais, percorre processos de corrupção, desvio de recursos públicos, atrelamentos políticos e financiamentos de campanhas do país.

Ainda mais do que as políticas anteriores, caracterizadas pelos financiamentos dos IAPIs/IAPCs ou do Sistema Financeiro da Habitação, aqui já com significativa perda de qualidade dos conjuntos, o Programa Minha Casa, Minha Vida é um programa de prevalência econômica, que acabou por também privilegiar as maiores rendas e alavancar o setor da construção. Todo o acúmulo de análises, saberes técnicos e científicos que geraram criativas proposições para as políticas habitacionais, não foram capazes de produzir resultados diferentes para as cidades e para os cidadãos.

A mobilização dos interesses envolvidos na continuidade deste modelo de especulação fundiária e imobiliária nos leva a repetição dos mesmos equívocos, cujas consequências recaem sobre toda a sociedade. Mesmo amparados pela Constituição Federal, que estabelece submissão da propriedade ao cumprimento de sua função social, o fato da responsabilidade desta execução, que seria a maior necessidade para o pleno e digno acesso à habitação, estar sob a ingerência dos governos municipais, retarda a resolução mais adequada da questão pela prevalência dos interesses particulares e casuísticos locais.

Assim, as políticas de habitação como um todo, sempre tangenciadas e atravessadas por interesses distantes de si mesmas: políticas de habitação – geradoras de emprego, impulsionadoras da economia, produtora de estabilidade e satisfação de interesses múltiplos, políticos e econômicos, se constituem mais em meios do que em fins. Mas, por tudo isso também, tão importantes e significativas, muito embora distorcidas no atendimento à sua finalidade, gerar ou garantir o direito

de morar, as políticas de habitação necessitam ser assumidas, planejadas e avaliadas em seus múltiplos impactos, elucidando-se os objetivos reais a serem atingidos.

Conceitos diferentes podem gerar discordância: morar é propriedade necessariamente, para algumas visões, é unicamente o espaço do exercício da privacidade, para outros. Mas, mais do que isso, as políticas e programas habitacionais, como o Minha Casa, Minha Vida, deveriam gerar *o direito de articular-se à cidade e aos benefícios da urbanização*, como acesso a infraestrutura, equipamentos básicos, espaços de socialização, serviços, convivência e mobilidade.

Este trabalho se propôs a uma análise regionalizada e encontrou fatores claros de repartição de funções entre as cidades pesquisadas, bem como relações históricas, estruturas permanentes e imanentes entre as mesmas, evidenciando a constituição da região e caracterizando o papel de cada município a nível regional. No entanto, as análises se realizaram de forma local, pois assim se estrutura o PMCMV: mesmo existindo uma estrutura do governo federal que tem abrangência regional, através da Agência Regional da Caixa Econômica Federal, os recursos destinam-se aos governos locais ou diretamente às empresas, sempre ancorados em dados planejados e executados, a partir das realidades municipais, desconhecendo, estes mesmos, a constituição de forças congruentes regionais.

Concluindo-se que o espaço político de negociação em torno das regiões, das cidades, da terra e das políticas vinculadas, como as habitacionais e as de planejamento, historicamente sofrem com pressões e inadequações, este trabalho propõe, além do reconhecimento das realidades regionais, a incorporação de outras espacialidades, mais contemporâneas, tendo-se demonstrado, para tanto, a relevância de uma visão relacional e a necessária superação do ponto-de-vista unidimensional na elaboração das políticas territoriais ou de impacto territorial.

O planejamento, a formulação e a implementação de políticas territoriais, constitui-se espaço necessário à negociação, mas ainda representa espaço para arranjos informais e atendimentos específicos, com enormes distâncias entre o idealizado e o realizado. A visão de planejamento territorial transita por escalas em

acordo com a distribuição formal do Estado brasileiro, com diretrizes gerais traçadas a nível federal através das quais se articulam políticas, programas e distribuição de recursos. Essas diretrizes gerais não correspondem ou não reconhecem interesses e realidades locais. Já o planejamento e as políticas locais normalmente assentam-se sobre uma visão técnica, entre ideal e possível, algumas vezes apropriando-se propostas dos espaços institucionalizados de participação, mas muito mais assimilando alterações casuísticas, pressões econômicas e políticas de momento para resolver coações pontuais. Seria importante criar uma comunicação efetiva entre estas escalas de planejamento e certa visão estável de território, como forma de potencializar investimentos.

Mas também interveem neste planejamento atores em outras escalas, flutuantes, instáveis e, *a priori*, desterritorializados, capitais e interesses da sociedade atual, ainda não considerados como parte integrante do território, mas que o são, pois interferem na repartição de funções entre cidades, ampliam postos de trabalho, possuem instalações físicas e geram demandas como acesso, transporte, energia e terra, ancoragens que direcionam e movem cidades, populações e recursos. Considerar ou não os capitais e interesses voláteis do capitalismo atual, significa considerar ou não a face 'vívida do poder', como referido por Becker, uma vez que também se territorializam, um paradoxo para o qual atenta Brandão: os capitais se deslocam, mas mantêm seus pontos de contato com os territórios já constituídos.

A geometria do espaço transcende os níveis, formando redes, fluxos de relações que extrapolam fronteiras, regiões e esferas de planejamento. O relacionamento entre análises, planejamentos e políticas em diferentes escalas coloca o desafio do reconhecimento desta nova espacialidade que irá requerer a revisão de muitos pressupostos na formulação das políticas de habitação. O não considerar estas novas relações implicará não abarcar no planejamento, políticas e programas, as forças e capacidades políticas que realmente atuam sobre a constituição do território.

A ideia da concepção de políticas, programas e planejamento relacional, em escalas diferenciadas, além do reconhecimento dos processos em curso na

realidade contemporânea, teria como objetivo constituir-se espaço político de concertação entre atores ao redor de interesses, ampliando possibilidades de articulação, possibilidades de expressão, resolução de necessidades e conflitos. Um processo dinâmico, com probabilidade de rearranjos, capaz de proporcionar clareza e conhecimento sobre o que está envolvido e implicado, através de argumentação, contraponto e distribuição de ônus e bônus das decisões relativas à cidade e/ou região.

A construção de políticas relacionais refere-se à possibilidade de considerar a nova espacialidade, buscando superar a estagnação e a incomunicabilidade das escalas predefinidas pelos entes estatais, que dificultam a implementação de um ideário mais democrático, colocando-se em outro patamar as discussões sobre a cidade, a urbe, o espaço do dia-a-dia, e sobre as regiões, todas palco de situações, tempos e relações que as extrapolam, do mesmo modo que as condicionam (econômica, social e espacialmente).

A repartição de competências previstas na Constituição Federal reflete uma lógica positivista que não corresponde à fluência da realidade espacial/temporal atual, podendo ser manejada a nível local de acordo com o poder da organização dos diferentes atores. Considera-se que os critérios de regionalização, de intervenção e de apoio às regiões, deveria transcender a percepção de espaço como circunscrito em um plano, alcançando entendimentos que englobem, além das múltiplas esferas de ação política, a espacialidade complexa e mutante da contemporaneidade, ajustando estruturas institucionais e normativas, já inadequadas à realidade econômica e cultural.

A maior parte das pesquisas acerca do PMCMV, e das políticas públicas em geral, centram-se na análise locacional, na espacialização dos resultados, referindo-se a uma única escala de investigação, o que, dada a realidade dos vínculos estabelecidos pelos mais variados programas e políticas sobre o território, desconsidera a multiplicidade de atores que influenciam a constituição do território.

O diferencial da pesquisa realizada, que pode ser considerada como contribuição a futuras explorações, é a abordagem multiescalar associada à região

relacional, uma política de proximidade à realidade, que pode extrapolar as escalas e arranjos tradicionais, incluir e ampliar o campo de estudo, relacionando e aproximando escalas, atores e processos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMIN, Ash. '**Regions unbound : towards a new politics of place**', Geografiska Annaler: Series B, Human Geography, 6(1), 2004, p. 33-44.

AMIN, Ash. **Política regional em uma economia global**. In: Seminário Internacional "Comparação das políticas de desenvolvimento regional no Brasil e na união Europeia". Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2006.

ALONSO, José Antônio Fialho. **A emergência das aglomerações não metropolitanas no Rio Grande do Sul**. 2009. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/2358>>. Acesso em 06 jan. 2015.

AZEVEDO, Sérgio de. **Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências**. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). *Habitação social nas metrópoles 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: ANTAC, 2007. p.12-41. [Coleção Habitare].

AZEVEDO, Sergio de. **Políticas Públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação**. In: Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais. SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos, CHRISTOVÃO, Ana Carolina, NOVAES, Patrícia Ramos (orgs.). Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles: IPPUR/UFRJ, 2011.

BECKER, Bertha K. **O uso político do território**. In: Becker, B; Costa, R; Silveira, C. orgs. *Abordagens políticas da Espacialidade*, Rio de Janeiro; UFRJ, 1983.

BOBBIO, Norberto. 1909- **Dicionário de política I** Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino; trad. Carmen C, Varriale et all.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cascais. - Brasília Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil**. Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 2. ed. São Paulo, Estação Liberdade/Fapesp (original de 1998). 1999.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil**. In *Análise Social*. vol. XXIX (127), 1994 (3.º), p. 711-732. Disponível em: analisesocial.ics.ul.pt/documentos

BONDUKI, Nabil Georges. **Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana**. São Paulo, Estação Liberdade, (1998). 4ª edição, 2004.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da Habitação Social. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria**. São Paulo, Estação Liberdade/Fapesp, 1998.

BRANDÃO, Carlos. **Desenvolvimento, territórios e escalas espaciais: levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir uma abordagem interdisciplinar**. In: RIBEIRO, M.T.F., MILANI, C.R.S.(orgs). *Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar* [on line]. Salvador: EDUFBA, 2009.

BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

BRASIL. RESOLUÇÃO CC/FGTS Nº 460 DE 14/12/2004. Estabelece diretrizes para a aplicação dos recursos e a elaboração das propostas orçamentárias do FGTS, no período de 2005 a 2008.

BRASIL. DECRETO Nº 6.819, DE 13 DE ABRIL DE 2009. Regulamenta as Seções II, III e IV do Capítulo I da Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências.

BRASIL. DECRETO Nº 6.962, DE 17 DE SETEMBRO DE 2009. Regulamenta as Seções I, II, III e IV do Capítulo I e o Capítulo II da Lei nº 11.977

BRASIL. DECRETO Nº 7.499, DE 16 DE JUNHO DE 2011. Regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, e dá outras providências.

BRASIL. DECRETO Nº 7.825, DE 11 DE OUTUBRO DE 2012. Altera o Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011, que regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida.

BRASIL. Demanda Habitacional no Brasil / Caixa Econômica Federal. Estudos. Brasília, 2011

BRASIL. INSTRUÇÃO NORMATIVA RFB Nº 934, DE 27 DE ABRIL DE 2009 (Publicada no DOU de 29.4.2009). Dispõe sobre o regime especial de tributação aplicável às incorporações imobiliárias e sobre o pagamento unificado de tributos aplicável às construções de unidades habitacionais contratadas no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da cidade. Texto disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Leis_2001/L10257.htm.

BRASIL. LEI Nº 10.257, DE 21 DE JUNHO DE 2001, que dispõe sobre o Estatuto da Cidade e dá outras providências. E regulamentações posteriores.

BRASIL. LEI Nº 10.931, DE 02 DE AGOSTO DE 2004. Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis Nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências.

BRASIL. LEI Nº 11.977, DE 07 DE JULHO DE 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, e dá outras providências. E regulamentações posteriores.

BRASIL. LEI Nº 12.424, DE 16 DE JUNHO DE 2011. Altera a Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nºs 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

BRASIL. Ministério das Cidades - Estudos Técnicos Caracterização dos Tipos de Municípios. Plano Nacional de Habitação. Brasília: Setor de Publicações, 2008.

BRASIL.. Cadernos MCidades. Brasília, Setor de Publicações, novembro, 2004

BRASIL. Ministério das Cidades. PORTARIA Nº 56, DE 1º DE FEVEREIRO DE 2013. Publicada no D.O.U.-Seção 1, de 04 de fevereiro de 2013.

BRASIL. PAC2. Documentos do governo federal relativos ao PMCMV, do PAC2, do PSH e do FAR. Disponíveis em: <www.pac2.gov.br/pmcmv>.

BRASIL. Plano Nacional de Habitação - PlanHab Ministério das Cidades - Secretaria Nacional de Habitação Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica - Estudos Técnicos -Caracterização dos Tipos de Municípios. 2008.

BRASIL. PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 326, DE 31 DE AGOSTO DE 2009 (Publicada no DOU, em 02/09/09 – seção 1, págs. 79/80). Dispõe sobre o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida PMCMV.

BRASIL. PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 395, DE 26 DE AGOSTO DE 2011. Dispõe sobre o Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, para os fins que especifica.

BRASIL. PORTARIA Nº 140, DE 05 DE ABRIL DE 2010 (Publicada no DOU, Seção 1, em 6 de abril de 2010) (Versão consolidada em 18 de agosto de 2010). Dispõe sobre os critérios de elegibilidade e seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, conforme disposto no art. 2º, §4º, do Decreto nº 6.962, de 17 de setembro de 2009, que regulamenta a Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009.

BRASIL. PORTARIA Nº 56, DE 1º DE FEVEREIRO DE 2013 (Publicada no D.O.U. - Seção 1, de 04 de fevereiro de 2013). Dispõe sobre as diretrizes gerais para implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida em municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, operado com recursos disponibilizados por meio da terceira oferta pública, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU.

BRASIL. PORTARIA Nº 610, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2011. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Dispõe sobre os parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV.

BRASIL. RESOLUÇÃO Nº 3259. Altera o direcionamento de recursos captados em depósitos de poupança pelas entidades integrantes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

BRASIL. RESOLUÇÃO Nº 412, DE 13 DE MAIO DE 2009. Estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de novos empreendimentos destinados à construção de habitações de Interesse Social.

BRAUDEL, Fernand. **Escritos sobre história**. São Paulo: Perspectiva, 1978 [1969] / Parte 1: Os tempos da história, pp. 11-38 / Parte 2: A história e as outras ciências do homem, pp. 39-113.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1.

CENSO DEMOGRÁFICO 2010. **Características gerais da população, religião e pessoas com deficiência**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo. Editora Saraiva, 29 ed. 2010.

DENIZO, Valentina. **Os produtores da política de habitação na Região Metropolitana de São Paulo. Elementos para a análises de uma política metropolitana de habitação**. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2013.

ELOY, C. M.; COSTA, F.; ROSSETTO, R. **Direito à moradia no Brasil: a política de subsídios habitacionais**. In: FAGNANI, E.; FONSECA, A. (Orgs.). Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: educação, seguridade social, infraestrutura urbana, pobreza e transição demográfica. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

FARAGE, Eblin. In: **Informandes**. Nº 39. Brasília. Outubro, 2014.

FINAMORE, Eduardo Belisário (Org.) **Planejamento estratégico da região da produção: do diagnóstico ao mapa estratégico 2008/2028**. Passo Fundo: Editora Universidade de Passo Fundo, 2010.

FIX, Marina de Azevedo Barreto. **Financeirização e Transformações Recentes no Circuito Imobiliário no Brasil**. Campinas, SP, 2011. Tese (doutorado) Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.

HAESBAERT, Rogério. **Concepções de território para entender a desterritorialização**. In: SANTOS, M. et al. Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial. Rio de Janeiro: Editora Lamparina, 2007. 3 ed.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

HORTÊNCIO, Leonardo Marques. **A estruturação do espaço urbano-regional no contexto contemporâneo: o caso da região da produção/RS**. Dissertação de Mestrado. PROPUR. UFRGS, 2003.

IPEA, IBGE, UNICAMP. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: configurações atuais e tendências da rede urbana**. (Cadernos) IPEA. 2001. V.1

IBGE. **Regiões de influência das cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

KALIL, Rosa M. L.& TEDESCO, João C. (org.). **Urbanização, exclusão e resistência: estudos sobre o processo de urbanização na região de Passo Fundo**. Passo Fundo: EdiUPF, 1998.

KALIL, Rosa. **Espaço-cidadão: a dimensão urbana regional e local**. Boletim Gaúcho de Geografia, nº21. Porto Alegre, 1996. Pp. 29 a 42.

KALIL, Rosa et all. **Políticas públicas e habitação social: avaliando a inserção social e sustentabilidade urbana**. 2º Seminário Nacional de Construções Sustentáveis. Passo Fundo: IMED, 2006.

KRAUSE, Cleandro Henrique, LIMA NETO, Vicente Correia e BALBIM, Renato Nunes. **Minha casa minha vida, nosso crescimento: como fica a política habitacional?** In: XV Encontro Nacional da ANPUR. Recife, 2013.

LAKATOS, Eva M., MARCONI, M. A. **Metodologia Científica**. São Paulo. Atlas, 1983.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed UFMG, 2008

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Ed. Ulicéia. Póvoa de Varzim, Portugal, 1972.

MACPHERSON. C. B. **Democracia Liberal**. Origem e evolução. Zahar Editores, 1977.

MAFFESOLI, Michel. **O tempo das tribos: o declínio do individualismo nas sociedades de massa**. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2006

MARICATO, Ermínia. **“Autoconstrução e arquitetura possível”**. In: MARICATO, E. (org.). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. 2 ed, São Paulo, Alfa-Ômega (original de 1979). 88 Cadernos MetrÓpole – n. 5 , 1982.

MARICATO, Ermínia. **Política Habitacional no Regime Militar. Do milagre econômico à crise econômica**. Vozes. Petrópolis, 1987.

MARICATO, Ermínia. **MetrÓpole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo, Hucitec, 1996.

MARICATO, Ermínia. **O nó da terra**. Revista Piauí. Ed.21. Junho, 2008.

MARICATO, Ermínia. **O "Minha Casa" é um avanço, mas segregação urbana fica intocada**. Publicado em Revista Carta Maior em 27/05/2009. Disponível em: <www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-Minha-Casa-e-um-avanco-mas-segregacao-urbana-fica-intocada/4/15160>. Acesso em 17 jul. 2014.

MARICATO, Ermínia. **A nova Política Nacional de Habitação**. Publicado no jornal O Valor 24/11/2005 Disponível em: <www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/.../maricato_novapoliticaHab.pdf>. Acesso em 07 set. 2014.

MASSEY, Doreen. **‘Geographies of responsibility’**. Geografiska Annaler: Series B, Human Geography, 86(1), pp. 5–18. 2004.

MASSEY, Doreen. **Pelo espaço: uma nova política da espacialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MENDES, José Sacchetta Ramos. **Desígnios da Lei de Terras: imigração, escravidão e propriedade fundiária no Brasil Império**. Publicado em Anais do Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”, Bauru e SESC Bauru, 21 a 26 de agosto de 2005. Ed. UNESP, 2009.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Cadernos MCidades, nº 4, 2004 – Habitação. Disponível em: <www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao>. Acesso em 10 jul. 2014.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Cadernos MCidades, nº 1, 2004. Disponível em: <www.cgu.gov.br/Publicacoes/bgu/2004/Volume1/C%20-%20024.pdf>. Acesso em 10 jul. 2014.

NASCIMENTO, Denise Morado e TOSTES, Simone Parrela. **Programa Minha Casa Minha Vida: a (mesma) política habitacional no Brasil**. Disponível em <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/12.133/3936>>. Acesso em 16 jul. 2014.

OLÍMPIO, Marise Magalhães. **O processo de constituição do Conjunto Habitacional Prefeito José Walter**. Disponível em: <www.ce.anpuh.org/download/...>. Acesso em 19 jun. 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948.

PAIVA, Carlos Águedo; ALONSO, José Antônio Fialho; TARTARUGA, Iván G. Peyré . **Em busca de uma divisão regional mais compatível com as múltiplas necessidades da pesquisa e do planejamento**. In: CONCEIÇÃO, Octávio A. C.; GRANDO, Marinês Zandavali; TERUCHKIN, Sônia Unikowsky; FARIA, Luiz Augusto Estrella. (Org.). *Três décadas de economia gaúcha*. Porto Alegre: FEE, 2010.

RACINE, J. B., RAFFESTIN, C. E RUFFY, V. **Escala e ação, contribuições para uma interpretação do mecanismo de escala na prática da geografia.** Transcrito de Geographica Helvetica, 1980, v.35, nº 5 (número especial. Trabalho apresentado ao 24º Congresso Internacional de Geografia realizado no Japão em agosto de 1980).

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder.** São Paulo: Ática, 2011.

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/Ippur/UFRJ/Fase (original de 1996). 1997.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e AZEVEDO, Sérgio de. **“A produção da moradia nas grandes cidades: dinâmica e impasses”.** In: RIBEIRO, Luiz C. Q. e AZEVEDO, Sérgio de (orgs.). A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e PECHMAN, Robert Moses. **O que é questão da moradia.** São Paulo: Brasiliense, 1983.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Desafios da Questão Urbana na Perspectiva do Direito à Cidade.** In: Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais. SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos, CHRISTOVÃO, Ana Carolina, NOVAES, Patrícia Ramos (orgs.). Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: IPPUR/UFRJ, 2011.

RIO GRANDE DO SUL. METROPLAN. **Classificação das Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas do Rio Grande do Sul.** 2011

ROLNIK, R. (1986). **São Paulo na virada do século: o espaço é político.** Espaços & Debates, n. 17, ano VI. São Paulo.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a Lei. Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo.** São Paulo: Fapesp, Studio Nobel, 1997

ROSIÈRE, Stéphane. **Géographie politique et géopolitique. Une grammaire de l'espace politique.** Paris, Ellipses, 2003.

RÜCKERT, Aldomar. **As pequenas cidades coloniais do norte do Rio Grande do Sul**. Boletim Gaúcho de Geografia, nº09. Porto Alegre, 1981, P. 25 a 33,

RÜCKERT, Aldomar A. **Emancipações distritais no Rio Grande do Sul: Notas de discussão**. Boletim Gaúcho de Geografia, Porto Alegre, 1984. Vol 12. P. 49-53,

RÜCKERT, Aldomar A. **Política Nacional de Ordenamento Territorial. Brasil. Uma política territorial contemporânea em construção**. IX Colóquio internacional de Geopolítica. Porto Alegre. 1984.

RÜCKERT, Aldomar. **A construção tardia do território no Norte do Rio Grande do Sul – o caso do antigo município de Passo Fundo**. Boletim Gaúcho de Geografia, nº 21. Porto Alegre, 1996. Pp. 29 a 42.

RÜCKERT, Aldomar A. **Reforma do Estado, reestruturações territoriais, desenvolvimento e novas territorialidades**. In: HEIDRICH, Álvaro (et al). A emergência da multiterritorialidade: a resignificação da relação do humano com o espaço. Canoas: Ed. ULBRA; Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2008.

RÜCKERT, Aldomar A. **Políticas territoriais comparadas União Europeia/ Mercosul/ Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2013 (prelo).

RÜCKERT, Aldomar. **As escalas geográficas como método de procedimento**. S/D.

SANCHEZ, Joan-Eugeni. **Geografia Política**. Madrid: Editorial Síntesis, 1992

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. **Cinco abordagens sobre a habitação dos mais pobres na América Latina**, Projeto 117, São Paulo, 1988.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. **A cidade como um jogo de cartas**. Niterói: Universitária, 1988.

SANTOS, Milton. **Por uma geografia nova. Da crítica da geografia a uma geografia crítica**. São Paulo: Ed. Hucitec, 1980.

SANTOS, Milton. **A natureza do Espaço: Técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Edusp, 2002

SANTOS, Milton. **Pensando o espaço do homem**. São Paulo: Edusp, 2004.

SANTOS, Milton. **Manual de Geografia Urbana**, 3ª ed. São Paulo: Edusp, 2008.

SANTOS, Milton, **Metamorfoses do Espaço Habitado: Fundamentos teóricos e metodológicos da geografia**. São Paulo. Edusp, 2012

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos, CHRISTOVÃO, Ana Carolina, NOVAES, Patrícia Ramos (org.). **Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: IPPUR/UFRJ, 2011.

SHIMIZU, J. Y. **Projeção dos impactos do Programa Minha Casa Minha Vida**. Ed. UFMG, Cedeplar. 2012.

SILVA, Ana Maria Radaelli da; SPINELLI, Juçara; FIOREZE, Zélia Guareschi. (orgs) **Atlas geográfico de Passo Fundo**. Passo Fundo: Méritos; IMED, 2009.

SOBARZO, Oscar. **Parte 1: Passo Fundo: Cidade Média com funções comerciais, de serviços e de apoio ao agronegócio. Capítulo 4 – A cidade e o aprofundamento das desigualdades socioespaciais**. In SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. ELIAS, Denise e SOARES, Beatriz Ribeiro (organizadoras.). **Agentes econômicos e reestruturação urbana e regional: Passo Fundo e Mossoró**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

SOUZA, Ângela Gordilho. **Favelas, invasões e ocupações coletivas nas grandes cidades brasileiras – (Re)Qualificando a questão para Salvador- BA*** Ângela Gordilho. Cadernos Metrôpole – n. 5.

SOUZA. Marcelo Lopes de Souza. **Mudar a cidade: uma avaliação crítica do Planejamento e Gestão Urbanos**. São Paulo. Bertrand Brasil, 2002.

WHITACKER FERREIRA. João Sette. **A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil**. Anais do Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”, UNESP Bauru e SESC Bauru, 21 a 26 de 08 de 2005.

WUNDER, Laurita Regina. **Avaliação durante operação dos Sistemas Hidráulicos Prediais e Urbanos de Conjuntos Habitacionais de Interesse Social**

no Município de Passo Fundo. Universidade de Passo Fundo. Passo Fundo, 2006
(Tese de Doutorado).

ANEXO 1

LISTA DOS ENTREVISTADOS

PASSO FUNDO	Entrevistado 1 – governo municipal Passo Fundo	JULIANO ROZO - VICE-PREFEITO MUNICIPAL (2012-) e VICE PRESIDENTE CÂMARA MUNICIPAL (2010-2011)
	Entrevistado 2 - governo municipal Passo Fundo	JOÃO CAMPOS – SECRETÁRIO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE PASSO FUNDO
	Entrevistado 3 - governo municipal Passo Fundo	SIBELI FIORI – FUNCIONÁRIA DA PREFEITURA MUNICIPAL, SECRETÁRIA DO PLANEJAMENTO DO MUNICÍPIOS DE PASSO FUNDO
	Entrevistado 4 – empresário Passo Fundo	GIACOMINI - CONSTRUTOR
	Entrevistado 5 – sociedade civil organizada Passo Fundo	MARCOS TUMELERO- ASSOCIAÇÃO DE MORADORES - PRESIDENTE DA UAMPAF
	Entrevistado 6 – sociedade civil organizada Passo Fundo	PROFA. MARCIA HUTHER – CONSELHEIRA DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DE PASSO FUNDO
MARAU	Entrevistado 7 – governo municipal Marau	JOSUÉ FRANCISCO LONGO - PREFEITO DE MARAU
	Entrevistado 8 – governo municipal Marau	JÚLIO CÉSAR MINELLA - SECRETÁRIO DE HABITAÇÃO
	Entrevistado 9 – empresário Marau	PAULO WOLF– CONSTRUTOR
	Entrevistado 10 – sociedade civil organizada Marau	JAIR POLETTI LOPES – ADVOGADO, MEMBRO DO CONSELHO MUNICIPAL DA HABITAÇÃO (2013) E DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO URBANO
CARAZINHO	Entrevistado 11 - governo municipal Carazinho	ROBERTO KLEIN - SECRETÁRIO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO
	Entrevistado 12 - empresário Carazinho	RAFAEL TIBOLA - CORRETOR DE IMÓVEIS

ANEXO 2

VALORES DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NOS MUNICÍPIOS (2009-2014)

Fonte: Gerência Regional da Caixa Econômica Federal – Passo Fundo

UF	Município	ANO	UH	Valor
RS	CARAZINHO	2009	156	R\$ 8.010.518,83
RS	CARAZINHO	2010	434	R\$ 25.070.873,35
RS	CARAZINHO	2011	173	R\$ 12.434.437,60
RS	CARAZINHO	2012	400	R\$ 26.678.608,88
RS	CARAZINHO	2013	399	R\$ 28.445.638,17
RS	CARAZINHO	2014	155	R\$ 15.091.657,41
RS	MARAU	2009	247	R\$ 13.881.805,95
RS	MARAU	2010	191	R\$ 14.830.425,46
RS	MARAU	2011	293	R\$ 21.985.117,88
RS	MARAU	2012	218	R\$ 16.623.070,14
RS	MARAU	2013	302	R\$ 26.494.601,65
RS	MARAU	2014	196	R\$ 18.835.002,82
RS	PASSO FUNDO	2009	527	R\$ 33.274.235,47
RS	PASSO FUNDO	2010	1.119	R\$ 68.359.181,69
RS	PASSO FUNDO	2011	930	R\$ 74.415.462,49
RS	PASSO FUNDO	2012	986	R\$ 74.942.354,43
RS	PASSO FUNDO	2013	860	R\$ 65.653.847,10
RS	PASSO FUNDO	2014	788	R\$ 67.526.558,13

ANEXO 3

Empreendimentos coletivos PMCMV Passo Fundo (2009-2014)

Dados: Cartório de Registro de Imóveis de Passo Fundo

Empreendimento	Unidades	Localização	Obs.:
Residencial Riviera	65 aptos	Petrópolis	Contratos registrados entre jan. e abr/2010. Adquirentes com renda entre 3 e 10 sal. Mínimos. Incorporação registrada em 21/12/2009
Loteamento Donaria II	58 lotes	Donária	Destinado a famílias c/renda de até 3 salários mínimos - recursos do FAR - registrado em 25/05/2010
Loteamento Prolongamento Vila Lucas Araújo	101 lotes	Bom Jesus	Destinado a famílias c/renda de até 3 salários mínimos - recursos do FDS - registrados em 07 e 08/2010
Cond. Bosque das Pitangas	24 casas	Donária	Destinado a famílias c/renda até 3 salários mínimos - recursos do FAR - Instituição em 04/06/2012
Cond. Jardim Jasmim	23 casas	Donária	Destinado a famílias c/renda até 10 salários mínimos - Incorporação de Condomínio em 12/06/2012
Cond. Jardim Hortênci	23 casas	Donária	Destinado a famílias c/renda até 10 salários mínimos - Incorporação de Condomínio em 12/06/2012
Cond. Jardim Romã	23 casas	Donária	Destinado a famílias c/renda até 10 salários mínimos - Incorporação em 14/06/2012
Cond. Jardim Camélia	23 casas	Donária	Destinado a famílias c/renda até 10 salários mínimos - Incorporação em 12/06/2012
Cond. Bosque das Cerejas	24 casas	Donária	Destinado a famílias c/renda até 3 salários mínimos - recursos do FAR - Instituição em 02/07/2012
Cond. Bosque das Uvaías	24 casas	Donária	Destinado a famílias c/renda até 3 salários mínimos - recursos do FAR - Instituição em 01/10/2012
Cond. Bosque dos Araças	24 casas	Donária	Destinado a famílias c/renda até 3 salários mínimos - Recursos do FAR - Instituição em 02/10/2013
Loteamentos Canaã I e II	220 lotes	Leonardo Ilha	Destinado a famílias c/renda até 3 salários mínimos - recursos do FAR - registrados em 20/02/2014
Cond. Bosque dos Guabijus	24 casas	Donária	Destinado a famílias c/renda de até 3 salários mínimos - Recursos do FAR - Instituição em 09/04/2014
Cond. Bosque das Guabirobas	24 casas	Donária	Destinado a famílias c/renda de até 3 salários mínimos - recursos do FAR - Instituição em 10/04/2014
Cond. Residencial Recanto Planaltina I	100 aptos	Planaltina	Destinado a famílias c/renda de até 3 salários mínimos - recursos do FAR - Instituição em 28/07/2014

Cond. Residencial Recanto Planaltina II	120 aptos	Planaltina	Destinado a famílias c/renda de até 3 salários mínimos - recursos do FAR - Instituição em 28/07/2014
Cond. Bosque dos Araticuns	24 casas	Donária	Destinado a famílias c/renda de até 3 salários mínimos - recursos do FAR - Instituição em 05/09/2014
Cond. Bosque dos Butiás	24 casas	Donária	Destinado a famílias c/renda de até 3 salários mínimos - recursos do FAR - Instituição em 05/09/2014

ANEXO 4

Empreendimentos do PMCMV por setor – Passo Fundo (2009-2014)

Dados: Cartório de Registro de Imóveis de Passo Fundo

SETOR	DENOMINAÇÃO DO SETOR/BAIRRO	ABRANGÊNCIA (BAIRROS, VILAS, LOTEAMENTOS)	TOTAL EMPREENDIMENTOS INDIVIDUAIS 2009-2010
1	CENTRO	Centro e Vila Vergueiro	9
2	BOQUEIRÃO	Boqueirão /Vila Operária/ Menino Deus/ Vila Berthier/ Sechi/ Vila Independente/ Edmundo Trein/ Loteamento Pampa/ Loteamento Santo Afonso	28
3	VERA CRUZ	Vera Cruz/ Nonoai/ Dona Eliza/ Parque Leão XIII/ São Bento/ Loteamento Hípica	75
4	PETRÓPOLIS	Petrópolis / Lot. Invernadinha (Distrito Industrial)	32
5	SÃO LUIZ GONZAGA	São Luiz Gonzaga / Parque Farroupilha/ Loteamento Manoel Corralo/ Loteamento Nova Estação/ Vila Entre Rios/ Vila Ferroviária/ Vila Isabel/ Parque Bela Vista	35
6	CRUZEIRO	Cruzeiro / Vila Alice	3
7	LUCAS ARAÚJO	Lucas Araújo / Vila Schell/ Vila Reis /Vila Simon/ Vila Carmen/ Loteamento Parque Don Rodolfo	15
8	SANTA MARTA	Santa Marta / Nossa Senhora Aparecida/ Loteamento Jardim América / Vila Donária/ Vila 20 de Setembro/ Loteamento Força e Luz	15
9	INTEGRAÇÃO	Prof. Schisler / Vila Xangrilá/ Loteamento Jaboticabal/ Bairro Recreio/ Jerônimo Coelho/ Loteamento Boqueirão/ Loteamento Parque do Sol / Loteamento Morada do Sol/ Vila Ipiranga	22
10	VICTOR ISSLER	Victor Issler	4
11	SÃO JOSÉ	São José / Loteamento Leonardo Ilha I e II/ Loteamento da Brigada Militar/ Lot. Cel. Massot / Campus da UPF	34
12	SÃO CRISTÓVÃO	São Cristóvão/ Bairro Ricci/ Jardim André Rebechi/Bairro Copacabana/ Loteamento Cezar Santos/ Loteamento São Cristóvão II / Loteamento Via Sul/ Loteamento Santo Antônio/ Loteamento Mauá/ Vila Graciosa/ Lot. São João da Escócia/ Lot. Sagrada Família	24
13	ROSELÂNDIA	Santa Rita/ Parque Turístico Roselândia	16
14	VILA MATTOS	Loteamento Maggi de César/ Vila Mattos/ Parte do Loteamento Via Sul / Santa Terezinha	9
15	VILA FÁTIMA E ANNES	Fátima/ Vila Armando Annes/ Parte da Vila Dona Eliza/ Sta. Terezinha	1
16	JOSÉ ALEXANDRE ZÁCHIA	José Alexandre Zachia	
17	VALINHOS	Vila Industrial (Bairro Valinhos) Loteamento Pio II/ Parque dos Comerciantes	10
18	VILA LUIZA	Vila Luiza/ Vila Tupinambá/ Vila Jardim/ Vila Ambrosina / Vila Boa Vista/ Vila Guilherme Morsch/ Loteamento Edu Reis/ Vila São João	23
19	VILA RODRIGUES	Rodrigues ou Santa Terezinha/ Vila Popular	
20	VILA SANTA MARIA	Santa Maria/ Vila Reinaldo Patussi/ Loteamento Vila Nova	32
21	PLANALTINA	Vila Exposição/ Vila Ivo Ferreira/ Bom Jesus/ Vila Planaltina/ Loteamento Don Felipe	6
22	NENÊ GRAEFF	Vila Dona Júlia/ Loteamento Garden/ Loteamento Nenê Graeff	24
	ZONA RURAL	Condomínio Morada Além do Horizonte	1
		Localidade Sede Independência	

		São João da Bela Vista	
		São Roque Interior	
	NÃO LOCALIZADO	Vila Barão	1
		Lot. Jardim Botânico	5
		ISAFA	1
		Lot. Nova Olinda	
		Lot. Salomão imóveis	
		Lot. Santo Agostinho	
		Vila Industrial São Lucas	
TOTAL			425