



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA – UESB  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – DCSA  
COLEGIADO DE CIÊNCIA ECONOMIA**

**ELENAIR DA SILVA SANTOS**

**PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: UM ESTUDO SOBRE A  
LOCALIZAÇÃO DESSAS HABITAÇÕES NA CIDADE DE VITÓRIA DA  
CONQUISTA-BA.**

VITÓRIA DA CONQUISTA - BA

2016

**ELENAIR DA SILVA SANTOS**

**PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: UM ESTUDO SOBRE A  
LOCALIZAÇÃO DESSAS HABITAÇÕES NA CIDADE DE VITÓRIA DA  
CONQUISTA-BA.**

Monografia apresentada como requisito parcial  
para obtenção do grau de Bacharel em  
Ciências Econômicas pela Universidade  
Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB.

**ORIENTADORA:** Me. Sofia Padua Manzano.

VITÓRIA DA CONQUISTA - BA

2016

**ELENAIR DA SILVA SANTOS**

**PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: UM ESTUDO SOBRE A LOCALIZAÇÃO DESSAS HABITAÇÕES NA CIDADE DE VITÓRIA DA CONQUISTA-BA.**

Trabalho monográfico apresentado ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, como requisito para aprovação na disciplina Monografia II e obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovada em 21/04/2016

**BANCA EXAMINADORA**

---

Me. Sofia Padua Manzano

Orientador (a)

---

Dr. Marcos Antônio Araújo Longuinhos

Examinador (a)

---

Dr. Ronan Soares dos Santos

Examinador (a)

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus por dá-me o dom da vida, discernimento, coragem e proteção. Aos meus pais, por ser o caminho que Deus usou para vir ao mundo. À minha avó (em memória), que foi a pessoa mais importante para eu ter alcançado essa vitória, e a única, da família que se preocupou em me educar. A meu amigo e irmão Fernando Paixão, que me convidou a morar em sua casa no período do cursinho e início da graduação. A meu esposo Tiago Paiva, que sempre apoiou minhas decisões. A Matheus Duarte e a Júnior Reis, que sempre foram minha fonte de renovação para enfrentar cada obstáculo que tive de ultrapassar para chegar até aqui. A minha prima Rosivane, que me amparou quando eu mais precisei. Aos professores, que foram ferramentas fundamentais para que eu pudesse almejar sempre mais. E a todos os meus amigos e familiares, que direta ou indiretamente me incentivaram a melhorar o meu futuro.

## CAUSA E EFEITO

Hã...  
Pouca coisa mudou  
O responsável pela nossa tragédia não assimilou  
Que pra mudar é necessário mais que um discurso...  
no percurso falei com gente estúpida  
Penso no que diz nossa bandeira fica em dúvida  
O que será que eles acham de nós  
que não sabemos falar?  
que não sabemos votar? Há

Nossa voz ta no ar  
Por mais que eu tenha espírito de mudança  
veja contradições que me causam desesperança  
Cansa ver tanta gente ignorante  
Tratando gente humilde de forma arrogante  
Deselegante ao lidar com a maioria  
Que fala com sotaque de periferia  
Na correria, sobrevive a covardia  
Daqueles que nos retribui com antipatia

A superação me emociona  
Mas a apatia dos irmãos me decepiona  
Vivemos na democracia que não funciona  
Condição social que aprisiona  
(...)

Composição: Mv Bill

## RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar o programa de habitação do governo federal Minha Casa Minha Vida, como também, seus benefícios para a promoção do desenvolvimento econômico, social e redução do déficit habitacional do município de Vitória da Conquista-BA no período desde a sua implantação em 2009 até o ano de 2014. Portanto, este trabalho conta a contribuição do contexto histórico do Brasil no desenvolvimento de políticas públicas e estar fundamentadas nos autores: Fernando Pedrão (2012), Pedro Henrique Campos (2012), Ermínia Maricato (1987), Claudia Magalhães Eloy (2013) e Sérgio Azevedo (2007). Como também, de informações adquiridas do IBGE, IPEA, MTE, FGV, MCidades e Caixa Econômica Federal. Este programa federal tem por objetivo construir moradias com infraestrutura adequada em locais já urbanizados e direcioná-las às famílias com renda mensal de zero a vinte salários mínimos. Em Vitória da Conquista seu objetivo não foge das demais cidades implantadas, entretanto, este método monográfico vai levantar informações sobre a localização em que essas habitações foram construídas e mostrar que tipos de problemas os moradores tem devido à localização dos imóveis.

**Palavras – chaves:** Programa Minha Casa Minha Vida. Planejamento Urbano. Políticas Públicas. Vitória da Conquista-BA.

## ABSTRACT

This article aims to analyze the habitation program developed by federal government called “minha casa minha vida” , as well as, show it benefits for the increase of economic development, social and reduce the housing déficit from Vitória da Conquista Bahia in the period between it’s implantation until 2014. Therefore, this article tells about the contribution of the historical context of Brazil on progress by public policies and well-being inspired by the authors: Fernando Pedrão (2012), Pedro Henrique Campos (2012), Ermínia Maricato (1987), Claudia Magalhães Eloy (2013) e Sérgio Azevedo (2007). As also, information acquired by IBGE, IPEA, MTE, FGV, MCidades e Caixa Econômica Federal. This social program has the main objective to build houses with nice infrastructure on places already urbanized and direct them to families that has low fees on a scale of zero to twenty minimum wages. On Vitória da Conquista it mains objective don’t run out from other cities that already has this program for a while, however, this monographic method will takes informations about the localization on this habitations were build and show the kind of problems that the population has due to location.

**Keywords:** Minha Casa Minha Vida Program. Urban planning. Public policy. Vitória da Conquista city.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 01	Distribuição da População Brasileira de 1940 a 1991	13
Figura 02	Distribuição do PAC Habitação por modalidade	29
Figura 03	Geração de empregos Diretos e Indiretos após 5 anos do PMCMV	35
Figura 04	Imagem territorial de Vitória da Conquista - BA	37
Figura 05	Localização de Vitória da Conquista no mapa da Bahia	38
Figura 06	Centro Industrial dos Imborés	39
Figura 07	Posta de Emprego Formal na Construção Civil	40
Figura 08	Residencial Bela Vista I e II	45
Figura 09	Lixos nos arredores dos Conjuntos Ipê e Pau Brasil	47
Figura 10	Lixos dentro dos Conjuntos Jacarandá e Flamboyant	47
Figura 11	Quadra Esportiva Conj. Ipê e Pau Brasil	49
Figura 12	Praça do Conj. Jacarandá e Flamboyant	50
Figura 13	Lombada / Quebra- molas	51
Figura 14	Residencial Vila Bonita e Vilas Sul	53
Figura 15	Conjuntos do PMCMV construídos próximos ao Anel Rodoviário	54

## LISTA DE E SIGLAS

BNH - Banco Nacional de Habitação  
CEF - Caixa Econômica Federal  
CLT - Consolidação das Leis do Trabalho  
CLT - Consolidação das Leis do Trabalho  
CLT - Consolidação das Leis do Trabalho  
COHABs - Companhias Habitacionais  
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviços  
FIMURB - Financiamento para Urbanização  
FETREN - Financiamento para Sistemas Ferroviários de Transportes Urbanos de Passageiros  
FIPLAN - Financiamento para Planejamento Urbano  
FINC - Financiamento para Urbanização de Conjuntos habitacionais  
FINEC - Financiamento para Equipamento Comunitário de Conjuntos Habitacionais  
FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social  
HIS - Habitação de Interesse Social  
IPMF - Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira  
MCidades - Ministérios das Cidades  
MTE - Ministério do Trabalho  
PAIH - Plano de Ação Imediata para a Habitação  
PLANASA - Plano Nacional de Saneamento  
PRODEPO - Apoio ao Desenvolvimento de Pólos Econômicos  
PROFILURB - Financiamento de Lotes Urbanos  
PROMORAR - Programa de Erradicação da Sub-Habitação  
PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida  
PLANHAP - Plano Nacional de Habitação popular  
PNHU - Programa Nacional de Habitação Urbana  
SAEC - Secretaria Especial de Ação Comunitária  
SFH - Sistema Financeiro da Habitação  
SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo  
SIFHAP - Sistema Financeiro de Habitação popular  
SAMU - Serviço de Atendimento Móvel de Urgência  
SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social  
TR - Taxa Referencial

UPCs - Unidade Padrão da Capital

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL</b>	<b>13</b>
<b>2.1</b>	<b>PROGRAMAS HABITACIONAIS AO LOGO DA HISTORIA BRASILEIRA</b>	<b>17</b>
<b>2.2.1</b>	<b>COMPANHIAS HABITACIONAIS – COAHBS</b>	<b>20</b>
<b>2.2.2</b>	<b>PROGRAMA NACIONAL DE MUTIRÕES E FIM BNH</b>	<b>24</b>
<b>2.2.3</b>	<b>PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA – PMCMV</b>	<b>28</b>
<b>3</b>	<b>PMCMV NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA-BA</b>	<b>37</b>
<b>3.1</b>	<b>PROBLEMAS ENFRENTADOS PELOS MORADOS DO PMCMV</b>	<b>45</b>
<b>3.2</b>	<b>CRITÉRIOS DE ESCOLHAS DOS TERRENOS PARA A IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA E MOBILIDADE URBANA</b>	<b>52</b>
<b>4</b>	<b>CONCLUSÃO</b>	<b>55</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>58</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O déficit habitacional no Brasil sempre foi um entreve tanto para a população carente como para os governantes que comandaram o país. Todo cidadão brasileiro deve ter os direitos sociais (educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância) assegurados pelo governo, conforme estão amparados pela Constituição Federal de 1988. E a moradia é um desses direitos sociais que o cidadão, independente de classe social, deve ser assistido para ter condições mínimas de sobrevivência humana e promoção da liberdade social.

Liberdade social que está contextualizada na obra *Desenvolvimento como Liberdade* do economista Amartya Sen, que relata diversas formas de liberdades que uma sociedade em junção com seus governantes devem colocar em prática para ter um país desenvolvido através da liberdade alcançada de cada pessoa:

Cada um desses tipos distintos de direitos e oportunidades ajudam a promover a capacidade geral de uma pessoa (...). As políticas públicas visando ao aumento das capacidades humanas e das liberdades substantivas em geral podem funcionar por meio da promoção dessas liberdades distintas, mas inter-relacionadas (SEN, 2010, p.25).

O fato é que a história da formação das cidades brasileiras não teve um planejamento urbanístico para construí-las. Na grande maioria, foram se desenvolvendo conforme as populações iam crescendo, como também em decorrência dos tipos de empresas que foram se instalando nas regiões. A partir de 1940, quando as grandes indústrias chegaram ao Brasil, as pessoas que saíram das zonas rurais e/ou de municípios pequenos em busca de empregos nas grandes capitais. Passaram, portanto, a construir seus próprios “barracos” devido ao alto custo dos aluguéis e da falta de oferta de moradias para habitar esse volume crescente da população urbana. Dessa forma, com as construções desorganizadas das cidades foram surgindo em seu entorno às favelas e os guetos que ainda nos dias de hoje existem em todo o território brasileiro.

Com o desenvolvimento das indústrias e o crescimento populacional das cidades, os governantes viram que era necessário implementar algumas políticas públicas em práticas para construir habitações populares. Dentre vários programas habitacionais os que mais se destacaram foram Planhap, Profilub, Coahbs, Promorar, João de Barros, Inocoops, Urbis, Pró-Moradia, Habitar Brasil e PMCMV. Muitos desses programas contaram com a ajuda

financeira e assessoria do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro da Habitação (SFH).

Foi então, decorrente deste contexto histórico das moradias populares no Brasil que surgiram minhas indagações sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no decorrer da minha graduação em Ciência Econômica.

Surgem, então, muitas perguntas acerca do programa de habitação popular de Vitória da Conquista-BA: O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), leva em consideração as estruturas urbanas ou é só uma questão de aproveitar os baixos preços de terrenos nas periferias do município? A localização dessas moradias tem fator determinante no que diz respeito à crescente especulação imobiliária existente nas áreas mais próximas a áreas central da cidade? Colocar essa “classe social” longe do centro urbano é um fator relevante para desafogar essa área que já está superpovoada, direcionando o crescimento da cidade, como também, para justificar a escolha da localização das moradias?

Partindo dessa forma, o objetivo geral dessa monografia, é explicar quais os critérios que os agentes envolvidos na implantação do PMCMV, levam em conta para escolher as localizações dessas habitações populares e os problemas decorrentes a estas escolhas, nos períodos que vai desde sua implantação em 2009 a 2014, no município de Vitória da Conquista-BA.

Os objetivos específicos, por vez, abrangem: (a) Estudar se os critérios escolhidos pelas construtoras justificam a distância dessas moradias dos centros urbanos e dos serviços de infraestruturas públicas básicas; (b) Analisar se a construção das casas do PMCMV, nos terrenos periféricos da cidade é uma forma de segregação espacial; (c) Estudar se a especulação imobiliária teve impacto na escolha dos terrenos ou não; (d) Verificar se houve aos beneficiários deste programa, alguma privação de direitos básicos.

Posto então, os objetivos, a hipótese que orienta esta discussão é de que as moradias do Programa Minha Casa Minha Vida teve êxitos na geração de empregos. Porém, os conjuntos residenciais direcionadas a população de baixa renda são localizadas muito distante dos serviços básico de utilidade pública, bem como do centro da cidade. As casas têm o mínimo de conforto, baixa qualidade estrutural, e aparentam ser uma forma de segregação espacial.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) do Governo Federal implantado em 2009, pelo então Presidente Lula foi, portanto, uma estratégia política frente à crise econômica internacional de 2008. Com objetivo de desenvolver o crescimento econômico através da expansão do setor da construção civil e do aumento do nível do emprego. Além

deste fator econômico, o governo também desejava por um fim no déficit habitacional do brasileiro. Contudo, como já se passaram mais cinco anos de implantação deste programa, o presente projeto irá analisar se esses empreendimentos que são construídos em especial para as famílias de baixa renda são realmente moradias com boas localizações e com as infraestruturas adequadas que lhe são de direito conforme o projeto do PMCMV.

Embasam esta monografia os autores Pedrão (2012), Campos (2012), Maricato (1987), Eloy (2013) e Azevedo (2007). Além de dados do IBGE, IPEA, Ministério do Trabalho, FGV, Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal, Cartilhas e Revistas do Programa Minha Casa Minha Vida.

No plano metodológico o trabalho desenvolvido optou-se pelo método histórico-dedutivo. Através das informações disponíveis acerca do tema Programa Minha Casa Minha vida: um estudo sobre a localização dessas moradias em Vitória da Conquista. Segundo Bresser Pereira (2009), o método histórico-dedutivo é histórico, porque se baseia na observação da realidade econômica histórica, onde cada evento é único, mas está suficientemente relacionado a outros eventos econômicos, de tal forma que é possível buscar regularidades ou pelo menos tendências. É dedutivo, porque envolve uma série de deduções. O método histórico-dedutivo, portanto, vai investigar o objeto a partir de uma perspectiva histórica, e usar de argumentos que se consideram verdadeiros e inquestionáveis, para chegar a uma conclusão formal, que estão atreladas apenas as premissas estabelecidas.

Quanto à abordagem, a pesquisa assumiu um caráter qualitativo, uma vez que, os conceitos interpretados e relacionados serão através dos dados colhidos nos levantamentos bibliográficos e pela entrevista aos moradores de alguns Conjuntos Residenciais do Programa MCMV.

Este trabalho de conclusão de curso é desenvolvido em quatro capítulos. No primeiro capítulo, a introdução é apresentada os problemas, os objetivos, como também a hipótese, e o referencial teórico que norteiam o estudo em questão e a metodologia usada para descrever esta monografia.

Já no segundo capítulo será apresentado um resumo do contexto histórico acerca dos diferentes programas de moradias populares implantado no país. Organizados tanto por políticas públicas e/ou por mutirões sociais. Dentro desse contexto, é abordado ainda, com mais ênfase o programa habitacional implantado em 2009, pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva - Programa Minha Casa Minha Vida.

No terceiro capítulo trata-se, em especial, do Programa Minha Casa Minha Vida, implantado na cidade de Vitória da Conquista-BA, que é a terceira maior cidade do estado da

Bahia. E ainda neste capítulo apresenta-se o resultado da breve entrevista que foi realizada aos moradores dos Conjuntos Jacarandá e Flamboyant, Jequitibá e Acácia e o Ipê e Pau Brasil. Outra técnica que foi utilizada no dia da entrevista foi às fotografias que apresentarei ainda neste capítulo, onde mostram a realidade desses moradores e os problemas econômicos e sociais que eles convivem diariamente. Dificuldades estas que são decorrentes da localidade onde eles residem e da falta de acessibilidades aos serviços de infraestrutura pública e privada.

Por fim, termino com a conclusão em que a partir das informações obtidas e discutidas acerca do programa em estudo, os beneficiários (moradores) enfrentam muitos problemas, devido às localizações, nas quais foram construídas as habitações do programa Minha Casa Minha Vida direcionadas para as famílias da faixa I (até 3 salários mínimos). Dentre as dificuldades, os mais citados pelos próprios moradores são: o acesso a serviços de saúde, a educação, transportes público insuficiente, falta de segurança para morar tão afastada da malha urbana, falta de segurança para ir para o trabalho e falta de serviços privados. Contudo, nem tudo foi de tão ruim, com o programa houve uma expansão dos postos de emprego no setor da construção civil e queda do déficit habitacional no município.

## 2 POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

Com a migração das pessoas da zona rural para as cidades, principalmente a partir dos anos de 1940, em busca de trabalhos nas empresas que ali se instalavam, a distribuição geográfica da população brasileira foi se modificando. Esse movimento migratório causou algumas mazelas, a exemplo do crescimento descontrolado das cidades, exploração da mão de obra, misérias sociais, dificuldade de acesso à saúde, a educação, a locomoção, a moradias sem infraestruturas e sem saneamento básico. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a população urbana no Brasil na década de 1940 era de 31%, passando para 75% na última década do século XX, como mostra a figura 01 abaixo:

<b>Figura 01 - Distribuição da População Brasileira de 1940 a 1991.</b>		
<b>ANO</b>	<b>População Urbana</b>	<b>População Rural</b>
1940	31,20%	68,80%
1950	36,20%	63,80%
1960	45,40%	54,60%
1970	55,90%	44,10%
1980	67,70%	32,40%
1991	74,80%	24,50%

Fonte de dados: IBGE, censos demográficos - 1940.

Enquanto a população total do país cresceu 35%, em 1950/1960, a população urbana teve um crescimento de 68%. Maricato (1987) explica que esses índices são mais significativos quando lembramos que são porcentagens referentes a um dos maiores contingentes populacionais do mundo: na década de 1940, a população urbana era de 12,8 milhões de habitantes e, na década de 1980, era de 79,8 milhões.

Conforme Campos (2012), as cidades brasileiras registraram um crescimento acelerado nesse momento, relacionado ao processo de industrialização que ocorria no Brasil. São Paulo, por exemplo, foi o caso mais expressivo, que a partir de 1920, virou o principal centro fabril do país. Ligado ao aumento do número de habitantes, a cidade viu crescer as atividades da construção imobiliária e das obras de serviços públicos e uma tímida infraestrutura urbana para atender às indústrias e seus moradores.

Esse crescimento das cidades, como é sabido pela longa história da formação dos municípios brasileiros, em sua maioria, ocorreu sem um planejamento urbano. Tanto o governo deste período como os capitalistas do setor imobiliário não tinham interesse em construir moradias para estes trabalhadores emigrantes, que por sua vez, estavam submetidos à intensa exploração da força de trabalho, como também, à espoliação no local de moradias, conforme explica Maricato (1987).

(...) o custo da habitação tende a ser excluído do orçamento doméstico da força de trabalho, sem que o Estado arque com essa despesa através de subsídio ou através de política habitacional institucional. Esta por sua vez está perfeitamente integrada, alimentando e mesmo organizando a produção capitalista (MARICATO, 1987, p.23).

Surge, portanto, decorrente dessa falta de recursos financeiros, por parte dos trabalhadores de baixa renda, e por falta de planejamento urbano do Estado, as favelas, os guetos e os loteamentos clandestinos nas áreas urbanas do país. A moradia é uma espécie de porto seguro e um progresso pessoal para a maioria das famílias de baixa renda, e para os trabalhadores no período da ditadura militar não foi diferente. A importância da casa própria vem depois da alimentação, e por isso, ela é o componente que mais pesava nas despesas orçamentárias dessa classe social. Como os trabalhadores recebiam baixos salários, a sua renda não era suficiente para suprir todas as suas necessidades (alimentação, aluguel, saúde, escola, transportes, lazer, e etc.) para se inserir no meio urbano. Justificando, portanto, a falta de recursos para comprar um terreno ou até mesmo uma simples casa.

De acordo com a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), de 2008-2009, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), verifica-se que as famílias com renda de até dois salários mínimos gastam 37,2% da renda com despesas de moradia, enquanto as famílias que ganham mais de 15 salários mínimos destinam 25,1% da sua renda para esse tipo de despesa. Percebe-se, portanto, que, além de a moradia ser um bem de difícil acesso, as famílias de baixa renda são aquelas que mobilizam mais recursos para esse bem (D'AMICO, 2011, p.38).

A única solução para este problema de moradia dos proletariados era a autoconstrução, e para isto acontecer, os proletariados ocupavam terrenos e construía suas próprias casas, ou até mesmo, em muitos casos, barracos, que em muitas vezes, não eram de alvenarias. Com isto eles deixaram de pagar aluguel, que até então era o principal meio de acesso à moradia.

(...) É principalmente através da autoconstrução que a maioria da população trabalhadora resolve o problema da habitação, trabalhando nos fins de semana, ou nas horas de folga, ou contando com a ajuda de amigos ou parentes, ou contando apenas com a própria força de trabalho (marido, mulher e filhos) (MARICATO, 1982, p.73).

Assim, o crescimento descontrolado desse tipo de moradias foi crescendo nos arredores dos centros e das cidades. Contudo, o que se pode ver é o descaso do Estado em oferecer algum tipo de subsídios para essa população mais carente, no que se refere na obtenção da casa próprio.

É a partir de 1964, que o Governo começa a fazer intervenções na política habitacional no Brasil. Ao deliberar a política institucional do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), e também, passou a dar assistência às moradias informal, a exemplo das favelas e dos loteamentos clandestinos. Contudo, na prática, a política habitacional ignorou a classe proletária e a construção de moradias virou um mercado estritamente capitalista.

(...) Criado em 1964 e liquidado em 1986, o BNH, assim como o projeto Carajás, também criou as suas “estranhas catedrais”, geralmente conjuntos habitacionais que serviram bem ao propósito de gerar serviços às empresas de construção, mas que criaram unidades de moradias altamente precárias e até praticamente inabitáveis. Voltado para empregar força de trabalho não qualificada e servir de contraponto à política de repressão e arrocho salarial, o BNH concentrava grande volume de recursos. Apesar de ser mais voltado para os empresários da construção imobiliária urbana, sua reorientação, ao longo dos anos 70, para obras de infraestrutura e ampliação dos investimentos em moradia popular, atenderam em grande medida aos empresários da construção pesada (CAMPOS, 2012, p.490).

Segundo Singer (1978), no Brasil existe uma forte tendência por parte do Estado em subsidiar a reprodução da força de trabalho por meio de planos de habitação popular, implantados através do Banco Nacional de Habitação (BNH). E, à medida que esses planos cresceram a demanda solvável por espaços para morar, sem que a oferta por serviços urbanos acompanhasse tal crescimento, tornou o preço do solo mais caro, frustrando os objetivos propostos inicialmente pelo banco. O resultado, portanto, dessa valorização dos terrenos, foi que a população mais carente não foi atendida afetivamente.

O mercado imobiliário capitalista, por vez, só teve a ganhar com o SFH, gerando uma estruturação de instituições financeiras privadas, que possibilitou tanto o financiamento da produção, como também, a construção dessas habitações. Tornando-se viável o mercado de habitação no período da Ditadura Militar que era voltada para o público que detinha poder de compra. A política habitacional brasileira continuava, portanto, a beneficiar as classes

capitalistas e deixar de lado a classe trabalhadora, já que o Estado permitia e subsidiava os setores do ramo da habitação com moldes estritamente capitalistas.

Segundo relata Eloy (2013), a criação do SFH foi motivado em 1964, para enfrentar o déficit habitacional crescente no período do regime militar, que estava na casa dos 8 milhões de unidades. O sistema estabelecia, portanto, como principal prioridade, a promoção das famílias mais carentes à moradia. E para as cidades terem esse sistema, precisariam possuir uma população superior a 50 mil habitantes ou com crescimento acima da média nacional e acelerado desenvolvimento industrial. De início, os recursos do sistema proviam das emissões de letras imobiliárias que eram emitidas com prazos de resgate acima de 2 anos e com reajustes semestral, mas também tinha recursos da União e das contribuições salariais.

Havia, portanto, falta de verba para que o SFH suprisse a meta estabelecida de acabar com o déficit de moradias no Brasil. Foi preciso criar e regulamentar novas fontes de recursos, e para isso, em 1966, foi regulamentada a poupança, que logo se tornou Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE e instituído o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS. Sendo assim, através dessas duas fontes o SFH passaria a captar recursos através de depósitos voluntários e compulsórios, para assim, em parceria com a estrutura organizacional de caráter nacional, ser capaz de explorar a produção de habitações em larga escala e o financiamento das mesmas.

(...) a poupança atravessou a década perdida e seguiu se consolidando. Sua manutenção, no cenário brasileiro, como importante ativo financeiro sugere que, apesar de inúmeras intervenções efetuadas entres meados dos anos 80 e 90, o esforço inicial feito pelo governo a partir de 1966 para sua consolidação como instrumento de captação de recursos logrou pleno êxito. Tanto, que parece fazer com que a opção pela poupança transcenda muitas vezes as decisões puramente racionais, que tendem a mover as decisões de investimento financeiro (...) (ELOY, 2013, p.17).

A poupança, portanto, se caracteriza perante as famílias brasileiras, em específico as de baixa renda, como *funding*<sup>1</sup> estratégico para os programas habitacionais. Isto devido a grande capacidade que a poupança possui para captar recursos com taxas abaixo do livre mercado, tornando assim possível o crédito habitacional à população de média e baixa renda.

O FGTS, por sua vez, seguiu a mesma importância para solidificar a construção e o financiamento de moradias no Brasil. Criado em 13 de setembro de 1966, pela Lei nº 5.107, estabelece o recolhimento de 8% mensalmente, efetuado por todos os trabalhadores que

---

<sup>1</sup> Significa obtenção de recursos. Disponível em: <http://jornaldeeconomia.sapo.ao/glossario-economico/?l=f>. Acesso em: 6 de nov.2014.

estejam no regime de trabalho firmado pela Consolidação de Leis do trabalho (CLT). Os depósitos nas contas vinculadas e individuais dos empregados constituem, dessa forma, um fundo contábil com caráter financeiro e privado. Este possui dois objetivos: o de garantir ao trabalhador uma reserva para uma eventual demissão sem justa causa; e o de fonte de recursos para o financiamento de habitações. Por ser um fundo de captação compulsória, o FGTS tem algumas restrições de saques, o que garante um curso inesgotável e um grande volume de capitalização de recursos com rentabilidade constante de 3% a.a., favorecendo desta forma, o uso dessa fonte de recursos para o financiamento habitacional proposto pelo SFH, conforme Eloy (2013).

## **2.1 Programas Habitacionais ao logo da Historia Brasileira**

Com a evolução do ramo imobiliário no país, as construções de casas irregulares continuavam a se expandir por todo território brasileiro, exceto Brasília. O Estado, como não assistia à classe pobre e à massa trabalhadora, deixava o crescimento desordenado acontecer. Para o governo, isso era uma forma para “suprir”, de certo modo, o objetivo principal dessas classes recém-chegada do campo, o direito à moradia barata. O BNH não teve um sucesso muito acentuando, tanto nos municípios como nos governos estaduais, devido a forte centralização dos recursos nas mãos do governo federal, desde 1964 até 1985, período do regime militar.

A partir da década de 1970, o BNH passou a financiar obras de infraestruturas urbanas, tais como: sistema de transporte, energia elétrica, pavimentação, saneamento básico, abastecimento de água, sistema de esgoto, dentre outros serviços ligados ao desenvolvimento urbano, que por sua vez, iniciou pelo saneamento básico, devido a pouca infraestrutura nos empreendimentos habitacionais do BNH voltada para as famílias baixa renda.

(...) por trás de todas as bem-intencionadas explicações, iremos encontrar outra lógica, aquela que caracteriza a prática do BNH. Sem dúvida a habitação no meio urbano implica em diversas e complexas obras complementares, e não apenas o edifício residencial. É verdade também que para viabilizar comercialmente os conjuntos habitacionais, construídos sempre a longas distâncias dos lugares urbanizados (devido à busca de terras “baratas”), era necessário criar as condições de moradia com a implantação de infraestrutura, mas a orientação que levou o BNH a investir em obras urbanas e mais tarde em grandes projetos nacionais de energia, transporte, exploração mineral, etc., não pode ser fundamentada na frágil argumentação acerca do conceito coletivo e não individual da habitação ou na condição deplorável do saneamento básico em nossas cidades (MARICATO, 1987, p.34).

Para dinamizar e regular os planos e as obras do BNH foi criado em 1971, o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA). Transferido assim, a responsabilidade e os recursos financeiros a esta agência. Entres as responsabilidades do PLANASA agora estavam as cobranças dos pagamentos dos imóveis, que entre 1969 e 1970 o índice de inadimplência estava em grande ascensão. O Banco Nacional de Habitação passa a funcionar, nesse mesmo ano de 1971, como banco de segunda linha e ganha o status de empresa pública, tendo a partir de então, mais condições para atuar em obras de infraestrutura urbanas, segundo Maricato (1987).

A partir de então, surge o interesse do mercado em construir imóveis em locais que já fossem beneficiados por infraestruturas urbanas (investimentos públicos), o que gerou uma crescente especulação imobiliária no país. Com esse interesse do setor da construção civil em aproveitar os locais já infraestruturados, causou também, uma maior diversificação dos programas do Banco Nacional de Habitação para financiar estas obras de urbanização. Maricato (1987) relata, por exemplo, que em 1973, foi criado o programa Fundos Regionais de Desenvolvimento Urbano; em 1974, foi a vez da implantação do Financiamento para Urbanização (FIMURB); Financiamento para Sistema Ferroviários de Transportes Urbanos de Passageiros (FETREN) e o Financiamento para Planejamento Urbano (FIPLAN). E em 1975, o Apoio ao Desenvolvimento de Polos Econômicos (PRODEPO). Porém, foram criados alguns programas, por volta de 1975, direcionados à habitação. Como o FINC – Financiamento para Urbanização de Conjuntos habitacionais, o FINEC – Financiamento para Equipamento Comunitário de Conjuntos Habitacionais e o PROFILURB – Financiamento de Lotes Urbanos.

O BNH foi subdividido em três tipos de investimentos: apoio aos conjuntos habitacionais (infraestrutura e equipamento complementar); obras urbanas propriamente desligadas aos conjuntos residenciais financiados pelo BNH (e até mesmo do uso residencial); obras de apoio a grandes projetos de abrangência inter-regional ou nacional. Conforme Maricato (1987), os investimentos públicos do banco iam desde implantações e complementação de habitações, a construções de Usinas em Tucuruí, onde foi investido 2.812.816 UPCs, e que incluía também a construção de aeroporto para aeronaves da categoria do Boeing 727.

Tendo como atribuição a implementação de moradias populares para as classes subalternas, o BNH acabou conduzindo para a função de financiador de grandes projetos de engenharia. A explicação para reorientação deve ser encontrada em parte na organização e poder das empreiteiras e suas associações, que conseguiram deslocar parte das funções do banco para o financiamento da infraestrutura urbana e grandes conjuntos habitacionais que demandavam serviços das empreiteiras. (...) a implementação dessas grandes obras, as “estranhas catedrais”, não deve ser entendida como um feito megalomaniaco de líderes políticos ambiciosos, ou um devaneio de uma ditadura perdida em sonhos especulares de um país potência. Trata-se mais, a nosso ver, da expressão própria do poder e dos interesses dos empreiteiros – organizados em aparelhos que elaboravam alguns desses projetos -, e de outros agentes, nas políticas de aparelho de Estado ditatorial, sendo essas grandes obras uma fonte de lucros e acumulação de capitais desses e de outros empresários (CAMPOS, 2012, p.493).

O BNH firmou-se com um forte agente de políticas públicas urbanas. Política esta, que foi traçada por grandes interesses de empresas do setor da construção, assim como por, empresas internacionais que forneciam equipamentos para transportes, saneamento, energia e outros. Maricato (1982) relata que o setor das edificações de construção civil, por sua vez, era composto por pequenas empresas, pouco desenvolvidas, e por outro lado, o setor de infraestruturas era formado por grandes empresas com bastante poder junto ao Estado.

A centralização dos recursos do BNH e o autoritarismo por parte dos políticos favoreceram as grandes empreiteiras nacionais do setor de construção pesada bem com, empresas internacionais que eram fornecedoras de equipamentos e *know-how*. Transformando esse setor da construção em verdadeiros oligopólios, conforme afirmação de Campos:

(...) A atuação maior ou menor das empresas de construção pesada no de construção leve e vice-versa é determinada pelo tamanho do mercado e margens de lucro auferidas em cada um deles, o que é proporcionado basicamente pelas políticas estatais. Assim, ao longo da ditadura, com as oportunidades proporcionadas pelo BNH, muitas empreiteiras, antes restrita às obras públicas, investiram em conjuntos habitacionais e edifícios em zonas urbanas, passando a figurar também nos sindicatos e associações específicos do setor. Edifícios públicos ou prédios comerciais e residenciais de grande porte ou alto padrão também era alvo de atuação das empresas de construção pesada (CAMPOS, 2012, p.255).

O Banco Nacional da Habitação volta-se para o programa de construção de moradias popular e ao objetivo de acabar com o déficit habitacional do Brasil com a criação do Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP) e do Sistema Financeiro de Habitação Popular (SIFHAP), ambos em 1973. Assim como, o SFH e o BNH tinham estímulos decorrentes do desenvolvimento do Brasil por estimular a indústria da construção civil e na geração de empregos diretos e indiretos, o PLANHAP e o SIFHAP também repetiria o mesmo discurso. Contudo, a criação do PLANHAP vai frustrar o plano de retomada do banco à habitação popular.

### 2.2.1 Companhias Habitacionais - COAHBs

A partir de 1976, aparecem de fato, os resultados no campo da habitação com a reativação das Companhias de Habitação (COHAB), criadas em 1971, mas estes resultados não foram satisfatórios, devido aos regulamentos impostos pelo BNH. Tais como atender às famílias com renda de 1 a 3 salários mínimos e com os limites de preços de vendas das habitações de 160 a 320 UPCs, como também, a supervalorização dos terrenos e da crescente especulação imobiliária no período, decorrente dos investimentos do próprio BNH na infraestrutura urbana.

O presidente da COHAB-SP no ano de 1974, Francisco Queluz, refere-se à dificuldade de construir dentro desses limites: 'Os terrenos valorizam-se incessantemente nos últimos anos, a COHAB não pode adquirir praticamente mais nenhum, com um mínimo de condição de aproveitamento, a menos de 20.000 cruzeiros o m<sup>2</sup>, e a construção mais simples e barata possível, com o mínimo de terraplenagem, custa pelo menos 600.000 cruzeiros o m<sup>2</sup>. E a esses custos devem ser agregados 4% para obras complementares indispensáveis, mais juros e taxas a serem pagos ao SFH que vão até 6% dos financiamentos contraídos e a taxa de 7% da própria COHAB. Por outro lado, é preciso considerar uma perda mínima de 40% do terreno de um conjunto com os arruamentos necessários' (MARICATO, 1987, p.44 apud A CONSTRUÇÃO DE SÃO PAULO, 1974, p.23).

Sendo assim, o preço final dessas moradias ficava acima do nível que o BNH determinava para a população de baixa renda. Somando-se as taxas e os juros pagos ao banco, o custo dos terrenos, o valor gasto com a construção das casas, a taxa de 7% da própria COHAB, e os custos das infraestruturas complementares, que deveria ser um gasto das prefeituras, tornava o preço do produto inacessível à população com renda de 1 a 3 salários mínimos. De início, esse não foi o único fracasso das COHABs.

As construções dos conjuntos sempre a grandes distâncias dos locais de trabalho dos moradores, dos locais de serviços e abastecimentos, a falta de políticas e planejamento das prefeituras para investir nas obras de complementações das habitações e construção de redes de serviços, como também a falta de fiscalização dos conjuntos habitacionais são algumas das fragilidades da política habitacional brasileira.

A inadimplência das COHAB deu origem a mais uma ineficiência do BNH, que obrigou o banco a entregar as dívidas aos agentes privados da SBPE, o qual não conseguiu resolver a situação e teve como solução a execução de 8 mil devedores. Esses agentes chegaram à conclusão de que só era possível resolver o problema da habitação para as famílias de baixa renda com o subsídio do governo.

Até o ano de 1974, já havia 9.000 mil moradias construídas da COHAB, mas somente 3.459 unidades tinham sido entregues. Das restantes, entre casas e apartamentos, foram paralisadas as obras e muitas já estavam deterioradas, devido ao abandono das obras e da má qualidade das construções. Segundo Maricato (1987), a inadimplência chegou a 90%, pelo fato de muitos dos moradores desses conjuntos habitacionais serem oriundos de favelas e cortiços, não estavam acostumados a pagar qualquer tipo de prestação. E para tornar mais grave a situação, além de muitas irresponsabilidades administrativas e do desperdício de recursos, o prefeito de São Paulo foi obrigado a aplicar recursos nas COHABs, experiências que fez a prefeitura ficar com um saldo devedor no BNH de aproximadamente 190 milhões de cruzeiros.

(...) No setor habitacional, as Companhias de Habitação (COHABs), que em sua origem também atuavam como agentes financeiros, captando recursos junto ao FGTS, passaram a atuar somente como agentes promotores. Muitas acabaram extintas ou incorporadas pelas secretarias municipais ou estaduais. Com a ausência do setor público, não apenas na área habitacional, mas também na de saneamento e infraestrutura, os níveis de contratações de empréstimos junto ao FGTS passaram a ficar situados muito abaixo das disponibilidades (ELOY, 2013, p.40).

O BNH e o SFH retraíram, portanto, o financiamento de habitação popular depois de tantas fragilidades. Torna-se agora a dar mais ênfase no financiamento de imóveis e obras de infraestruturas para privilegiar a população de maior poder aquisitivo. Ao fazer isso, o banco transformou a realidade das cidades brasileiras com o *boom* imobiliário. Modificando as paisagens urbanas com as construções verticalizadas nos grandes centros, e através das aberturas de vias, facilitou a formação de novos loteamentos que foram destinadas a um conjunto habitacional de alto nível.

Contudo, o banco tenta, no fim do ano de 1974, corrigir as fragilidades das construções direcionadas a faixa de renda baixa. Como mostra Maricato:

(...) foi instituído um subsídio aos mutuários do SFH, um benefício fiscal correspondente a 12 % das prestações no ano base, com Recursos do Tesouro Nacional. Em 1975, a utilização do FGTS para a poupança e/ ou amortização extraordinária da dívida da casa própria foi regulamentada. Essas medidas, destinada a fortalecer o mutuário, combinaram-se com outras medidas integrantes do PLANHAP que se destinava ao fortalecimento das COHABs e à diversificação dos programas chamados no jargão do BNH de programas de natureza social (...)(MARICATO, 1987, p.48).

O SFH ampliou as formas de atendimento do PLANHAP de 1 a 3 salários mínimos para as famílias de 1 a 5 SM, o limite de financiamento individual que era de 320 foi para 500

UPCs, e as taxa de juros de empréstimos do BNH para as COHABs também teve alterações, reduziu de 1 a 6% ao ano, sem juros para o financiamento de até 200 UPCs.

Nota-se que o SFH, ao tomar estas atitudes, deixa ainda mais claro a reorientação dos recursos do banco para as classes média e alta, tornando-se um agente dinamizador da economia nacional junto ao capital imobiliário nacional. Deixando de lado o seu objetivo principal que era o de reduzir o déficit habitacional do país com o estímulo da construção de moradias populares e financiamento de habitações direcionadas à população de baixa renda.

Sendo assim, o banco usa do fundo dos próprios trabalhadores assalariados – o FGTS para se tornar um grande instrumento de acumulação, ao desviar este capital para esfera da construção civil de moradias de alto valor agregado e infraestruturas para beneficiamento da população rica e valorização de terrenos.

Foram construídas 94.425 unidades de moradias das COHAB-SP até 1983, sendo que 84.000 tiveram o financiamento do BNH entre os anos de 1975 a 1978. Mostrando que independente das altas taxas de inadimplência e do uso dos recursos do banco para beneficiar classes sociais de alto poder aquisitivo, houve uma inegável ação do BNH em investir nas construções de moradias com padrão inferior ao do SBPE, particularmente nas companhias habitacionais e cooperativas.

Depois de tantos desequilíbrios e muitas fragilidades, o Banco Nacional de Habitação chega ao seu fim. O SFH não conseguia mais controlar tantas inadimplências, a população de baixa renda não aceitava mais ver o uso do fundo de garantia (FGTS) para financiar imóveis bem localizados e com infraestrutura adequada para benefício das classes médias e altas, alimentando assim, por sua vez, o setor da construção civil e a concentração de renda. Enquanto eles, os assalariados, mal conseguiam do BNH casas inacabadas, sem os serviços básicos adequados, transportes, infraestruturas e isolados de tudo e de todos – à margem da civilização, conforme Campos relata:

(...) Grandes conjuntos habitacionais como Vila Kennedy, Vila Aliança, Vila Esperança e Cidade de Deus foram feitas em regiões afastada dos centros sem serviços públicos, acesso a transporte, e até infraestrutura básica, como água, luz e esgoto. As moradias eram feitas de maneira uniformes e moradores da Vila Kennedy relataram que até as fechaduras das casas eram as mesmas, causando confusões entres os vizinhos. (...) O modelo de moradias se precarizou ainda mais, de modo que as cifras projetadas fossem alcançadas. Para implementação de grandes conjuntos habitacionais, foram adquiridos terrenos baratos, em regiões longínquas dos centros urbanos. Moradores de conjunto feito pelo BNH em Fazenda Botafogo, no Rio, se queixavam de que as casas tinham telhado de amianto, que retém calor e é material cancerígeno. As unidades tinham pé direito de 2,2 metros e tamanho de apenas 35 a 44 metros quadrados, sendo as paredes feitas sem reboco e com pintura diretamente no tijolo. Inexistiam equipamentos coletivos, como praças, escolas, creches e postos de saúde (CAMPOS, 2012, p. 491).

O então governo Sarney, ao incorporar o BNH à Caixa Econômica Federal tornou o problema do déficit habitacional do país uma questão institucional. A Caixa tem em sua natureza ser um banco comercial, e por esta razão busca estar sempre em equilíbrio financeiro e ter os devidos retornos de capital ao vender seus produtos. O que tornou difícil dinamizar os programas voltados para setores de baixa renda por necessitarem de maiores subsídios.

(...) após a extinção do BNH – 1987 – as companhias habitacionais (Cohab) financiaram 113.389 casas populares. ‘Durante o primeiro semestre de 1988, esse número caiu drasticamente para 30.646 unidades devido às mudanças da política habitacional a partir da Resolução 1464, de 26/02/88, do Conselho Monetário Nacional, e normas posteriores’. Sob a alegação da necessidade de controle das dívidas dos estados e municípios, essa resolução criou medidas restritivas ao acesso a crédito por parte das Cohab. Do mesmo modo, ao criar novas normas para se adaptar à citada resolução e a outras que lhe sucederam, a Caixa Econômica Federal terminou, na prática, não só por transferir à iniciativa privada os créditos para a habitação popular, como também diminuiu a capacidade dos estados em disciplinar a questão habitacional (AZEVEDO, 2007, p.17 *apud* CAIXA, 2000).

Conclui-se, portanto, que o BNH foi uma agência pública que servia de interesse à geração de serviços às empresas do ramo da construção civil, mas também foi o responsável pelas construções e financiamentos de muitas habitações, as quais, em sua maioria, altamente precárias e em muitos casos, inacabáveis. Além disso, empregava força de trabalho pouco qualificadas e servia como centralização de recursos. Embora fosse mais voltado para os empresários da construção imobiliária urbana, passou a ser, nos anos 1970, destinada à obra de infraestrutura e ampliação dos investimentos em moradia popular, atendendo dessa forma, aos propósitos de grandes empreiteiras da construção pesada e da classe média brasileira. Cabe ainda, salientar outro problema gerando pela extinção do banco, conforme análise feita por D’Amico (2011):

Essa situação provocou um movimento de “elitização” dos financiamentos imobiliários, uma vez que a maior parte dos recursos do FGTS foi utilizada para financiar as moradias das famílias com renda acima de cinco salários mínimos – até porque essa é a parcela da população que mais contribui com a alocação de recursos para o FGTS (...) (D’AMICO, 2011, p.44).

### **2.2.2 Programa Nacional de Mutirões e o fim do BNH**

Com o fim do banco habitacional, a CEF ficou encarregada de dar continuidade na tentativa de solucionar o problema habitacional do Brasil. Nesta perspectiva, durante o primeiro presidente civil da Nova República, pouca coisa mudou, porém, foram desenvolvidos outros programas de moradias às margens do SFH. Como por exemplo: Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, da Secretaria Especial de Ação Comunitária (Seac), Profilub, Promorar, João de Barros, Inocoop, Urbis e outros menos conhecidos. Vale ressaltar que o Programa Nacional de Mutirões foi o primeiro programa alternativo a ter um resultado quantitativo na história da política habitacional popular brasileira. Contudo, durou pouco tempo devido a deficiente fragilidade da instituição e chegou ao seu fim junto com o fim do mandato de Sarney.

No período do então presidente Fernando Collor de Melo, as políticas habitacionais não tiveram mudanças significativas, devido à primazia em combater a inflação que preocupava a todos no governo. Foi criado, em maio de 1990, o PAIH – Plano de Ação Imediata para a Habitação, que tinha como objetivo de caráter emergencial o financiamento em 180 dias, de cerca de 245 mil habitações, direcionadas às famílias com renda de até cinco salários mínimos e seriam financiadas com recursos do FGTS, com juros de 3,5 e 5,5% ao ano. A Caixa era o banco financiador e o responsável por implementar os programas por meios dos agentes promotores.

Contudo, segundo Azevedo, a avaliação do Paih foi negativa, o que era pra ser feito em 180 dias prolongou-se para 18 meses e o custo médio passou do estipulado inicialmente, o que era de 570 VRFs foi para cerca de 670 VRFs bem superior ao estabelecido e resultou na redução de 245 mil para 210 mil moradias.

Durante a administração Collor, não houve também nenhuma iniciativa para rediscutir em profundidade o SFH. Houve apenas “maquiagens” de efeitos e legalidade duvidosa como as contidas na Medida Provisória 294, de 31 de janeiro de 1991(...) modifica-se o reajuste das prestações, vinculadas ao Plano de Equivalência Salarial, supondo que o aumento real de salários semestrais deve ser maior que a remuneração da caderneta de poupança. (...). Procurava-se, com esta medida, diminuir através de artifício legal – contestado pelos mutuários e posteriormente derrubado pela justiça – o rombo histórico do Sistema Financeiro da Habitação (AZEVEDO, 2007, p.20).

Em 1992, com o *impeachment* de Collor, toma posse o vice presidente Itamar Franco, que também pouco fez para mudar a crise do SFH. Mas, com relação à política habitacional brasileira, houve algumas mudanças, em especial, para as famílias de baixa rendas, através dos programas Habitar Brasil, para municípios com mais de 50 mil habitantes e o Morar Município, destinado aos municípios de menor porte.

Todos os projetos destes programas deveriam ser executados em conjunto com organizações comunitárias e os beneficiados teriam que ser proprietário do terreno ou mesmo ter a posse. Isto porque as finalidades dos programas eram diversas, desde a construção das moradias, produção de lotes, urbanização de favelas, e outras melhorias habitacionais que fossem necessárias.

(...) os mencionados programas dependeram fundamentalmente de verbas orçamentárias ou de recursos provisórios (IPMF), o que os fragilizou institucionalmente. Tampouco se conseguiu avançar na formação de um Conselho federal, similar aos propostos para os governos estaduais e municipais (AZEVEDO, 2007, p.22).

Já com o governo de Fernando Henrique Cardoso, a política habitacional passa a ser incorporada à política urbana e à política de saneamento ambiental, e seriam administradas pela Secretaria de Política Urbana. As propostas do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, segundo Azevedo (2007), em relação à habitação popular foram a de apoiar programas geradores de tecnologia que possibilitassem a construção de moradias de qualidade e de menor custo, e também, privilegiar as formas associativas e cooperativas de produção de habitações e incentivar programas de assistências técnicas aos órgãos, entidades e organizações comunitárias de interesse social e comprometidas com soluções locais.

Os Programas de Crédito Direto ao Cidadão, conhecidos como Cred-Mac e Cred-Casa, que eram direcionados às famílias com até 8 salários mínimos de renda média, que atuavam no setor informal e não conseguiam atingir as regras do SFH, tinha por objetivo principal a oferta de crédito para materiais de construção, para a melhoria de moradias ou construção das casas.

No âmbito social, os programas que se destacaram foram: o Programa Habitar Brasil e o Pró-Moradia, voltados para estados e municípios, que por sua vez, eram financiados com recursos do FGTS e do Orçamento Geral da União. Tinham como principais objetivos a urbanização de áreas degradadas para fins habitacionais, a regularização fundiária e produção de lotes urbanizados. Segundo Azevedo (2007), o governo queria beneficiar 677.100 famílias e investir R\$ 5,2 bilhões, utilizando os recursos do fundo de garantia e da contrapartida de estados e municípios.

A partir da criação do Ministério das Cidades, pelo então presidente Luís Inácio Lula da Silva e liderado por Olívio Dutra e sua secretária executiva Ermínia Maricato, o Brasil teve de fato um grande avanço no âmbito da habitação, transportes e saneamento urbano. As ações e projetos do Ministério das Cidades estavam sempre interligados com outras esferas do governo e com a participação de diversos movimentos urbanos.

(...) Ressalte-se que a proposta do Ministério das Cidades apresenta desde o início do governo apoio de atores relevantes: possuía defensores nas burocracias estaduais (Associação Brasileira de Cohab; Fórum Nacional de Secretaria de Habitação) e em setores organizados da população civil (Fórum Nacional de Reforma Urbana, Movimento Nacional de Luta pela Moradia, Frente Nacional do Saneamento, movimentos voltados para transporte público urbano de passageiros, além de redes voltadas para equacionar a governança metropolitana)(AZEVEDO, 2007, p.33).

Os avanços da gestão de Olívio Dutra durante seu mandato que durou 30 meses foram diversos, segundo Azevedo os que mais se destacaram foram:

- A nova política nacional de habitação que reativa o Sistema Nacional de Habitação com uma nova estrutura e complementados pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) previstos na Lei Federal 11.124 de 16 de junho de 2005, as mudanças na área da habitação eram as seguintes:

a) ampliar os recursos financeiros para o mercado privado de moradias direcionadas às famílias de classe média e dar segurança jurídica. Para que não ocorresse disputa de recursos federais com as famílias de baixa renda, como ocorreu nos governos anteriores;

b) dar prioridade aos investimentos que estão sob gestão federal e nacional para as faixas de renda mais baixas. Devido ao fato de 92% do déficit habitacional estar situado nas famílias com renda abaixo de cinco salários mínimos, e assim, conter o crescimento das favelas e das ocupações urbanas ilegais.

- O aumento dos recursos geridos pelo governo federal, em 2003 e 2004, no valor de R\$ 10,7 bilhões, para assistir a 760 mil famílias, tanto para compra de moradias, construção,

reforma e até mesmo para urbanização de favelas. Dessa forma, com a ampliação dos recursos geridos pelo governo federal, ocorreu um fortalecimento da concentração de renda no país, devido a maior parte dos recursos eram direcionadas as famílias de renda acima de 5 salários mínimo. E assim o MCidades colocou em primeiro lugar os investimentos públicos subsidiados abaixo dessa faixa de renda, em que se encontrava 92% do déficit habitacional, conforme Azevedo(2007) relata em sua obra;

- Política do Saneamento Ambiental que unindo os Ministérios das Cidades, da Saúde, do Meio Ambiente e da Integração Nacional, aplicou R\$ 6,1 bilhões de reais em saneamento básico (água, esgoto, resíduos sólidos e drenagens) durante os anos de 2003 e 2004;

- Plano Diretor Participativo instituiu a obrigatoriedade dos municípios com mais de 20 mil habitantes a elaborar seus planos diretores até 2006;

- Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Olívio Dutra enfrentou muitos desafios para ter a participação da sociedade nas questões de desenvolvimento urbano, tanto pela dimensão do país como também pela diversidade regional.

Em suma, apesar das fragilidades enfrentadas pela Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, que se propõe envolver os três âmbitos de governo, com o pressuposto de uma relação federativa de cooperação – ainda longe de ser uma realidade -, o Ministério das Cidades, por sua atuação nos primeiros 30 meses da gestão de Olívio Dutra, não pode, de modo algum, ser qualificado de inoperante e pouco objetivo, como tentou caracterizá-lo parte da mídia e de setores aliados do próprio governo (AZEVEDO, 2007, p.36).

Nota-se, portanto, que o problema do déficit no Brasil é muito antigo. E para tentar solucionar este gargalo foram criados alguns tipos de políticas públicas. Conforme as informações acima levantadas sobre os programas habitacionais no decorrer da história do país, fica claro, que as promessas foram diversas no contexto habitacional brasileiro, mas não minimizou o problema estrutural causado pelo déficit de moradias. Contudo, na grande maioria, os governos dos estados e municípios beneficiaram mais as grandes empreiteiras e pequenas empresas do setor da construção civil. O governo usou de artifício, o déficit habitacional para enriquecer as construtoras e deixou desamparadas as famílias de classes sociais mais pobres, que tanto necessitavam de moradias dignas e bem localizadas. Embora, é relevante citar, que foi por causa do BNH e das políticas de desenvolvimento urbano que foram construídas diversas infraestruturas de transportes, serviços básicos (energia, água, esgoto), espaços públicos de lazer, aeroportos, hidroelétricas e dentre outras obras.

### 2.2.3 Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV<sup>2</sup>

No governo de Luís Inácio Lula da Silva foi possível observar um início de movimento mais consistentes voltados para o problema da habitação. Criado a Secretaria Nacional de Habitação no âmbito do Ministério das Cidades (MCidades), ele deu sequência ao “Projeto Moradia”, concebido antes da campanha eleitoral e resultado de um projeto político desenvolvido pelas administrações municipais do Partido dos Trabalhadores, como também pelos vastos debates realizado junto à sociedade civil (BONDUKI, 2009). O objetivo institucional proposto reforçava a ação estratégica das administrações locais, como também, a articulação institucional e financeira com outros níveis de governo, no âmbito do SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Os municípios para ser inserir no novo sistema, teriam de aderir à estrutura de fundos, conselhos e planos locais de Habitação de Interesse Social (HIS). Para ter a participação de forma democrática, e, sobretudo, para garantir a sua sustentabilidade e racionalidade na definição e implementação dos programas e projetos.

(...) a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social é de grande importância, uma vez que busca viabilizar o acesso à moradia para a população de menor renda através da concessão de benefícios e subsídios financeiros. Como parte do SNHIS, o Governo Lula lançou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), com o objetivo de mitigar a crise habitacional, entendida em sua nova formulação, como parte dos direitos dos cidadãos (SANTOS E DUARTE, 2011, p.14).

Segundo Eloy (2012), já no ano de 2000, após a sinalização da revitalização do SFH, aquecido em 2003 e, especialmente após 2005, com o crescimento real do crédito e da produção imobiliária gerou, entre 2003 e 2011, um acúmulo de crédito habitacional concedido no âmbito do SFH – SBPE e FGTS – que pulou de 6 milhões, em 2003, para R\$ 114,1 bilhões, em 2011, concedido desta forma, mais de 1 milhão de financiamento em 2011.

O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) foi criando para repasse de recursos a fundo perdido para estados e municípios. O que demonstrava a intenção do governo em projetar ações de médio e longo prazo, diante dos problemas de habitação, criando meios para a constituição das condições necessárias para alcançar seus objetivos.

---

<sup>2</sup> O PMCMV foi criado pela Medida Provisória 459/09, foi aprovada pelo então presidente do Senado Federal José Alencar. Passando então a vigorar como Lei Nº 11.977 de 7 de Julho de 2009. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/busca/?q=lei+11.977&x=11&y=14>.

Entre 2006 e 2009, foram alocados no FNHIS mais de 4,4 bilhões de reais, que beneficiou mais de 4.400 projetos (CARDOSO, 2011).

O governo Lula passa a aprovar recursos para o investimento habitacional por meio do FNHIS, e em 2007, lança o PAC - Plano de Aceleração do Crescimento. Para promover o crescimento econômico com investimentos em infraestrutura pública foram planejados investimentos em habitação e saneamento, contudo, no âmbito habitacional privilegia-se a urbanização das favelas com forte visibilidade política. Os investimentos habitacionais do PAC se distribuíram conforme mostra a figura 02 a seguir:

<b>Figura 02 – Distribuição do PAC Habitação por modalidade</b>			
<b>Habitação</b>	<b>Contratado - R\$ bilhões</b>		
	<b>Governo Federal</b>	<b>Contrapartida</b>	<b>Total</b>
Urbanização de favelas	6,7	2,2	8,9
Financiamento ao setor público 2007-2008	2,8	0,5	3,3
Financiamento ao setor público 2009-2010	0,6	0,1	0,7
Sub-total	10,1	2,8	12,9
FNHIS OGU 2007 – 2008	1,9	0,4	2,3
FNHIS OGU 2009 – 2010	1,3	0,3	1,6
Sub-total	3,2	0,7	3,9

Fonte: <http://www.brasil.gov.br/pac/relatorios/nacionais/10o-banlanco/parte-8>. Acesso em: nov. 2014.

Devido às consequências econômicas decorrente da crise internacional de 2008, decorrente da má fase do setor imobiliário americano, o governo brasileiro, ao sentir os reflexos dessa crise chegar ao Brasil, toma algumas medidas de políticas keynesianas para amenizar os efeitos internos e atender os setores que foram mais atingidos pela recessão e a sustentação dos investimentos públicos. Anunciando, no primeiro trimestre de 2009, um pacote anticíclico, que incluía o Programa Minha Casa Minha Vida para atender as famílias com renda mensal de até 10 salários mínimos, que se enquadravam nas Faixas I, II e III do PMCMV. Com esse “pacote” de investimentos lançado para a área de habitação, o governo brasileiro, tinha como principal objetivo estimular o setor da construção civil para gerar emprego rápido para os trabalhadores de baixa qualificação profissional, que foram os mais afetados pela conjuntura econômica da crise de 2008.

O PNHU é destinado às famílias com renda mensal de até dez salários mínimos, sendo que aquelas com renda de até seis salários mínimos têm direito aos subsídios habitacionais do PMCMV, cujo objetivo é complementar a capacidade financeira do proponente para o pagamento do imóvel ou assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das instituições financeiras e agentes financeiros do SFH. As famílias que recebem entre seis e dez salários mínimos têm direito a condições especiais de financiamento imobiliário com os recursos do FGTS (D'AMICO, 2011, p.45).

Com o programa, o governo passou então a aplicar subsídio direto proporcional à renda das famílias. Além disso, o programa deixa claro que através dos efeitos gerados pela indústria da construção civil visa impactar a economia gerando mais empregos, e também, aumentar o volume de crédito tanto para adquirir como para a produção das moradias, no mesmo instante, que reduz a taxa de juros com a criação do Fundo Garantidor de Habitação que ancora recursos para caso de inadimplência dos mutuários. Conforme Santos e Duarte (2011) o programa tinha como *slogan* “Moradia para as famílias, renda para os trabalhadores, desenvolvimento para o Brasil”. Esses três objetivos que compõe este slogan reflete a continuidade da abordagem tradicional da política habitacional, na qual dar efetividade a um direito humano básico e recepcionado pela Constituição da República como um dos direitos sociais continua a estar atrelada à geração de emprego e fortalecimento da cadeia produtiva da construção.

Segundo MCidades (2014), de 2009 até junho de 2014, o programa MCMV contratou a produção de 3,6 milhões de unidades com investimentos de R\$ 225 bilhões, sendo que 46% das famílias beneficiadas pertencia a chamada Faixa I – famílias com renda de até R\$ 1.600,00<sup>3</sup>. Já em 2013, os investimentos do PMCMV alimentaram cerca de 1,3 milhões de postos de trabalho diretos e indiretos no setor da construção civil, incluindo os empregos gerados nas construtoras, prestadores de serviços, comércio e indústria de materiais de construção.

Desde o lançamento do PMCMV, o FNHIS passou a empregar os seus recursos nas obras de urbanização de assentamentos precários e de desenvolvimento institucional, por orientação do Ministério da Cidade. Como também, em 2010, foi priorizada a alocação de recursos em obras integrantes dos projetos financiados com recursos do PAC. Mostrando o forte papel subsidiário do FNHIS nas deliberações de política habitacional.

---

<sup>3</sup>Aproximadamente 3 salários mínimos. Existe também a Faixa II que é para famílias de 3 a 6 salários mínimos e a Faixa III para famílias de 6 a 10 salários mínimos.

(...) em 2005, foi configurado o Sistema Nacional de Habitação, com dois subsistemas – o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Sistema de Mercado, definindo que Habitação de Interesse Social precisa ser viabilizada por meio de circuitos e instrumentos especiais que incluem o uso de subsídios. Foi criado, assim o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), primeiro Fundo a integrar o SFH, com recursos provenientes do Orçamento Geral da União (OGU) e do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social. O FNHIS passou, junto com o FGTS, a compor as fontes de recursos do SNHIS (ELOY, 2012, p.46).

A reformulação do projeto de política habitacional conduzida por uma lógica empresarial tem reflexos diferenciados para a construção do espaço urbano, assim como também, para a eficácia da política de habitação como meio para se reduzi as desigualdades sócio espaciais e o déficit habitacional.

Desde o ano de 2000, o SFH começou a dar sinais de revitalização, aquecendo a partir 2003 e, particularmente, após 2005, com fortes níveis de crescimento real de crédito e da produção imobiliária. Entre 2003 e 2011, o volume de crédito habitacional concedido no âmbito do SFH – SBPE e FGTS saltou de um patamar de R\$ 6 bilhões, no ano de 2003, para 114,1 bilhões, em 2011, tendo sido concedido mais de 1 milhão de financiamento em 2011 (ELOY, 2013, p.46).

Entre 2009 e 2015 foram fechados 1,7 milhão de contratos do programa Minha Casa Minha Vida, entregues 743 mil moradias e existem 957 mil em construção<sup>4</sup>. O PMCMV funciona por meio de concessão de financiamento a beneficiários organizados de forma associativa por entidade organizadora, com recursos provenientes do Orçamento Geral da União - OGU, depositados no Fundo de desenvolvimento Social – FDS e dos recursos do FGTS e da SBPE. Conta também com contrapartida complementar de estados, do distrito Federal e dos Municípios, por intermédio do aporte de recursos financeiros, bens e/ou serviços economicamente mensuráveis, necessários à composição do investimento a ser realizado.

(...) a revitalização do crédito habitacional é promovido pelas duas fontes originarias do SFH, que permanecem como pilares de sustentação do financiamento habitacional no Brasil. Ambas são sujeitas a regulação própria que direciona parcela de seus recursos para o financiamento habitacional em condições determinadas (ELOY, 2013, p.48).

Podem ser beneficiárias pessoas físicas com renda familiar bruta mensal de até R\$ 1.600,00, organizadas de forma associativa por uma Entidade Organizadora (cooperativas, associações, e demais entidades da sociedade civil, sem fins lucrativos) que esteja

---

<sup>4</sup> Reportagem da TV Record News em 6 jul.2015.

previamente habilitada pelo Ministério das Cidades. A Entidade Organizadora tem por finalidade a organização, apoio as famílias no desenvolvimento e execução dos projetos habitacionais, além de poder atuar como substituta temporária das famílias que serão beneficiadas com a moradia, caso contrate diretamente o financiamento. As famílias interessadas têm de estar com o cadastro atualizado no Cadastro Único - CADÚNICO e Cadastro Nacional de Mutuário. Devem ser priorizados, entre os beneficiários, mulheres chefes família, portadores de necessidades especiais, idosos e populações em vulnerabilidade social.

Nesta faixa de renda de até 1.600,00 reais as moradias oferecidas às famílias com os recursos da União chegam a subsidiar até 95% do imóvel, e 20%, são de contrapartida dos Governos estaduais, municipal ou poupança. Para as pessoas ter o benefício na Faixa I, as condicionalidades eram: apresentar documentos pessoais, está cadastrado no CADÚNICO – Cadastro Único e no Cadastro Nacional de Mutuário – os moradores pagam 10% da renda durante dez anos, com prestação mínima mensal de R\$ 50,00 corrigido pela TR. Sem passar por análise de crédito, sem entrada e sem pagamento durante a construção do imóvel. Já para a Faixa II e III, as famílias teriam que passar por uma análise de crédito, apresentar documentos pessoais, comprovar renda formal ou informal, verificar o Cadastro Nacional de Mutuário e passar por uma análise de risco feita pela Caixa Econômica Federal - os beneficiados nessas faixas podem optar por dar uma entrada, financiamento de até 100% do imóvel (com juros de 5%, 6% e 8,16% a.a mais a TR), quitar o imóvel em até 30 anos e fazer pagamento mínimo mensal durante a obra. Os subsídios do governo e do FGTS eram usados para financiar tanto a faixa I como as outras faixas. E as obras ficavam por conta de empresas do setor da construção civil contratadas pela Caixa.

O governo nomeou, portanto à CEF como agente operadora e gestor dos recursos disponíveis da União (FDS e FNHIS), e também como agente financiadora do SFH. Em que ela pode financiar a compra dos imóveis às famílias com a utilização dos recursos dos fundos FDS e FNHIS, ou financiar a construção dos empreendimentos às construtoras contratantes. Como existem agências da CEF em todo o Brasil, torna-se mais fácil o acesso aos recursos em conjunto com outros agentes financeiros (SFH), para as famílias em qualquer parte do país.

A construção do imóvel, portanto, segue os seguintes passos:

- O governo estadual ou municipal assina o termo de adesão com a Caixa Econômica Federal (CEF) e ela passa a receber proposta de aquisição de

terreno e produção de empreendimentos para análise junto com a documentação necessária;

- A partir dos cadastros existentes Estados e Municípios indicam à Caixa as famílias a serem beneficiadas, de acordo com os critérios de elegibilidade e seleção definidos pelo Programa;
- As construtoras, por sua vez, apresentam os projetos às superintendências regionais da Caixa, podendo fazer parceria com estados e municípios;
- Depois de uma análise simplificada, a Caixa contrata a operação, libera recursos conforme cronograma e acompanha a execução da obra;
- A execução das obras é realizada pela construtora contratada pela Caixa, que se responsabiliza pela entrega dos imóveis concluídos e legalizados;
- Após a conclusão da obra os imóveis são adquiridos pelas famílias beneficiadas diretamente na CEF.

Os requisitos para os empreendimentos, segundo o manual da CEF é de que os projetos de condomínios e loteamentos devem ter no mínimo as seguintes características:

- Inserção na malha urbana;
- Existência prévia de infraestrutura básica que permita as ligações domiciliares de abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica, vias de acesso e transportes públicos.
- Existência de infraestrutura para a coleta de lixo e drenagem urbana;
- Existência ou ampliação dos equipamentos e serviços relacionados à educação, saúde e lazer;
- Loteamentos: limite de 500 unidades habitacionais;
- Condomínios: limite de 250 unidades habitacionais quando os conjuntos forem realizados em loteamentos, que ainda não são servidos de infraestrutura, o valor de investimento pode compreender os custos com a infraestrutura externa aos lotes adquiridos.

Na cartilha<sup>5</sup> sobre o PMCMV apresentada pela CEF as construções das casas e/ou apartamentos devem seguir uma padronização exigida pela CEF:

As casas têm que ter:

- Área da unidade com 35 m<sup>2</sup>.

---

<sup>5</sup> Disponível em: <http://pt.slideshare.net/MarcosFSilva1/cartilha-completa-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 10 de nov. 2015.

- Área interna com 32 m<sup>2</sup>.
- Sala, cozinha, banheiro, 2 dormitórios, área externa com tanque.
- Cerâmica na cozinha e banheiro, cimentado no restante.
- Revestimento de alvenarias: azulejo 1,5m nas paredes hidráulicas e Box.
- Reboco interno e externo com pintura PVA no restante.
- Forro: laje de concreto forro de madeira ou PVC.
- Cobertura: Telha cerâmica.
- Esquadrias: janelas de ferro ou alumínio e portas de madeira.
- Pé-direito: 2,20m na cozinha e banheiro, 2,50 no restante.
- Instalações hidráulicas: número de pontos definido, medição independente.
- Instalações elétricas: número de pontos definido, especificação mínima de materiais.
- Aquecimento solar/térmico: instalação de Kit completo
- Passeio: 0,50m no perímetro da construção.

Os apartamentos têm que ter:

- Área da Unidade com 42m<sup>2</sup>.
- Área interna com 37m<sup>2</sup>.
- Sala, cozinha, área de serviço, banheiro, 2 dormitórios.
- Prédio: 4 pavimento, 16 apartamentos por bloco / ou 5 pavimentos e 20 apartamentos.
- Piso: cerâmica na cozinha e banheiro, cimentado no restante.
- Revestimento de alvenarias: azulejo 1,50m nas paredes hidráulicas e Box.
- Reboco interno e externo com pintura PVA no restante.
- Forro: laje de concreto.
- Cobertura: telha fibrocimento.
- Esquadrias: janelas de ferro ou alumínio e portas de madeira.
- Dimensões dos compartimentos: compatível com mobiliário mínimo.
- Pé-direito: 2,20m na cozinha e banheiro, 2,40m no restante.
- Instalações hidráulicas: número de pontos definido, medição independente.
- Instalações hidráulicas: número de pontos definido, especificação mínima de materiais.
- Aquecimento solar/térmico: instalação de kit completo.

- Passeio: 0.50m no perímetro da construção

Seguindo, portanto, os requisitos estabelecidos pela CEF, que determina que a construção dos empreendimentos habitacionais deva ser em áreas localizadas com infraestruturas básicas (cobertura de água e esgoto por domicílio), e que tenha serviços de saúde, educação, mobilidade e oferta de trabalho para os moradores beneficiados pelo programa. Entretanto, no cotidiano dos contratos da CEF com as construtoras, não acontecem exatamente como deveriam ser. Há empreendimentos que são entregues sem infraestruturas básicas, construídos em locais de difícil acesso dos centros urbanos, das escolas e postos de saúdes. Este fato favorece o crescimento veloz do incremento de moradias em locais com pouca infraestrutura urbana, integrado a falta de disponibilidade de equipamentos de infraestruturas básicas, e comprometendo assim, a qualidades destas habitações, visto que tais serviços públicos já são insuficientes para atender toda a população local.

Cabe ainda, relatar que ao criar o PMCMV o governo tenta solucionar um problema social da sociedade brasileira, e também, proporcionou um estímulo na economia do país. Desenvolvendo, logo após a crise financeira mundial que eclodiu em 2008, a economia da construção civil que emprega grande contingente de mão de obra de pouco qualificação e que tem grande significância para o PIB brasileiro. Conforme mostra a figura 03, elaborado com dados da coordenadora de projetos da construção da Fundação Getulio Vargas (FGV), Ana Maria Castelo 2014:

<b>Figura 03 - Geração de empregos Diretos e Indiretos após 5 anos do PMCMV</b>	
DIRETOS - (Nº de postos - mil)	1.222
INDIRETOS - (Nº de postos - mil)	1.644
TRIBUTAÇÃO (Diretos - bilhão)	17,8
TRIBUTAÇÃO (Indiretos - bilhão)	15,7

Elaboração própria - Fonte: FGV – 2014

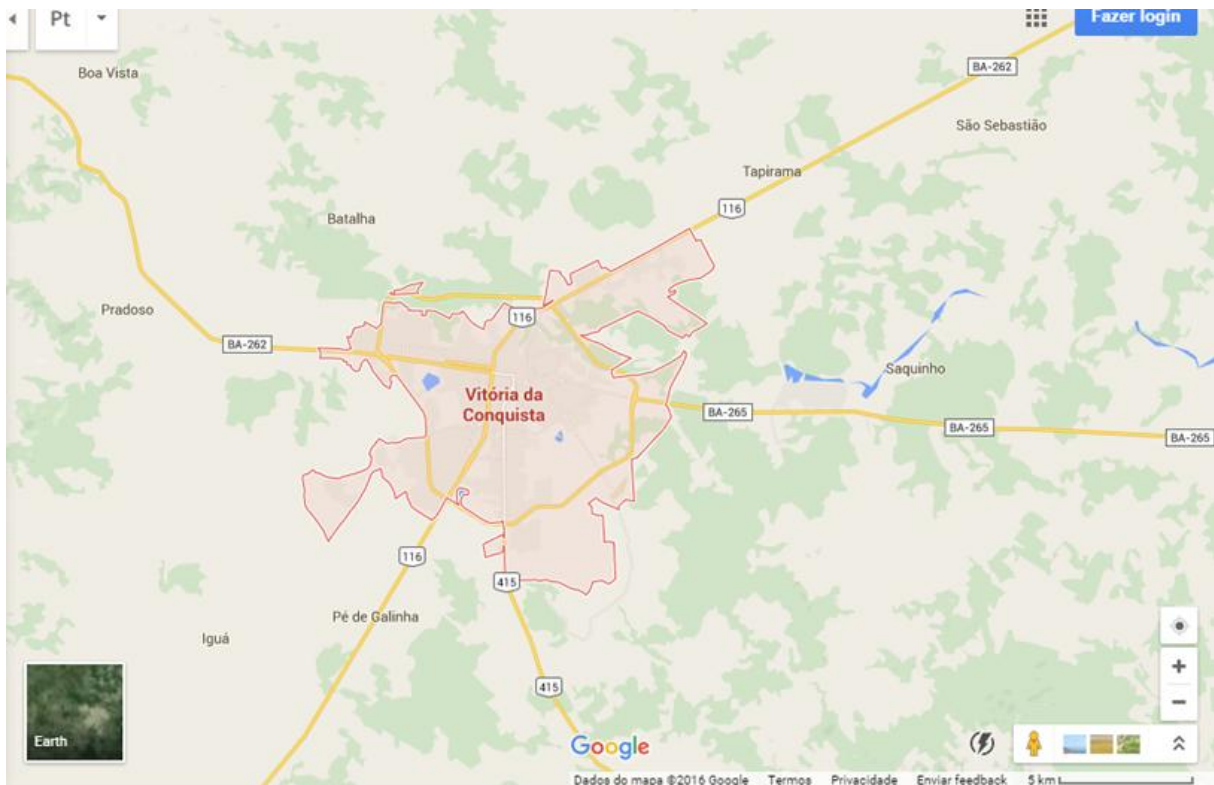
Segundo a professora da FGV o programa MCMV gerou mais de 1,2 milhão de empregos diretos e teve uma arrecadação tributária de mais de 17,8 bilhões direcionados exclusivamente na construção civil. Como também gerou um incremento de novas vagas de empregos indiretos e 15,7 bilhões de tributos gerados em outras atividades direcionadas aos empreendimentos do PMCMV.

Sendo assim, este trabalho aprofundará sua pesquisa no âmbito do PMCMV no capítulo seguinte, onde citarei o programa de habitação de Vitória da Conquista – Ba, que de antemão, pode-se notar o *boom* imobiliário que ocorreu desde a implantação do programa do Governo Federal no município da região sudoeste da Bahia. Atentando-se ao ponto principal deste estudo, que é o fator que leva os empresários a escolha dos terrenos para as construções desses empreendimentos sociais.

### 3 PMCMV NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA-BA

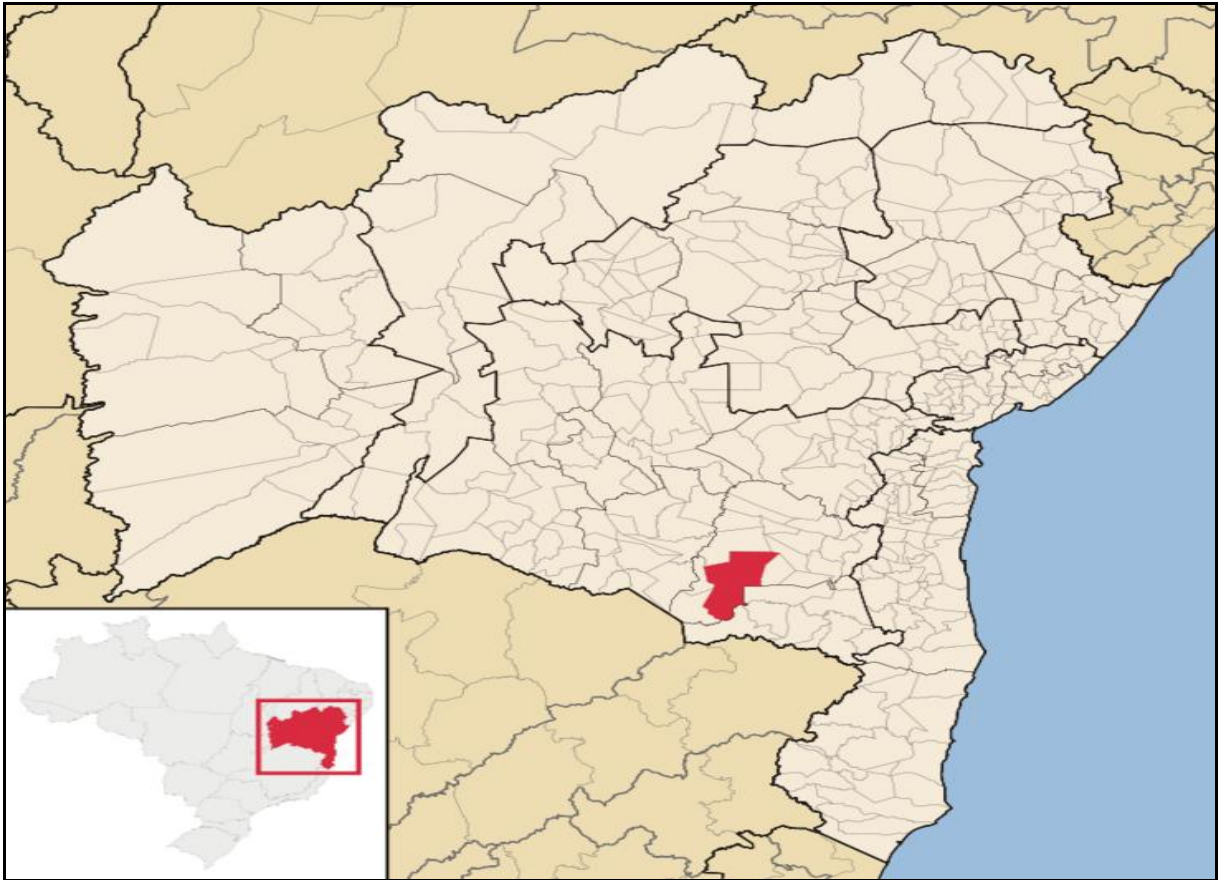
Vitória da Conquista é um município que faz parte do Estado da Bahia. Está localizada na Mesorregião do Centro-Sul baiano. É a terceira maior cidade do estado baiano com uma população de 343.230 habitantes, segundo o IBGE de 2015. Sua extensão territorial é de 3.204,257 Km<sup>2</sup> e tem uma altitude média de 923 metros acima do nível do mar.

**Figura 04 – Imagem territorial de Vitória da Conquista – BA.**



Fonte: Google Maps. Disponível em: <https://maps.google.com.br>.

**Figura 05 - Localização de Vitória da Conquista no mapa da Bahia.**



Fonte: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Vit%C3%B3ria\\_da\\_Conquista](https://pt.wikipedia.org/wiki/Vit%C3%B3ria_da_Conquista). Acesso em 5 de abr. 2016.

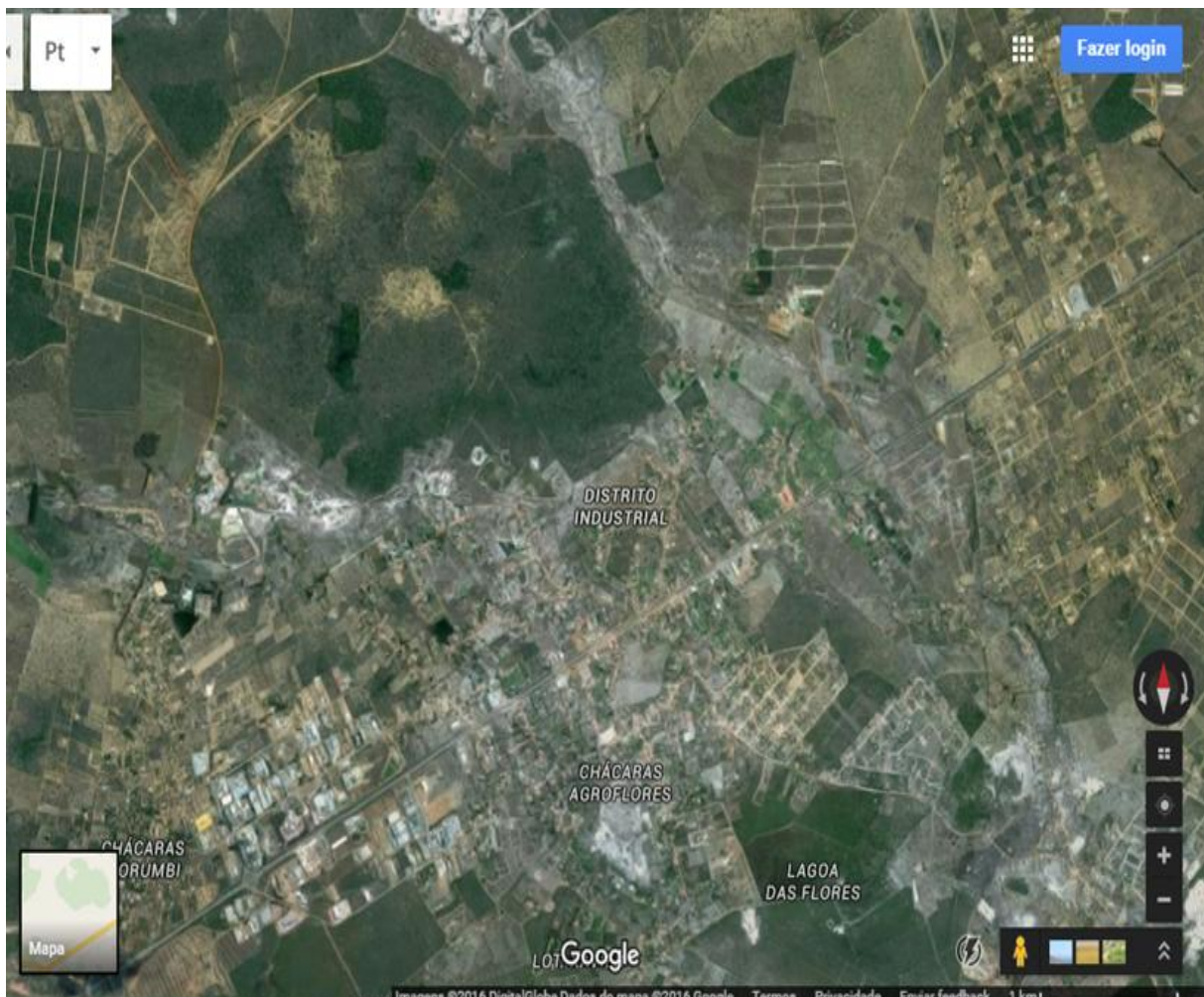
A “Joia do Sertão baiano”, como é conhecida por muitos, tem uma localização privilegiada com acesso a vários Estados e ao resto do país por meio da BR-116 (antiga Rio-Bahia). Tem um aeroporto para voos de navios de médio porte, e está sendo construído o novo aeroporto a 7,5 Km de distância do centro, que poderá receber voos nacionais e internacionais com aeronaves de grande porte. A cidade possui um comércio forte e expansivo que conta com serviços de grandes grupos, como: Carrefour (Atacadão), Walmart (Maxxi Atacado e Hiper Bompreço), Cencosud (GBarbosa) GPA (Assaí Atacadista) e varias lojas de Elétrons Domésticos, Calçados, Matérias para Construção e Concessionárias das marcas: Chevrolet, Jeep, Honda, Ford, Volkswagen, Fiat, Toyota, Mitsubishi, Nissan, Citroen, JAC Motors, KIA Motors e Volvo Caminhões. Na parte de lazer, os conquistenses tem o Shopping Conquista Sul e terá outro com a inauguração prevista para 2016, que é o “Boulevard Shopping Vitória da Conquista”, localizada na zona Leste da cidade.

A cidade Conquistense tem outro grande destaque no setor educacional, hoje Vitória da Conquista, possui varias faculdades particulares como: FAINOR, FTC, Faculdade Santo Agostino, Faculdade Maurício de Nassau, UNIP, UNOPAR, UNIT, UCSal e três

universidades públicas – a UFBA, UESB, e IFBA, consagrando a cidade como polo educacional de ensino superior do Estado da Bahia.

No Centro Industrial dos Imborés (figura 06) estão localizadas algumas indústrias de produtos de limpeza (ZAB), bebidas (Coca-Cola), alimentos (Café Maratá), móveis (Estofados Belo), de embalagens plásticas e derivados (Chiacchio e Turbos Kep), dentre outras. Outro destaque relevante na economia da cidade do sudoeste baiano é o setor da construção civil, que teve um grande crescimento com a implantação do PMCMV, que atraiu diversas empresas do seguimento para Vitória da Conquista e gerou um crescimento do nível de emprego e renda.

**Figura 06 - Centro Industrial dos Imborés.**



Fonte: Google Maps. Disponível em: <https://maps.google.com.br>.

A construção civil em Vitória da Conquista a partir do programa de habitação do governo Federal abriu muitas vagas de emprego e deu um dinamismo maior na economia conquistense. Segundo dados do Ministério do Trabalho – MTE em 2009 haviam 2.035

profissionais empregados formalmente no setor da construção civil em Vitória da Conquista, e a partir do PMCMV ocorreu uma expansão visível de novas vagas nesse setor que chegou em 2013, a 5.092 admissões. E tendo um declínio, também considerável, em 2014, devido à crise política e econômica que se agravou no país. Contudo, esse dinamismo na geração de emprego decorrente da implantação do Minha Casa Minha Vida totalizou entre 2009 a 2014 mais de 25 mil novos empregos no município baiano, conforme é demonstrado na figura 07.

<b>Figura - 07 Novos Postos De Emprego Formal Na Construção Civil</b>	
<b>ANO</b>	<b>QUANTIDADE</b>
2009	2.035
2010	4.688
2011	4.153
2012	5.861
2013	5.092
2014	3.924
<b>Total</b>	<b>25.753</b>

Elaboração própria - Fonte: MTE – RAIS, 2015.

É notório que o programa impactou consideravelmente a economia, contudo, resta saber se essas moradias destinadas à população de baixa renda são bem localizadas para facilitar a mobilidades dos moradores. Afinal, como afirmam Rolnik e Nakano (2009) uma “boa” política de geração de emprego e renda na construção civil não significa necessariamente uma “boa” política habitacional. É nesse contexto, que este trabalho, tentará identificar a potencialidades desse novo programa habitacional, em especial, na cidade de Vitória da Conquista-Ba, tendo ênfase maior sob a localização desses empreendimentos e da relevância considerada ou não sobre o planejamento urbano no município em estudo.

Segundo Pedrão, a urbanização das cidades define a função de mobilização de recursos humanos e físicos, de forma constante ou esporádica com diferentes intensidades. A industrialização da urbanização, por vez, gera a difusão de modos padronizados de produzir e de consumir, resultando em modelos urbanos de comportamento identificados com grupos de renda, perfis de uso de serviços e moradia (PEDRÃO, 2002).

“A industrialização das cidades é a grande divisão entre a forma e o funcionamento das cidades modernas e as antigas. A modernização das cidades industrializadas tem muito a ver com a predominância de soluções industriais para oferta de serviços de uso generalizado, restritos, entretanto, a certos grupos sociais, quase sempre identificados por renda. Prevaecem, portanto, os elementos econômicos de acesso, que compreendem diversos níveis de consumo, desde o consumo de alimentos básicos e moradia básica, até formas de consumo qualitativamente diferenciadas, tal como de educação e de saúde (...) (PEDRÃO, 2002, p.30).”

O Programa em estudo tem por objetivo atender às necessidades de habitação da população de baixa renda nas áreas urbanas, garantir o acesso à moradia digna com padrões mínimos de sustentabilidade, segurança e habitabilidade.

As moradias do programa habitacional são tipos de bens de consumo diferenciado dos outros bens produzidos no sistema capitalista, pelo fato, deste bem está diretamente atrelado a terra. Cada casa para ser construída, precisa de um pedaço de terra, contudo, não pode ser qualquer terra, tem que ser urbanizada. Com acesso a transportes, educação, saúde, lazer e principalmente saneamento básico, como os de água, esgoto e energia elétrica.

Hoje, a urbanização está acompanhada de uma concentração mais que proporcional de capital nos sistemas de prestação de serviços básicos, com os de água potável e drenagem, saneamento, coleta e tratamento de lixo, e transporte (...) (PEDRÃO, 2002, p.37).

Em Vitória da Conquista, assim como em todo o país, uma grande parcela da população miserável (baixa renda) mora excluída dos centros das cidades. Marginalizadas de todos e distantes de seus trabalhos, escolas, postos de saúde, e em muitas situações mora em bairros sem saneamento básico. O que faz aumentar consideravelmente a construções de “barracos” e da desigualdade social. Estes problemas acabam ocasionados, principalmente, pela valorização de áreas bem localizadas que já têm infraestruturas e urbanização. Conforme mostra Maricato:

É por esse motivo, pelo fato de que os pobres não cabem nas cidades, que os conjuntos habitacionais têm sido construídos em terras baratas a longas distâncias. Levar a cidade até eles resulta socialmente muito caro, mas essa lógica de extensão da cidade alimenta aquilo que ocupa o lugar central da desigualdade urbana: a valorização imobiliária e fundiária. Grandes fortunas no Brasil se fazem sobre a renda imobiliária que decorre de crescimento urbano, mas especialmente do investimento público sobre certas áreas da cidade. Já são milhares os livros e teses escritas sobre esse assunto, já temos base legal para fazer mudanças, mas não avançamos um milímetro no combate à desigualdade e à segregação nas cidades dominadas pelo capital imobiliário rentista e pelo patrimonialismo visceral enquanto as favelas continuam a explodir em crescimento e se adensam a taxas verdadeiramente assustadoras (Maricato, 2009, s/p).

A partir do Plano Diretor Municipal redefinido em 2001, pelo Estatuto da Cidade (lei 10.257/01) foi possível colocar instrumentos urbanísticos que permitem ampliar o acesso a terra bem localizada para a construção de moradia direcionada á famílias de baixa renda (BRASIL, 2010, p. 17). Dentre esses instrumentos que garante o acesso a terra os que mais se destacam são:

- Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS): que define regras para uso e ocupação do solo nas cidades e estabelecem áreas da cidade destinada para construção de moradia popular;
- Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC): que estabelece prazos de um ano e de dois – 1 ano após averbação da notificação de registro de imóveis no cartório para o proprietário apresentar o projeto à prefeitura, e 2 anos, para início das obras, contando a partir da aprovação do projeto.
- IPTU Progressivo no Tempo: aumento da alíquota do imposto, caso os prazos do PEUC não sejam cumpridos;
- Desapropriação com títulos da Dívida Pública: após os cinco anos da progressividade do IPTU. O PEUC, IPTU progressivo e desapropriação com títulos da dívida publica são utilizados de forma conjunta;
- Consórcio imobiliário.

O Plano Diretor (lei 1385/2006) de Vitória da Conquista tem como princípios, segundo o artigo 4º:

- Promoção da justiça social e a redução das desigualdades sociais;
- Inclusão social, compreendida como garantia de acesso a bens, serviços e políticas sociais a todos os munícipes, particularmente às crianças, aos idosos e aos portadores de necessidades especiais;
- Estímulo ao desenvolvimento socioeconômico em bases sustentáveis, contemplando a equidade social e a melhoria da qualidade de vida da população, bem como a valorização dos recursos naturais e culturais;
- Direito à cidade para todos, compreendendo o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer;
- Respeito às funções sociais da Cidade e à função social da propriedade;
- Prioridade ao transporte coletivo público, adaptando-o para utilização pelos portadores de necessidades especiais;

- Fortalecimento do papel regulador do setor público e valorização das suas funções de planejamento, articulação e controle;
- Participação da população nos processos de decisão, planejamento e gestão;
- Compreensão do Plano Diretor Urbano como parte de um processo de planejamento municipal permanente e contínuo, de caráter técnico e político, baseado na participação, negociação e cooperação;
- Visão estratégica de planejamento, respaldada num projeto de cidade, construído pela sociedade e caracterizada pela viabilidade e oportunidades das propostas.

O Plano Diretor é obrigatório para todos os municípios com mais de 20 mil habitantes. É um instrumento fundamental da política de desenvolvimento e de expansão urbana, segundo a Constituição de 1988. Contudo, ainda falta regularização do plano diretor, devido que muitos municípios ainda não implantaram os instrumentos urbanísticos citados pelo Estatuto da Cidade. Além disso, falta aos governantes dos municípios vontade de implantar esses instrumentos.

No PMCMV prioriza as cidades que adotam a desoneração tributária e também aquelas cidades que doarem terrenos bem localizados e em áreas já consolidadas. Que utilizem os princípios do Estatuto da Cidade. Porém, a realidade dos empreendimentos do programa em Vitória da Conquista é bem distante do que está no papel. As moradias estão sendo construídas de forma planejadas nos arredores da cidade e utilizando-se de espaços pequenos, o que priva aos moradores, conforto e comodidades em casas de 36m<sup>2</sup>.

Como os governantes dos municípios não têm dado uma devida atenção para a regularização do Plano Diretor, a população de pouca renda familiar acaba pagando o preço. As cidades continuam, portanto, inseridas na comercialização de terras, comprando terrenos com preços elevadíssimos para a construção de moradias populares. Devido à grande especulação imobiliária existente a partir da implantação do Programa Minha Casa Minha Vida. O custo do solo e o custo da burocracia (muito tempo para liberação de construção, de licenças dentro outros fatores) nas construções de empreendimentos torna o m<sup>2</sup> no Brasil mais caro. Conforme consulta de preços feitos com uma construtora renomada em Vitória da Conquista, o valor pago pelo metro quadrado dos empreendimentos direcionado às famílias de baixa renda, foi de R\$ 1000,00 em Junho de 2009, e de R\$ 1500,00 em Novembro de 2014, tendo assim, um aumento de preço de 50% sobre a demanda das famílias por bens imóveis.

PEDRÃO (2002) relata que o capital imobiliário é uma forma de capitalização intrínseco das cidades. Na qual as diferentes formas de capital se reproduzem, tomando por um curto período de tempo, formas de terrenos, espaços construídos, alugados, reformando, retendo terrenos sem uso e migrando de uma parte da cidade para outra. Nessa formação de capital há distinção entre ativos em imóveis e os ativos em infraestrutura, devido que a valorização dos imóveis depende da disponibilidade de infraestrutura, que por sua vez, a construção da mesma, tem justificativa em critérios públicos, já a de imóveis é por critérios privados.

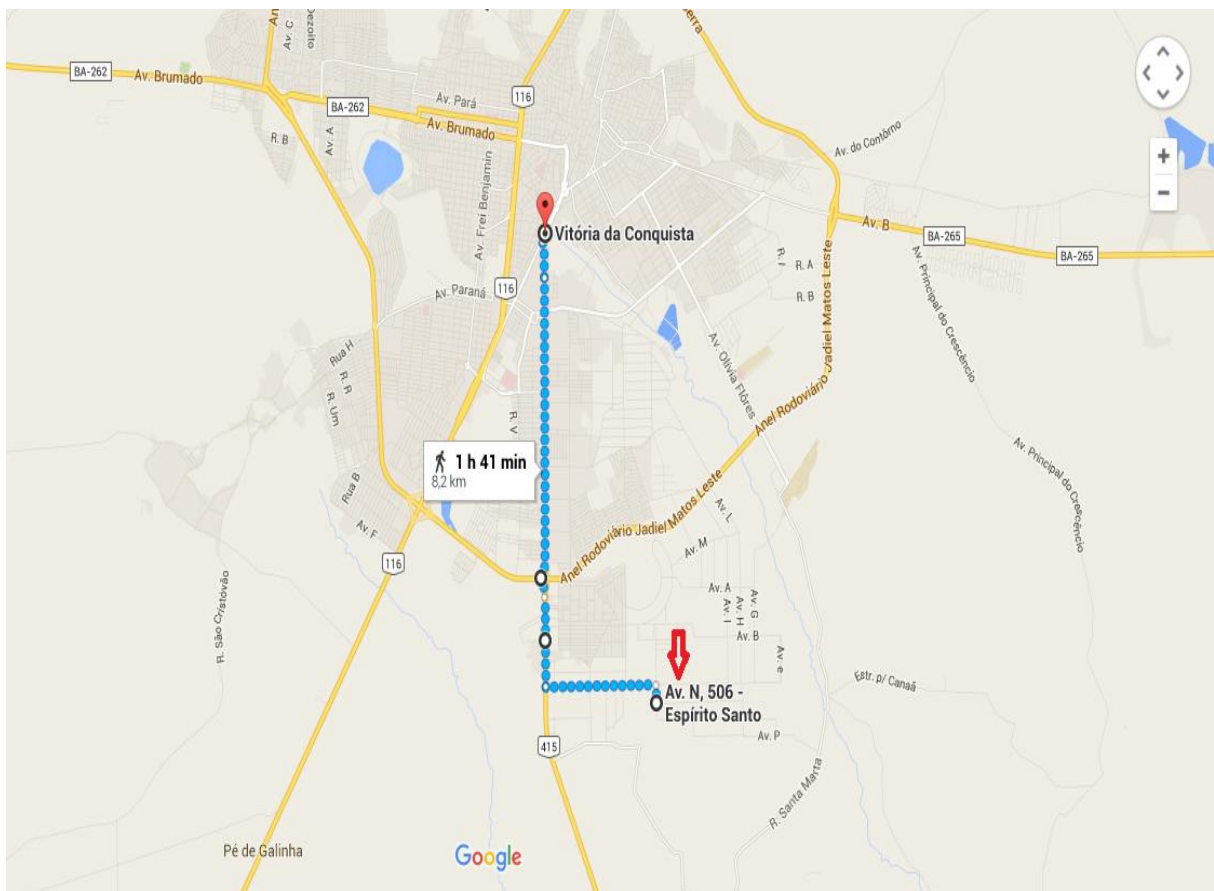
A estratégia das construtoras, portanto, é comprar terrenos na periferia do município para fugir dos altos preços dos terrenos bem localizados e/ou também utilizar métodos de construções mais baratas, a exemplos de lajes pré-moldadas, alvenaria estrutural, emprego de mão de obra não qualificada, má remuneração e como também, em alguns casos, situações de irregularidade trabalhistas.

A escolha da localização dos empreendimentos na primeira etapa do PMCMV deveria obedecer a critérios definidos pelo Governo Federal relativos à disponibilidade ou planejamento de implantação de infraestrutura. A construção de empreendimentos em áreas (...) bem localizadas, com boa acessibilidade de trabalho e equipamentos e serviços urbanos, depende da existência de terrenos em dimensões adequadas, da capacidade de negociação do construtor com o proprietário fundiário com vistas a apropriação de parte da renda fundiária e da concorrência com outros demandantes de terra. Tais condicionantes são mais restritivos para a iniciativa privada do que para o poder público, que possui as prerrogativas de desapropriação por interesse social e da aplicação de ação em pagamento, além dos instrumentos de política fundiária prevista no Estatuto da Cidade. Mas, o pacote estimula um tipo de urbanização e de captura dos fundos públicos que, por si só, torna mais difícil a aplicação desses instrumentos. Assim o pacote entrega nas mãos da iniciativa privada o protagonismo da provisão habitacional (CARDOSO, 2013, p.191).

Sendo assim, há uma troca de papéis, o que deveria ser obrigação do governo passa-se para as construtoras que aproveitam dessa posição para terem um “lucro imobiliário”, e também, um “lucro da construção”. Fica claro, portanto, que as empresas construtoras que decide qual serão a localizações dos empreendimentos do programa, pelo fato delas negociarem diretamente com os proprietários de terrenos, ou em alguns casos, as próprias construtoras serem dona dos terrenos. Contudo, os preços de mercado dos terrenos tiveram um aumento elevado logo após a implantação do programa em 2009, e por consequência dessa valorização, as moradias ficaram mais caras para as famílias de pouco poder aquisitivos, e cada vez mais distantes dos centros econômicos, dos locais de trabalhos, dos serviços básicos, logísticas de transportes, serviços de saúdes, educação e lazer.

A exemplo desses empreendimentos que foram construídos longe do centro de Vitória da Conquista podem ser citados: o Conjunto Habitacional Vila Bonita que fica no bairro Airton Sena, Residencial Jacarandá no bairro Senhorinha Cairo, Conjunto Residencial Bela Vista I e II, localizados no bairro Espírito Santo (Lot.Vila Elisa), e o Conj. Habitacional Europa Unida e Vivenda do Bosque no bairro Panorama, e dentre outros. Dentre esses conjuntos, o que fica mais distante é o Residencial Belo Vista I e II, que ficam a 8,2 Km de distância do centro da cidade. Como mostra a figura 08.

**Figura 08 - Residencial Bela Vista I e II.**



Fonte: Google Maps. Disponível em: <https://maps.google.com.br>.

### 3.1 Problemas Enfrentados Pelos Morados do PMCMV

Para conhecer as aflições das famílias que foram beneficiadas pelo Programa Minha Casa Minha Vida no município de Vitória da Conquista foi realizada uma entrevista com vinte moradores dos Conjuntos Jacarandá e Flamboyant, Jequitibá e Acácia e o Conjunto Ipê e Pau Brasil, que estão todos localizados no bairro Zabelê. A visita a estes conjuntos contou

com a participação da moradora Irene Rodrigues e de um graduado em Economia pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB, Tiago da Silva Paiva.

A entrevista foi de caráter simples e objetivo com apenas três perguntas para poder coletar informações a cerca dos problemas vivenciados pelos moradores do programa em estudo.

Esta entrevista teve o intuito de conferir os possíveis problemas dos moradores do PMCMV nesta localidade, sendo que alguns problemas referentes a estas moradias estão constantemente nos blogs e telejornais da cidade em estudo.

Analisado, portanto, que os moradores estão com diversos problemas decorrentes da localização dessas moradias. Como muitos relataram: “é tudo longe de tudo” e “falta tudo”.

Dentre as dificuldades descritas por muitos entrevistados os problemas com limpeza, saúde, transportes, educação, segurança, correios, acesso a escolas, supermercados, farmácias e lotéricas foram os mais citados pelos moradores desses conjuntos habitacionais do Minha Casa Minha Vida. Em relação a coletas dos lixos hoje é feita por carroceiros e que as pessoas ao coletar os lixos não tem o cuidado de pegar todos os resíduos das lixeiras, ou quando também, deixam cair das carroças e acabam ficando nas ruas. Antes essa coleta de lixo, segundo os moradores eram feitas pelo caminhão da limpeza pública - era duas vezes na semana, mas ficava tudo limpo. Porém, hoje as ruas ficam todas surjas tanto dentro do conjunto como também nos arredores, como mostram as figuras 09 e 10, com os registros fotográficos feitos durante a entrevista:

**Figura 09 - Lixos nos arredores dos Conjuntos PMCMV.**



Foto Elen Silva - Fonte: acervo pessoal – 2016.

**Figura 10 - Lixos dentro dos Conjuntos do PMCMV.**



Foto Elen Silva - Fonte: acervo pessoal – 2016.

Em relação à assistência a serviços de saúde os entrevistados reclamam que no bairro tem um único posto de saúde que está localizado no bairro Miro Cairo. O qual não funciona durante os dois períodos do dia, não tem médico suficiente para atender os moradores do Miro Cairo, e tão pouco os moradores dos seis conjuntos do MCMV do bairro Zabelê. Além disso, os moradores relataram que os médicos atendem os moradores com muita ignorância e com má vontade. E quando alguém necessita do serviço do SAMU (Serviço de Atendimento Móvel de Urgência) só é atendido se a Polícia Militar for escoltando a ambulância, devido à falta de segurança pública nessa localidade.

Segurança esta que cada morador antes pagava R\$ 15,00 para que uma empresa de segurança privada fizesse rondas nos conjuntos, contudo, como não havia a prestação de serviços por parte da empresa os moradores optaram por não pagar mais. Os moradores ainda citaram que é constante ter assaltos bares e nas mercearias do conjunto habitacional. Como também, já houve muitos assassinatos de moradores dentro dos conjuntos. Os quais são decorrentes de envolvimento com drogas ou roubo, segundo os moradores entrevistados.

Assim, como ocorre com o posto de saúde, acontece o mesmo com as escolas e creches. Existe uma escola municipal que não atende toda a demanda e uma única creche nas proximidades que ainda não foi inaugurada. As crianças para fazer o ensino médio tem que estudar em outros bairros, como alguns moradores informaram que seus filhos estudam no bairro Brasil, onde há escolas estaduais e municipais.

Já com relação aos transportes público a maioria das pessoas entrevistadas relatou que os ônibus demoram mais de uma hora para passar e só são apenas um ônibus de cada empresa que circula na cidade. Enquanto um está saído do bairro o outro estar no vindo do da UESB. Outra reclamação foi o não cumprimento dos horários que esses ônibus devem passar, uma moradora citou que já esperou até 2 horas e meia para embarcar no coletivo para ir ao trabalho. A demanda do bairro é tão grande que muitos moradores pegam Vans (transporte alternativo) já que os dois ônibus que atende o bairro não consegue suprir a necessidades dos moradores.

No caso do acesso aos serviços privados – como farmácias, supermercados, açougues, loterias, bancos, padarias e lazer os moradores falaram que esses serviços são os que eles mais precisam ter mais próximo de seus lares. Ele tem que ir aos Bairros Vila Serrana, Urbis 5, Brasil e/ou no centro da cidade para ter acesso a esses a esses tipos de serviços. Porém alguns moradores fizeram de seus imóveis um pequeno comércio – onde vende o básico: legumes, bolachas, arroz, feijão, macarrão, ovos e principalmente bebidas alcoólicas. Porém, os preços

são muito caros comparados aos preços de um grande supermercado de outros bairros já urbanizados. Já farmácia só existe uma no bairro Urbis 5. Assim, é com os serviços dos correios, os moradores não recebem nenhuma correspondência pelos correios, e quando necessitam de fazer algum serviço ofertado via correios se deslocam para outra localidade que tenha agência. Da mesma forma é com relação à lotérica e caixa eletrônicos de bancos. No quesito lazer esses moradores já não têm mais o parque infantil, pois este já está quebrado devido ao mau uso é também ao tipo de material feito (madeira) – que com o sol e as chuvas acabam deteriorando o único brinquedo infantil. A quadra de esporte desses conjuntos residenciais também já está com a tela de proteção em destruição, nesse caso pelo mau uso dos próprios moradores, conforme mostra a figura 11 abaixo:

**Figura 11 - Quadra Esportiva Conj. Ipê e Pau Brasil.**



Foto Elen Silva - Fonte: acervo pessoal – 2016.

Conforme observado durante as entrevista, não existe mais parque infantil, a praça que tem nos conjuntos é somente um terreno grande com alguns bancos e o mato e entulhos tomando conta aos poucos do terreno – que por sinal muitos moradores questionavam o porquê de um espaço grande dentro do conjunto que as empresa construtora diz ser uma praça de lazer sem ter nada além de um terreno vazio, como é possível observar na figura 12. Onde poderia ter equipamentos de atividade física para a comunidade se exercitar ou um posto policial e/ou de saúde. Já que o posto que existe não atende toda a população do Bairro Miro Cairo e Zabelê.

**Figura 12 - Praça do Conj. Jacarandá e Flamboyant.**



Foto Elen Silva - Fonte: acervo pessoal – 2016.

Além desses problemas decorrentes da localização dessas moradias os moradores entrevistados ainda convivem com constante a falta de água nas suas casas. Já chegaram a ficar sem água por mais de 10 dias – tendo que pedir água para beber a conhecidos em outros bairros. Eles reclamam que a Embasa fecha a água constantemente e mesmo ligando todos os dias para a empresa ligar o abastecimento ela demora em resolver o problema da falta de

água. Em reportagem feita pela TV Sudoeste no dia 15 de Março de 2016, os moradores do mesmo conjunto habitacional entrevistado anteriormente tornaram a reclamar da Embasa sobre a falta de abastecimento de água no bairro, desta vez ele já se passaram 7 dias sem água.

Ainda sim, esses moradores citaram que nos fins de semana há muitos som ligados, tanto de carros estacionados na frente dos bares, como também, de sons de TVs e rádios dos próprios vizinhos. Como as casas são construídas no modelo *Villages*, em que um bloco possuem 6 casas uma ao lado da outra os som de uma casa é fácil de ouvir na outra ao lado. Outro problema é o abuso da velocidade de veículos, em especial de motocicletas. As mães, preocupadas com a segurança de seus filhos têm deixados seus filhos dentro de casa, para não irem brincar na rua ou no que restou do parque infantil – elas temem que sejam atropelados. Os motociclistas passam em alta velocidade dentro do conjunto residencial, segundo os moradores e como mostra a foto abaixo, foram colocados quebra-molas feito de terras para tentar reduzir a velocidades desses vândalos, que geralmente, não residem no conjunto e passam ali para vender drogas.

**Figura 13 - Lombada/Quebra- molas.**



Foto Elen Silva - Fonte: acervo pessoal – 2016.

### **3.2 Critérios de escolhas dos terrenos para implantação do programa e mobilidade urbana**

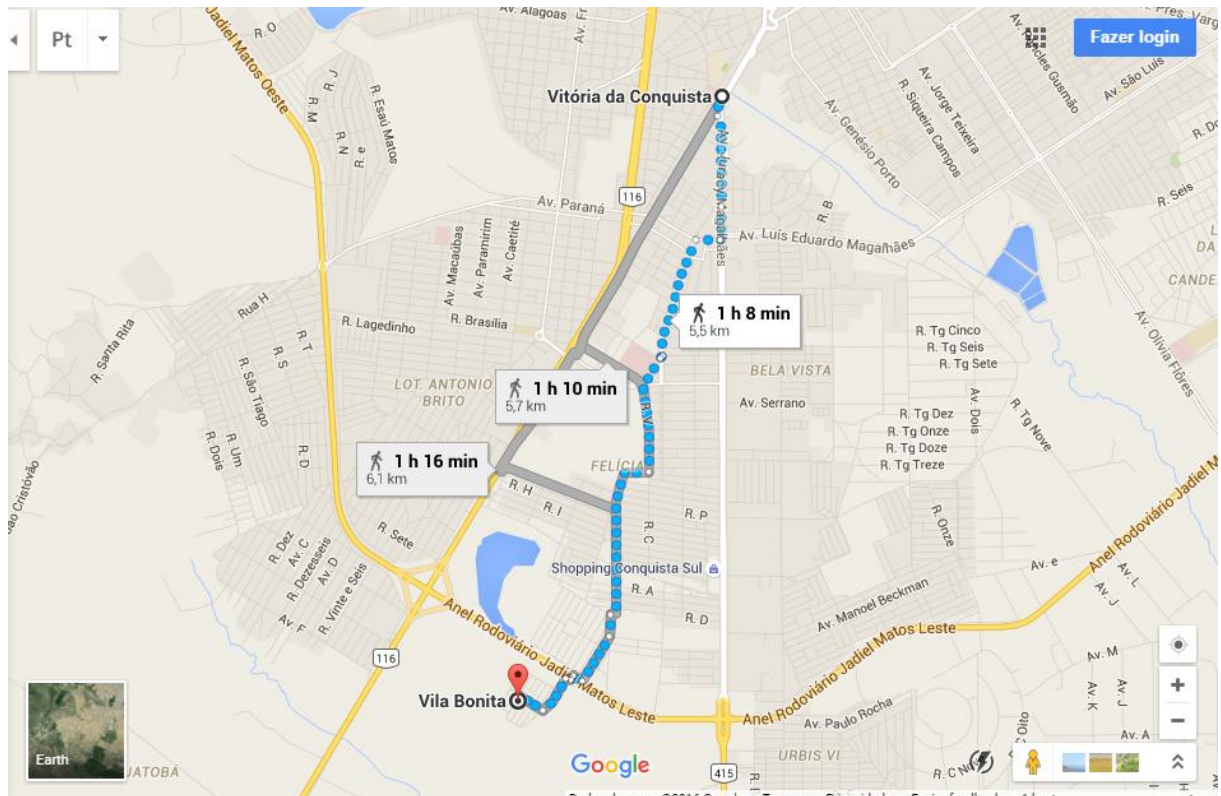
Conforme informações da CEF, do município em estudo, são feitas análise específicas dos possíveis terrenos para construir as residências populares. Que levam em considerações a instalações de água e energia elétrica, características topográficas e infraestruturas que der acesso aos serviços de utilidades públicas. Contudo, os conjuntos habitacionais implantados em Vitória da Conquista foram na sua grande maioria, construídos em áreas afastadas do centro da cidade, às margens do anel rodoviário, que é passagem constante de veículos de pequeno e grande porte, como também, essas moradias ficam de difícil acesso aos equipamentos públicos e privados - como escolas, supermercados, postos de saúde, posto da polícia Militar, farmácia, e outros serviços básicos de utilidade públicas e/ou que toda cidadão precisa ter acesso para viver com o mínimo de conforto e comodidade.

Como já foi citado anteriormente no capítulo 2, quem fica responsável pelas escolhas dos terrenos, na realidade são as construtoras e não a Caixa Econômica Federal, e pelo crescente especulação de imobiliária que passou a ter em Conquista depois do programa os terrenos bem localizados e com infraestruturas ficou muito caro, o que contribuiu de certa forma, para as empreiteiras comprar terrenos distantes e sem urbanização para construir as moradias do PMCMV faixa 1, que são direcionados para as famílias de baixa renda.

Os moradores da faixa I do programa MCMV convivem simplesmente com o direito de ter onde morar, com a utilização de serviços de energia elétrica, água encanadas nas suas casas, esgotamento sanitário e as outras necessidades de acesso ao trabalho. Cultura e vida social a CAIXA não se compromete a oferecer a estes moradores, pois estes serviços estão fora do programa.

A falta de mobilidade urbana e segurança é nítida nesses conjuntos do PMCMV. No Conjunto Vila Sul e Vila Bonita – localizado no Bairro Airton Senna que fica a 6,1 Km (a pé) do centro de Vitória da Conquista, por exemplo, foi observado que as pessoas que lá residem, tem dificuldades com transportes para irem ao trabalho e levar seus filhos às escolas, distantes do centro da cidade e das escolas. Faltam de seguranças públicas e principalmente, acessibilidade para atravessar o Anel Rodoviário que separa o conjunto residencial das áreas urbanas da cidade. Assim como pode ser visto na figura 14.

**Figura 14 - Residencial Vila Bonita e Vilas Sul.**



Fonte: Google Maps. Disponível em: <https://maps.google.com.br>.

Outro problema observado nesses empreendimentos da faixa I, é que aparentemente devido à especulação imobiliária gerada após implantação do programa no município, as empresas construtoras construíram os conjuntos ou muito próximo do Anel Rodoviário Jádriel Matos, como é o caso do Residencial Campo Verde ou depois do Anel, a exemplos dos conjuntos residências: Vila Bonita, Vila Sul, Bela Vista I e II, Margarida, Jacarandá, Flamboyant, Jequitibá, Acácia, Ipê, Pau Brasil, como pode ser visto na figura 15. É nítido que os moradores beneficiados da Faixa I do programa não têm acesso fácil e seguro aos serviços de estrutura pública e serviços privados, e ainda, mobilidade para ir trabalhar, levar seus filhos a escola, ir a um hospital ou a uma farmácia, por exemplo.



#### 4. CONCLUSÃO

Tendo em vista os resultados revelados neste trabalho, pode-se considerar que o objetivo geral de apontar os critérios para as escolhas das localizações, e ainda, revelar os problemas gerados pelas construções de moradias do programa Minha Casa Minha Vida, em terrenos periféricos no município de Vitória da Conquista - BA foram alcançados.

A partir dos problemas expostos, percebeu-se que o programa de habitação do governo federal gerou uma expansão do número de vagas de empregos no setor da construção civil, logo após sua implantação. Assim como, uma queda considerável no déficit habitacional. Porém, os locais que foram escolhidos para construir os conjuntos habitacionais do PMCMV, foram em terrenos muitos periféricos, e bem distante da malha urbana de Vitória da Conquista. O que ocasionou aos moradores diversos problemas de acesso a serviços privados e de utilidade pública. Dessa forma, confirma-se a hipótese inicialmente exposta no trabalho. Uma vez que, a maiorias dos conjuntos direcionados as famílias da Faixa I, do programa em questão, são na sua grande maioria longe do centro urbano de Vitória da Conquista.

O Minha Casa Minha Vida é um programa do governo federal de redistribuição de renda que foi implantado em 2009, com objetivo de construir novas unidades habitacionais para diminuir o déficit de moradias estimado em 6 milhões de residências em todo o país. Foi regulamentado pelo Presidente Lula somente em 2009, mas já fazia parte do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento lançado em 2007.

Quando foi implantado em junho de 2009, o programa subdividia em 3 Faixas de renda – Faixa I para as famílias que recebiam de 0 a 3 salários mínimos, Faixa II - acima de 3 e até 6 salários mínimos e a FAIXA III acima 6 até 10 salários(SMs).

Para que os resultados estabelecidos nesta monografia fossem obtidos, estabeleceu-se como principal referencial teórico Fernando Pedrão. E a metodologia do trabalho ficou estruturada em três capítulos, seguindo de uma conclusão.

Na introdução tem-se o primeiro capítulo, tendo abordado o tema, o objetivo geral e os específicos, justificativa, problemáticas escolhidas, os principais referenciais teóricos, como ainda, os conceitos de grande relevância para dar o embasamento e a estruturação adequada para organização deste trabalho de conclusão de curso.

No segundo capítulo, abordou-se o contexto histórico dos diversos tipos de políticas públicas na conjuntura habitacional ocorrida no país a partir de 1940. Norteou-se ainda neste capítulo, que a formação não planejada das cidades brasileiras se deu pelos processos do êxodo rural, bem como, pelo processo de industrialização a partir da introdução de indústrias

têxtil e das siderurgias. Que favoreceram tanto no desenvolvimento econômico, populacional, e ainda, no surgimento de favelas e guetos em todo o território do país.

Observou-se que depois da implantação do Sistema Financeiro da Habitação e da criação do Banco Nacional de Habitação, através das políticas públicas, o Brasil começa a passar por grandes transformações de infraestruturas e desenvolvimento urbanístico. O BNH passará então, a financiar desde as construções de moradias populares a grandes obras de estruturas publicas. Até seus recursos se concentrarem nas mãos de políticos autoritaristas para enriquecer as grandes construtoras e 1982.

Mesmo assim, com os recursos do Banco sendo usado em grandes obras surgem as Coahbs – Companhias de Habitação que vai ser o divisor de águas para a construção de residências populares. A partir da extinção do BNH a Caixa Econômica Federal tornou-se o banco financiador e o responsável pelas implementações dos futuros programas de habitação popular. Daí então, conforme o déficit de moradia ia crescendo os governos passaram a incentivar a criação de novos programas e/ou projetos de construção de moradias subsidiadas pela União e pelo Fundo de Garantia dos Trabalhadores – FGTS. É então a partir de 2009 com a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida, no governo de Lula que o país passa a ter novamente um salto expressivo no setor da construção civil, e na geração de emprego com o investimento em construções de moradia popular.

Já no terceiro capítulo, desenvolveu-se ainda no contexto habitacional, uma análise sob o Minha Casa Minha Vida no município de Vitória da Conquista-BA. Cidade baiana que está em crescente desenvolvimento da industrialização urbana. Que segundo a teoria de Fernando Pedrão em sua obra A economia Urbana - a “industrialização das cidades é a grande divisão entre a forma e o funcionamento das cidades modernas e as antigas” e devem ser acompanhadas na mesma proporção de capital nos serviços de saúde, serviços básicos e transportes.

Abordou-se ainda, a questão das localizações desses conjuntos fora das infraestruturas urbana na cidade em estudo. Bem como dos problemas de acesso a serviços básicos de utilidade pública, saúde, lazer, segurança, educação, transportes, e serviços ofertados por empresas privadas (supermercados, farmácias, bancos, correios e dentre outros). Problemas que foram levantados através das informações obtidas pelas entrevistas aos moradores de alguns conjuntos habitacionais de Vitória da Conquista. Em que se observou a semelhanças dos conjuntos nas suas localizações muito próximas ao Anel Rodoviário e/ou após o Anel. Dificultando assim, o acesso dos moradores ao centro da cidade, a falta de mobilidade urbana, a serviços de saúde, educação, coleta de lixo e serviços de supermercados, farmácias, padarias, bancos e entre outros ofertados por setores privados.

Mesmo assim, ainda foram abrangidos os benefícios econômicos e sociais que o programa desenvolveu na cidade do Sudoeste Baiano. Bem como, a valorização dos terrenos bem localizados e dentro da malha urbana e o relevante crescimento dos postos de empregos, que gerou mais de 25 mil novas vagas de trabalho no setor da construção civil durante os cinco primeiros anos após a implantação do programa em 2009.

Dessa forma, a hipótese levantada nesta investigação foi evidenciada, ao analisar através das informações obtidas que de fato as moradias são mal localizadas, baixa qualidade estrutural, pouco espaço físico, não tem segurança, e apresentou-se como uma forma de segregação espacial dessa classe social. Contudo, os moradores sentem-se gratos por ter onde morar, independente da distância em que foram forçados a residirem e do mínimo de conforto que eles possuem nessas moradias de 32m<sup>2</sup>.

Nota-se, portanto, que existem muitos gargalos a serem solucionados para que o programa do governo federal tenha sucesso e respaldo dos cidadãos que os adquiriram. A mobilidade das pessoas é uma questão atual e que deve ser levada em conta na escolha da localização dessas habitações. O simples fato de construir casas populares em qualquer terreno periférico não quer dizer que o governo estar assegurando o direito à moradia dessas pessoas, mas sim, um meio de segregação espacial. Sendo assim, o programa MCMV está deixando muito a desejar, tanto no âmbito social, como econômico. E assim, fica cada vez mais nítido a falta de políticas públicas de inserção desses moradores na malha urbana de Vitória da Conquista.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, Sérgio. Desafio da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências. IN: CARDOSO, Adauto L. (Org). **Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras**. Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre. Coleção Habitare, 2007. Disponível em: <[http://habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/colecao7/livro\\_completo.pdf](http://habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/colecao7/livro_completo.pdf)>. Acesso em: 10 abr. 2015.

BRASIL, **Constituição (1988)**. art. 182, parag. 1º. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 14 dez. 2014.

BRASIL, Ministério das Cidades. Secretária Nacional de Habitação. **Como Produzir Moradia bem Localizada com os Recursos do MCMV**. Brasília, 2010. Disponível em: <[http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq\\_urbanismo/disciplinas/aup0535/index.html](http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0535/index.html)>. Acesso em: 09 dez. 2014.

BRASIL. Ministério das Cidades/SNF/IPEA. **Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida**. Editado por Fernando Gracia de Freitas e Érica Negreiros de Camargo – Brasília, 2014. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/imagens/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/capacitacao/publicacoes/Pesquisa\\_de\\_satisfacao\\_dos\\_beneficiarios\\_do\\_PMCMV.pdf](http://www.cidades.gov.br/imagens/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/capacitacao/publicacoes/Pesquisa_de_satisfacao_dos_beneficiarios_do_PMCMV.pdf)>. Acesso em: 27 set. 2015.

BONDUKI, Nabil. Do “Projeto Moradia” ao Programa “Minha Casa, Minha Vida”. **Revista Teoria e Debate**. p.8 – 14, 01 maio 2009. Disponível em: <http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida?page=0,1>>. Acesso em: 06 dez. 2014.

CARDOSO, Adauto L.(Org.). **Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais**. Adauto Lucio Cardoso (org.). Rio de Janeiro: Editora Letra Capital, 2013, p.191. Disponível em:<[http://observatoriodasmetrololes.net/new/imagens/.../mcmv\\_adauto2013](http://observatoriodasmetrololes.net/new/imagens/.../mcmv_adauto2013)>. Acesso em: 6 nov. 2014.

CARDOSO, Adauto L.; ARAGÃO, Thêmis A.; ARAUJO, F.S. **XIV Encontro Nacional da Anpur. Maio de 2011 – Rio de Janeiro – RJ**. Habitação de interesse social: Política ou Mercado? Reflexo sobre a construção do espaço metropolitano. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrololes.net/download/adauto\\_cardoso.pdf](http://www.observatoriodasmetrololes.net/download/adauto_cardoso.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2014.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. **A ditadura dos empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro de 1964-1985**. Niterói: UFF, 2012. Disponível em: <<http://www.historia.uff.br/stricto/td/1370.pdf>>. Acessado em: 3 set. 2015.

D’AMICO, Fabiano. **O programa Minha Casa, Minha Vida e a Caixa Econômica Federal**. Curitiba, 2011. Disponível em: <[www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201109261251530.LivroCAIXA\\_T\\_0\\_033.pdf](http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201109261251530.LivroCAIXA_T_0_033.pdf)>. Acesso em: 6 dez. 2015.

ELOY, Claudia Magalhães. **O papel do Sistema Financeiro da Habitação diante do desafio de universalizar o acesso à moradia digna do Brasil**. São Paulo, 2013. Disponível

em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-14082013-111122/PT-br.php>>. Acesso em: 08 set. 2015.

MARICATO, Ermínia. O “Minha Casa” é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. **Carta Maior**. 27/05/2009. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-Minha-Casa-e-um-avanco-mas-segregacao-urbana-fica-intocada/4/15160->>. Acesso em: 23 nov. 2014.

MARICATO, Ermínia. **A política habitacional no regime militar**. Petrópolis: Editora Vozes, 1987.

MARICATO, Ermínia. Autoconstrução, a Arquitetura Possível. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. 2ª Edição. São Paulo: Editora Alfa - Omega, 1982.

PEDRÃO, Fernando. **A economia urbana**. Ilhéus: Editora Editus, 2002.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do Pacote Habitacional in: **LE NONDE Diplomatique** Brasil. Edição: 05 de março de 2009. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=461>>. Acesso em: 8 nov. 2014.

SINGER, Paul. O Uso do Solo Urbano na Economia Capitalista. IN: MARICATO, Ermínia (Org). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. 2ª Edição. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982.

SANTOS, Angela Moulin S. P.; DUARTE, Sandro Marino. **Política Habitacional no Brasil: uma nova abordagem para um velho problema**. UEFJ, 2011. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj/index.php/rfduerj/article/view/1375>>. Acesso em: 13 dez. 2015.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Mota; revisão técnica Ricardo Doninelle Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

VITÓRIA DA CONQUISTA. **Plano diretor**. Prefeitura municipal de Vitória da Conquista. Disponível em: <<http://www.pmvc.ba.gov.br>>. Acesso em: 30 nov. 2014.

<http://acesso.mte.gov.br/portal-pdet/download/demonstracoes.htm>. Acesso em: 24 fev. 2016.

<http://www.blogdaresenhageral.com.br/tag/minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 22 fev. 2016.

<http://www.cbicdados.com.br/menu/emprego/pesquisa-mensal-de-emprego-ibge>. Acesso em: 22 fev. 2016.

<http://mcmv.caixa.gov.br/minha-casa-minha-vida-beneficia-cerca-de-17-mil-familias-em-vitoria-da-conquista-ba/>. Acesso em: 06 dez. 2015.

[http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged\\_perfil\\_municipio/index.php](http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_perfil_municipio/index.php). Acesso em: 24 Mar. 2016.

#### Sites acessados:

[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

[www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)

<https://maps.google.com.br>

<http://www.mtps.gov.br/>

<http://www2.planalto.gov.br/>

[www.pmvc.ba.gov.br/](http://www.pmvc.ba.gov.br/)

[www.caixa.gov.br/](http://www.caixa.gov.br/)

[www.ipea.gov.br/](http://www.ipea.gov.br/)

<http://bibliotecadigital.fgv.br/>