



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE GOIÁS
Câmpus Anápolis de Ciências Socioeconômicas e Humanas
Programa de Pós-Graduação Ciências Sociais e Humanidades
“Territórios e Expressões Culturais no Cerrado”

DANIELA NEVES BORGES

AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA DIMENSÃO TERRITORIAL:
O caso de Corumbá de Goiás

Anápolis

2017

DANIELA NEVES BORGES

AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA DIMENSÃO TERRITORIAL:

O caso de Corumbá de Goiás

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação TECCER, da Universidade Estadual de Goiás, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais e Humanidades Territórios e Expressões Culturais no Cerrado, na área interdisciplinar, linha de pesquisa: Dinâmicas Territoriais no Cerrado.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Janes Socorro da Luz

Anápolis

2017

Ficha catalográfica

B732p Borges,Daniela Neves.
As políticas públicas na dimensão territorial
[manuscrito] : o caso de Corumbá de Goiás /
Daniela Neves Borges. - 2017.
157f.: il.

Orientadora: Janes Socorro da Luz.
Dissertação(Mestrado Interdisciplinar em
Territórios e Expressões Culturais no Cerrado).
Universidade Estadual de Goiás, Campus de
Ciências Socioeconômicas e Humanas, Anápolis,
2017.

Inclui bibliografia.
Inclui tabelas.

1.Geografia urbana. 2. Geografia política -
Corumbá de Goiás. 3.Território RIDE - Gestão
pública - Exclusão social. 4.Dissertações -
TECCER - UEG .I.Luz, Janes Socorro da. II.Título.
CDU 911.3:32(817.3)(043)

Elaborada por Aparecida Marta de Jesus Fernandes
Bibliotecária/UEG/CCSEH
CRB1/2385

DANIELA NEVES BORGES

AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA DIMENSÃO TERRITORIAL:

O caso de Corumbá de Goiás

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação TECCER, da Universidade Estadual de Goiás, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais e Humanidades Territórios e Expressões Culturais no Cerrado, na área interdisciplinar, linha de pesquisa: Dinâmicas Territoriais no Cerrado.

Banca Examinadora

Prof^ª. Dr^ª. Janes Socorro da Luz
Presidente / UEG-TECCER

Prof^ª. Dr^ª. Dulce Portilho Maciel
Membro Interno / UEG-TECCER

Prof^ª. Dr^ª. Giovana Galvão Tavares
Membro Externo / UniEvangélica

Prof^ª. Dr^ª. Divina Aparecida Leonel Lunas
Suplente / UEG-TECCER

Anápolis, 28 de abril de 2017

AGRADECIMENTOS

À Prof. Dra. Janes Socorro da Luz, pela confiança depositada em meu trabalho, pelos ensinamentos e paciência expressos ao longo da trajetória dessa dissertação.

Aos docentes do TECCER, que contribuíram para o aprofundamento intelectual. Em especial, à Prof. Dra. Dulce Portilho Maciel pela confiança e apoio manifestados desde os tempos de graduação.

À Prof. Dra. Flávia Maria de Assis Paula, pelas contribuições à pesquisa e a receptividade, durante a realização de parte do estágio supervisionado.

À Prof. Dra. Giovana Galvão Tavares, pela leitura e considerações feitas no exame de qualificação.

À minha família, meus irmãos, pais e tias(os), que me apoiou em todos os momentos e decisões. Especialmente, à minha mãe que ofereceu todo o carinho e paciência nos momentos mais difíceis.

Aos meus avós, mesmo os que partiram, que sempre acreditaram e me inspiraram.

À minha tia Marta Ferreira Neves, que mesmo sem tempo, dedicou-se à leitura do trabalho e ofereceu proveitosas considerações.

Aos colegas do mestrado, das turmas de 2014, 2015 e 2016, que manifestaram amizade e palavras de incentivo, partilhando conquistas e expectativas.

A Capes pelo apoio financeiro, que tornou viável a realização dessa pesquisa.

RESUMO

A presente dissertação, intitulada “As Políticas Públicas na Dimensão Territorial: O caso de Corumbá de Goiás”, busca observar e discutir as políticas públicas, especialmente as territoriais e urbanas, direcionadas à questão habitacional, na Região Integrada do Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE), no intuito de proporcionar reflexão e possíveis mudanças na realidade vigente. A pesquisa considera o ordenamento territorial da região, em escalas de influência a partir do centro (na relação Brasília-Entorno), e a gestão pública da mesma. Nesse sentido, procura-se entender o ordenamento e a gestão do território que compreende essa RIDE, e as questões que envolvem o processo de construção e exclusão do residencial Villa Real, localizado no município de Corumbá de Goiás. Esse empreendimento, estabelecido entre os anos de 2010-2015, envolve duas etapas, o Programa Habitacional de Subsídio à Habitação Social (PSH) e o Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades (PMCMV-E). Para compreender o processo de inserção da habitação de interesse social, na cidade pequena de Corumbá de Goiás, é destacada a abordagem dialética, com o objetivo de observar as contradições e permanências nas relações sociais empreendidas por diferentes agentes nesse território. A partir dessa abordagem se percebe as transformações sociais ocorridas no tempo e espaço. Destacam-se, por exemplo, as definições territoriais de Santos (1997) e (2002), Saquet (2013) e Lefebvre (2013), que abrangem a produção do território enquanto exercício das ações, e o papel dos agentes (como o Estado, o capital e os grupos sociais excluídos) na produção do mesmo. A crise urbana é apresentada como reflexo das contradições sociais, entre outros aspectos. O descaso nas políticas públicas, principalmente as habitacionais, é visto como atenuante da crise discutida. Ressaltam-se as contribuições de Castells (1980), Engels (1979), Maricato (2011) e (2014), Steinberger (1999) e (2003), entre outros autores, na realização de tais reflexões. Ao enfatizar o território da RIDE, como produto das ações, verifica-se o favorecimento de alguns agentes sociais nas diferentes etapas das políticas públicas habitacionais, de uma maneira especial, os agentes que representam os interesses do mercado. Nesse sentido, observa-se a ineficiência das políticas públicas no território analisado, e a manutenção da exclusão social.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Território. Habitação de Interesse Social. Cidade Pequena.

ABSTRACT

The present final paper, called “The Public Policies in the Territory Dimension: The case of Corumbá de Goiás”, takes a look over some public policies, especially territorial and urban, related to housing, in the context of the *Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE)*, as a way to instigate discussions for some possible changes in the reality. The research considers the territory order of this region, in scale of influence from the center (in relation to Brasília and its Neighborhood, the suburbs), and its public administration. The main idea is to understand the planning and management of the territory that comprises the *RIDE do Distrito Federal e Entorno*, and also the questions that involve the process of construction and exclusion of Villa Real Residential, located in the small town of Corumbá de Goiás. This enterprise, established between 2010 and 2015, involves two programs, the *Programa Habitacional de Subsidio à Habitação Social (PSH)* and the *Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades (PMCMV-E)*. In order to understand the process of insertion of housing of social interest, in the small town of Corumbá de Goiás, the dialectic approach is highlighted, with the objective of observing the contradictions and permanences in the social relations undertaken by different agents in that territory. From this approach one can perceive the social transformations occurring in time and space. Some authors’ definitions related to territory and its production while exercise of actions, and the role of agents (as the State, the public funds and the excluded social groups) were applied in the paper discussion. Some of these authors are Santos (1997) and (2002), Saquet (2013), and Lefebvre (2013). Among other aspects, the urban crisis in discussion is presented as a reflexion of social contradictions. Disregard for public policies, especially the ones related to housing, is seen as attenuating the crisis discussed. Castells (1980), Engels (1979), Maricato (2011) and (2014), Steinberger (1999) and (2003), among others, contributed to this discussion. In emphasizing the territory of RIDE, as a product of actions, there is the favoring of some social agents in the different stages of public housing policies, in a special way, the agents that represent the interests of the market. In this sense, one observes the inefficiency of public policies in the analyzed territory, and the maintenance of social exclusion.

Key-words: Public Politics. Territory. Social Interest Housing. Small town.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01	Área de influência da Região Geoeconômica de Brasília, década de 1975	44
Figura 02	Escalas de influência do Distrito Federal para o PERGEB, década de 1990	44
Figura 03	Delimitação territorial: RIDE do Distrito Federal e Entorno ampliada, proposta pela Codeplan, 2013	54
Figura 04	Planta Humanizada da Unidade Habitacional do Villa Real – 2014	128

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01	Região Centro-Oeste: Taxas de crescimento demográfico, 1950 – 2010.....	39
Gráfico 02	RIDE do Distrito Federal e Entorno: População rural e urbana, 2010	60
Gráfico 03	RIDE do Distrito Federal e Entorno: PIB per capita (mil. R\$), 2013.....	64
Gráfico 04	Anel Periurbano e Cinturão Rurbano: Porcentagem da população urbana e rural, 2010.....	69
Gráfico 05	Estimativas do déficit habitacional nos municípios do Entorno do Distrito Federal (2007-2011)	82
Gráfico 06	Percentual total de Unidades Habitacionais previstas para o país, em 2017.....	103
Gráfico 07	PMCMV-E: Satisfação com relação à inserção urbana, 2014.....	108
Gráfico 08	População da Província de Goiás, em 1862	113
Gráfico 09	Corumbá de Goiás: População urbana e rural, 1970-2010.....	116
Gráfico 10	Pessoas ocupadas por setor – Corumbá de Goiás, anos 2007/2010/2013	117

LISTA DE IMAGENS

Imagem 01	Igreja Nossa Senhora da Penha de França – Corumbá de Goiás, 2016	112
-----------	--	-----

Imagem 02	Ônibus da linha Goiânia-Brasília – Corumbá de Goiás, 1957	115
Imagem 03	Equipamentos urbanos públicos - Corumbá de Goiás, 2016	119
Imagem 04	O Residencial Villa Real– Corumbá de Goiás, 2015	121
Imagem 05	Fachada Frontal das Unidades Habitacionais – Residencial Villa Real, 2016	129
Imagem 06	Asfaltamento do Residencial Villa Real, 2014	130
Imagem 07	Entre reformas e improvisos: Unidades Habitacionais entregues em 2013	131
Imagem 08	Entre reformas e improvisos: Unidades Habitacionais entregues em 2015	132
Imagem 09	Área pública: a área de lazer improvisada – Residencial Villa Real, 2016	132
Imagem 10	Reflexos do desamparo: Estrutura do Centro de Educação Infantil – Residencial Villa Real, 2016	133
Imagem 11	Área pública utilizada pelos moradores: o mato e a placa inaugural das Unidades Habitacionais – Residencial Villa Real, 2016	138

LISTA DE MAPAS

Mapa 01	Aglomerado Urbano de Brasília, delimitação proposta pelo Neur/Ipea, 1997....	46
Mapa 02	Área Metropolitana de Brasília (AMB), 2013.....	50
Mapa 03	RIDE do Distrito Federal e Entorno: Regiões polarizadas, 2013	52
Mapa 04	Representação espacial das escalas: Núcleo Metropolitano, Anel Periurbano e o Cinturão Rurbano.....	55

LISTA DE QUADROS

Quadro 01	Desmembramento dos municípios que formaram a RIDE, 1958-1995.....	58
Quadro 02	RIDE do Distrito Federal e Entorno: Taxa de envelhecimento, 2010.....	71
Quadro 03	Critérios para os beneficiários do PMCMV-E.....	99

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Região Centro-Oeste: Movimentos migratórios, 1940 – 1980.....	28
Tabela 2	Região Centro-Oeste: População total, 1920 – 1980.....	28
Tabela 3	Região Centro-Oeste: População urbana e rural, 1960 – 1980.....	31
Tabela 4	Região Integrada do Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno: Área territorial, 2010.....	56
Tabela 5	RIDE do Distrito Federal e Entorno: População total, 1950–2010.....	59
Tabela 6	RIDE do Distrito Federal e Entorno: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 2010.....	61
Tabela 7	RIDE do Distrito Federal e Entorno: Índices de Vulnerabilidade Social, 2010.....	62
Tabela 8	RIDE Distrito Federal e Entorno: População urbana e rural, 1970-2010.....	67
Tabela 9	Produto Interno Bruto dos municípios (mil reais): Corumbá de Goiás e Brasília, 2000-2014.....	70
Tabela 10	Região Centro-Oeste: Evolução do déficit habitacional, 1991-2014.....	80
Tabela 11	RIDE do Distrito Federal e Entorno: Contratos e empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida, 2009 – 2014.....	83
Tabela 12	Total de unidades habitacionais por entidades públicas, no Brasil (1930-1964)...	91
Tabela 13	Limite de quantidade de Unidades Habitacionais por projeto.....	100
Tabela 14	Faixas de renda mensal por família para inserção no Programa Minha Casa Minha Vida, 2016-2017.....	102
Tabela 15	PMCMV-E: Satisfação com relação ao entorno da unidade habitacional, 2014...	109
Tabela 16	Corumbá de Goiás: Empreendimentos urbanos, faixa 1	123

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGARC	Associação Goiana de Atualização e Realização do Cidadão
Agehab	Agência Goiana de Habitação
AMB	Área Metropolitana de Brasília
BNDE	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico
BNH	Banco Nacional da Habitação
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina
CO	Centro-Oeste
COARIDE	Conselho Administrativo da Região Integrada do Desenvolvimento
DF	Distrito Federal
FAR	Fundo de Arrecadamento Residencial
FBC	Fundação Brasil Central
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FCP	Fundação da Casa Popular
FDS	Fundo de Desenvolvimento Popular
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FJP	Fundação João Pinheiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FUNDEFE	Fundo do Desenvolvimento do Distrito Federal
IAPs	Institutos de Aposentadoria e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRA	Instituto de Reforma Agrária
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IHGB	Instituto Histórico Geográfico Brasileiro
IPEA	Instituto de Pesquisas Aplicadas
IVS	Índice de Vulnerabilidade Social
MCIDADES	Ministério das Cidades
MBES	Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social
MDU	Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
MIN	Ministério da Integração Nacional
MPOG	Ministério do Planejamento e Orçamento
Neur	Núcleo de Estudos Urbanos
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento

PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PDP	Planos Diretores Participativos
PERGEB	Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília
PHS	Programa de Subsídio Habitacional
PLADESCO	Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro-Oeste
PLANHAP	Plano Nacional de Habitação Popular
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PMCMV-E	Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades
PND	Plano Nacional do Desenvolvimento
POLOAMAZÔNIA	Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
POLOCENTRO	Programa de Desenvolvimento dos Cerrados
PPB	Plano Piloto de Brasília
PRODECER	Programa de Cooperação Nipo-Brasileira de Desenvolvimento dos Cerrados
PRODEGRAN	Programa de Desenvolvimento da Grande Dourados
PRODEPAN	Programa de Desenvolvimento do Pantanal
PRODOESTE	Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste
PSH	Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social
RA	Região Administrativa
RGEB	Região Geoeconômica de Brasília
RIDE do DF e Entorno	Região Integrada do Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno
RM's	Regiões Metropolitanas
SEPRE	Secretaria Especial de Políticas Regionais
Serfhau	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SHRU	Seminário de Habitação e Reforma Urbana
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO	Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste
SUDESUL	Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul
SPU/GO	Superintendência do Patrimônio da União de Goiás
UF	Unidade Federativa
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14	
1	POLÍTICAS TERRITORIAIS: A CONSTRUÇÃO DO ENTORNO DO DISTRITO FEDERAL NO BRASIL CENTRAL	19
1.1	A PRODUÇÃO DO TERRITÓRIO COMO “EXERCÍCIO DAS AÇÕES”	20
1.2	DO BRASIL CENTRAL AO CENTRO-OESTE, DO RURAL AO URBANO: A TRANSFORMAÇÃO DO TERRITÓRIO BRASILEIRO COMO ESTRATÉGIA DO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO	25
1.3	DA CIDADE PLANEJADA AO ENTORNO: A CONSTRUÇÃO DO TERRITÓRIO NA DIMENSÃO REGIONAL	38
1.3.1	O Entorno do Distrito Federal: a (des)construção do progresso e a formação da Região Integrada do Desenvolvimento	41
1.3.2	A dimensão urbana em escala: a fragmentação do território goiano	57
2	PROBLEMÁTICA HABITACIONAL NA ÁREA DO ENTORNO: A DIMENSÃO DAS CIDADES PEQUENAS	65
2.1	AS CIDADES PEQUENAS E O ENTORNO DO DISTRITO FEDERAL	66
2.2	A CRISE URBANA E AS ESCALAS PERIURBANA E RURBANA	73
2.3	A QUESTÃO DA HABITAÇÃO NAS CIDADES DO ENTORNO DO DISTRITO FEDERAL	77
2.4	DESAFIOS DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: ENTRE POLÍTICAS E PROBLEMÁTICAS	84
2.4.1	Políticas destinadas à habitação de interesse social	87
2.4.1.1	<i>A trajetória dos programas habitacionais no país.....</i>	<i>88</i>
2.4.1.2	<i>O Programa Minha Casa, Minha Vida.....</i>	<i>94</i>
2.4.2	Problemáticas dos programas de habitação de interesse social	104
3	DINÂMICAS HABITACIONAIS: O CASO DE CORUMBÁ DE GOIÁS, UM EMPREENDIMENTO DE INTERESSE SOCIAL NO CINTURÃO RURBANO	111
3.1	O CONTEXTO SOCIOESPACIAL DE CORUMBÁ DE GOIÁS: UMA CIDADE PEQUENANO ENTORNO	112
3.2	A HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NA CIDADE DE CORUMBÁ DE	

	GOIÁS	120
3.2.1	Ações, agentes e a moradia popular: a produção do Residencial Villa Real.....	122
3.2.2	O Residencial Villa Real e as relações visíveis no espaço urbano	127
3.3	AS CONTRADIÇÕES DO RESIDENCIAL VILLA REAL: ENTRE O COTIDIANO PERIFÉRICO E AS AÇÕES JUDICIAIS.....	134
 CONSIDERAÇÕES FINAIS		
	O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA: SOLUÇÃO OU AFIRMAÇÃO DA EXCLUSÃO?	140
 REFERÊNCIAS		
145		
 FONTES		
152		

INTRODUÇÃO

A presente dissertação, sob o título “As políticas públicas na dimensão territorial: O caso de Corumbá de Goiás”, analisa as políticas públicas que envolvem as questões urbanas na Região Integrada do Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal. No primeiro momento, para a realização dessa análise, considera-se o período de instalação das políticas públicas para o território formado a partir da influência de Brasília, inaugurada em 1960. Em relação às políticas habitacionais, recorre-se a uma breve trajetória dessas, que foram instituídas no início do século XX. Por fim, pondera-se o período de 2010 a 2016, para delimitar o recorte temporal do estudo de caso. A partir do período proposto é possível observar a inserção do programa habitacional na cidade de Corumbá de Goiás e seus respectivos conflitos, como as ações judiciais.

Ressalta-se que a presente dissertação é produto da linha de pesquisa Dinâmicas Territoriais no Cerrado, pertencente ao Programa de Pós-Graduação interdisciplinar em Territórios e Expressões Culturais no Cerrado. Nesse sentido, o estudo tem como característica uma abordagem interdisciplinar que visa observar como as políticas públicas, especialmente as territoriais e habitacionais, se configuraram na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE), criada em 1998.

Entende-se por Interdisciplinaridade a convergência de duas ou mais áreas do conhecimento, não pertencentes à mesma classe, que contribua para o avanço das fronteiras da ciência e tecnologia, transfira métodos de uma área para outra, gerando novos conhecimentos ou disciplinas e faça surgir um novo profissional com um perfil distinto dos existentes, com formação básica sólida e integradora (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2016, p. 09).

A partir dessa perspectiva, ao considerar diferentes áreas do conhecimento (como a história, geografia, sociologia, economia, entre outras) no desenvolvimento teórico e metodológico, a dissertação tem como objetivo principal entender o ordenamento e a gestão do território, que compreende a RIDE do Distrito Federal e Entorno. E ainda, as questões que envolvem o processo de desenvolvimento e exclusão do município de Corumbá de Goiás a partir dos programas habitacionais. Entre os objetivos específicos estão: analisar as políticas e dinâmicas territoriais do Brasil Central ao Centro-Oeste; destacar os aspectos sociais e econômicos que caracterizam as cidades do Entorno e a exercida pelo do Distrito Federal nas dinâmicas local e regional; caracterizar o ordenamento do espaço a partir das relações entre o Distrito Federal e Corumbá de Goiás; observar o processo de inserção do programa de

habitação de interesse social na cidade estudada e, por último, analisar o resultado das ações empreendidas no residencial Villa Real.

A complexidade das políticas públicas e de seus agentes na (re)produção do território requer uma abordagem dialética que compreenda as relações sociais empreendidas no tempo e espaço. Nesse sentido, Galvão (2013, p. 17) destaca que

As transformações sociais, sejam reformas ou revoluções, passam pelo crivo da dialética desse campo de forças variado. [o território] produz o curso da história, no qual os indivíduos, classes e instituições, com engenho e arte, ocupam posições no cenário da disputa e procuram determinar o dia-a-dia e o desdobrar dos acontecimentos (grifo nosso).

Desse modo, o método dialético, auxilia na delimitação das contradições, dos movimentos e das transformações territoriais, no caso específico da cidade de Corumbá de Goiás, no Cinturão Rurbano. Observa-se que

A forma (lógica) do método deve, portanto, ser subordinada ao conteúdo, ao objeto, a matéria estudada; permite, ao captar a forma mais geral dessa realidade, abordar eficazmente seu estudo; mas nunca substituir a investigação científica por uma construção abstrata (LEFEBVRE, 1973, p. 09)¹.

Nesse sentido, a realização do presente estudo considera a revisão teórica (bibliográfica) como um dos principais procedimentos metodológicos. Enfatiza-se que a revisão bibliográfica possibilita uma análise crítica dos temas, como a definição de território. Cita-se os autores Santos (1997) e (2002), Santos e Silveira (2001), Saquet (2013), Lefebvre (2013), entre outros. Entre os autores que discutem as relações entre políticas públicas e o Estado estão Arendt (2007), Guiddens (2001), Carlos (2014), Marx (2010), Vainer (1989), Martins (1983) e Ianni (1981).

Egler, Batista e Mattos (2002), Paviani (1999) e Cidade (2013) discorrem sobre as questões referentes à definição espacial da metrópole e sua evolução urbana, a gestão territorial e a formação do território da RIDE do Distrito Federal e Entorno. Em relação às questões urbanas e suas problemáticas, principalmente, as referentes às políticas de habitação,

¹La forma(lógica) método debe por lo tanto subordinarse al contenido, al objeto, a la *materia* estudiada; permite, al captar la forma más general de esa realidad, abordar eficazmente su estudio; pero nunca sustituye la investigación científica por una construcción abstracta” (LEFEBVRE, 1973, p. 09).

se destacam as considerações de Steinberger (1999) e (2003), Ferreira e Penna (1996), Castells (1980), Choay (1979), Engels (1979), Bonduki (2014), Amore (2014), Maricato (2011) e (2014), Vieira (2016) e Rolnik (2017), entre outros. São citados, ainda, autores que abordam questões referentes ao contexto histórico de Goiás, e da formação da cidade de Corumbá de Goiás, como Curado (1996), Chaul (2015) e Arrais, Oliveira e Tadeu A. (2016).

A partir da revisão teórica do tema, se considera também a importância da observação das mudanças ocorridas no objeto estudado. Nesse caso, as ações empreendidas no território, a partir dos diferentes agentes, através do tempo, possibilitam a análise das contradições sociais expostas na práxis (LEFEBVRE, 1991). Dessa forma, a análise a partir da observação, é necessária quando há a intenção de examinar, por exemplo, “as práticas socioespaciais dos moradores, que procuram criar ou adequar seus espaços de moradia segundo suas necessidades” (ANDRADE, 2015, p. 176). Nesse intuito, outros procedimentos metodológicos, como a análise de dados censitários e estatísticos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan), Ministério das Cidades (MCidades), entre outros, foram utilizados em tabelas, gráficos e quadros para a realização e/ou exposição das análises quantitativa e qualitativa dos dados apresentados.

Foi considerada, também, para a realização da pesquisa, a análise de documentos jurídicos, como os relatórios de auditoria, projetos de lei e publicações oficiais, destaca-se algumas instituições como Diário Oficial da União, Ministério Público da União, Prefeitura Municipal de Corumbá de Goiás, Secretaria do Patrimônio da União e Tribunal de Justiça de Goiás. Essas fontes foram imprescindíveis para a compreensão da trajetória e dos conflitos judiciais, apresentados no empreendimento habitacional Villa Real, na cidade de Corumbá de Goiás. Por fim, e não menos importante, foram utilizados os recursos de imagem. As fotografias, feitas no campo e escolhidas em bancos de dados (do IBGE, por exemplo), dimensionam as questões apresentadas na abordagem do objeto. A utilização e elaboração de mapas permitiram a análise espacial do território estudado.

No primeiro capítulo, “Políticas territoriais: A construção do Entorno do Distrito Federal no Brasil Central”, nota-se que as políticas territoriais são apresentadas como uma modalidade das políticas públicas (COSTA, 2015). Essas foram imprescindíveis para a atual configuração territorial da RIDE do Distrito Federal e Entorno. A partir desse aspecto, atenta-se para a necessidade de discutir as políticas territoriais e o posicionamento dos diferentes agentes que constroem o território. Conforme Ianni (1983), os marcos históricos nacionais

como, por exemplo, a independência do país ou as políticas de integração nacional, refletem a predominância de uma elite governamental que forma o Estado, enquanto demiurgo da sociedade. Dessa forma, as políticas nacionais empreendidas pelo Estado apresentam um discurso que aponta para uma sociedade frágil que precisa ser tutelada.

O segundo capítulo, intitulado “Problemática habitacional na área do Entorno: A dimensão das cidades pequenas”, propõe apresentar a relação entre as políticas públicas e a formação de uma área periférica, o Entorno do Distrito Federal. Essa área, uma vez citada pela Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste, em 1985, como solução para as questões relacionadas à região metropolitana do Distrito Federal, agora apresentava diversos problemas urbanos. Entre esses problemas estão a falta de habitação e saneamento básico, e o crescimento das periferias.

Propõe-se, ainda, caracterizar as escalas espaciais, Núcleo Metropolitano, Anel Periurbano e Cinturão Rurbano, de influência desse território. Essas escalas foram definidas por Egler, Batista e Matos (2002), e consideram as dinâmicas socioespaciais da RIDE do Distrito Federal e Entorno. A representação espacial, proposta pelos autores, contribuiu para a problematização e definição do tema, que aborda as políticas habitacionais aplicadas no território.

O terceiro capítulo, “Dinâmicas Habitacionais: O caso de Corumbá de Goiás, um empreendimento de interesse social no Cinturão Rurbano”, considera os dois aspectos discutidos nos capítulos anteriores, que possibilitam a análise das políticas habitacionais na cidade de Corumbá de Goiás. O primeiro se refere a dimensão escalar do Cinturão Rurbano, apresentado na RIDE do Distrito Federal e Entorno. O segundo enfatiza os programas habitacionais, como o PMCMV, que mantém uma dinâmica diversa no território estudado. Desse modo, esse capítulo delimita os problemas urbanos, especificamente a questão da habitação de interesse social, empreendidos nas cidades pequenas do Entorno. Destaca-se, no contexto do Cinturão Rurbano, a cidade pequena de Corumbá de Goiás. A mesma foi a única a receber o empreendimento urbano do PMCMV-E, no período de 2010-2015.

O empreendimento urbano, residencial Villa Real, foi resultado da parceria entre esferas governamentais e empresas privadas, como construtoras e instituições financeiras. O Villa Real está dividido em duas fases. A primeira, se refere aos recursos do Agência Goiana de Habitação (AGEHAB), Caixa Econômica Federal e Prefeitura Municipal, que utilizou o financiamento do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH). Essa etapa resultou na construção de 30 unidades habitacionais, no ano de 2010, que foram oferecidas

aos beneficiados na modalidade oferta pública. A segunda, com 150 unidades habitacionais, está relacionada ao PMCMV-E. Nessa fase, iniciada em 2013, duas associações privadas e sem fins lucrativos, que atuam como Entidades Organizadoras, foram responsáveis pela construção das habitações.

As considerações finais apresentam a tentativa de responder os questionamentos relacionados a habitação de interesse social, especialmente, ao Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades, que é apresentado pelo poder público como solução para as questões urbanas. Salienta-se, por exemplo, a falta da participação dos agentes sociais na produção do empreendimento. Isso mostra, entre outras questões, que a política de habitação de interesse social não é sinônimo de solução das problemáticas apresentadas na dimensão urbana das cidades pequenas, no contexto da RIDE do Distrito Federal e Entorno. Diferentes aspectos, apresentados no residencial Villa Real, afirmam o processo de exclusão, que é apresentado em todas as escalas do território.

CAPÍTULO 1 POLÍTICAS TERRITORIAIS: A CONSTRUÇÃO DO ENTORNO NO BRASIL CENTRAL

As transformações socioespaciais que ocorreram no território do Brasil Central são caracterizadas por estratégias políticas que se manifestaram ao longo dos anos no intuito de alcançar o desenvolvimento e a integração de todo o país. Destaca-se, nesse sentido, a transformação do território do Brasil Central com a inserção das frentes pioneiras, a atuação da política nacional, exemplificada pela construção da capital federal, e do subsequente surgimento das cidades que constituem o seu Entorno, e também pela entrada das empresas do agronegócio, consolidando, desta forma, a formação do território do Centro-Oeste brasileiro como região-síntese nacional (STEINBERGER, 2003).

Nessa perspectiva, principalmente após meados do século XX, o Centro-Oeste brasileiro passou por sucessivas modernizações, marcadas, por exemplo, pelas inovações tecnológicas, pela introdução de insumos agrícolas, pela abertura de rodovias e pela construção de redes elétricas. Estas conquistas contribuíram para a apropriação do território pelos meios de produção e, por conseguinte, influenciaram nas relações sociais e econômicas que culminaram na expansão do processo de urbanização que acontece em um ritmo acelerado e desordenado, trazendo com ele problemas socioeconômicos diversos. Neste sentido, torna-se relevante a compreensão da questão da produção do território, das dinâmicas socioespaciais que envolvem este processo, em específico a área denominada Entorno do Distrito Federal, considerando a dimensão da cidade de Corumbá de Goiás. Este estudo será desenvolvido com base nas contribuições de Santos (1997) e (2002), Santos e Silveira (2001), Saquet (2013), Lefebvre (2013), Arendt (2007), Guiddens (2001), Carlos (2014), Marx (2010), Vainer (1989), Martins (1983), Ianni (1981), Castilho (2016), Kon (1997), Piquet (1993), Steinberger (1999) e (2003), Ferreira e Penna (1996), Castells (1980), Choay (1979), Egler, Batista e Mattos (2002), Paviani (1999) e Cidade (2013).

1.1 A PRODUÇÃO DO TERRITÓRIO COMO “EXERCÍCIO DAS AÇÕES”

É importante salientar que o território brasileiro, ao longo do tempo, passou por transformações que afetaram o cotidiano vivenciado por parcelas da população. Para a compreensão do significado e importância do termo território, Santos (2002, p. 9) vem afirmar que este “é o lugar em que desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as fraquezas, isto é, onde a história do homem plenamente se realiza a partir das manifestações da sua existência”.

Neste sentido, Santos e Silveira (2001) destacam que as mudanças no território brasileiro resultaram de processos sociais e econômicos a partir dos acréscimos técnicos, como as infraestruturas de irrigação e as barragens, os portos e aeroportos, as ferrovias, rodovias e hidrovias, e as instalações ligadas à energia elétrica e refinarias. Assim, “o território é usado a partir de seus acréscimos de ciência e técnica, e tais características o definem como novo meio geográfico” (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p.93). Contudo, os autores descrevem que os usos do território, por meio da técnica e da ciência, não são desvinculados dos sujeitos. Tais relações formam uma complexa dinâmica territorial, apresentando territórios bem informados e, em outras situações, menos informados.

Para Santos e Silveira (2001) os usos do território são apresentados pelos diversos agentes que constituem a sociedade, de forma que as ações administradas ou produzidas no território poderão ter motivos diversos. Nesse sentido, pode-se compreender as políticas territoriais enquanto ações aplicadas no tempo e espaço, a fim de transformá-las a partir da racionalidade que a sociedade adquiriu a partir do século das luzes e da revolução industrial, construindo assim o meio técnico e racional considerado por Santos “o suporte das principais ações globalizadas” (1997, p. 225). É, dessa forma, que os processos formadores ou transformadores de um novo território, irão desencadear ações que, por sua vez, vão colocando no território objetos interconectados para exercer as funções pretendidas pelos diferentes agentes.

Para Ferreira (2010) esses processos apresentam duas dimensões: a de natureza temporal, social e histórica (processos gerais, externos ao lugar), e a dimensão de natureza espacial ou geográfica (processos locais), de forma que essas dimensões estejam em interação. Entre esses processos locais, identificamos a construção do território que passou a ser denominado de Brasil Central, onde as transformações no espaço estabeleceram usos que produziram um território sobre o qual se formou a Região Centro-Oeste.

Nessa perspectiva, é importante destacar que as ações que produzem o território não são isentas das relações políticas e de conflito, causadas na maior parte das vezes pelo domínio de alguns agentes sobre outros. Procedente a essa perspectiva, Saquet (2013, p. 48) aponta que

[...] as relações espacio temporais e a conseqüente construção de cada território e lugar estão centradas na atuação dos homens sujeitos históricos que contêm em si a síntese da unidade dialética entre a natureza e a sociedade: somos naturais e sociais, simultaneamente.

Desta forma, apesar de observar as constantes iniciativas da elite governante em atuar na dinâmica territorial, o ato de construir o território não é uma função restrita ao Estado. Nessa situação, os sujeitos da ação, de acordo com Carlos (2014, p. 64), são o

[...] Estado, como aquele da dominação política; o capital, com suas estratégias objetivando sua reprodução [...]; os sujeitos sociais que, em suas necessidades e seus desejos vinculados à realização da vida humana, têm o espaço como condição, meio e produto de sua ação.

Entretanto, destacamos a relevância do papel do Estado, designado por Carlos (2014), que tem por finalidade empreender ações direcionadas à reprodução do capital e à produção do espaço dominado.

De tal forma, a constituição do território expressou uma complexa relação com o Estado moderno, que em meados do século XX, com uma postura economicista, neoliberal, atuou como “um aliado importante no circuito moderno da economia, sobretudo nos países subdesenvolvidos” (RODRIGUES, 2013, p. 322). Suas ações direcionam-se, portanto, “à entrada do capital estrangeiro e incentiva a industrialização nacional, atuando na geração de infraestrutura que permitisse a penetração do sistema capitalista, nas décadas seguintes à Segunda Guerra Mundial” (RODRIGUES, 2013, p. 321). Porém, as propostas instituídas pelas organizações públicas, a partir de meados do XX, sob a justificativa do desenvolvimento socioeconômico, não consideraram de forma eficiente a perspectiva territorial, ou seja, a inserção de diferentes agentes no processo de apropriação do espaço e produção do território. Para Ortega e Matos (2013), quando se pensa e se produz o território, o ideal é a formação de pactos entre os agentes inseridos na sociedade:

[...] processos de desenvolvimento, na perspectiva territorial, devem envolver pactos sociais que reconheçam as junções, ligações e confluências

sem excluir os conflitos de interesse envolvidos, originários de lutas por manter ou ampliar posições ocupadas na estrutura de distribuição de posições de um campo social específico, porém buscando construir condições propícias para a sua concertação (ORTEGA; MATOS, 2013, p.39).

A falta de diálogo entre os agentes envolvidos na produção do território e, muitas vezes, somada às políticas territoriais propostas pelo Estado, aplicadas unicamente no espaço, não são capazes de alterar e/ou produzir um território mais dinâmico socialmente. De tal modo, observamos que

[A] historicidade resultaria de um processo de causação através do qual as ações individuais (regularidades) definem pontos de vista (modelos mentais de percepções individuais) sobre a realidade, e as instituições sociais, a cultura e as rotinas atuam na seleção e compreensão das informações percebidas. A seleção de um determinado aspecto implica alteração e reforço daquela percepção, demonstrando que as instituições, ao provocarem mudanças de atitudes e ações (segundo rupturas e regularidades) atuam como agentes transportadores dos elementos fundamentais do futuro e obrigam os atores a estarem sempre avaliando os comportamentos rotineiros atuais e a necessidade de suas alterações (ORTEGA; MATOS, 2013, p.37).

Assim, a concepção de um Estado dominante, exemplificado pelo Estado Moderno, reprodutor do modo capitalista de produção, só é possível ao manter o domínio do território. De acordo com Giddens (2001, p. 45), “um Estado pode ser definido como uma organização política cujo domínio é territorialmente organizado e capaz de acionar os meios de violência para sustentar esse domínio”. A compreensão de violência, nas palavras do autor, representa os “modos normativos de sancionar [como legitimação política]” (GIDDENS, 2001, p. 44, grifo nosso), de modo que este não implica, necessariamente, no emprego da violência física a partir do poder militar com a ameaça de seu uso. Reflete, ainda, a constante vigilância do Estado Moderno sobre a sociedade.

Desse modo, observamos que as constantes iniciativas do Estado Moderno são territorialmente delimitadas e organizadas. A atuação do Estado brasileiro, como tutor da sociedade, formou uma forte relação entre o território e o sentimento de nacionalismo. Essa configuração do Estado Moderno no país direcionou e expressou as relações de poder instituídas nesse território. Desta forma, nota-se que

A formação de seu território se estabelece através de suas fronteiras e é instituído de uma forma organizacional do poder político soberano com a

finalidade de garantir a segurança, justiça e bem-estar econômico e social para o povo que o compõe (MOREIRA; MEDEIROS, 2013, p. 247).

A governabilidade e as comunidades políticas mantêm sua permanência por meio das relações de poder. De acordo Arendt (2007), elas são caracterizadas como um acordo sem coação física. Todavia, Arendt (2007, p.212) ressalva que “o poder só é efetivado enquanto a palavra e o ato não se divorciam, quando as palavras não são empregadas para velar intenções, mas para revelar realidades, e os atos não são usados para violar e destruir, mas para criar relações e novas realidades”.

A violência quando compreendida é capaz de destruir o poder, embora não seja capaz de substituí-lo uma vez que a violência levaria à morte, e as comunidades políticas apenas sobrevivem a partir da esfera pública. A autora destaca que em casos de tirania, “[...] a única alternativa do poder não é a resistência – impotente ante o poder – mas unicamente a força, que um homem sozinho pode exercer contra seu semelhante, e da qual um ou vários homens podem ter o monopólio ao se apoderarem dos meios de violência” (ARENDR, 2007, p. 214). Nesse sentido, é possível observar que o poder, expresso por Arendt (2007) nas comunidades políticas, tem a finalidade de preservar a esfera pública e o espaço da aparência sendo, ainda, o “princípio essencial ao artifício humano” (ARENDR, 2007, p. 216).

Nesse sentido, Santos e Silveira (2010), Saquet (2013), Ortega e Matos (2013) destacam a importância da práxis, ou seja, da ação dos sujeitos históricos na construção do território e na sua transformação. De acordo com a análise de Saquet (2013, p. 50), “para o homem mudar o mundo é preciso transformar-se na *práxis*, pois há transformação do homem e do mundo simultaneamente. A ação sobre o *real* é inseparável de uma formação das consciências. A *práxis*, portanto, precisa ser criativa, consciente e *reflexiva*” (grifos do autor). A compreensão do mundo a partir da práxis está diretamente ligada, segundo Arendt (2007), à vida moderna em que o homem perde a certeza do futuro e sua fé em um mundo cada vez mais secular. E a práxis, como atividade humana sensível, a partir do materialismo de Marx (2010), ganha sentido a partir da abordagem que a mesma realiza. Há uma crítica ao pensamento que não considera o objeto como atividade humana da práxis. “Toda vida social é essencialmente prática. Todos os mistérios que levam a teoria para o misticismo encontram sua solução racional na práxis humana e na compreensão dessa práxis” (MARX, 2010, p. 113).

Marx (2010) enfatiza que por meio da práxis é possível que o homem mostre a realidade e o poder, ou seja, a forma materializada de seu pensamento. Sendo, assim, é

possível afirmar que as relações de poder, as ações e discursos implicam na produção do território. E que as relações expressas no espaço são definidas enquanto sistema de ações e de objetos, de forma que “o objeto é um testemunho da ação” (SANTOS, 1997, p. 47). A racionalidade das ações, observando que as ações não são apenas direcionadas pela racionalidade técnica, são definidas a partir dos objetos técnicos que são, muitas vezes, criadas pelo meio técnico e científico presente no território. Com isso, “o território, em si mesmo, constitui uma norma para o exercício das ações” (SANTOS, 1997, p.225).

Nesse sentido, a formação do território que passa a ser denominado de Brasil Central, logo nas primeiras décadas do século XX, é resultado de uma articulação que envolve diferentes escalas, não sendo restrita ao local. Por conseguinte, a relação dialética está presente na formação do espaço geográfico, no qual o território se insere, abrangendo a ordem global e local. Nessa perspectiva, Santos (1997) aponta para importância do cotidiano (ou seja, das relações locais entre os sujeitos sociais) na compreensão da lógica do território, como espaço materializado e idealizado. Nota-se que essa relação entre as esferas globais e locais, proposta por Santos (1997), é capaz de definir a relação entre espaço e território. Esta ideia se apresenta da seguinte forma:

A ordem global funda as escalas superiores ou externas à escala do cotidiano. [...] A ordem local funda a escala do cotidiano, e seus parâmetros são a co-presença, a vizinhança, a intimidade, a emoção, a cooperação e a socialização com base na contiguidade (SANTOS, 1997, p. 231).

No caso específico do espaço, Lefebvre (2013) desdobra seu pensamento de acordo com a uma tríade conceitual: as práticas espaciais, que supõe uma relação dialética entre a sociedade e seu espaço, representando a descoberta ao decifrar o espaço; as representações do espaço, ou seja, o espaço percebido pelos cientistas sociais e de outras áreas que identificam o vivido e o percebido com o concebido e, por último, os espaços de representação. Este último significa o espaço vivido por meio das imagens e símbolos que acompanham os habitantes do espaço, ou seja, se trata do espaço dominado e passivamente experimentado.

A concepção do espaço é fundamental para se pensar a sociedade, não há espaço sem sociedade e nem sociedade sem espaço, enquanto o território representa o espaço usado pela própria sociedade. De forma que este espaço/território é um produto de cada sociedade que intervém na sua própria produção, ou seja, o espaço e a sociedade devem ser concebidos em uma relação dialética, na qual estão presentes diferentes agentes, como por exemplo, o Estado

Moderno. Em específico, Lefebvre (2013) define que o espaço social e o tempo social são como produtos,

Não designando um ‘produto’ qualquer, coisa ou objeto, mas um conjunto de relações, tal conceito exigia um aprofundamento das noções de *produção*, de *produto*, de suas relações. [...] O espaço não pode mais se conceber como passivo, vazio, ou como de fato não tendo outro sentido, tal como os "produtos", senão o de ser trocado, de ser consumido, de desaparecer. Enquanto produto, por interação ou retroação, o espaço intervém na própria produção: organização do trabalho produtivo, transportes, fluxo das matérias-primas e das energias, redes de distribuição dos produtos. À sua maneira produtivo e produtor, o espaço entra nas relações de produção e nas forças produtivas (mal ou bem organizado). Seu conceito não pode, portanto, isolar-se e permanecer estático. Ele se dialetiza: produto-produtor, suporte das relações econômicas e sociais (LEFEBVRE, 2013, p.125, grifo do autor).

Por sua vez o território, enquanto expressão das ações e dos objetos no espaço se apresenta como mediador entre a ordem global e a local que interagem dialeticamente. A compreensão de qualquer território requer uma análise mais profunda das dinâmicas sociais que interagem por meio das escalas. Desse modo, Sposito (2014, p. 130) afirma que “toda a compreensão requer a articulação entre as escalas”. Um exemplo das relações escalares está na própria dinâmica das políticas territoriais que influenciaram a produção do território Brasil Central, ora por meio de programas locais, ora regionais e, ainda, nacionais. Lefebvre (2013) destaca, ainda, que o território, seja regional, nacional, continental ou mundial, é competência dos planejadores, economistas e, muitas vezes, dos políticos que são atores privilegiados no domínio deste.

1.2 DO BRASIL CENTRAL AO CENTRO-OESTE, DO RURAL AO URBANO: A TRANSFORMAÇÃO DO TERRITÓRIO BRASILEIRO COMO ESTRATÉGIA DO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO

A dicotomia apresentada, rural e urbano, no território do Brasil Central é resultado das constantes interações sociais, como um produto dos agentes sociais (do Estado, do capital, dos grupos excluídos ou marginalizados e dos trabalhadores, entre outros), os quais produzem o território por meio das organizações sociais, lutas e resistências às diversas expressões de violência delimitadas a partir do tempo e espaço. Contudo, tal dicotomia não representa o atraso e o moderno, apesar de observarmos que esse discurso foi apresentado pelas elites

governantes no intuito de obter o crescimento econômico, direcionando suas políticas a inserção do capital estrangeiro em meados do século XX.

A complexidade apresentada no território mostra que o rural e o urbano estão em constante interação, em uma relação dialética na produção do território, e que ambos apresentam fragmentação econômica e espacial, uma vez que a modernização imposta pelo capital exclui parte da população. Dessa forma, quando se refere ao território com a nomenclatura Brasil Central consideramos uma dada dimensão histórica delimitada territorialmente, visto que as atuações governamentais se direcionavam ao território Brasil Central como um espaço a ser ocupado e dinamizado. Acredita-se que essa identificação do Estado com o território do Brasil Central direcionou todo o pensamento da elite governante, e sua idealização de Estado-território-nação, até início da década de 1960, quando a capital federal foi realmente efetivada na área central do país.

Por sinal, as ações governamentais propostas na criação de órgãos e programas, durante o Estado Novo, mantiveram a finalidade de atender as políticas territoriais que, para Vainer (1989), destinavam-se a racionalizar a organização espacial. Nesse sentido, em 1943, foi criada a Fundação Brasil Central (FBC) que atuou como parte do programa federal Marcha para o Oeste. Conforme Maciel (2015, p. 249)

Sua mais urgente tarefa seria, entretanto, a de absorver a Expedição Roncador-Xingu, aí compreendidos tanto sua missão, quanto os recursos materiais de que fora dotada e o pessoal recrutado para atuar nela – engenheiros, agrimensores, médicos, sertanistas (atuais indigenistas), pilotos de avião, trabalhadores braçais, caçadores, cozinheiros, etc. Assumiu a presidência da FBC, naquela ocasião, o próprio ministro João Alberto Lins e Barros.

O território de atuação da instituição, referente ao Brasil Central, abrange por sua vez “as sub-regiões sudoeste do estado de Goiás e leste do estado de Mato Grosso, onde se desencadeou, a partir de sua instalação, um acelerado processo de modernização econômica e sócio-cultural e de urbanização” (MACIEL, 2002, p. 02). De tal forma, percebemos que a permanência do termo Brasil Central como um território de atuação governamental efetivou-se até a substituição da FBC, em 1967, pela Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO). Nesse período, houve uma modificação no modo como as políticas foram instituídas pelo governo federal. Conforme Maciel (2015, p. 259), “novas políticas de atuação do Estado sobre o território brasileiro foram postas em prática, algumas com vistas à modernização agrícola da região Centro-Oeste”.

A identificação do território Brasil Central, no contexto da região Centro-Oeste, é observada por Moreyra (2015). Dessa forma, o autor aborda a expressão Brasil Central como uma delimitação da região do Centro-Oeste do país. De acordo com o referido autor, o território do Brasil Central se constituiu a partir de características específicas que o diferenciavam das demais regiões do país.

[...] no caso do Brasil Central, que se constituiu como um território da mineração de ouro e diamantes e se caracterizou como espaço de ruptura dos padrões de relações sociais estabelecidas pela colonização agrícola dos séculos anteriores, sobretudo no Nordeste. Mas que, com o declínio da mineração, tornou-se espaço residual da colonização e sobreviveu durante longo período fechado sobre si mesmo, sertão território remoto (MOREYRA, 2015, p. 21).

Outros pensadores também utilizaram essa denominação Brasil Central para designar a área que representa o interior do país, considerado também o coração do país. Assim, representando o pensamento dos historiadores do Instituto Histórico Geográfico Brasileiro (IHGB) em 1877, Varnhagem sugere a transferência da capital federal para o interior do país. Sua abordagem ponderava a denominação de um Brasil Central como um importante aspecto: “E’ nessa paragem bastante central e elevada, donde partem tantas veias e artérias que vão circular por todo o corpo do Estado, que imaginamos estar o se verdadeiro coração; e ahi que julgamos deve fixar-se a sede [*sic*] do governo” (VARNHAGEM, 1877, p.12-13). Com isso, unindo-se a ideia de habitar as áreas selvagens e proteger o país de possíveis ataques exteriores, surge a proposta de alterar a localização da capital federal.

Esta proposta assumiria um importante papel no que se refere à concretização do país recém-constituído, livrando-se do modelo colonial e da capital marítima, instituídos até aquele momento. Destacou-se, então, o discurso de apropriação do território central do país. De qualquer modo, enquanto a FBC atuou, o incentivo à migração foi uma importante ação do governo federal no intuito de definir e distribuir os espaços, (ver Tabela 1). De forma que “a dimensão da ação do Estado, assim como a presença de um subsídio governamental à migração, permitem que foi este um dos atos fundadores da modernidade deste Estado” (VAINER, 1989, p. 11).

Tabela 1 – Região Centro-Oeste: Movimentos migratórios, 1940 – 1980

UF	Imigração				Emigração				Saldo migratório			
	1950	1960	1970	1980	1950	1960	1970	1980	1950	1960	1970	1980
MS	—	—	—	485226	—	—	—	145014	—	—	—	340212
MT	78070	217983	512463	492583	36034	61312	109178	147452	42036	156671	403285	345131
GO	281364	515548	740929	893796	37263	82459	181880	412857	244101	433089	559049	480939
DF	—	131130	412553	791255	—	193	13083	50934	—	130937	399470	740321
CO	359434	864661	1665945	2662860	73297	143964	304141	756257	286137	720697	1361804	1906603

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Dados do Anuário Estatístico do Brasil (1981). Disponível em: <http://seculoxx.ibge.gov.br> . Acesso em: Junho/2016.

Estes movimentos mostram que, entre os anos de 1950 a 1980, os números referentes à entrada foram maiores que os de saída, somando saldos positivos de forma crescente. Os anos finais de atuação da FBC não tiveram impacto em relação à migração das décadas seguintes, exceto para o estado de Goiás que, no ano 1980, obteve uma significativa saída da população se comparada aos anos anteriores. O saldo inferior relativo ao estado de Goiás deve-se à emigração para o estado de Minas Gerais e para o Distrito Federal. Pode-se destacar que os movimentos migratórios em todo Centro-Oeste se deram a partir dos meios técnicos instalados na região, como as rodovias consolidadas por meio dos programas rodoviários, a consolidação de Brasília e a modernização da agricultura.

Dessa forma, conforme Ablas, Muller e Smith (1985), em 1960, os estados que mais forneciam migrantes para o Centro-Oeste eram Minas Gerais e Espírito Santo, Nordeste, São Paulo e uma pequena parcela do Sul. E a taxa de saída do Centro-Oeste direcionou-se apenas ao Distrito Federal. Em 1970, a diferença concentra-se na saída da região do Centro-Oeste para o Norte, São Paulo e Distrito Federal. Conforme os dados estatísticos (apresentados na tabela 2) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os anos entre 1960 a 1980 refletiram um acentuado crescimento da população na região Centro-Oeste.

Tabela 2 -Região Centro-Oeste: População total, 1920 – 1980

Unidade Federativa	1920	1940	1950	1960	1970	1980
Distrito Federal	—	—	—	140164	537492	1173915
Goiás	511919	826414	1214921	1913289	2938677	3864629
Mato Grosso	246612	432265	522044	889539	1597090	1138888
Mato Grosso do Sul	—	—	—	—	—	1367197
Centro-Oeste	758531	1258679	1736965	2678380	4629640	7003515
Brasil	30635605	41236315	51944397	70070457	93139037	119070365

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Dados do Anuário Estatístico do Brasil (1981). Disponível em: <http://seculoxx.ibge.gov.br> . Acesso em: Junho/2016.

Os reflexos do acentuado crescimento populacional, no caso específico de Goiás, somado ao êxodo rural criaram condições para a expansão da população urbana. Dessa forma, nota-se que o êxodo rural ocorreu a partir da inserção de novos recursos tecnológicos e pelas condições precárias vividas pelos trabalhadores no campo. Moreyra (2015) se refere à superexploração no campo como uma situação bastante semelhante à do cativo. As precárias condições dos trabalhadores rurais e a disputa pela posse da terra contribuíram, nesse período, para intensos conflitos que envolviam posseiros e grileiros, além de influir no êxodo rural. Em Goiás, observa-se que os conflitos tiveram maior expressão nas cidades de Trombas e Formoso, no final da década de 1950. O motivo relaciona-se a valorização das terras por meio da inserção dos meios técnicos no território. Conforme destaca Martins (1983), “em 1948, com a estrada Transbrasiliana, as terras do então município de Uruaçu se valorizaram” (MARTINS, 1983, p. 71), o que impulsionou os conflitos² na região.

A questão da migração e dos conflitos pela posse da terra em conjunto, conforme Martins (1983), mostra que o movimento de desenvolvimento econômico no país começava a exigir "o aumento de produção de alimentos, a ampliação do mercado interno, um fluxo maior de renda no meio rural" (MARTINS, 1983, p.91). A intenção do movimento era acelerar o crescimento da indústria nacional e o surgimento de empregos nas cidades. O autor destaca que, naquele momento, a preocupação do governo estava em conter as tensões sociais no campo. Os grupos políticos falavam em aumentar os lucros da burguesia através do mercado interno, enquanto a burguesia procurava aumentar os seus lucros, envolvendo-se nos negócios de terras, na grilagem e na especulação.

Aproximando-se da abordagem de Martins (1983), Moreira (2012) aponta que a forte atuação do Estado brasileiro e das elites manteve o poder de controle a partir do domínio do território.

Por meio do monopolismo fundiário, os grandes proprietários forjam dois mecanismos básicos para efetuar esse jogo de mão dupla no qual modernizam e impõe a modernização como leito histórico da formação do

² Os conflitos de Trombas e Formoso iniciaram-se, segundo Martins (1983), após a recém-construída estrada. Um grupo de camponeses que vinham de Pedro Afonso, no norte de Goiás, se instalou nas terras devolutas que ali existiam. Essas mesmas terras foram griladas no ano de 1952 por alguns fazendeiros e lideranças locais. Não houve acordo entre os fazendeiros e os posseiros, que resistiram mediante as propostas de compra das terras e, posteriormente, a pressão dos jagunços. O líder do grupo de posseiros, José Porfírio, e sua família sofreram fortes ataques durante os conflitos. A organização camponesa contou, em 1954, com o Partido Comunista do Brasil que criou a Associação dos Lavradores de Trombas e Formoso. O partido negociou ainda, em 1957, com o governo do estado que havia enviado tropas a fim de reprimir os grupos. Desde então, até 1964, houve em Trombas e Formoso um “território liberado [...] uma espécie de governo popular” (MARTINS, 1983, p.72).

capitalismo no Brasil: o primeiro é uma certa dependência estrutural do esquema de reprodução ampliada do capital perante a agricultura, e o segundo é o modo como o Estado é estruturado de maneira a abrigar todas as frações da classe dominante (MOREIRA, 2012, p. 174).

Nesse contexto, a transformação no campo foi incentivada pelos agentes, o capital e o Estado, durante as décadas de 1950 e 1960, de forma que “o traço marcante do crescimento agrícola, até então dado pela incorporação de novas áreas cultivadas, começa a modificar-se, levando a profundas transformações nas relações sociais de produção” (LAVINAS; RIBEIRO, 1991, p. 73). Os conflitos no campo representaram a resistência dos camponeses³ que perderam suas terras com a expansão do capitalismo, e também foi marcado pela propagação das empresas agropecuárias que modificaram as relações de trabalho.

A migração dos trabalhadores do campo para as cidades representou o aumento das desigualdades sociais apresentadas no campo, com a concentração das terras nas mãos de poucos. Essa realidade monopolista, que se deu na década de 1960, com o Estatuto da Terra, foram registradas, nos anos de 1980, em proporções;

[...] os estabelecimentos com até 100 ha correspondem a 89,6% do total dos estabelecimentos rurais e detêm não mais que 20% das terras, enquanto os estabelecimentos com mais de 1 000 ha correspondem a menos de 1.0% do total dos estabelecimentos e detêm 45.0% das terras (MOREIRA, 2012, p. 183).

Apesar das disputas pela posse de terra/propriedades, e de algumas conquistas, houve uma significativa concentração de terras nas mãos de poucos “proprietários” (grifo nosso). De acordo com Ianni (1981), a maioria dos posseiros foi expropriada destas terras a partir da violência armada privada ou estatal. Essas pessoas foram obrigadas a migrar para a cidade e compor parte do proletariado urbano e rural.

Dessa forma, o reflexo da modernização no campo aconteceu nas cidades, com o surgimento de áreas periféricas, devido à falta de estrutura urbana para o rápido crescimento da população, (ver Tabela 3).

³ A resistência camponesa, com o apoio do Partido Comunista e das Ligas Camponesas lideradas por Francisco Julião, conquistou alguns direitos. Entre estes está o Estatuto do Trabalhador Rural, em 1963. Contudo, de acordo com Garcia e Palmeira (2001) foram os comunistas e os grupos sindicalistas católicos que contribuíram para disseminar os direitos dos trabalhadores após a promulgação do estatuto.

Tabela 3 – Região Centro-Oeste: População urbana e rural, 1960 – 1980

Unidade Federativa	1960		1970		1980	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Distrito Federal	89698	52044	524315	21700	1164659	38674
Goiás	541469	1084907	1134242	1325765	2172965	1056254
Mato Grosso	121916	208694	239524	373363	673069	49674
Mato Grosso do Sul	242088	337564	460137	550594	939510	461641
Centro-Oeste	995171	1683209	2358218	2271422	4950203	2053312

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br>. Acesso em: Junho/2016.

Castilho (2016) observa que a modernização, apresentada na expansão territorial, possui dois sentidos: “um que envolve a infraestrutura econômica, a base técnica e os meios de produção, e outro que envolve os aspectos políticos e ideológicos” (CASTILHO, 2016, p. 34). Nesse sentido, os reflexos da modernização apresentados na região Centro-Oeste foram constituídos a partir de uma série de ações políticas e econômicas. A construção de Goiânia, por exemplo, surgiu como uma ação política que buscava a ruptura com as velhas oligarquias políticas (1933). Assim, “Goiânia seria símbolo desse Brasil Grande, do novo, do progresso, que levaria o Estado de Goiás a sair do marasmo político-econômico, além de representar o novo tempo que estruturava nos horizontes nacionais” (CHAUL, 2015, P. 20).

Aspectos como a expansão de estradas e a pavimentação destas também expressam a modernização. Castilho (2016, p. 108) afirma que “a modernização propiciou novos traçados rodoviários”. Nesse sentido, destacam o Plano Rodoviário Nacional (1944) e o Plano Nacional de Viação (1973), a inserção de Brasília durante o Plano de Metas (1956-1960) e o desenvolvimento das técnicas de agricultura, com a criação da Embrapa (1972). Com sua criação “aumentam desse modo os capitais fixos – as próteses–, mas também os capitais constantes – os semoventes e os insumos ao solo –, em decorrência desse território altamente equipado incrementa-se a necessidade de movimento” (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p. 92). Entre outros, destaca-se também a instalação de novos suportes para a eletricidade, após 1980.

A partir dessas ações de modernização é possível notar transformações na vida cotidiana dos trabalhadores do campo, e conseqüentemente no território. Destaca-se, assim, dois motivos para tais transformações: os conflitos pela posse da terra e a migração para as cidades. Tais motivos acentuaram a pobreza e a exclusão dessa parcela da população. Assim, o desenvolvimento proposto pelo projeto de modernização não foi alcançado, uma vez que o desenvolvimento econômico representa a soma do crescimento econômico e da transformação

das estruturas sociais. Nas palavras de Kon (1997, p. 73), proporciona “uma melhoria nas condições de bem-estar da população”.

O que houve foi a formação de uma fronteira. O processo de ocupação das terras, pelo capital, e as consequências desse processo, como os conflitos gerados e a expulsão dos pequenos agricultores de suas terras, são resultados da situação de fronteira, uma vez que “a fronteira é, pois, a transição, no tempo e espaço, da terra valor de uso para a terra valor de troca mediada pelo capital. Em outras palavras, é o processo de transformação social do significado, material e simbólico, da terra” (LAVINAS; RIBEIRO, 1991, p. 73). Contudo, deve-se atentar para a situação de fronteira, com muita atenção, pois, de acordo com Martins (2009), esta não pode ser analisada apenas na concepção do pioneiro, enquanto demiurgo, que direciona a história na lógica modernizadora e transformadora. Tal crítica ao Estado e ao capital, enquanto demiurgos da sociedade, é importante quando se analisa a sociedade e também a situação de fronteira. Segundo Martins (2009, p. 12-13),

[...] o aparentemente novo da fronteira é, na verdade, expressão de uma complicada combinação de tempos históricos em processos sociais que recriam formas arcaicas de dominação e formas arcaicas de reprodução ampliada do capital, como a escravidão, bases da violência que a caracteriza. As formas arcaicas ganham vida e consistência por meio de cenários de modernização e, concretamente, pela forma dominante da acumulação capitalista, racional e moderna.

Não é apenas no campo que a situação de fronteira ocorre. Ao observar as características da fronteira, apresentadas por Martins (2009), nota-se que ela se apresentou, também, na construção e instalação da capital federal na Região Centro-Oeste, entre os anos de 1956-1960. Nesse sentido, Martins (2009, p. 13-14) registra que

Longe de ser o território do novo e da inovação, a fronteira se revela, nestes estudos, território da morte e o lugar de renascimento e maquiagem dos arcaísmos mais desumanizadores, cujas consequências não se limitam a seus protagonistas mais imediatos. Elas se estendem à sociedade inteira, em seus efeitos conservadores e bloqueadores de mudanças sociais em favor da humanização do homem de suas carências mais dramáticas.

Observa-se, ainda, que nos anos de construção de Brasília, houve no território que se construía a capital a atuação dos trabalhadores, os chamados candangos⁴, que viviam em

⁴De acordo com a definição de Zarur (1996), o termo candango relaciona-se aos pioneiros que atuaram na construção da cidade. Assim, observa-se que “a faceta étnica, imbricada na cultura brasileira, evidencia-se,

situações desumanas nas precárias instalações. Os barracos feitos de palha e a falta de higiene e de conforto faziam parte dos acampamentos das construtoras responsáveis pelas obras. Os candangos conviviam com a constante violência. Os relatos de candangos são esclarecedores ao passo que tais “arcaísmos”, o qual Martins (2009) destaca ao elaborar a concepção de fronteira, são revelados em suas falas: “No começo, a gente dormia no chão, debaixo de lona mesmo. Depois é que vieram os galpões de madeira onde a gente comia e dormia” (ALVES, 2009, s/p). Dessa forma, como observa Zarur (1996), a lógica modernizadora que incorporava os recursos tecnológicos, proporcionados pela revolução industrial, se contrapunha aos acampamentos pioneiros executados em madeira.

Observa-se, ainda, que a construção e o planejamento urbano em Brasília representavam a efetivação do projeto econômico que foi, por sua vez, concretizado pela lógica da modernização. Conforme Kon (1999, p.16) “o período 1956-1961 foi assinalado pela introdução de um processo de planejamento efetivo das políticas públicas econômicas governamentais a serem empreendidas no Plano de Metas”, ao resgatar as iniciativas governamentais de organizar a economia.

As ações empreendidas pelo governo de Juscelino Kubitschek foram projetadas pela equipe mista da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) e Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE). A partir dessas projeções, o plano tinha como base o “uso de refinamentos do conceito de pontos de germinação, cujos princípios, [...], tinham como fundamento a identificação de setores que, uma vez estimulados, poderiam apresentar capacidade de crescimento” (FARO; SILVA, 2002, p. 81).

Nesse sentido, setores foram definidos e metas criadas para cada projeto específico. A partir deste momento, buscava-se eliminar pontos de estrangulamento para obter o crescimento de cada área. Ao discutir essas questões, Kon (1997) destaca que o Plano de Metas foi o primeiro plano a considerar o processo global e contínuo de planejamento, de forma que buscava eliminar os empecilhos ao desenvolvimento, destacando algumas atividades produtivas e protegendo o mercado interno.

A construção de Brasília significou a meta-símbolo do planejamento empreendido naquele período. Para Faro e Silva (2002, p. 89), “a construção da capital encontrava suporte no conceito de germinação, posto que ela propiciaria o maior desenvolvimento da região Centro-Oeste”. Desse modo, a capital federal no Centro-Oeste do país representou a busca

porém, no termo ‘candango’, de origem africana, utilizado para designar os peões de obra de Brasília” (ZARUR, 1996, p. 98).

pelo crescimento econômico a partir da integração nacional. Esse foi o discurso defendido pelo presidente durante todo seu mandato.

[...] insistindo no tema integração nacional – a nota prioritária do governo, naquele fim do mandato – procurei fixá-lo com maior nitidez possível: ‘Brasília foi bem compreendida, porque é uma cidadela cujo único destino é este: forçar a integração nacional. Dali, estamos partindo para romper todas estas estradas’ (KUBITSCHKE, 1975, p.321).

Nos anos subsequentes ao Plano de Metas (1956-1961) e a instalação da capital federal no interior, as políticas nacionais foram intensificadas, ligadas a partir das ideias governamentais de integração nacional. Kon (1997) destaca que no início da década de 1960, foi elaborado o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Kubitschek. O plano visava recuperar o ritmo de crescimento econômico, mas o mesmo não surtiu tamanho efeito.

Em 1964, criou-se o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) que tinha como principal objetivo reduzir o processo inflacionário e acelerar a economia do país. Apesar de não atingir os resultados propostos, o plano estabelecia a modernização financeira, com o incremento de linhas de crédito, como “as financeiras”, os “Bancos Comerciais”, os “Bancos de Investimento”, o “Mercado de Ações” e o “Banco Nacional da Habitação – BNH” (KON, 1997, p. 122). O Banco Nacional da Habitação foi a primeira iniciativa de financiamento de habitações populares.

Observa-se que as propostas, após o golpe de 1964, tinham como finalidade reestruturar e dinamizar a economia das regiões do país. Com esse objetivo, a atuação do governo militar idealizou, segundo Chauí (2001), uma base formada a partir do tripé integração, segurança e desenvolvimento nacional. Essa lógica, adotada como estratégia da política estatal, foi idealizada pelo general Golbery do Couto e Silva, no projeto Brasil Potência 2000. Este projeto apresentava uma imagem da “vastidão do território, nas riquezas naturais e nas qualidades pacíficas, empreendedoras e ordeiras do povo” (CHAUÍ, 2001, p. 41).

Souza (1999) complementa que o planejamento público do período buscava articular a nação. Portanto, o Programa de Integração Nacional (PIN), criado pelo Decreto-Lei nº 1.160, de 16 de junho de 1970, observava a necessidade de construir rodovias, como a Transamazônica e Cuiabá-Santarém, e a construção de portos. O PIN propunha, ainda, incentivar à colonização agrícola e a reforma agrária, reorientando a migração para a

colonização da Amazônia, implantar projetos de irrigação, além de realizar o levantamento topográfico, florestal e geomorfológico das regiões Norte e Nordeste (ABREU, 2016). A atuação do programa se articula, também, com o Plano Nacional do Desenvolvimento.

Nota-se que, em 1971, o I Plano Nacional do Desenvolvimento (I PND) propunha a articulação entre as regiões; “no Nordeste, mão-de-obra não qualificada; no Norte e Centro-Oeste, terra e recursos naturais, tentando evitar a continuidade dos fluxos migratórios para o Centro-Sul” (SOUZA, 1999, p. 122). A partir desse tripé, o Estado criou as Superintendências do Desenvolvimento Regional (responsáveis por atuarem em diversas regiões do país) e a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). Também “iniciou a política governamental de incentivos fiscais e creditícios para a formação e a expansão da empresa agropecuária” (IANNI, 1981, p.180). Conseqüentemente, essas políticas favoreceram a concentração da propriedade da terra dedicada às empresas, durante a segunda metade do século XX.

As iniciativas governamentais corroboraram para uma maior divergência entre empresa e campesinato, e os conflitos no campo continuaram ante as políticas de desenvolvimento nacional. Desse modo, as políticas de integração nacional, proporcionadas pelo Estado, foram determinantes no que se refere à ocupação de áreas consideradas vazias pelas empresas agropecuárias. Essas políticas foram destinadas, principalmente, às regiões do Centro-Oeste e Norte do país. O uso do termo “espaços vazios”, no discurso do governo, deixa claro a pouca importância dada aos posseiros e índios que viviam nessas regiões. Martins (2009) descreve esta situação.

Algumas tribos perderam nesses poucos anos até dois terços de sua população. Sem contar, também, que milhares de camponeses teriam que ser expulsos de suas terras de trabalho, como de fato o foram, para que nelas fossem abertas grandes pastagens. Muitos deles acabaram migrando para as cidades da própria região, para viver na miséria da subocupação e das favelas. As novas atividades econômicas instauraram o grande latifúndio moderno, vinculado a poderosos conglomerados econômicos nacionais e estrangeiros (2009, p.75).

A complexa dinâmica que envolve a situação de fronteira permaneceu. A expansão das atividades capitalistas no campo não alterou a dinâmica que havia sido estabelecida nas décadas anteriores aos PNDs. Assim, a condição de pobreza expressa nas atividades rurais, delimitada a partir das complexas relações de trabalho assalariado e combinada com a expulsão dos posseiros (camponeses) de suas terras, estruturou e, ainda, estrutura a

reprodução do capitalismo no campo. Essa, por sua vez, apresenta dinâmicas que entrelaça os espaços urbano e rural.

[...] formas pretéritas de exploração de trabalho, em que a acumulação capitalista se estabelece na sua forma primitiva, nas cidades coexistem espaços de miséria, mas também de riqueza, de serviços especializados, tecnologicamente avançados, signos da modernidade, símbolos do progresso econômico advindo do agronegócio (XAVIER, 2012, p. 32).

A pobreza rural permanecia, agora em outros moldes, uma vez que se modificava a estrutura capitalista no campo e nas cidades. Ianni (2004, p. 234) afirma que “a agricultura brasileira adquiriu uma conotação capitalista mais profunda e generalizada”. Percebe-se que a expansão das atividades agropecuárias e agroindustriais no território brasileiro, durante todo o século XX, não proporcionou o desenvolvimento e o equilíbrio econômico e social entre as regiões naquele período, mesmo recebendo incentivos do Estado. Na realidade, houve a introdução de novos meios de produção, com a transformação espacial da região do Centro-Oeste, motivada pelos elevados índices de urbanização. Com isso, os acréscimos nos dados que representam o crescimento econômico na região. É importante observar que a introdução do meio técnico-científico-informacional não representou o seu desenvolvimento.

O meio técnico-científico-informacional não se impõe igualmente sobre o território. Vejamos os casos do Centro-Oeste, do Nordeste e da Amazônia. Representando cerca de 20% da área total cultivada no Brasil, 25% da produção de grãos e 43% do rebanho nacional, os cerrados aparecem como a mais produtiva das regiões brasileiras para a produção agropecuária capitalista. Já no Nordeste, o peso das heranças materiais e culturais é muito forte, agindo como freio e resistência. [...] Na Amazônia [...]. Como se torna um espaço informatizado para os agentes hegemônicos, as ações são pontuais, precisas e pragmáticas, utilizando estradas, hidrovias e sistemas de informação, enquanto a maior parte da sociedade continua a viver em tempos mais lentos (SANTOS, SILVEIRA; 2001, p.104).

De modo geral, os novos moldes que transformaram as dinâmicas socioeconômicas e socioespaciais do país, após 1970, surgiram com a reestruturação do padrão industrial. Pode-se afirmar que a “reestruturação dos espaços regionais e urbanos se deu pela internalização, de forma quase plena, da matriz industrial em fase de superação nos países centrais, onde a reestruturação espacial decorria da introdução de novos arranjos tecnológico-institucionais” (PIQUET, 1993, p. 07). Assim, a dinamização econômica realizada no Brasil se dava pelos

processos de fluxos contínuos, na economia de escala interna e na localização de fábricas no centro de redes de produtores, as quais tinham acesso a serviços e insumos. Nota-se, também, que

[...] o período é marcado por elevadas taxas de crescimento como resultado tanto de considerável crescimento vegetativo da população quanto de intensa dinâmica migratória rural-urbana e urbana-urbana. É tido como período de crescimento mais intenso nos processos de transição demográfica e urbana brasileiros, consolidando em termos geográficos um amplo espaço urbano-industrial produzidos a partir de uma lógica metropolitana (COSTA, 2013, p. 66).

As mudanças apresentadas em relação às dinâmicas econômicas, como a modernização no campo e a nova dinâmica migratória, não provocaram novas propostas governamentais de planejamento regional, após a década de 1970. De acordo com Kon (1999), houve uma estagnação no início dos anos de 1980. A autora enfatiza os escassos recursos do governo para enfrentar as questões macroeconômicas globais. Outro aspecto destacado foi a tímida repercussão das políticas impostas pelas instituições, Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) e a Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul (SUDESUL). Conforme Kon (1999, p. 36), “nada mais foram do que indicadores de diretrizes e objetivos que se integravam e se apoiavam nos grandes programas nacionais e não apresentaram resultados que se destacassem no contexto de planejamento federal”.

Entretanto, vários programas atuaram no contexto dos PNDs. Dentre esses, se destacam o Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PRODOESTE), 1972-1974, o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro-Oeste (PLADESCO), 1972, os Polos Agropecuários e Agro minerais da Amazônia (POLOAMAZÔNIA), os Programa de Desenvolvimento do Pantanal (PRODEPAN), 1975-1978, o Programa de Desenvolvimento da Grande Dourados (PRODEGRAN), 1976, o Programa de Cooperação Nipo-Brasileira de Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER), 1979, o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (POLOCENTRO), 1975, e o Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília (PERGEB) em 1975. Os dois últimos direcionavam-se à agricultura familiar, de subsistência, e a desconcentração da população no Distrito Federal e entorno. Esses dois projetos foram determinantes na estruturação do território, o qual se conhece hoje.

O período correspondente às Políticas Nacionais do Desenvolvimento (I, II e III) alcançou, conforme Piquet (1993), uma nova forma de ocupação do país. Os acréscimos

tecnológicos e os novos meios de produção, de certa forma, acentuaram o crescimento da massa urbana periférica. Nota-se que os centros urbanos “confrontam a realidade social do país com a racionalidade assepticamente planejada do projeto, revelando uma nova face da modernização excludente” (PIQUET, 1993, p. 18). Fica, então, evidente a existência de situações críticas, como o surgimento do periférico território pertencente ao Entorno do Distrito Federal.

A partir desse momento, várias mudanças acontecem. Em 1990, ano anterior à extinção da SUDECO, o governo cria o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO). Conforme Luz (2009, p. 120), esse projeto “atuou através de recursos gerenciados na região pelo Banco do Brasil, objetivando o financiamento do desenvolvimento regional”. De acordo com a autora, o fundo observava a importância de expandir eixos modais do desenvolvimento, de modo que ampliasse a produção agroindustrial. Contudo, as novas propostas de planejamento econômico não impediram a recriação da SUDECO. Em 2011, vinte e um anos após sua extinção, o governo federal recria a Superintendência.

Com os programas instituídos na região Centro-Oeste, é notório o crescimento econômico, embora estes não tenham solucionado a questão da concentração populacional no centro, Brasília e seu Entorno imediato. Assim, observamos a construção de um novo território, que envolve o Distrito Federal e os estados de Goiás e Minas Gerais, alcançando dimensões regionais.

1.3 DA CIDADE PLANEJADA AO ENTORNO: A CONSTRUÇÃO DO TERRITÓRIO NA DIMENSÃO REGIONAL

Steinberger (2003), ao elaborar uma análise geopolítica da região Centro-Oeste, considera que apesar das mudanças econômicas que aconteceram entre os anos de 1930 a 1970, com o intuito de dinamizar as grandes áreas da região, as cidades que realmente se destacaram foram Goiânia e Brasília. As mesmas se definiam entre as mais influentes da rede urbana da região. Nas palavras de Steinberger,

[...] nos anos pós-1970 assistiu-se a uma concentração progressiva nessas duas cidades e suas periferias, e a uma perda generalizada de capacidade de reter população de praticamente todos os municípios de menor porte, acompanhada por um discreto crescimento dos poucos municípios com mais de 100 mil habitantes da região, a saber: Anápolis e Rio Verde em Goiás; Campo Grande e Dourados em Mato Grosso do Sul; e Cuiabá-Várzea Grande e Rondonópolis no Mato Grosso (STEINBERGER, 2003, p. 614).

Ao destacar as cidades de Goiânia e Brasília, a autora afirma que estas disputam o papel mais alto da hierarquia da rede Centro-Norte. Cabe, ainda, destacar as considerações de Ablas, Muller e Smith (1985) que, ao observarem o crescimento urbano das regiões brasileiras, apresentam a seguinte problemática:

[...] as áreas onde a expansão agrícola é mais importante, são as que evidenciam maior crescimento de seus centros maiores, em detrimento dos menores. Esse fenômeno mostra que mesmo após o deslocamento da fronteira agrícola, os centros urbanos deixados atrás dela continuam crescendo. Sem a presença de um processo de industrialização significativo, esse crescimento poderá significar um ‘inchamento’ das cidades dessas regiões, o que sem dúvida se constitui em um problema a ser analisado com maiores detalhes a uma escala mais localizada (ABLAS; MULLER; SMITH, 1985, p. 42).

Aproximando-se das considerações feitas pelos autores, Brasília funciona, nas palavras de Steinberger (2003), como uma “fronteira urbana”, pois ela está entre as cidades com maior taxa de crescimento demográfico. Portanto, as décadas posteriores à criação do Distrito Federal estão marcadas por um acentuado crescimento demográfico de toda a região Centro-Oeste, (ver Gráfico 1).

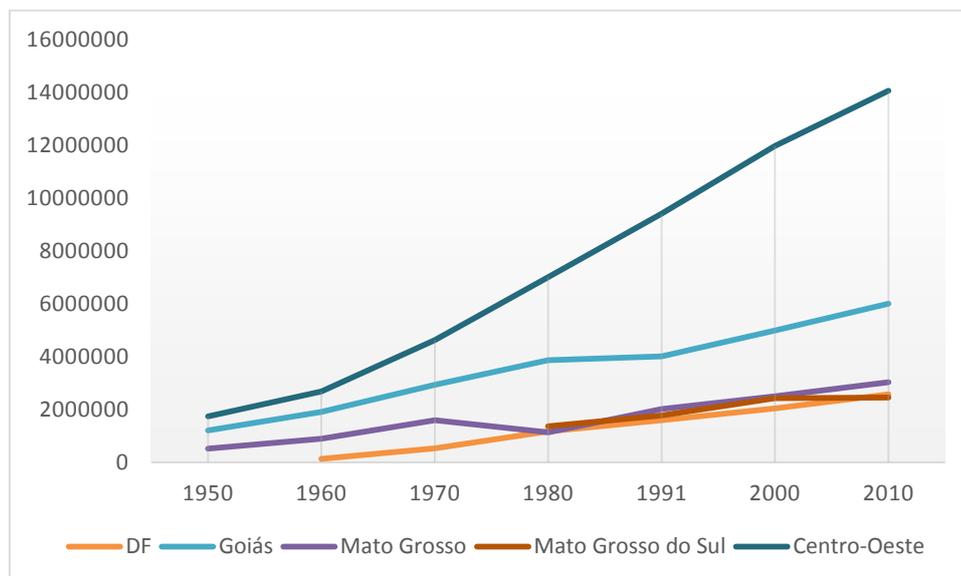


Gráfico 1 – Região Centro-Oeste: Taxas de crescimento demográfico, 1950 - 2010

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br>. Acesso em: Junho/2016.

Costa (2013) destaca que mesmo perante o significativo crescimento urbano de Brasília e de outros centros urbanos no país, as décadas que antecederam 1980 não atenderam, de forma clara, as questões sociais que se apresentavam nesses centros. Somente após a redemocratização, em 1988, é que foram estruturadas políticas urbanas e de planejamento mais locais e regionais.

Na lógica da produção do território, enquanto resultado das ações e objetos dos sujeitos sociais, observamos que as dinâmicas socioespaciais, na região do Centro-Oeste brasileiro consolidaram o Entorno⁵ como uma região polarizada e altamente dependente do Distrito Federal. A definição territorial, proposta nos primórdios de Brasília, foi modificada a partir de algumas dinâmicas apresentadas. Entre elas estão a migração, a fragmentação e a exclusão socioespacial.

Nesse aspecto, podemos observar que essas dinâmicas são apresentadas logo no início da construção de Brasília, quando surgem as Regiões Administrativas⁶ (RAs). As mesmas são constituídas como áreas urbanas periféricas, uma vez que o Plano Piloto, a cidade planejada, não concebeu em seus moldes originais espaço para a classe trabalhadora, os candangos. Trata-se de uma forma de organização do território na escala intraurbana. Por sua vez, a representação do espaço fragmentado e excluído do Entorno do Distrito Federal se destaca na escala regional.

O Entorno, aqui delimitado, agrega os municípios dos estados de Goiás e Minas Gerais que pertencem à área de influência do Distrito Federal e que, nessa relação (como as RAs), mantêm a função deste enquanto centro polarizador. Para Ferreira e Penna (1996), as ações que resultaram na transformação das áreas próximas à capital federal foram possíveis, uma vez que

[...] processos gerais interagem com as condições específicas do lugar, a saber: fortes migrações; ausência de industrialização; função de capital federal; polarização das atividades terciárias no centro aglomerado, devido às características dessas atividades; monopólio estatal da terra urbana na implementação da cidade; valorização extraordinária de terra urbana pela delimitação imposta às unidades funcionais e as políticas locais clientelistas (FERREIRA; PENNA, 1996, p. 195).

⁵A primeira definição do termo entorno foi estabelecida, ainda na década de 1970, pela SUDECO, quando havia instituído a Região Geoeconômica de Brasília (Esse será abordado no próximo tópico).

⁶As Regiões Administrativas eram chamadas, inicialmente, Cidades Satélites. Em 18 de fevereiro de 1998, o decreto nº 19.040 proíbe a expressão 'satélite' para designar as cidades pertencentes ao território do DF. O decreto considera ainda a independência social, econômica e cultural dessas cidades em relação ao Plano Piloto.

Assim, notamos que as ações planejadas pelo governo federal, como observamos anteriormente, desempenharam um conjunto de situações (diretas e indiretas, de ordem global e local, através do tempo) que levaram a concretização do Entorno. A questão do planejamento urbano, assim como a do planejamento econômico nacional apresentado, não propôs – no Plano Piloto de Brasília (PPB) – de forma eficiente, a articulação dos sujeitos que constroem e/ou utilizam o espaço. A respeito do PPB, Ferreira e Penna (1996) destacam que os projetos que são desenvolvidos sob a lógica progressista, baseados em uma racionalidade extremamente burocrática/tecnocrática, não consideram a sociedade real, mas um “padrão de normalidade social global” (FERREIRA; PENNA, 1996, p. 194). A crítica elaborada pelas autoras destaca que para conseguir concretizar esse padrão são ignorados, portanto, as questões sociais, culturais e econômicas de cada local.

O planejamento proposto exclui socialmente e espacialmente parte dos sujeitos sociais, por não considerar a inserção de ações que promovam o desenvolvimento socioespacial. Nesse sentido, as concepções de espaço e planejamento de autores, como Zarur (1996) e Costa (2013), contrapõem ao planejamento concretizado em Brasília, de forma excludente. Os autores destacam que o planejamento deve favorecer a vida desses sujeitos, contemplando as relações sociais e a espacialidade.

As concepções sobre o espaço devem se constituir em objeto de investigação para que as medidas governamentais atendam aos interesses dos usuários. [...] Entretanto, o processo de tomada de decisões políticas quanto à configuração e ao uso dos espaços públicos nem sempre reflete os anseios populares. Essa inadequação pode provocar mecanismos de defesa, de superação e de reversão da organização dos espaços (ZARUR, 1996, p. 100).

Dessa forma, observamos que o desenvolvimento pretendido em diversas décadas concebeu características marcantes no processo de urbanização no Centro-Oeste do país, principalmente na região de influência do DF. Essas regiões incluem a expansão do tecido urbano do próprio DF, e das cidades goianas e mineiras próximas. Essa mesma expansão condiciona a crise urbana que, para Castells (1980, p. 20), representa a “crescente incapacidade da organização social capitalista para assegurar a produção, distribuição e gestão dos meios de consumo coletivo necessários à vida cotidiana, da moradia às escolas”. A crise está relacionada ao sistema capitalista e ao seu desenvolvimento. Para o autor, todas estas questões proporcionam a concentração econômica, social e espacial dos meios de produção.

Assim, novas cidades surgem a partir da fragmentação de outras, e com o processo de expansão chegaram velhos problemas urbanos ligados à infraestrutura, habitação, educação e

saúde, problemas esses que se intensificaram a partir da polarização (inclusive econômica) exercida pela capital sobre as demais cidades, uma vez que a área de influência de Brasília, segundo Steinberger (2003, p. 614) “restringe-se ao seu entorno imediato e à absorção de fluxos populacionais inter e intra-regionais”. Destarte, foram criadas novas políticas, na virada do século XX para XXI, que objetivavam reestruturar as dinâmicas das cidades do Entorno, que, desde 1998, pertencem à Região Integrada do Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE).

De tal modo, notamos que o desmembramento dos municípios no território é apresentada no contraste entre a cidade planejada e a periferia, ou seja, seu Entorno (municípios pertencentes aos estados de Goiás e Minas Gerais). Dessa forma, como Zarur (1996) destacou, o Estado volta a atuar novamente, agora na intenção de amenizar o impacto da exclusão, de modo que as políticas públicas vão se destinar às reparações sociais como, por exemplo, a falta de habitações. É, dessa forma, que o governo federal cria o Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília (PERGEB), em 1975, no intuito de amenizar o impacto da concentração periférica que ameaçava o projeto original do Plano Piloto, da cidade planejada. Como veremos adiante, o programa destinava ações ao entorno do Distrito Federal tentando manter a população nesses municípios goianos e mineiros, a partir da melhoria econômica e de infraestrutura dos municípios.

1.3.1 O Entorno do Distrito Federal: A (des)construção do progresso e a formação da Região Integrada do Desenvolvimento

Como o observado, os problemas urbanos do Entorno do Distrito Federal são resultados de uma consequência do desenvolvimento do capitalismo, por meio das ações do Estado que foram justificadas nos moldes do urbanismo modernista. Assim, a ideia de progresso, idealizada pelos agentes que produziram Brasília, direciona-se a partir do racionalismo, da ciência e a técnica. Para Choay (1979), o modelo pode ser caracterizado como um espaço, “amplamente aberto, rompido por vazios e verdes. Essa é a exigência da higiene. [...] traçado conforme uma análise das funções humanas. Uma classificação rigorosa instala em locais distintos o habitat, o trabalho, a cultura e o lazer” (1979, p. 08-09). Ao observar essas características, inerentes ao PPB, nota-se que o Entorno do Distrito Federal não se adéqua a tais particularidades, apesar delas estarem intimamente ligadas à sua concretização.

O progresso, pleiteado para poucos, define a fragmentação e exclusão do território e de seus sujeitos. Essa questão define a produção do Entorno, que é resultado de “decisões equivocadas e incompletas, por parte do Estado, que datam desde o início da implantação da capital e foram reforçadas, ao longo do tempo, pela ação ou omissão dos poderes executivos dos governos federal e local” (STEINBERGER, 1999, p. 34). Desde então, surgiram propostas para definir um território que incluísse os municípios que sofriam influência do centro mais dinâmico, o Distrito Federal. O intuito de tais ações consistia em gerenciar as políticas públicas para amenizar as desigualdades apresentadas.

O Decreto-Lei Nº 82, de 26 de dezembro de 1966, no intuito de regular o Sistema Tributário do Distrito Federal, cria o Fundo do Desenvolvimento do Distrito Federal (FUNDEFE). A dimensão do fundo direcionava-se à escala regional, de modo que “[seus recursos] serão aplicados em programas de desenvolvimento econômico e social da região geo-econômica do Distrito Federal, na forma de regulação própria” (BRASIL, 1966, p. 31, grifo nosso). No entanto, apesar de ser a primeira tentativa em direcionar a aplicação de recursos ao Entorno, o Fundo não alterou a concentração de recursos no Distrito Federal. Observa-se que a pouca dinâmica econômica apresentada na região do Entorno, conforme destaca Fernandes (2001), se deu a partir da concentração de recursos no centro/polo em detrimento das áreas periféricas. Nota-se ainda, que o mesmo ocorreu em uma fase posterior, com os programas destinados à região.

Até os anos finais da década de 1990, houve divergências entre autores em relação à delimitação territorial do Entorno e sua relação com o Distrito Federal. A delimitação territorial resultou em uma importante ferramenta para a atuação governamental, sendo a Região Geoeconômica de Brasília (RGEB) a primeira tentativa de estabelecer uma dinâmica. As áreas do Eixo Ceres-Anápolis, Área de Mineração, Vale do Paranã, Área das BRs 040/050 e Vale do Paracatu, foram definidas para compor a RGEB, (ver Figura 01). Observamos, assim, que a criação de programas, como o PRODOESTE e o PERGEB, tinham a finalidade de contribuir para o desenvolvimento regional por meio de polos irradiadores.

Além da definição das áreas a serem dinamizadas, a região apresenta três escalas de influência do centro. A primeira, denominada escala local, abrange o território do DF e, é resultado da concentração dos recursos e infraestrutura, além de representar a área de concentração. A segunda escala é a metropolitana de transição, a área a ser controlada, uma vez que recebe influência direta do centro (ver Figura02). Nesta escala, estão os municípios de Alexânia, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Padre Bernardo e Planaltina

de Goiás. Finalmente, a escala regional, corresponde à área a ser dinamizada. Nessa escala, estão as áreas industriais voltadas a atender o Distrito Federal, composta pelos municípios de Alvorada do Norte, Anápolis, Catalão, Pires do Rio e Uruaçu.

Como observado, o Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília (PERGEB) foi criado no contexto do II PND, e coordenado pela SUDECO. O programa tinha como finalidade dinamizar a região, evitando a excessiva migração em direção à Brasília. O programa tinha como propósito “estimular a organização espacial da atividade econômica e estruturar a rede urbana da área de influência socioeconômica[*sic*] da Capital da União” (SUDECO, 1975, p. 1).

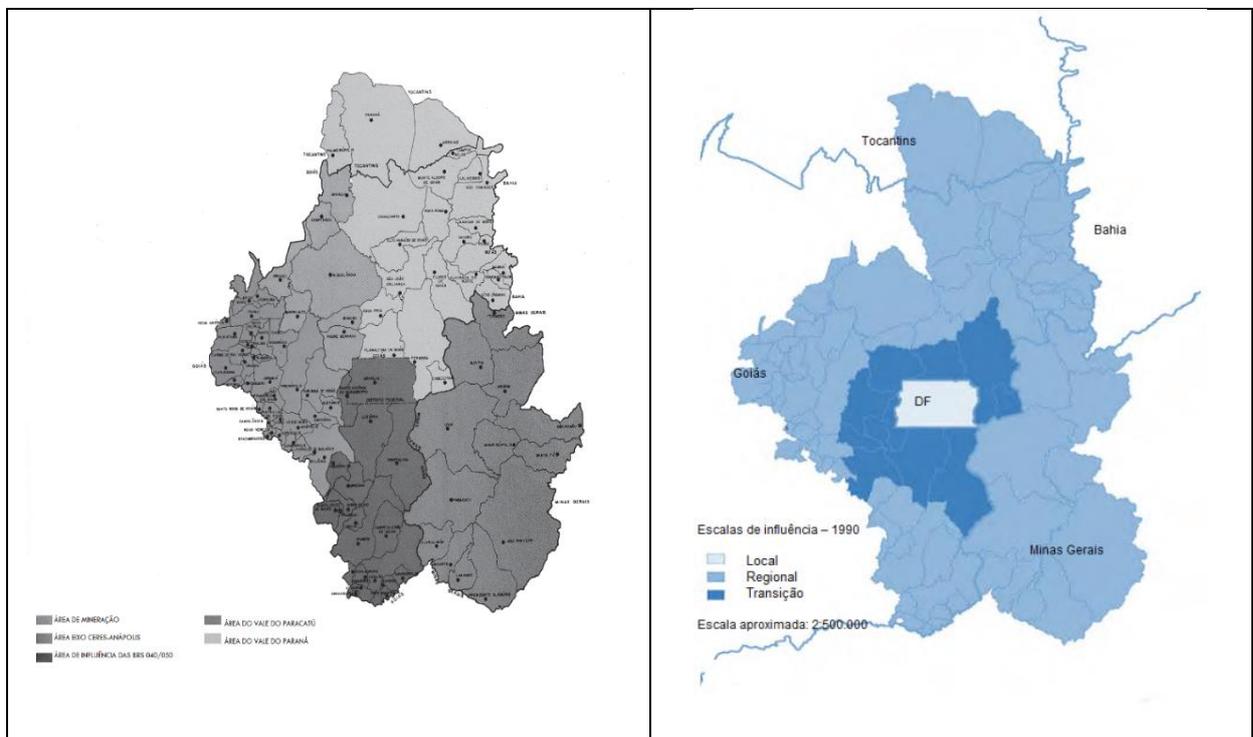


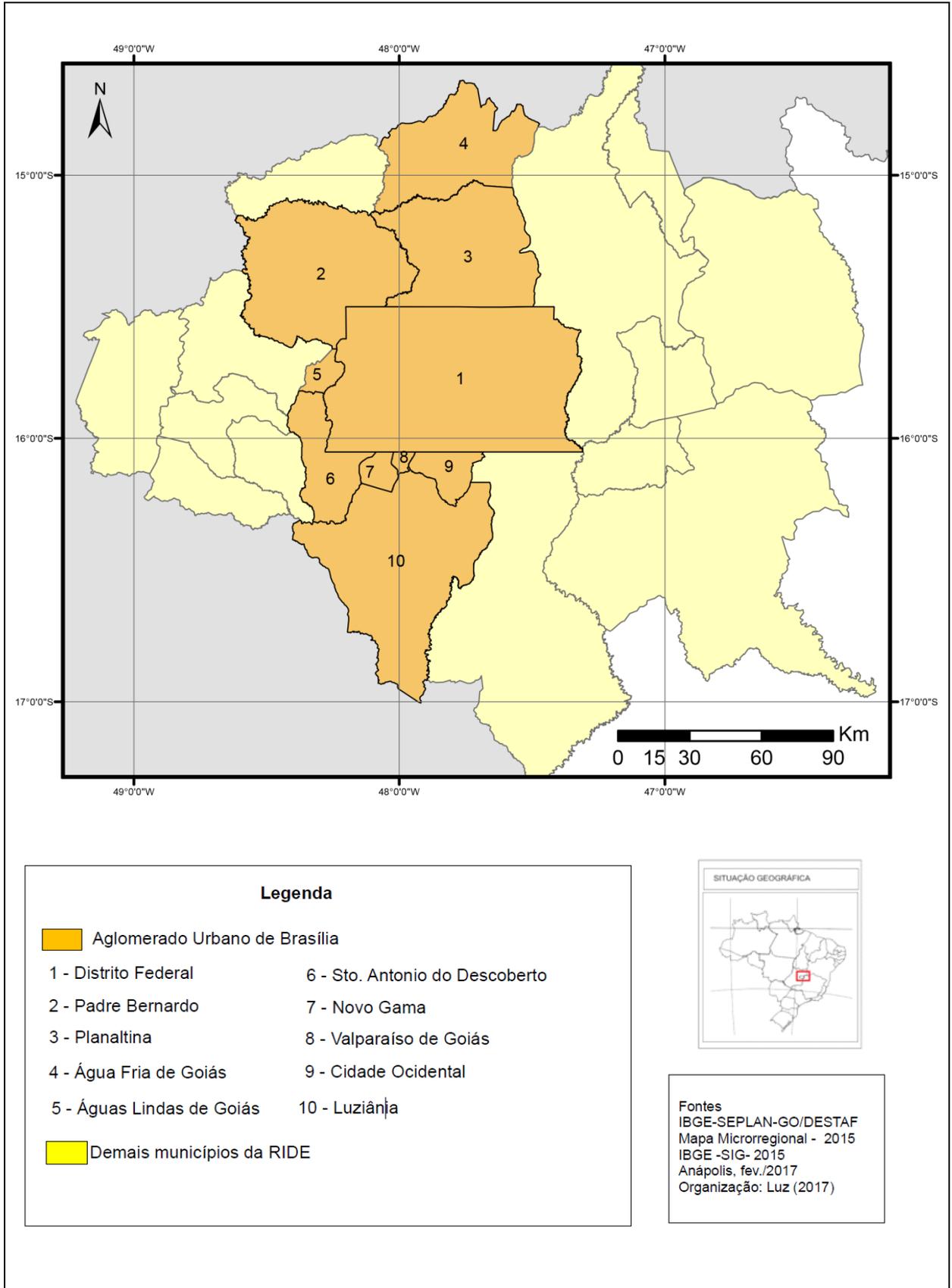
Figura 01– Áreas de influência da Região Geoeconômica de Brasília, década de 1975
Fonte: Fernandes, 2001.

Figura 2– Escala de influência do Distrito Federal para o PERGEB, década de 1990
Fonte: Núcleo de Geoinformação da Codeplan, 2013.

Contudo, o PERGEB não atendeu às áreas do Entorno como o proposto. Foram apresentados problemas como a paralisação de obras por falta de repasses e a concentração de recursos em Brasília.

[...] linha de crédito derivada do POLOCENTRO – cuja regulamentação lhe serviu de base – os resultados do POLOBRASÍLIA, apurados até dezembro de 1981, indicam evidências de inconveniente concentração de recursos/projeto [...] sem a significativa repercussão na oferta de emprego e distribuição da renda regional (SUDECO, 1982, p. 2).

As falhas e fragilidades do programa, relacionadas ao estabelecimento do desenvolvimento econômico e social da região, são apontadas pela SUDECO como resultado da falta de repasses financeiros e da concentração de recursos/projeto no DF. O frágil desempenho do PERGEB, demonstrado nos anos de sua atuação, possibilitou o estabelecimento de outras definições, e/ou propostas, que foram utilizadas a fim de compreender a dinâmica territorial estabelecida a partir do DF. Nesse sentido, Steinberger (1999) destaca, e utiliza outra definição territorial denominado Aglomerado Urbano de Brasília (ver Mapa 01).



Mapa 01 – Aglomerado Urbano de Brasília, delimitação proposta pelo Neur/Ipea, 1997

Conforme Steinberger (1999), o aglomerado foi uma tentativa de delimitar territorialmente a área de influência do DF, entre os anos de 1996 e 1997, por membros do Núcleo de Estudos Urbanos e Instituto de Pesquisas Aplicadas (Neur/Ipea)⁷. O Aglomerado Urbano compreende os municípios de Luziânia, Planaltina de Goiás, Padre Bernardo, Água Fria de Goiás, Valparaíso, Novo Gama, Cidade Ocidental, Águas Lindas e Santo Antônio do Descoberto. Estes municípios estão próximos à Brasília, e mantém relações socioespaciais intensas entre elas. Todavia, ao contrário da delimitação proposta pelos membros do Neur/Ipea, Sampaio, Paz e Corrêa (2014) afirmam que os fatores políticos foram fundamentais para a efetivação da Região Integrada do Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE do Distrito Federal e Entorno).

A RIDE do Distrito Federal e Entorno foi estabelecida pelo governo federal, pela Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, com o propósito de desenvolver a região que se formou a partir da complexidade das interações entre os municípios que compunham o Entorno do DF. Dessa forma, a RIDE abrange, incluindo os nove municípios do aglomerado, vinte e três municípios. A lista inclui Brasília, no Distrito Federal; Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso e Vila Boa, no Estado de Goiás; e de Cabeceira Grande (que foi incluído após seu desmembramento), Unai e Buritis, no Estado de Minas.

O território apresentado inclui o centro, ou seja, o DF, e as áreas periféricas influenciadas pelo centro, que são representadas pelas cidades do estado de Goiás e Minas Gerais. Assim, a RIDE têm como intuito

Articular, harmonizar e viabilizar as ações administrativas da União, do Distrito Federal, dos Estados de Goiás e de Minas Gerais, e dos municípios que a compõem para a promoção de projetos que visem à dinamização econômica e provisão de infraestruturas necessárias ao desenvolvimento em escala regional (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2015).

⁷ “O seminário promovido pela Codeplan e pelo Núcleo de Estudos Urbanos (Neur) da UnB, resultou no estudo *Delimitação do espaço metropolitano de Brasília: estudo preliminar para subsidiar a proposta de criação da região metropolitana de Brasília*, onde foram identificados dez municípios que, naquela oportunidade, preenchiam os critérios formulados pelo IBGE para enquadramento em aglomeração metropolitana” (SAMPAIO; PAZ; CORRÊA, 2014, p. 86, grifo do autor).

Existe três RIDEs no Brasil; a RIDE do Distrito Federal e Entorno, a RIDE do Polo Petrolina – Juazeiro e a RIDE Grande Teresina. Estas podem ser definidas como “recortes territoriais com o intuito de articular as ações da União em um espaço geoeconômico e social” (SAMPAIO; PAZ; CORRÊA, 2014, p. 85). As RIDEs se diferem das Regiões Metropolitanas (RMs) no que se refere a composição e administração das mesmas. As RMs são responsabilidade dos estados, a partir da Constituição Federal de 1988. Tais áreas deveriam ser definidas por meio da proximidade territorial entre os municípios limítrofes. Dessa forma, a definição das RMs se dá no “intuito de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Ou seja, visava permitir uma melhor gestão do espaço urbano por meio de uma prestação de serviços comuns articulados” (SAMPAIO; PAZ; CORRÊA, 2014, p.84). Outro fator que diferencia as RIDEs das RMs está relacionado a questão de maior desigualdade entre o município-polo e a periferia (Azevedo e Alves 2010).

A responsabilidade em articular os municípios pertencentes ao território da RIDE é atribuída ao Conselho Administrativo da Região Integrada do Distrito Federal e Entorno (COARIDE). Conforme o relatório (IPEA, 2013, p. 10) “a composição da COARIDE reforça seu caráter multidisciplinar e transversal, ao trazer para seus membros o Secretário-Executivo da Câmara de Políticas Regionais do Conselho de Governo da Presidência da República”. Além desse representante, consta um representante de cada Unidade Federativa (UF) e, ainda, dos municípios que integram a RIDE.

A criação da RIDE não previa um orçamento próprio. Os recursos destinados aos diversos setores do Entorno estavam sob custódia da Secretaria Especial de Políticas Regionais (SEPRE), órgão pertencente ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPOG). A SEPRE transformou-se no Ministério da Integração Nacional (MIN), em 2000. Conforme o relatório (IPEA, 2013), a transformação visava colaborar, por meio de políticas públicas, com a diminuição das desigualdades regionais. O documento relata que

[...] a composição do COARIDE foi alterada para presidência do Ministro de Estado da Integração Nacional, que indicaria dois representantes, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, pelo Ministério da Fazenda, por um representante da Casa Civil da Presidência da República, por um representante do Distrito Federal, um do Estado de Goiás e um do Estado de Minas Gerais, indicados pelos respectivos Governadores; e um representante dos Municípios que integram a RIDE, indicado pelos respectivos Prefeitos (IPEA, 2013, p.10).

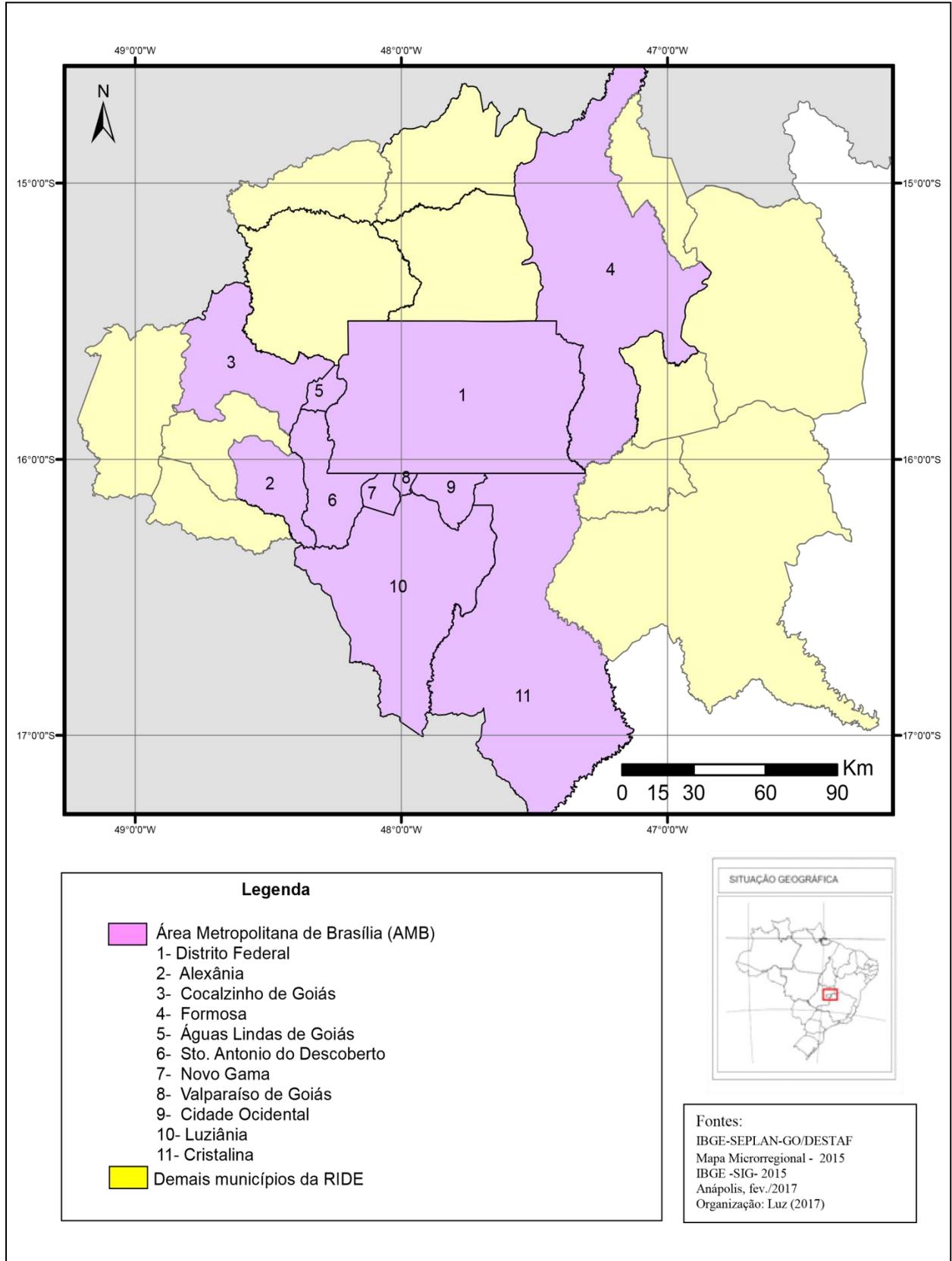
O Ministério das Cidades, a partir de sua criação em 2003, também foi acrescentado como conselheiro. Em 2011, as discussões voltadas à recriação da SUDECO se concretizaram sob o Decreto nº 7.471, de 4 de maio de 2011⁸. Desde então, a COARIDE passou a ser vinculada à SUDECO. Assim, observa-se que

A composição atual do COARIDE, portanto, tem a presidência da Integração Nacional, o Diretor-Superintendente da SUDECO; um representante dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e das Cidades; um representante da Casa Civil da Presidência da República; dois representantes do Ministério da Integração Nacional; um representante da SUDECO, um representante do Distrito Federal, um do Estado de Goiás e um do Estado de Minas Gerais e um representante dos Municípios que integram a RIDE, indicado pelos respectivos Prefeitos (IPEA, 2013, p. 11).

Dessa forma, as transformações na leitura/delimitação do território e das questões referentes à administração do território ocorreram a partir das necessidades econômicas, políticas e sociais que poderiam surgir nas esferas locais, regionais e nacionais. As dinâmicas dos municípios pertencentes ao Entorno e suas relações com o centro (DF) criam e, ao mesmo tempo, possibilitam leituras diferenciadas em relação à região. O Aglomerado Urbano de Brasília e a RIDE são exemplos dessas leituras do território, instituídas por estudos acadêmicos e por iniciativas governamentais.

Nesse sentido, a RIDE do Distrito Federal e Entorno apresenta diferentes escalas/áreas de influência. Podemos destacar a Área Metropolitana de Brasília (AMB) que não é instituída na forma legal. Sua definição foi estabelecida pela Codeplan (2013), no intuito de estabelecer um perfil socioeconômico dos moradores (o PMAD). O estudo incluiu apenas as áreas urbanas pertencentes à Área Metropolitana, uma vez que foi notada a dificuldade em estabelecer um perfil de todo o território. A AMB é composta por 12 municípios goianos (ver Mapa 02). São eles: Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Novo Gama, Padre Bernardo, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás. De acordo com o PMAD/2013, estes municípios sofrem influência direta de Brasília.

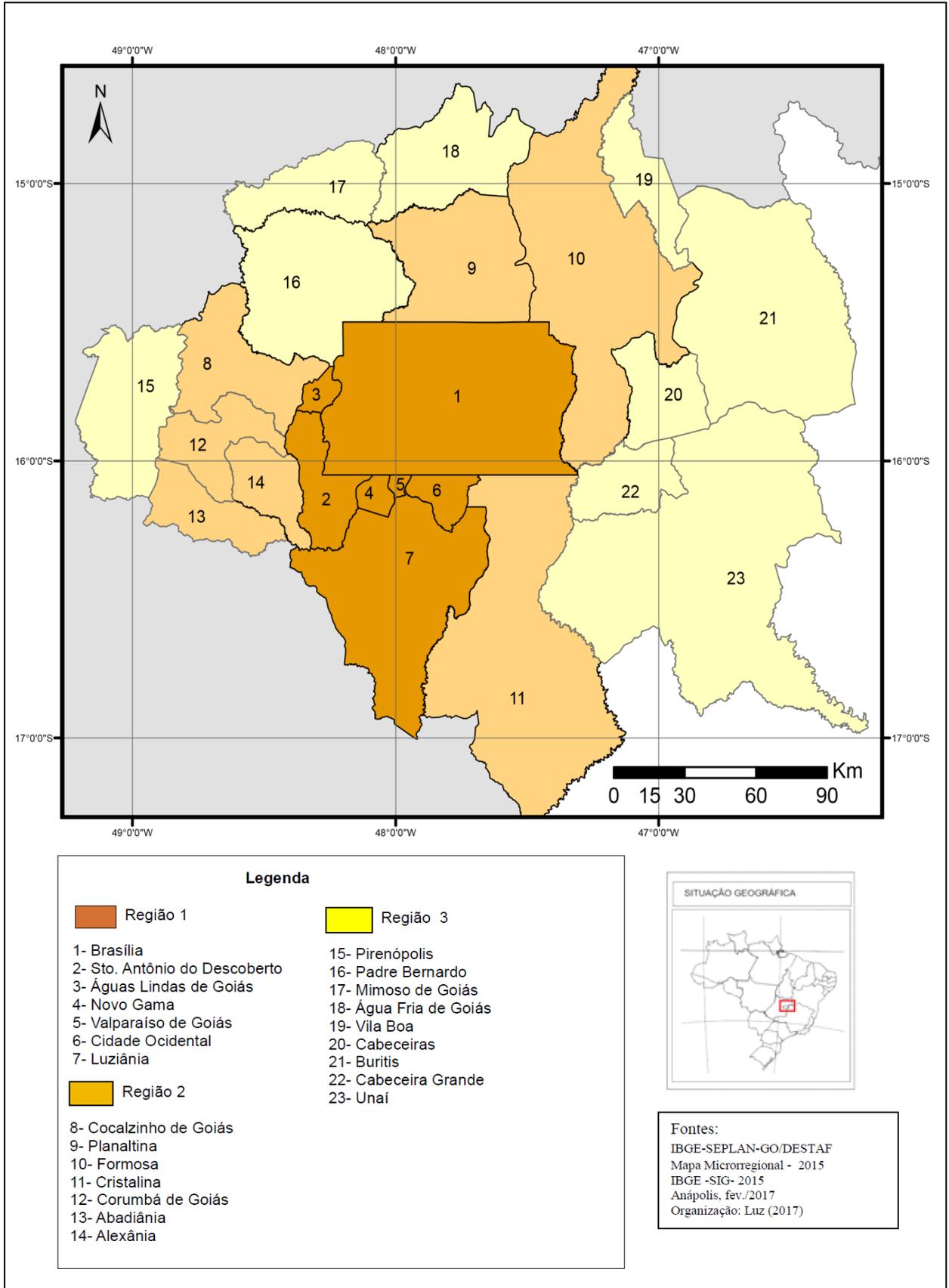
⁸ O Decreto nº 8.277, de 27 de junho de 2014, que aprova a estrutura regimental, revoga o decreto anterior (de 2011).



Mapa 02 - Área Metropolitana de Brasília (AMB), 2013

A Área Metropolitana de Brasília estreita a discussão referente a RIDE. Observamos que há, em sua delimitação, apenas um trecho do Entorno que a compõe. Por sua vez, trata-se de uma área dinâmica da RIDE. Contudo, os municípios que pertencem à área delimitada estão muito próximos da demarcação do Aglomerado Urbano de Brasília e das escalas regionais I e II, propostas pelo Ipea/Codeplan (2013), (ver Mapa 03). O território descrito pelo Ipea/Codeplan (2013) está dividido em regiões definidas a partir da intensidade da polarização com o centro. Assim, temos a Região I como a detentora da mais alta polarização, a Região II com uma média polarização, e a Região III com a mais baixa polarização. Esta divisão mostra que as regiões quanto mais próximas do centro, mais intensas são as relações entre elas.

Azevedo e Alves (2010) destacam a dificuldade apresentada entre os municípios ao atuarem na RIDE do Distrito Federal e Entorno, principalmente, no que se refere ao desenvolvimento de ações eficazes na região. Essa falta de articulação entre os municípios compreendem as dificuldades encontradas no perfil da região. De acordo com os autores, essas dificuldades incluem o frágil e limitado quadro técnico, consequência da falta de participação intermunicipal e social e pelos escassos recursos para atuar na região. Tais dificuldades intensificam as disparidades sociais e econômicas entre os municípios do Entorno e o centro.



Mapa 03 – RIDE do Distrito Federal e Entorno: Regiões polarizadas, 2013

A proposta de ampliação da RIDE do Distrito Federal e Entorno, no Senado Federal, em 2012, emerge das discussões sobre a delimitação territorial e as dificuldades de gestão instituídas até então. O Projeto de Lei Complementar nº 311/2013⁹ propõe a inclusão dos municípios Alto Paraíso, Gameleira de Goiás, Flores de Goiás e São João d'Aliança, em Goiás, e a regulamentação de Cabeceira Grande, em Minas Gerais. A proposta de ampliação se baseia na concepção da Codeplan (2013), e forma duas escalas que atendem dimensões diferenciadas. As mesmas são descritas como

[...] área metropolitana, composta pelo DF mais os municípios de Alexânia, Águas Lindas de Goiás, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Novo Gama, Padre Bernardo, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás; e [...] uma área de desenvolvimento regional, composta pelos municípios componentes das microrregiões de Unai e Paracatu, em Minas Gerais; Chapada dos Veadeiros, Vão do Paranã e Entorno de Brasília, em Goiás, além do próprio DF (SAMPAIO; PAZ; CORRÊA, 2014, p. 101).

A proposta de ampliação do território, combinada com duas escalas, para a realização de um planejamento integrado seria uma medida importante para o desenvolvimento da RIDE do Distrito Federal e Entorno. Para os autores a “identificação do território é essencial para o desenvolvimento de suas potencialidades e, conseqüentemente, para o enfrentamento das fragilidades de cada um dos entes envolvidos” (SAMPAIO; PAZ; CORRÊA, 2014, p. 102). Nesse sentido, vemos que a ampliação do território deve considerar as deficiências apresentadas, como a pouca integração intermunicipal, e a complexidade que envolve as demandas de um território.

⁹ O PLP 311/2013 é um projeto que origina do PLS 410/2012, de autoria do Senador Federal Rodrigo Rollemberg (PSB/DF), e encontra-se arquivada.

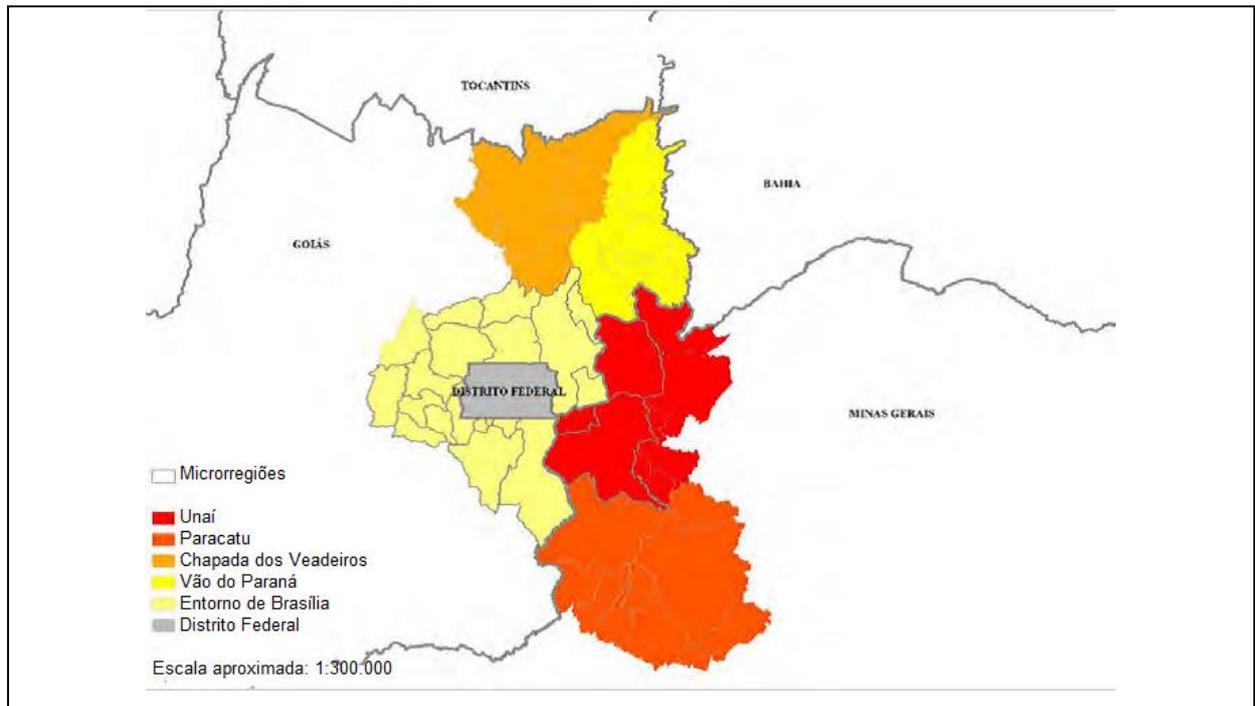


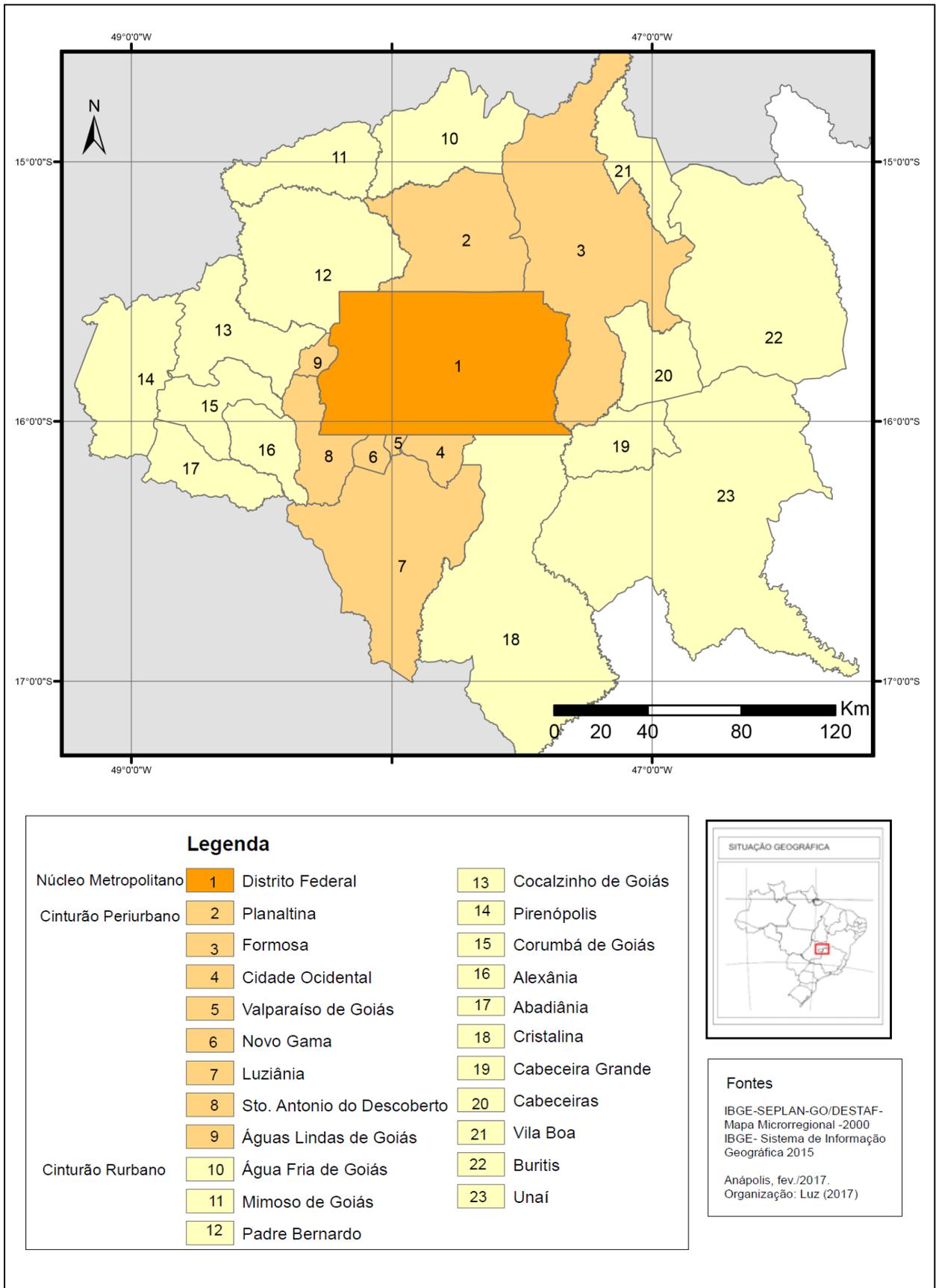
Figura 03 - Delimitação territorial: RIDE do Distrito Federal e Entorno ampliada, proposta pela Codeplan, 2013

Fonte: Núcleo de Geoinformação da Codeplan; Sampaio, Paz e Corrêa (2014)¹⁰.

O Projeto de Lei Complementar nº 311/2013 que tramitava na Câmara Federal foi alterado e, em agosto de 2015, aprovado, dirigindo-se para o Senado Federal. O Projeto de Lei da Complementar nº 102/2015, que atualmente tramita no Senado, inclui os municípios goianos de Alto Paraíso, Alvorada do Norte, Barro Alto, Cavalcante, Flores de Goiás, Goianésia, Niquelândia, São Gabriel, São João d’Aliança, Simolândia e Vila Propício, e os mineiros de Arinos e Cabeceira Grande.

Apesar das propostas de alteração do território da RIDE estarem em tramitação, a configuração vigente, estabelecida em 1998, será destacada para compreender a fragmentação do território. Nessa concepção, a RIDE do DF exige uma análise que considere a realidade dos municípios pertencentes à região, para que haja uma compreensão das dinâmicas socioespaciais apresentadas. Portanto, será considerada a concepção espacial definida por Egler, Batista e Mattos (2002), que analisa o território na escala Núcleo Metropolitano, Anel Periurbano e o Cinturão Rurbano (ver Mapa 04 e Tabela 04).

¹⁰ Onde se lê Vale do Paraná, escreve-se Vale do Paranã.



Mapa 04 – Representação espacial das escalas: Núcleo Metropolitano, Anel Periurbano e o Cinturão Urbano

Tabela 4 – Região Integrada do Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno: Área territorial, 2010

ESCALAS	UF	MUNICÍPIO RIDE	ÁREA (km ²)
Núcleo metropolitano	DF	Brasília	5.780,00
	GO	Águas Lindas	188,385
Anel Periurbano	GO	Cidade Ocidental	389,983
	GO	Formosa	5.811,79
	GO	Luziânia	3.961,10
	GO	Novo Gama	194,992
	GO	Planaltina	2.543,68
	GO	Santo Antônio do Descoberto	944,145
	GO	Valparaíso	61,45
	Cinturão Rurbano	GO	Abadiânia
GO		Água Fria de Goiás	2.029,42
GO		Alexânia	847,893
GO		Cabeceiras	1.127,57
GO		Cocalzinho de Goiás	1.789,04
GO		Corumbá de Goiás	1.061,96
GO		Cristalina	6.162,097
GO		Mimoso de Goiás	1.386,92
GO		Padre Bernardo	3.139,18
GO		Pirenópolis	2.205,01
GO		Vila Boa	1.060,17
MG		Buritis	5.225,19
MG		Cabeceira Grande	1.031,41
MG	Unaí	8.447,42	

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br>. Acesso em: Junho/2016

As diferentes delimitações no Entorno, apresentadas na definição espacial escalar do Núcleo Metropolitano, Anel Periurbano e Cinturão Rurbano, mostram que tais escalas estão em diferentes intensidades de influência socioeconômica. A definição dessas escalas correspondeu às mudanças ocorridas no território, em meados do século XX. As características de cada escala, que envolvem os limites administrativos, a criação de novos municípios, os dados referentes à população e o tamanho de cada cidade para melhor compreender essa realidade serão discutidas no tópico seguinte.

1.3.2 A dimensão urbana em escala: a fragmentação do território goiano

As escalas urbanas no território da RIDE estão ligadas ao rápido e desordenado crescimento urbano que foi intensificado no início da década de 1980. Esse processo incorporou glebas rurais para criação de loteamentos urbanos e, ao mesmo tempo, não ofereceu infraestrutura e equipamentos urbanos necessários para atender toda a população. Para Sposito (2014), esse movimento da apropriação do espaço rural para a produção do espaço urbano aconteceu com bastante frequência, e em um ritmo acelerado. No entanto, nas atuais sociedades, há outra forma de apropriação urbana, que define estas novas áreas. Conforme Sposito (2014, p. 141), estas áreas urbanas atuais “são incorporadas, de forma contínua ou descontínua ao espaço urbano, os ricos e os pobres, tornando a desigualdade combinada com essa relativa proximidade geográfica, um dos elementos essenciais da fragmentação socioespacial”.

Para Castells (1980), esse processo do crescimento urbano resulta da relação dialética entre o capital monopolista (um dos principais agentes que promovem à crise urbana), as classes sociais (as quais lutam por seus interesses), e o Estado, que atua como representante, repressor e negociador dos interesses sociais. É possível observar questões sociais, como a segregação, os problemas de habitação e a falta de saneamento, em diversos territórios. Ao abordar as questões sociais, Castells (1980, p. 47) aponta que “esses processos sociais não são fatores abstratos que ocorrem no vazio: surgem, desenvolvem-se, transformam-se num processo histórico”. Na concepção do autor, a partir da análise do processo histórico, é possível observar como acontece a crise urbana e suas múltiplas dimensões.

Após discutir a trajetória das políticas territoriais nacionais e regionais, e o processo de dinamização do território, faz-se necessário refletir a fragmentação do território que deu origem aos municípios da RIDE ao longo do século XX. Os municípios de Luziânia (1943), originalmente chamada Santa Luzia em 1867, Planaltina de Goiás (1917) e Formosa (1844) cederam áreas dos seus respectivos municípios para a criação do Distrito Federal. Conforme Queiroz e Steinberger (2007, p. 03), estes municípios constituem “a gênese dessa nova região, aqui representada pela RIDE”. No entanto, os municípios de Pirenópolis (1890), Corumbá de Goiás (1902); Abadiânia (1953); Cristalina (1916) e Unai (1943), que também compõem a RIDE, antecederam a capital federal.

O desmembramento dos municípios ocorreu de forma acentuada durante e após as obras da capital federal (ver Quadro 1).

Municípios		Ano	Municípios Desmembrados	Ano	Municípios Desmembrados
GO	CORUMBÁ DE GOIÁS	1953	Abadiânia	–	–
		1958	Alexânia	–	–
		1990	Cocalzinho de Goiás	–	–
	FORMOSA	1958	Cabeceiras	–	–
		1992	Vila Boa	–	–
	LUZIÂNIA	1916	São Sebastião dos Cristais (Cristalina)	–	–
		1963	Padre Bernardo	1987	Mimoso de Goiás
		1982	Santo A. do Descoberto	1995	Águas Lindas de Goiás
		1991	Cidade Ocidental	–	–
		1995	Novo Gama	–	–
		1995	Valparaíso	–	–
PIRENÓPOLIS	–	–	–	–	
PLANALTINA	1987	Água Fria de Goiás	–	–	
MG	UNAÍ	1962	Buritis	–	–
		1995	Cabeceira Grande	–	–

Quadro 1 – Desmembramento dos municípios que formaram a RIDE

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: agosto/2016.

Organização: Elaboração própria.

Desde a construção de Brasília, até meados da década de 1990, houve um aumento significativo de municípios no Entorno, acentuado no final da década de 1980 e início dos anos 1990. Observamos, então, que a pouca oferta de solo urbano em Brasília intensificou a migração para o Entorno imediato (ver Tabela 5). Nesse pleito, Paviani (1999) enfatiza que

Nos territórios globalizados e fragmentados, nem todos foram eleitos como parceiros da modernização, permanecendo fragilizados e dominados. As elites locais, aderentes ao neoliberalismo, reproduzem os processos de dominação [...] e segregam porções de territórios e seus habitantes. Os segregados constituem os periféricos socioespaciais e tornam-se visíveis nas metrópoles e nas aglomerações urbanas sob a forma de favelas (PAVIANI, 1999, p.203).

Nesse processo, os agentes que ocupam as aglomerações periféricas (cidades do Entorno), excluídos socialmente, são aqueles que mantêm as atividades capitalistas do Núcleo

Metropolitano (Brasília). Estas pessoas compõem parte da mão-de-obra necessária para a concentração do capital, e definem a concentração populacional deste território.

Tabela 5 – RIDE Distrito Federal e Entorno: População total, 1950-2010

Escala	Município	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
Núcleo								
Metropolitano	Brasília	-	154728	537492	1176908	1601094	2051146	2570160
	Águas Lindas	-	-	-	-	-	105746	159378
	Cidade Ocidental	-	-	-	-	-	40377	55915
Anel	Formosa	23273	21708	28874	43297	62982	78651	100085
Periurbano	Luziânia	19657	27444	32807	92817	207674	141082	174531
	Novo Gama	-	-	-	-	-	74380	95018
	Planaltina	7335	6123	8972	16178	40201	73718	81649
	Santo Antônio do Descoberto	-	-	-	-	35509	51897	63248
	Valparaíso	-	-	-	-	-	94856	132982
Cinturão								
	Abadiânia	-	8186	7772	9030	9402	11452	15757
	Água Fria de Goiás	-	-	-	-	3976	4469	5090
	Alexânia	-	8022	9390	12116	16472	20047	23814
	Cabeceiras	-	3120	4056	4993	6464	6758	7354
	Cocalzinho de Goiás	-	-	-	-	-	14626	17407
Rurbano	Corumbá de Goiás	21952	13713	18439	20212	19663	9679	10361
	Cristalina	5333	9165	11600	15977	24937	34116	46580
	Mimoso de Goiás	-	-	-	-	3750	2801	2685
	Padre Bernardo	-	-	8381	15855	16500	21514	27671
	Pirenópolis	22430	26494	32065	29329	25056	21245	23006
	Vila Boa	-	-	-	-	2720	3287	4735
	Buritis	-	-	9810	15429	18417	20396	22737
	Cabeceira Grande	-	-	-	-	-	5920	6453
	Unai	28860	45975	52303	67885	69612	70033	77565
Total		128840	324678	761961	1520026	2164429	2958196	3724181

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br>. Acesso em: Junho/2016

Organização: Elaboração própria.

O caso de Luziânia demonstra a realidade da concentração dos agentes excluídos, pois mesmo com os desmembramentos ocorridos na década de 1990, o município manteve um alto índice de população. Conforme os dados censitários (IBGE, 2010), Luziânia detinha 207.674 habitantes, em 1991. Com os desmembramentos, a população total chega a 141.082, em 2000. Em 2010, o município já havia recuperado significativa parcela da população, alcançando 174.531 habitantes. Para Melo (2009), o motivo da intensa ocupação da cidade (de Luziânia)

está relacionado à proximidade do município com o Núcleo Metropolitano. Essa ocupação dá suporte ao importante aspecto que caracteriza o Entorno; a questão da urbanização, que se manteve durante todo o processo de ocupação do solo. Nota-se que “apesar da forte ligação histórica dos migrantes com as atividades rurais, as relações estabelecidas no solo fragmentado de Luziânia foram, desde o começo, eminentemente urbanas” (MELO, 2009, p. 173).

O Anel Periurbano apresenta uma característica mais urbana, pois envolve as maiores cidades do Entorno. O mesmo é constituído pelos três municípios gênese e pelos municípios que surgiram a partir de Luziânia, exceto Mimoso de Goiás. Esta não constitui as características desse Anel. Contudo, a maior parte dos municípios está concentrada no Cinturão Rurbano. Quatorze municípios apresentam características diferentes do Anel Periurbano. A principal diferença entre estes municípios refere-se à questão populacional. Nota-se que a população urbana do Cinturão Rurbano é inferior às outras escalas, enquanto a população pertencente à zona rural é maior que a do Anel (ver Gráfico 02).

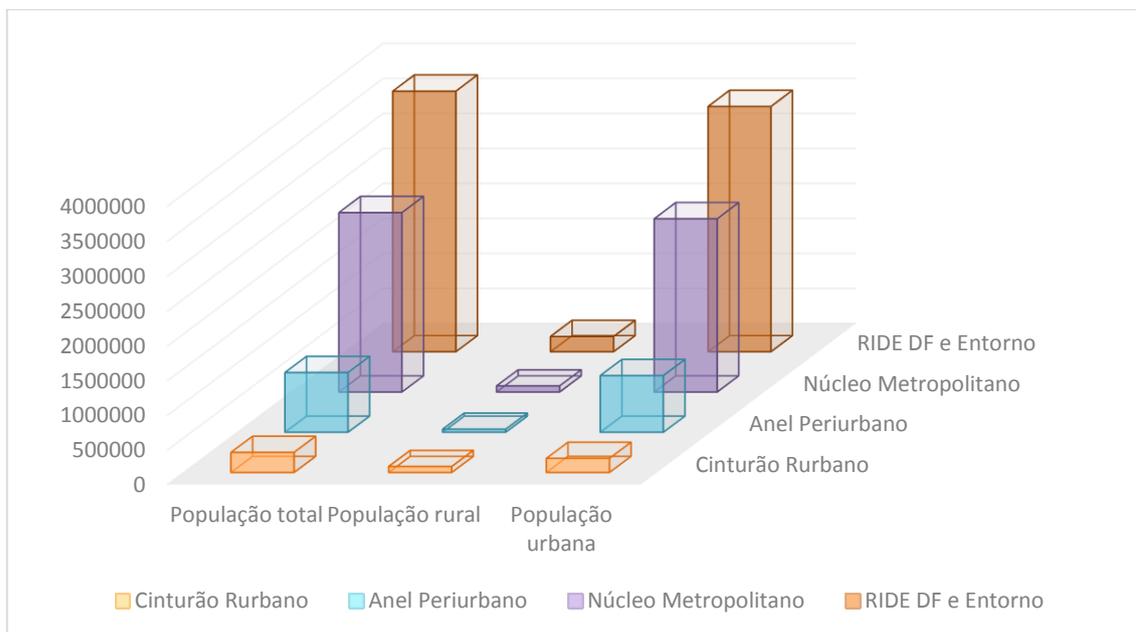


Gráfico 02 – RIDE do Distrito Federal e Entorno: População rural e urbana, 2010

Fonte: IBGE/Cidades. Disponível em: <http://ibge.gov.br/>. Acesso: junho/2016.

Elaboração: Organização própria.

No entanto, apenas analisar a questão da quantidade populacional dos municípios não dá suporte necessário para definir as três escalas que compõem a RIDE. Outras características são destacadas por Egler, Batista e Mattos (2002). Os autores enfatizam a importância da

análise dos indicadores sociais, dos mais favoráveis aos menos favoráveis, para definir as escalas. Nessa perspectiva, destacamos os indicadores de renda, longevidade e educação, que compõem o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)¹¹ da RIDE, conforme dados censitários de 2010 (ver Tabela 6).

Tabela 6 – RIDE do Distrito Federal: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 2010

ESCALAS	LOCALIDADES	IDHM ^A	IDHM ^B	IDHM ^C	IDHM
Núcleo Metropolitano	Brasília (DF)	0,863	0,873	0,742	0,824
	Águas Lindas de Goiás (GO)	0,647	0,848	0,588	0,686
Anel Periurbano	Cidade Ocidental (GO)	0,706	0,814	0,641	0,717
	Formosa (GO)	0,726	0,852	0,666	0,744
	Luziânia (GO)	0,689	0,831	0,602	0,701
	Novo Gama (GO)	0,664	0,851	0,567	0,684
	Planaltina (GO)	0,653	0,810	0,566	0,669
	Sto. Antônio do Descoberto (GO)	0,647	0,818	0,556	0,665
	Valparaíso de Goiás (GO)	0,733	0,815	0,695	0,746
Cinturão Rurbano	Abadiânia (GO)	0,671	0,841	0,579	0,689
	Água Fria de Goiás (GO)	0,672	0,817	0,550	0,671
	Alexânia (GO)	0,664	0,841	0,568	0,682
	Cabeceiras (GO)	0,637	0,819	0,571	0,668
	Cocalzinho de Goiás (GO)	0,648	0,826	0,531	0,657
	Corumbá de Goiás (GO)	0,665	0,829	0,571	0,680
	Cristalina (GO)	0,716	0,814	0,587	0,699
	Mimoso de Goiás (GO)	0,656	0,825	0,543	0,665
	Padre Bernardo (GO)	0,670	0,801	0,515	0,651
	Pirenópolis (GO)	0,678	0,813	0,604	0,693
	Vila Boa (GO)	0,619	0,818	0,534	0,647
	Buritiz (MG)	0,666	0,815	0,558	0,672
	Cabeceira Grande (MG)	0,638	0,788	0,542	0,648
Unaí (MG)	0,723	0,847	0,651	0,736	

Fonte: IPEA (2015). Disponível em: <http://ivs.ipea.gov.br/ivs/pt/consulta/>. Acesso em: nov./2015.

A – Renda
B – Longevidade
C – Educação

¹¹ O IDHM adapta para a realidade brasileira o Índice de Desenvolvimento Humano criado pela Organização das Nações Unidas em 1990. Apresenta indicadores que variam entre o valor mínimo de 0 e máximo de 1 (IPEA, 2015).

Brasília, no Núcleo Metropolitano, apresenta indicadores muito altos (0,800 -1,00), enquanto a maioria dos municípios da RIDE destacam valores médios (0,6 -0,699), sendo que os indicadores que expõe os dados sobre longevidade apresentam os melhores resultados.

Ao mesmo tempo, os municípios do Entorno são mais carentes ou vulneráveis, conforme os dados contidos no Atlas do Índice de Vulnerabilidade Social¹², desenvolvido sob a coordenação do IPEA (2015). Trata-se de um estudo que expressa os indicadores de exclusão e vulnerabilidade social, além das multidimensionalidades da pobreza (ver Tabela 7).

Tabela 7 – RIDE do Distrito Federal: Índices de Vulnerabilidade Social, 2010

ESCALAS	LOCALIDADES	IVS ^A	IVS ^B	IVS ^C	IVS
Núcleo Metropolitano	Brasília	0,265	0,412	0,204	0,294
	Águas Lindas de Goiás (GO)	0,373	0,461	0,292	0,375
Anel Periurbano	Cidade Ocidental (GO)	0,371	0,423	0,285	0,360
	Formosa (GO)	0,385	0,141	0,310	0,279
	Luziânia (GO)	0,398	0,471	0,319	0,396
	Novo Gama (GO)	0,451	0,465	0,319	0,412
	Planaltina (GO)	0,422	0,471	0,322	0,405
	Sto. Antônio do Descoberto (GO)	0,438	0,507	0,330	0,425
	Valparaíso de Goiás (GO)	0,314	0,438	0,227	0,326
	Cinturão Rurbano	Abadiânia (GO)	0,380	0,064	0,308
Água Fria de Goiás (GO)		0,403	0,307	0,401	0,370
Alexânia (GO)		0,425	0,164	0,323	0,304
Cabeceiras (GO)		0,416	0,085	0,403	0,301
Cocalzinho de Goiás (GO)		0,434	0,491	0,351	0,425
Corumbá de Goiás (GO)		0,401	0,236	0,413	0,350
Cristalina (GO)		0,452	0,280	0,307	0,346
Mimoso de Goiás (GO)		0,392	0,120	0,425	0,312
Padre Bernardo (GO)		0,475	0,397	0,401	0,424
Pirenópolis (GO)		0,355	0,100	0,324	0,260
Buritit (MG)		0,432	0,253	0,408	0,364
Cabeceira Grande (MG)		0,420	0,274	0,399	0,364
Unaí (MG)		0,330	0,223	0,311	0,288

Fonte: IPEA (2015). Disponível em: <http://ivs.ipea.gov.br/ivs/pt/consulta/>. Acesso em: nov.2015.

A – Capital Humano
B – Infraestrutura Urbana
C – Renda e Trabalho

¹² O Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) foi desenvolvido pelo IPEA. De acordo com o IPEA (2015, s/p) “Cada indicador teve seu valor normalizado numa escala que varia entre 0 a 1, em que 0 corresponde à situação ideal, ou desejável, e 1 corresponde à pior situação”.

No referido estudo, “as vulnerabilidades sociais decorrem de processos sociais amplos, contra as quais o indivíduo, por si só, não tem meios para agir; e cujos rumos, só o Estado, através de políticas públicas, tem condições de alterar” (IPEA, 2015, s/p).

Em relação à vulnerabilidade da renda e trabalho¹³, o Cinturão Rurbano concentra altos índices de vulnerabilidade, os quais são maiores do que os pertencentes ao Anel Periurbano. Ao mesmo tempo, o Anel Periurbano se mantém um pouco distante dos índices do Núcleo Metropolitano. No entanto, apesar da maior vulnerabilidade na renda, os municípios do Cinturão Rurbano têm maior infraestrutura¹⁴, se comparado a grande parte dos municípios do Anel Periurbano. Pode-se destacar que todo o Entorno mantém uma alta vulnerabilidade em relação ao capital humano¹⁵, que se refere aos indicadores voltados à saúde e educação.

Outro aspecto observado, conforme dados do IPEA (2015), relaciona-se ao período gasto para chegar ao trabalho. No Anel Periurbano, aproximadamente 34% das pessoas levam mais de uma hora até o trabalho, (observa-se que em Águas Lindas, Novo Gama, Planaltina e Santo Antônio do Descoberto esse número chega a mais de 40% das pessoas). Esses dados ressaltam uma importante característica das cidades do Entorno mais próximas do DF. Estas cidades são utilizadas, por parte de seus moradores, como cidades dormitório. O longo trajeto, casa-trabalho, ocorre a partir da atuação do capital financeiro, ou seja, do mercado e das estratégias de mercado diante das crises econômicas que levam a “formas de ocupação periférica, com um aumento da heterogeneidade social e funcional e a fragmentação do tecido urbano” (CIDADE, 2013, p. 141). Nesse sentido, o alto preço do solo urbano empurra os trabalhadores salarizados para áreas cada vez mais periféricas.

Em 2010, de acordo com informações censitárias do IBGE, o principal setor da economia na RIDE foi o de serviços, concentrando 83,6% das atividades. Em segunda

¹³Renda e Trabalho: agrupa indicadores relativos à insuficiência de renda presente (percentual de domicílios com renda domiciliar per capita igual ou inferior a meio salário mínimo de 2010), e incorpora outros fatores que, associados ao fluxo de renda, configuram um estado de insegurança de renda. Estes fatores incluem a desocupação de adulto, a ocupação informal de adultos pouco escolarizados, a dependência com relação à renda de pessoas idosas, assim como a presença do trabalho infantil.

¹⁴Infraestrutura Urbana: as condições de acesso aos serviços de saneamento básico e de mobilidade urbana. São utilizados indicadores sobre a presença de redes de abastecimento de água, de serviços de esgotamento sanitário e coleta de lixo no território, bem como o indicador do tempo gasto no deslocamento entre a moradia e o local de trabalho pela população ocupada de baixa renda.

¹⁵Capital Humano: adotou-se indicadores de mortalidade infantil; da presença, nos domicílios, de crianças e jovens que não frequentam a escola; da presença, nos domicílios, de mães precoces, e de mães chefes de família, com baixa escolaridade e filhos menores; da ocorrência de baixa escolaridade entre os adultos do domicílio; e da presença de jovens que não trabalham e não estudam.

posição, encontra-se o setor industrial, com 13,1% das atividades ligadas, principalmente, ao segmento agroindustrial. Destacam-se as cidades de Águas Lindas, Alexânia, Formosa, Luziânia e Valparaíso de Goiás, além do Núcleo Metropolitano. Em terceira posição, com 3,3%, encontramos as atividades relacionadas ao setor primário (ver o Gráfico 03).

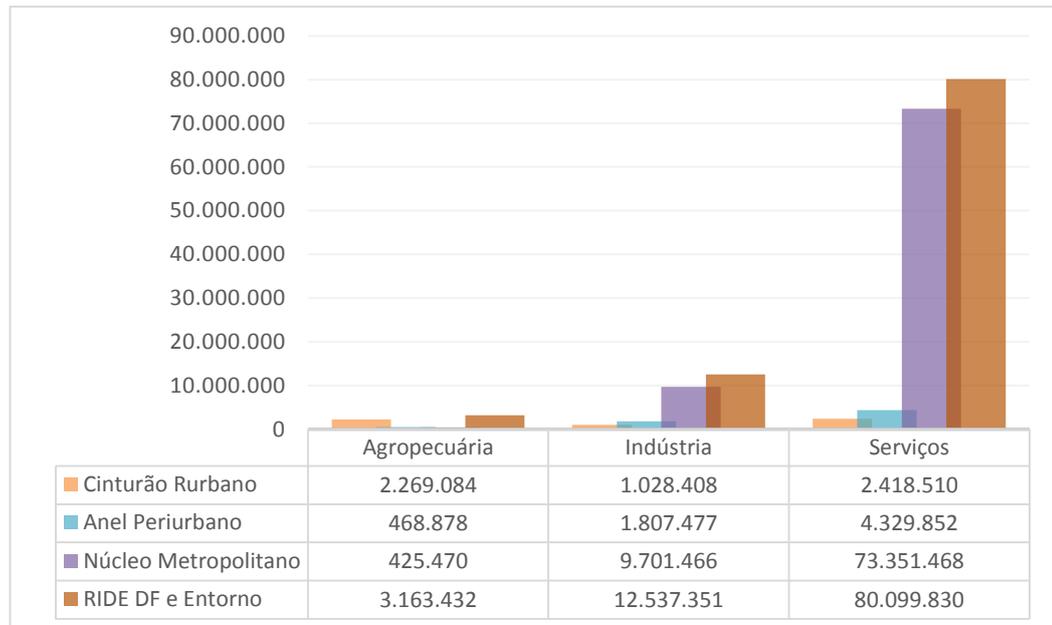


Gráfico 03 – RIDE do Distrito Federal e Entorno: PIB dos municípios (mil R\$), 2013
 Fonte: IBGE/Cidades (2010). Disponível em: <http://ibge.gov.br/>. Acesso em: agosto de 2016

É interessante observar que, nos municípios do Cinturão Rurbano, o setor de serviços possui uma projeção que se equipara ao do setor primário, o que demonstra a relação campo cidade na escala do rurbano. Temos, assim, como principais atividades econômicas os serviços e a agropecuária nas cidades da referida escala. Em relação ao Anel Periurbano há uma maior concentração dos serviços e do setor industrial, enquanto a agropecuária responde por 7,1% das atividades. Contudo, se compararmos o centro e a periferia, vemos que o Núcleo Metropolitano detém as maiores parcelas dos setores econômicos dos serviços e da indústria.

A ligação das cidades do Cinturão Rurbano com as atividades agropecuárias indica a importância de considerar tais cidades no contexto do sistema urbano regional, onde elas são classificadas como cidades pequenas. Nesse contexto, a RIDE contempla um espaço multiescalar e interescalar. As cidades do Cinturão Rurbano compõem uma rede que as organizam a partir da relação com núcleo (Brasília), e a dinâmica que ele produz, ao mesmo tempo em que apresentam elementos que as conectam aos demais municípios circunvizinhos à RIDE. É nessa perspectiva que inserimos a discussão, a seguir, sobre as cidades pequenas.

CAPÍTULO 2 A PROBLEMÁTICA HABITACIONAL NA ÁREA DO ENTORNO: A DIMENSÃO DAS CIDADES PEQUENAS

O território da RIDE do Distrito Federal e Entorno apresenta múltiplas escalas, e entre elas se destaca o Cinturão Rurbano. As cidades pequenas, que apresentam reflexos da crise urbana, constituem uma das principais características deste Cinturão. Por sua vez, a crise urbana, que se manifesta em todas as escalas da RIDE do Distrito Federal e Entorno, é concebida a partir da ineficiência dos equipamentos urbanos manifestados na sociedade capitalista excludente. Nesse âmbito, as políticas públicas atuam como atenuantes sociais, ao mesmo tempo em que refletem as contradições das políticas de modernização, responsáveis por definir as configurações territoriais do Entorno. As políticas habitacionais, que atuaram no território nacional a fim de reparar os reflexos de desigualdade deixados pela inserção da modernização, serão discutidas neste capítulo.

A problemática habitacional nas cidades pequenas reflete uma dinâmica socioeconômica menos intensa com o Núcleo Metropolitano, pois estas cidades apresentam características que se aproximam do cotidiano rural. O programa habitacional Minha Casa Minha Vida (MCMV), instituído pelo governo federal em 2009, vem complementar as discussões sobre as políticas habitacionais. No entanto, este programa habitacional estabelece mais uma das contradições apresentadas na complexa relação existente nas escalas do território, influenciado pelo Núcleo Metropolitano.

A abordagem das cidades pequenas a serem discutidas contará com os aportes teóricos de Figueiredo (2008), Soares e Mello (2010), Jurado da Silva (2011) e Bacelar (2010). Sobre as questões referentes à crise urbana, faz-se necessário considerar as discussões de Davis (2006), Harvey (2005), Lefebvre (1991) e Castells (198). Em relação às temáticas de habitação, serão relevantes as contribuições de Amore (2014), Bonduki (1998), Engels (1979), Gomes (2013), Maricato (2011, 2013), Peluso (1999), Rolnik (2017), Steinberger (2013), Schvasberg (1996), Villaça (1986) e Volochko (2015), entre outros.

2.1 AS CIDADES PEQUENAS NO ENTORNO DO DISTRITO FEDERAL

As dificuldades em definir as cidades pequenas são claras quando se observa a bibliografia sobre o tema. Há divergentes perspectivas sobre a temática. Autores como Fresca (2001), Figueiredo (2008), Soares e Mello (2010) e Jurado da Silva (2011), ao discutir as cidades pequenas, destacam as dificuldades encontradas ao longo do tempo por pesquisadores no Brasil e em outros países. Considerando tais abordagens, será apresentada uma breve discussão, no intuito de compreender as características destas cidades que envolvem o Entorno do Distrito Federal.

Os estudos que abordam a classificação das cidades pequenas apontam para a necessidade de observar as diferentes características destas. As características de cada cidade apresentam a complexidade das relações sociais, principalmente entre o rural e o urbano, no período técnico-científico-informacional. De acordo com Figueiredo (2008), os estudos classificatórios devem considerar o contexto no qual se inserem as cidades. O autor especifica que “o tamanho das cidades assume um significado peculiar aos diferentes momentos da história humana” (FIGUEIREDO, 2008, p.39). Ao ponderar a realidade de cada cidade, Soares e Mello (2010, p. 237) destacam que “a noção de pequena cidade, levando-se em conta certos modos de vida, se apoia em um conteúdo perceptivo que é, de certa forma, subjetivo”.

Bacelar (2010), por sua vez, conceitua a pequena cidade como aquela que possui menos de 10.000 habitantes, e que conserva uma pequena base produtiva de empregos, assinalando uma alta dependência do poder público. Olanda (2008), ao considerar a realidade goiana, destaca que o mais sensato seja

[...] considerar como cidades pequenas no Estado de Goiás aquelas com até vinte mil habitantes, recorte demográfico que também foi utilizado por Diniz e outros (2007) para classificação de cidades pequenas localizadas em áreas rurais de cinco países da União Europeia (França, Países Baixos, Polônia, Portugal e Reino Unido) (OLANDA, 2008, p. 187).

A definição proposta por Olanda (2008), ao considerar o limite de 20 mil habitantes, não se aplica ao contexto da RIDE no que tange a totalidade das cidades do Distrito Federal e Entorno. Faz-se necessário considerar as especificidades que caracterizam as cidades que pertencem ao Anel Periurbano e ao Cinturão Rurbano, bem como a influência que Brasília exerce sobre as mesmas. Alguns fatores, como a própria dinâmica populacional que cresce

aceleradamente, contribuem para que o território influenciado (diretamente) por Brasília apresente um ritmo mais acelerado de crescimento do que as cidades do Cinturão Urbano. Percebe-se que o limite de até 20 mil habitantes está inserido apenas no contexto do Cinturão Urbano. No caso do Anel Periurbano, é necessário considerar o limite de 50 mil habitantes. Nesse sentido, Fresca (2001, p. 28) ressalta que

[...] vamos encontrar desde aquelas com limite mínimo da complexidade de atividades urbanas até aquelas donde tal complexidade é bastante acentuada, refletindo inclusive, diferenças do ponto de vista populacional. Não deixa de ser interessante encontrarmos cidades cujas populações urbanas oscilam em torno de 2 000 habitantes e aquelas onde tal número chega próximo dos 50 000 habitantes, e ambas sejam consideradas pequenas.

Portanto, o primeiro aspecto destacado é a população do Núcleo Metropolitano (Brasília) que, em 2010, conforme dados do Censo Demográfico (IBGE, 2010), chegou a 2.570.160 habitantes. Do total apresentado, nesse mesmo ano, cerca de 2.482.210 habitantes pertencem às áreas urbanas.

Nessa perspectiva, as cidades mais próximas que compõem o Anel Periurbano seguem a lógica populacional elevada do Núcleo (Brasília), sendo que a maior delas¹⁶, Luziânia, chegou a 162.807 habitantes, no ano de 2010. Observando a escala Periurbana, vemos o caso de Águas Lindas e o de Valparaíso de Goiás. Em quinze anos, essas chegaram à marca de 159.378 e 132.982 habitantes respectivamente (ver Tabela 08). Apesar de apresentar uma grande população urbana, estes municípios tiveram pequenos índices em relação à população rural. Em Águas Lindas são 240 habitantes. O caso de Valparaíso chama ainda mais a atenção, pois não há população rural. Nessa escala observada, a menor população urbana pertence à Cidade Ocidental, com 43.654 habitantes. Cabe lembrar que o município foi desmembrado de Luziânia em 1991.

Tabela 08 – RIDE do Distrito Federal e Entorno: População urbana e rural, 1970-2010

Municípios*	1970		1980		1991		2000		2010	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Brasília	516007	21485	1138994	37914	1515889	85205	1961499	89647	2482210	87950
Águas Lindas	-	-	-	-	-	-	105583	163	159138	240
Cidade Ocidental	-	-	-	-	-	-	34465	5912	43654	12261

¹⁶ As estimativas do IBGE (2016) apontam que, em 2016, o município contaria com 196.864 habitantes. Além de Luziânia, em 2010, destacam-se os municípios de Águas Lindas e Valparaíso de Goiás, com 159.378 e 132.982 habitantes respectivamente. O menor município, com 55.915, é a Cidade Ocidental.

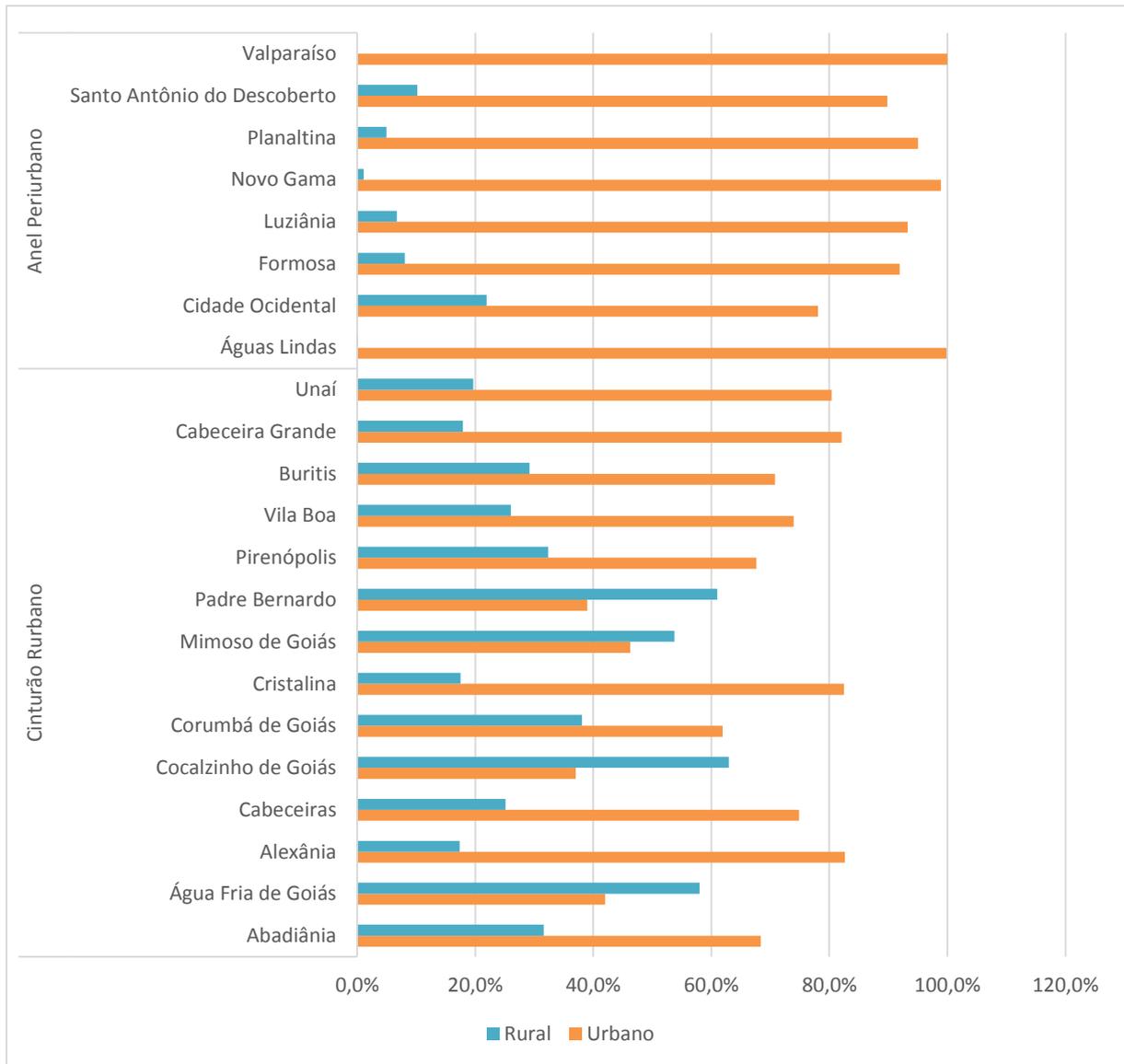
Formosa	12859	16015	29618	13679	49659	13323	69285	9366	92023	8062
Luziânia	9604	23203	75977	16840	194345	13329	130165	10917	162807	11724
Novo Gama	-	-	-	-	-	-	73026	1354	93971	1047
Planaltina	582	8390	9275	6903	37499	2702	70127	3591	77582	4067
Santo Antônio do Descoberto	-	-	-	-	28.606	6903	48398	3499	56808	6440
Valparaíso	-	-	-	-	-	-	94856	-	132982	-
Abadiânia	1423	6349	3469	5561	5141	4261	7206	4246	10778	4979
Água Fria de Goiás	-	-	-	-	944	3032	1603	2866	2137	2953
Alexânia	2642	6748	6218	5898	9500	6972	15935	4112	19676	4138
Cabeceiras	784	3272	1407	3586	4183	2281	4904	1854	5505	1849
Cocalzinho de Goiás	-	-	-	-	-	-	6000	8626	6444	10963
Corumbá de Goiás	1642	16797	2447	17765	3847	15816	5597	4082	6416	3945
Cristalina	5612	5988	10459	5518	17652	7285	27569	6547	38421	8159
Mimoso de Goiás	-	-	-	-	975	2775	1186	1615	1242	1443
Padre Bernardo	1771	6610	7233	8622	9311	7189	13272	8242	10786	16885
Pirenópolis	4982	27083	6652	22677	9277	15779	12475	8770	15563	7443
Vila Boa	-	-	-	-	-	-	2702	585	3502	1233
Buritís	2157	7653	5772	9657	10589	7828	13868	6528	16100	6637
Cabeceira Grande	-	-	-	-	-	-	4579	1341	5297	1156
Unai	14046	38257	29841	38044	42934	26678	55549	14484	62329	15236

*Divididos a partir da seguinte escala: Núcleo Metropolitano, Anel Periurbano e Cinturão Rurbano.

Fonte: IBGE, 2017. Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=CD9>. Acesso em: Fevereiro de 2017.

Observamos que, em 1970, as cidades do Cinturão Rurbano e do Anel Rurbano se equiparavam em relação a quantidade populacional urbana. Nesse sentido, a cidade de Planaltina, pertencente ao Anel Periurbano, era a menor de todas. Nos anos seguintes, a única cidade que cresceu em um ritmo parecido com o Anel Periurbano foi a mineira, Unai. Esta apresenta uma população urbana maior que 50.000 habitantes, ou seja, chega a 62.329 habitantes. Mas, por maior que seja a população urbana, Unai apresenta uma grande população rural; são 15.236 habitantes, o que significa cerca de 20%, em 2010 (ver

Gráfico04).

**Gráfico 04** – Anel Periurbano e Cinturão Rurbano: População urbana e rural (%), 2010

Fonte: IBGE, 2017. Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=CD9>. Acesso em: Fevereiro de 2017.

Ao comparar as cidades da escala Rurbana, que são anteriores a década de 1950¹⁷, vê-se que o ritmo de crescimento populacional se difere do Anel Periurbano. Em 2010, as cidades de Corumbá de Goiás, Pirenópolis e Cristalina tinham respectivamente 6.416, 15.563 e 38.421 habitantes. Esses primeiros dados apresentam o tênue crescimento populacional das cidades que pertencem ao Cinturão Rurbano. A afirmativa reflete, por sua vez, a dinâmica exercida a partir do Núcleo Metropolitano sobre as cidades do Anel Periurbano. As cidades

¹⁷ Corumbá de Goiás, Cristalina, Pirenópolis e Unaí podem ser considerados como os municípios gênese do Cinturão Rurbano, uma vez que são anteriores ao expressivo surgimento/desmembramento dos municípios do Entorno do Distrito Federal.

do Cinturão Rurbano, além de mais distantes territorialmente do Núcleo Metropolitano, apresentam as menores taxas populacionais.

Há, ainda, o predomínio das áreas rurais sob as urbanas no Cinturão Rurbano. Alguns municípios, como Padre Bernardo (61,0%), Cocalzinho de Goiás (63,0%), Mimoso de Goiás (53,7%) e Água Fria de Goiás (58,0%) apresentam uma população rural maior que a urbana. O caso de Corumbá de Goiás, com 38,1% da população rural, retrata de modo evidente essas taxas. A tendência populacional total deste município (de Corumbá de Goiás) é reflexo da quantidade populacional das áreas rurais. Tal influência coincidiu até os anos 2000.

Apesar da população rural se manter em queda, ela representou 38% da população total de Corumbá de Goiás em 2010. Se comparada à população rural do Núcleo Metropolitano (Brasília), há uma notória diferença. No mesmo ano, a população rural de Brasília representou 3% do total de habitantes. Assim, a partir das dinâmicas socioespaciais diferenciadas da RIDE do Distrito Federal e Entorno, podem ser consideradas cidades pequenas aquelas que possuem um número menor que 50.000 habitantes.

Além da questão populacional, outros fatores contribuem para uma definição das cidades pequenas no contexto da RIDE do Distrito Federal e Entorno. Soares e Mello (2010, p. 241-245) afirmam que as cidades pequenas também são definidas pela inserção no mundo da globalização, pela relação entre o poder público local e a população, pela relação com a natureza, o entorno rural e as ruralidades, a dependência do sistema urbano regional, o envelhecimento e a involução populacional, e ainda pelos aspectos de sociabilidade na pequena cidade. Em geral, tais características se concentram nas cidades pertencentes ao Cinturão Rurbano.

Do mesmo modo, como a questão populacional (urbana/rural), tais características estão evidentes na cidade de Corumbá de Goiás, principalmente se comparadas às taxas do Núcleo Metropolitano. A importância do meio rural nesta pequena cidade está exposta nos dados econômicos mais recentes (ver Tabela 09).

Tabela 09– Produto Interno Bruto (mil reais): Corumbá de Goiás e Brasília, 2000-2014

	Corumbá de Goiás			Brasília		
	2000	2010	2014	2000	2010	2014
Agropecuário	4.745	20.598	48.916	136.507	327.805	770.068
Industrial	3.778	8.194	6.220	2.564.364	9.184.149	11.346.922
Serviços	12.964	42.314	40.389	40.188.455	58.259.561	85.358.921

Fonte: IBGE, 2016. Disponível em: http://cidades.ibge.gov.br/xtras/grafico_cidades.php. Acesso em: Novembro de 2016. Elaboração: Organização própria.

Os setores econômicos que se sobressaem na cidade de Corumbá de Goiás, entre os anos 2000 e 2014, são os serviços e o agropecuário. O setor de serviços se destacou até 2010. No entanto, em 2014, o setor voltado a agropecuária significou 51% do PIB, ultrapassando os serviços que atingiram cerca de 42% do PIB. Nesse mesmo ano, o PIB Industrial alcançou apenas 7% do valor total dos setores, e o PIB Agropecuário cresceu cerca de 70%, se comparado ao ano de 2010. Em Brasília, os serviços concentram maior parte dos valores arrecadados em todos os anos. Em 2014, os serviços representaram 87% dos valores arrecadados, e o setor agropecuário obteve 1%, ou seja, a menor porcentagem.

Como salientam Soares e Mello (2010), as cidades pequenas, ainda, apresentam altos índices de envelhecimento da população. O IPEA (2015) divulgou no Atlas da Vulnerabilidade Social a taxa de envelhecimento dos municípios¹⁸, onde Corumbá de Goiás atinge a maior taxa (8,73).

Escala	Município	Taxa de Envelhecimento
Núcleo Metropolitano	Brasília	4,97
Anel Periurbano	Águas Lindas de Goiás	2,31
	Cidade Ocidental	3,43
	Formosa	5,16
	Luziânia	4,21
	Novo Gama	3,13
	Planaltina	3,82
	Santo Antônio do Descoberto	3,91
	Valparaíso de Goiás	3,04
Cinturão Rurbano	Abadiânia	7,13
	Água Fria de Goiás	6,23
	Alexânia	7,11
	Cabeceiras	5,89
	Cocalzinho de Goiás	5,87
	Corumbá de Goiás	8,73
	Cristalina	4,56
	Mimoso de Goiás	8,57
	Padre Bernardo	6,29
	Pirenópolis	7,69
	Vila Boa	4,05
	Buritis	6,45
	Cabeceira Grande	7,14
	Unaí	6,15

¹⁸ A taxa de envelhecimento dos municípios, conforme o IPEA (2015) destaca, é a razão entre a população de 65 anos, ou mais, e a população total multiplicado por 100.

Quadro 2 – RIDE do Distrito Federal e Entorno: Taxa de envelhecimento, 2010

Fonte: IPEA (2015).

Elaboração: Organização própria.

O Cinturão Rurbano, ressaltando as características das cidades pequenas, concentra as maiores taxas de envelhecimento. Mimoso de Goiás, com 8,57, e Pirenópolis, com 7,69, seguem Corumbá de Goiás com os maiores índices em toda a RIDE do Distrito Federal e Entorno. A taxa do Núcleo Metropolitano (4,97) é maior que todos os municípios do Anel Periurbano, exceto Formosa que apresenta uma maior taxa, 5,16. Em relação ao Cinturão, a taxa de envelhecimento do Núcleo é maior do que em Cristalina e Vila Boa. No entanto, comparado a Corumbá de Goiás, essa taxa não chega a 60%.

Ao observar as relações que definem as cidades pequenas, Jurado da Silva (2011) destaca que essas são, “como expressões do cotidiano, [que] apresentam uma relação com o campo intensa [...]. O espaço urbano tende a ser mais bem conhecido por seus habitantes, menos complexo e menos segmentado/fragmentado” (2011, p. 54, grifo nosso). Desta forma, nota-se que as percepções da vida cotidiana são importantes quando se definem as cidades pequenas. Autores, como Mello e Soares (2008), destacam a proximidade entre as pessoas, as intensas relações de vizinhança e a forte relação com o campo, que é perceptível nas diversas manifestações sociais e culturais.

Por outro lado, é também perceptível, no cotidiano das cidades pequenas, a exclusão e a periferização que alicerçam a lógica da crise urbana. As políticas públicas, nestas cidades, são criadas a partir de acordos entre as esferas governamentais. Estes acordos que são negociados entre diferentes agentes, principalmente os que representam os interesses financeiros, tem o objetivo de amenizar os danos causados no espaço urbano. Vemos nas políticas públicas territoriais e habitacionais, por exemplo, o objetivo de suavizar os prejuízos sociais causados pela crise.

Por fim, as cidades pequenas não estão isentas de problemas urbanos. Bacelar (2010, p. 05) aponta que “os problemas urbanos das cidades pequenas são os mesmos vistos em cidades de porte médio e grande. A diferença reside na escala”. Essa problemática, tão presente nas cidades brasileiras, e especificamente nas cidades pequenas do Entorno do Distrito Federal, ocorre dada as relações sociais e os interesses econômicos instituídos nas sociedades que excluem e periferizam parte da população. Tais relações caracterizam a crise urbana sob a lógica da modernização e urbanização.

2.2 A CRISE URBANA E AS ESCALAS PERIURBANA E RURBANA

Como se pode notar, a expansão urbana, horizontal e periférica, no território da RIDE do Distrito Federal e Entorno reflete o crescimento populacional do Núcleo (Brasília), que se expandiu para as áreas mais imediatas. No caso do Entorno, temos a espacialização escalar definida por Egler, Batista e Mattos (2002), representada pelo Anel Periurbano e o Cinturão Rurbano. De acordo com essa escala, o Anel Periurbano, como a periferia mais próxima territorialmente, recebe o impacto causado pelas relações sociais produzidas pelo Núcleo Metropolitano.

As cidades que fazem parte dessa escala crescem desordenadamente, e são comuns as invasões e os loteamentos clandestinos, que tem preços mais acessíveis se comparados ao Núcleo. No Cinturão Rurbano, as cidades também compõem essa periferia. Entretanto, as dinâmicas espaciais, econômicas e do próprio cotidiano são diferenciadas do Anel. Nessa escala estão presentes as cidades pequenas, com atividades econômicas voltadas para o campo, e uma maior taxa de envelhecimento (entre outros aspectos).

As relações sociais apresentadas no Entorno, utilizando o termo de Davis (2006) da “terra periférica”, são demonstradas com “o custo punitivo de um local sem serviços públicos e longe do centro urbano” (DAVIS, 2006, p. 47). A expansão urbana, a partir dessas características, é considerada por Davis (2006) como a urbanização horizontal periférica, que deixou de ser característica norte-americana, após a década de 1960, e se estendeu aos países do Terceiro Mundo. De acordo com o autor, a vastidão das cidades pobres proporcionou novas interpretações sobre o termo perifericidade, e uma dessas interpretações é justamente a escala Periurbana. Essa escala representa as áreas urbanas que vão além das áreas periféricas da cidade. Em outras palavras, as escalas Periurbanas representam as próprias cidades que são periféricas.

Vale ressaltar a importância e as especificidades da urbanização para a concretização da escala produzida na RIDE do Distrito Federal e Entorno. Para Harvey (2005), a urbanização representa o conjunto espacialmente estabelecido de relações sociais que produz “as formas construídas, os espaços produzidos e sistemas de recursos de qualidades específicas, todos organizados numa configuração espacial distintiva” (HARVEY, 2005, p. 170). Ao observar os artefatos produzidos pela urbanização, o autor destaca a importância em considerá-los no estabelecimento das ações sociais subsequentes. Outro destaque, que pode ser relacionado à urbanização, é o estabelecimento de arranjos institucionais, estabelecidos

nas formas legais e nas hierarquias de poder, entre outras. Por fim, Harvey (2005, p. 170) esclarece que “a consciência dos moradores urbanos influencia-se pelo ambiente da experiência, do qual nascem as percepções, as leituras simbólicas e as aspirações”.

A observação feita por Harvey (2005) define a urbanização como as relações sociais que estão presentes nas estruturas humanas, de forma que novas relações institucionais são estabelecidas pelo processo de urbanização. Nesse sentido, é importante observar a distinção entre cidade e urbano. Para Lefebvre (1991, p. 49), a cidade se apresenta como “presente, imediata, dado prático-sensível, arquitetônico – e por outro lado o ‘urbano’, realidade social composta de relações a serem concebidas, construídas ou reconstruídas pelo pensamento”. Tais características nos mostram que a cidade e o urbano são complementares na concepção das relações sociais. Com isso, as políticas públicas, aplicadas nas dimensões urbanas, são produtos das relações sociais e dos conflitos entre tais relações. Esses conflitos são apresentados a partir do modelo capitalista excludente e das lutas entre diferentes forças sociais.

Assim, a vida cotidiana urbana e a rural se entrelaçam no processo de modernização. Lefebvre (1991, p. 69) aponta que “as aldeias se ruralizam perdendo a especificidade camponesa. Alinham-se com a cidade, porém resistindo e às vezes dobrando-se ferozmente sobre si mesmas”. Para o autor, o urbano é a exemplificação dessa complexa relação. Essa definição, proposta pelos geógrafos, não elimina a oposição entre rural e urbano. O que se vê é apenas um atenuante na relação entre cidade-campo. Tais situações, que são vivenciadas cotidianamente, correspondem a inserção da modernização do território. Como visto anteriormente, o território corresponde às ações e interações sociais expressas no tempo e espaço (SANTOS, 2002). Dessa forma, as políticas territoriais e os acréscimos técnicos, apresentados pela modernização, delinearam contradições que não levaram o país ao desenvolvimento social.

No contexto de apropriação e modernização do território, a urbanização coincide com o êxodo rural. Em Corumbá de Goiás, por exemplo, novas áreas urbanas abrigavam a população do campo. De acordo Curado, “a partir da década de 1970 muitas famílias vieram da zonal rural para viver na cidade. Surgiram então vários bairros para abrigar essas pessoas, que muitas vezes não encontram emprego e passam a viver na pobreza” (CURADO, 1996, p. 96). O autor destaca que a falta de apoio aos pequenos produtores, a ausência de articulação entre os produtores rurais, a inexistência de escolas rurais, e o crescimento de algumas

fazendas que delimitaram a concentração de terra para poucos proprietários (com a finalidade de atender o mercado de exportação), contribuíram para o êxodo rural.

O processo que vemos na cidade de Corumbá de Goiás, com o êxodo rural, o surgimento de novos bairros e o crescimento dos latifúndios, foi parecido nas escalas regionais (território da RIDE do Distrito Federal e Entorno, por exemplo) e nacional. O crescimento urbano atingiu todo o país, e trouxe desafiadoras questões para planejadores e urbanistas. A especulação fundiária e os projetos econômicos restringiam o acesso ao território urbano a pequenas parcelas da população. Vale destacar que,

Normalmente, o novo empreendedorismo urbano se apoia[sic] na parceria público-privada, enfocando o investimento e o desenvolvimento econômico, por meio da construção especulativa do lugar em vez da melhoria das condições num território específico, enquanto seu objetivo econômico imediato (ainda que não exclusivo) (HARVEY, 2005, p. 174).

Ao analisar as questões urbanas, diante dessas parcerias, que enfocam o desenvolvimento econômico, Maricato (2013, p. 15) destaca que, “o processo de urbanização recria o atraso através de novas formas, como contraponto à dinâmica de modernização”. Isso significa que as políticas territoriais propostas para a ocupação do interior do país, durante todo o século XX, no intuito de concretizar a modernização (em contraponto ao atraso) não foram bem-sucedidas. Dessa forma, a intensa urbanização cria novos impasses que se aproximam da fragmentação e exclusão. Um bom exemplo dessa situação acontece nos municípios do Entorno. Maricato (2011 e 2013) aponta que o crescimento das periferias foi mais intenso do que os núcleos centrais, no decorrer da década de 1980.

A concretização da crise urbana, no território da RIDE do Distrito Federal e Entorno, ocorreu com a expansão de áreas urbanas periféricas, resultante do processo de expansão do capital, e da falta de planejamento urbano que atendesse às necessidades de parte da população. Além de destacar a expansão das áreas urbanas e o planejamento excludente, é relevante ponderar a importância do desenvolvimento do sistema econômico capitalista que legitima e dá suporte a crise urbana. Assim, os problemas urbanos são observados a partir das escalas que compõem o território da RIDE do Distrito Federal e Entorno, em suas diferentes características. Embora apresentem diferenças, as escalas possuem algo em comum, que são os reflexos dos interesses econômicos nos diversos níveis, nacional, regional e/ou local.

Ao analisar os problemas urbanos presentes nas cidades que passaram pelos processos de modernização, alguns autores como Lefebvre (1991), Maricato (2011) e Cidade (2013)

concordam que a crise urbana está relacionada à administração estatal e aos interesses econômicos. Nesse sentido, Lefebvre (1991, p. 78) aponta as “formas de racionalidade estatal, burocrática e econômica” como causa da crise das cidades, e Maricato (2011) destaca que, enquanto os funcionários públicos se dedicam a alimentar a burocracia, a operação não tem resultados positivos, uma vez que esta não recebe tamanha importância. A autora ressalva, ainda, que a operação só ganha importância no atual sistema excludente, quando existem parcerias público-privadas determinadas por interesses clientelistas e capitalistas (MARICATO, 2011).

Cidade (2013), por sua vez, menciona que o urbanismo predominante não está interessado em atender a cidade informal. As práticas do urbanismo estão mais voltadas para interesses do capital. Entre essas práticas estão os “loteamentos para fins urbanos, em terrenos de custo relativamente barato, em áreas periféricas ou mesmo em franjas urbanas tradicionalmente agrícolas ou de ocupação rarefeita” (CIDADE, 2013, p. 142). A autora destaca, ainda, o processo de regulação, normatização e gestão dos espaços empreendidos a partir do planejamento.

Dessa forma, a crise urbana, mais uma vez, se apresenta como resultado da incapacidade da organização capitalista para manter as necessidades coletivas. Castells (1980, p. 20) salienta que “a crise não é uma simples deficiência do sistema econômico: é uma consequência necessária da lógica do desenvolvimento capitalista” que leva à concentração dos meios de produção e das unidades de gestão. Nesse sentido, a crise urbana representa “um verdadeiro complexo econômico-social, que constitui a estrutura urbana dessas unidades de atividade e de resistência que são as cidades” (CASTELLS, 1980, p. 21). O complexo econômico-social, apresentado pelo autor, destaca a falta de infraestrutura necessária à cidade, e a ausência dos bens e serviços de consumo coletivo.

É importante enfatizar a importância dos aparatos que suportam uma urbanização completa. As questões como moradia ou, ainda, as questões relacionadas à infraestrutura, que criam condições de moradia de qualidade, entram nos debates sobre a crise urbana. Maricato (2013) aponta que a habitação está no centro das políticas urbanas, de modo que a moradia demanda terra urbana. Para a autora “[...] há a necessidade de investimento sobre a terra para que ela ofereça condições variáveis de moradia em situação de aglomeração” (MARICATO, 2013, p. 119). A relação entre políticas urbanas e habitacionais está muito próxima do processo de construção da terra urbana, ou seja, das relações sociais estabelecidas

espacialmente. Estas políticas estão articuladas às políticas territoriais, em tese, às políticas públicas. Assim, essas relações são importantes para a definição de crise urbana.

Ao dimensionar a precariedade nas condições de urbanização do país, Rolnik e Klink (2011) utilizam um indicador que busca retratar os domicílios do município, e a infraestrutura básica que os envolve. Para os autores, as políticas de desenvolvimento urbano devem garantir uma condição de urbanização adequada aos domicílios. Essas políticas devem ser diferentes das propostas estabelecidas pelo Estado, na formação cidade. Consiste em um processo que destaca a regulação para a produção e expansão das cidades, desenvolvido

[...] ora pela omissão do poder local da tarefa de fiscalizar o mercado formal, frequentemente deixa os loteamentos sem infraestrutura, ora por sua incapacidade de ofertar moradia e loteamentos adequados aos grupos de menor renda, impulsionando um mercado privado paralelo de baixíssima qualidade urbanística e habitacional (ROLNIK; KLINK, 2011, p. 103).

O ato de destacar as questões urbanas, como as moradias precárias, relacionando-as às cidades periféricas como regiões predominantemente carentes/exclusas, para Maricato (2011, p. 105), “se refere à generalização da ilegalidade e da precariedade, estrutural e necessária para um processo de acumulação que tem especificidades”. Dessa forma, o processo de produção capitalista, a apropriação do solo urbano pelos agentes imobiliários e a grande valorização fundiária estão no centro da problemática urbana ligada à questão da moradia. Segundo a autora, essas discussões, relacionando as moradias precárias às cidades periféricas, estiveram presentes na formação do pensamento crítico, no meio acadêmico e dos grupos sociais, especialmente, os excluídos.

2.3 A QUESTÃO DA MORADIA NAS CIDADES DO ENTORNO DO DISTRITO FEDERAL

As reflexões de Maricato (2011) sobre as questões urbanas e sua relação com a periferia sugerem uma continuidade nas discussões sobre o tema. Os assuntos a serem discutidos neste item incluem as (in)coerências existentes entre a falta de moradias, as condições precárias que são apresentadas nas escalas periféricas da RIDE (Anel Periurbano e Cinturão Rurbano), e as atuações governamentais voltadas a atender as necessidades apresentadas nessas cidades.

De fato, no caso da RIDE do Distrito Federal e Entorno, Brasília (enquanto Núcleo Metropolitano) representou um planejamento urbano excludente que delineou um território próprio. Essa questão é característica do processo de acumulação do capital. A crise urbana se expandiu nos municípios do Distrito Federal e Entorno, e suas expressões são vistas em diversos aspectos. A falta de moradia e o baixo padrão construtivo, nesse contexto, logo são apresentados como uma expressão da crise.

Vale ressaltar que o problema da moradia não é exclusivo da RIDE do Distrito Federal e Entorno. Engels (1979) aponta que esse problema coexiste com as classes oprimidas. Ou seja, a crise da habitação atinge os mais pobres, e em todos os momentos históricos são observados reflexos da crise habitacional.

[A] crise do alojamento não é particularidade do momento, não é tampouco um daqueles males que sejam próprios do proletariado moderno e o distinguiria de todas as classes oprimidas que o precederam; antes pelo contrário, todas as classes oprimidas de todos os tempos foram algum tanto igualmente atingidas (ENGELS, 1979, p. 1, palavra nossa).

De tal modo, há de se concordar que a solução para a crise habitacional está no fim da exploração do trabalho. Para o autor, com o fim da exploração capitalista, da mais-valia produzida pelos trabalhadores, os salários seriam suficientes para suprir as necessidades básicas do trabalhador, incluindo a própria moradia. Engels (1979) lamenta, ainda, que o caminho percorrido pelas esferas governamentais em relação à crise da habitação não foi o fim da exploração. Ao contrário, vemos o crescimento contínuo das moradias improvisadas, irregulares e precárias, que surgem como a única alternativa para parte da população. A criação de programas habitacionais, como o Programa Minha Casa Minha Vida, pelas esferas governamentais, reafirma a parceria entre os interesses do capital financeiro.

De modo mais amplo, no Brasil, a crise habitacional se acentuou nas últimas décadas, principalmente com o processo de industrialização e modernização, que concretizou as desigualdades sociais no meio urbano. Ao considerar o acentuado crescimento industrial no país, Maricato (2013) aponta a exclusão de parte da população do mercado de trabalho. Para a autora, os projetos destinados à habitação não solucionam tal crise, uma vez que se ignora a origem do problema. E enfatiza que “a produção de grande parte das moradias [...] se dá sob relações de sobrevivência ou pré-capitalistas, com todas consequências que essa condição de mercadoria informal acarreta, num meio onde se banaliza o consumo de bens modernos” (MARICATO, 2013, p. 129).

Se as questões da moradia na RIDE do Distrito Federal e Entorno forem comparadas aos aspectos descritos por Engels (1979) na Europa, em 1872, e à leitura de Maricato (2013) sobre o país, nos últimos anos, fica evidente que os problemas descritos são ainda atuais. As características das moradias que compõem as cidades do Cinturão Urbano, do Anel Periurbano e do Núcleo Metropolitano expressam a crise habitacional. Nesse sentido, o Anel Periurbano apresenta a valorização do solo urbano, principalmente nas áreas mais próximas do Núcleo Metropolitano.

Essa escala apresenta, ainda, a crescente verticalização que procura otimizar os espaços. Para o IPEA (2013), as cidades de Valparaíso, Unai, Formosa e Luziânia são as que mais crescem verticalmente. Contudo, mesmo com o crescimento vertical, há o crescimento horizontal que chega às cidades pequenas pertencentes ao Cinturão Urbano. A dificuldade em prover a própria moradia alcança a população de cidades como Corumbá de Goiás. Com o objetivo de solucionar o déficit habitacional nesta e outras localidades, os poderes públicos recorrem aos programas de habitação social.

No entanto, a utilização do termo déficit habitacional causa estranheza a autores que, como Villaça, analisam a crise habitacional. A Fundação João Pinheiro (2009, p. 21) define o termo déficit habitacional como a “noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento”. Porém, Engels (1979) e Maricato (2013) destacam, em suas análises, que a construção de novas moradias pelo Estado não significa o fim dos problemas sociais. Logo, a implantação de políticas habitacionais, a partir da noção de déficit habitacional, não resolveria a crise apresentada.

Ao observar a impossibilidade da solução dessa crise habitacional no contexto do capitalismo, Villaça (1986) aponta que o Estado é incapaz de fornecer todas as moradias necessárias. Assim, a utilização de conceitos ideológicos como “problema habitacional” ou “déficit habitacional” (VILLAÇA, 1986, p. 04-05) é uma forma utilizada pelas classes dirigentes para manter a sociedade sem maiores questionamentos. A ideologia, bem como as instituições públicas e privadas, segundo Chauí (2004), é importante fixador da sociabilidade dos homens na história, ou seja, na práxis. Para a autora,

[...] os homens produzem ideias ou representações pelas quais procuram explicar e compreender sua própria vida individual, social, suas relações com a natureza e com o sobrenatural. Essas ideias ou representações, no entanto, tenderão a esconder dos homens o modo real como suas relações sociais foram produzidas e a origem das formas sociais de exploração

econômica e de dominação política. Esse ocultamento da realidade social chama-se ideologia (CHAUI, 2004, p. 08).

A concepção de déficit habitacional não significa apenas a necessidade de novas moradias, mas representa a possibilidade de encobrir as contradições sociais presentes na sociedade. Além de ocultar tais contradições, a utilização do conceito déficit habitacional oferece às classes dirigentes a oportunidade de parcerias público-privadas para a construção de moradias sociais, e também para a manutenção do uso do solo urbano de acordo com as necessidades do mercado.

No Brasil, as parcerias público-privadas foram intensificadas nos últimos anos, principalmente a partir do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 1 e 2). O PAC proporcionou, por exemplo, a construção de moradias populares promovidas pelos recursos do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Este programa (PMCMV) foi lançado, em 2009, pelo Governo Federal, no mandato do então presidente Luís Inácio Lula da Silva, viabilizando o financiamento para a construção de novas casas.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado em 2007, sob a coordenação do Ministério do Planejamento e Orçamento, promoveu os programas habitacionais no país. O PMCMV, no contexto do PAC, foi uma estratégia de fundamental importância para a economia nacional que, em 2008, observava os reflexos da crise financeira internacional (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2016). O PMCMV refletiu diretamente nas taxas que apontam o déficit habitacional. Com isso, em 2014, há um importante decréscimo do déficit habitacional no estado de Goiás (ver Tabela 10).

Tabela 10 – Região Centro-Oeste: Evolução do déficit habitacional, 1991-2014

	1991	2000	2004	2005	2010	2014
Mato Grosso do Sul	58959	93862	93811	87182	86009	71651
Mato Grosso	73094	98616	103123	108183	118889	72399
Goiás	191979	198275	212958	220198	229488	202720
Distrito Federal	68640	111422	126727	120998	126169	117710
Centro-Oeste	392672	502175	536619	536561	560555	464480

Fonte: Ministério das Cidades e Fundação João Pinheiro. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Deficit2005.pdf>, e <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>. Acesso em: outubro de 2016. Organização: Elaboração própria.

Desse modo, o grande paradigma da habitação de qualidade e igualitária esbarra nas propostas capitalistas. Como destaca Engels (1979), o grande problema está nos interesses do capital, na exploração do trabalhador. A partir desse quadro que compõe a sociedade, nota-se

que todas as discussões sobre moradia não sobressaem aos interesses dos governos conservadores. E, quando a discussão é inserida nas políticas públicas, como foi o caso do PMCMV, vê-se uma aplicação distorcida dos estudos realizados. Nesse sentido, Maricato (2011) destaca que, apesar da moradia precária ter sido uma temática aderida pela esfera acadêmica brasileira, com a proposta de um pensamento urbano incluyente, não houve uma ruptura com as tradicionais políticas públicas vigentes. Os programas,

[...] dessa política ganharam status de fetiche (como a urbanização de favelas) e entraram na agenda dos governos conservadores, a crítica, [...], pode ser esquecida, arrefecida, amainada, retirada de contexto, impedindo a realização de mudanças que dependem de acúmulo das ideias, das lutas e da construção social (MARICATO, 2011, p. 163).

Feitas tais observações, nota-se que os conflitos de interesses do Estado e suas parcerias com os agentes que representam as iniciativas privadas (como as construtoras e imobiliárias, entre outras), os técnicos e acadêmicos (que realizam estudos e críticas sobre temas que envolvem a sociedade), e as classes sociais oprimidas constroem as questões voltadas à habitação, em um processo constante de conflitos. A população oprimida, a partir da exclusão, constrói loteamentos irregulares, ocupa locais inapropriados e, entre outras iniciativas, pressiona o Estado. Nessa relação entre os agentes sociais, Carlos (2014) aponta o importante papel do Estado, que “assume como tarefa primordial assegurar as condições de reprodução através das relações de dominação [...]. Aqui os sujeitos entram em conflito em torno da reprodução do espaço no conjunto da sociedade, na cidade” (CARLOS, 2014, p. 65).

A atuação do Estado e suas articulações, apresentada por Engels (1979), Villaça (1986), Maricato (2011) e Carlos (2014), atende aos interesses dos grupos econômicos e, ao mesmo tempo, ameniza os conflitos entre os diferentes agentes existentes na sociedade. Nesse sentido, Volochko (2015, p. 111) salienta que

[...] o processo atual repõe a importância industrial na sua articulação necessária com o setor da construção visando uma verdadeira fabricação habitacional, uma produção habitacional que segue escalas e métodos crescentemente industrializados, e que se apoia na retórica de um (deturpado) déficit habitacional como poder de barganha para suas estratégias.

No caso da RIDE do Distrito Federal e Entorno, foram designados empreendimentos de habitação de interesse social para amenizar os percentuais de déficit habitacional (ver Gráfico 06).

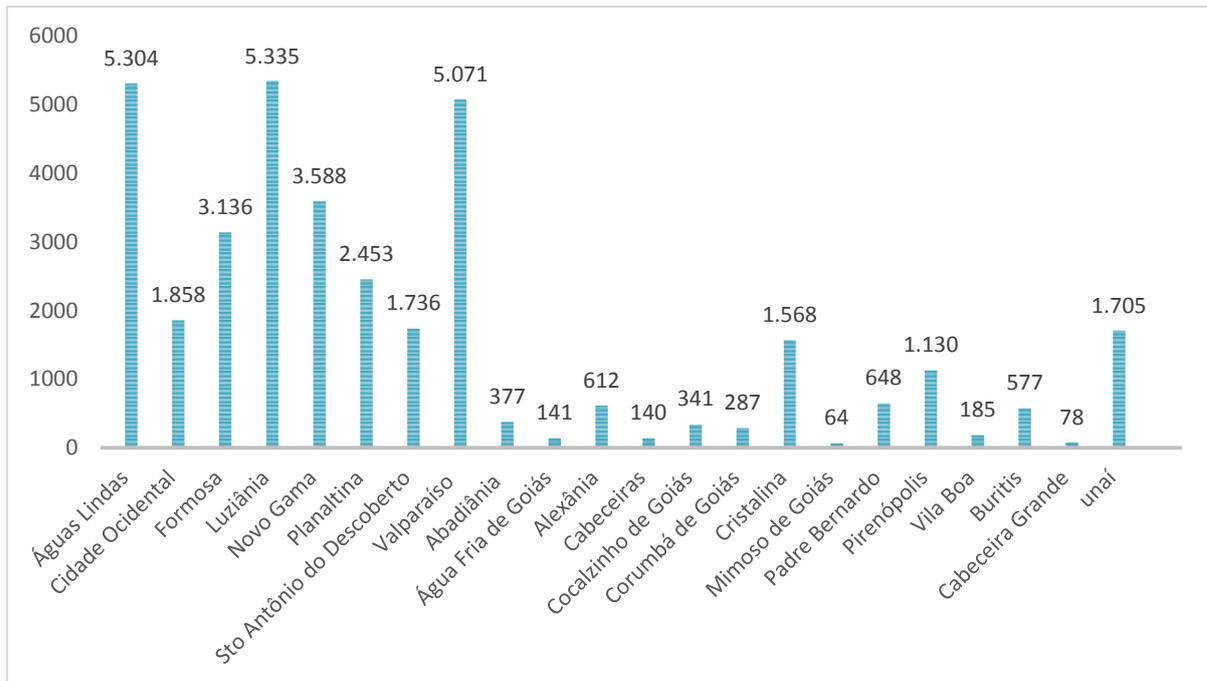


Gráfico 05 – Estimativas do déficit habitacional nos municípios do Entorno do Distrito Federal (2007-2011)

Fonte: IPEA, 2015. Organização: Elaboração própria.

O déficit apresentado no Anel Periurbano, com base nos dados do IBGE, é maior do que nos municípios do Cinturão Rurbano. No Anel o menor valor, referente ao déficit, está em Santo Antônio do Descoberto, com 1.736. No Cinturão Rurbano, os municípios de Unaí, Cristalina e Pirenópolis são os que apresentam as maiores taxas, com 1.705, 1.568 e 1.130 respectivamente. No geral, as taxas dos municípios localizados no Cinturão Rurbano mostram que os municípios menos polarizados em relação ao Núcleo Metropolitano detêm os menores déficits habitacionais.

Ao considerar a dinâmica do PMCMV, por exemplo, nota-se que esse foi implementado em todas as escalas da RIDE do Distrito Federal e Entorno. No entanto, as escalas apresentam especificidades quanto a instalação dos contratos/empreendimentos, de acordo com a relação de polarização dessas escalas (ver Tabela 11).

Tabela 11 – RIDE do Distrito Federal e Entorno: Empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida, 2009 –2014

ESCALA	MUNICÍPIO	UNIDADES/MODALIDADES		TOTAL RIDE (%)	
		FDS Urbano	Imóvel Rural	FDS Urbano	Imóvel Rural
Núcleo Metropolitano	Brasília	6240	95	67.0%	13.4%
Anel Periurbano	Águas Lindas	303	-	3.3%	-
	Cidade Ocidental	-	-	-	-
	Formosa	824	84	8.8%	11.9%
	Luziânia	392	26	4.2%	3.7%
	Novo Gama	300	-	3.2%	-
	Planaltina	1.105	-	11.9%	-
	Sto Antônio do Descoberto	-	-	-	-
	Valparaíso	-	-	-	-
Cinturão Rurbano	Abadiânia	-	-	-	-
	Água Fria de Goiás	-	-	-	-
	Alexânia	-	-	-	-
	Cabeceiras	-	-	-	-
	Cocalzinho de Goiás	-	45	-	6.4%
	Corumbá de Goiás	150	6	1.6%	0.8%
	Cristalina	-	-	-	-
	Mimoso de Goiás	-	-	-	-
	Padre Bernardo	-	-	-	-
	Pirenópolis	-	64	-	9.1%
	Vila Boa	-	-	-	-
	Buritis	-	211	-	29.8%
	Unai	-	176	-	24.9%
	Total da RIDE		9314	707	100.0%

Fonte: Caixa Econômica Federal. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida>.

O primeiro aspecto observado, a partir dos dados da Tabela 11, é a concentração de contratos/empreendimentos no Núcleo Metropolitano. São 6.240 contratos de imóveis urbanos, que juntos representam 67.0% do total da RIDE do Distrito Federal e Entorno, e 95 contratos de imóveis rurais, significando 13.4% do total. Depois do Núcleo Metropolitano, as cidades do Anel Periurbano detêm maior concentração de investimentos, ao todo 2.924 contratos urbanos. Contudo, as cidades Santo Antônio do Descoberto, Cidade Ocidental e Valparaíso de Goiás não receberam tais investimentos. Outro aspecto, que consolida as especificidades das escalas, refere-se à concentração de contratos para os imóveis rurais no Cinturão Rurbano. No total, são cinco municípios que receberam o programa, com 502 contratos. No Anel Periurbano, foram 110 contratos realizados em apenas dois municípios.

Em um contexto mais específico, a cidade de Corumbá de Goiás, localizada no Cinturão Rurbano, que é composto basicamente por cidades pequenas, foi a única a receber contratos para a construção de imóveis urbanos, o que representou 1.6% do total da RIDE do Distrito Federal e Entorno. Além dos imóveis urbanos, o município recebeu 0.8% do total de imóveis rurais na RIDE do Distrito Federal e Entorno. Isto representa um reflexo contrário dos outros municípios do Cinturão, que receberam apenas contratos de imóveis rurais. Os números mostram Buritis (com 29.8%), Unai (com 24.9%), Padre Bernardo (com 9.1%) e Cocalzinho de Goiás (com 6.4%). Assim, fica claro que a crise urbana se manifesta, em menor escala, nas cidades pequenas. Dessa forma, a habitação de interesse social é apresentada como solução imediata para conter o déficit de moradias.

2.4 DESAFIOS DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: ENTRE POLÍTICAS E PROBLEMÁTICAS

A habitação de interesse social se traduz como

[Uma] habitação produzida e financiada por órgãos estatais destinada à população de baixa renda [...] inclui também a regulamentação estatal da locação habitacional e incorporação, como um problema do Estado, da falta de infraestrutura urbana gerada pelo loteamento privado (BONDUKI, 1998, p. 14, grifo nosso).

A consideração feita por Bonduki (1998), em relação à habitação social, se direciona aos múltiplos papéis do Estado, e à importância de sua atuação para melhorar a questão da habitação. O destaque dado, pelo autor, às diferentes atuações do Estado nas questões que envolvem a habitação, se aproxima das considerações feitas por Corrêa (2014). O pesquisador enfatiza a atuação jurídica na produção e uso do solo, as taxações em todas as esferas (habitação, loteamentos, entre outros aspectos), o controle do mercado fundiário, a promoção imobiliária e a produção industrial.

Desse modo, há uma ligação tênue entre as questões que envolvem a habitação (e/ou habitação de interesse social) e o Estado. O motivo dessa ligação pode ser explicado a partir das possibilidades de negociação entre os agentes sociais que são, muitas vezes, movidos pelos interesses econômicos dos quais os agentes (as elites) representam. Ao considerar tais negociações, no contexto urbano, Maricato (2013) aponta que “a moradia é uma mercadoria especial. Ela demanda terra, ou melhor, terra urbanizada, financiamento à produção e

financiamento para venda. [...] Ao disputar investimentos com outros ativos financeiros, ela exigirá mover o coração da política econômica”, (MARICATO, 2013, p. 118). Assim, é possível observar a importância da intervenção estatal em relação à moradia, para engendrar o constante movimento econômico.

Maricato (2013) afirma que os investimentos públicos, em infraestrutura e nos serviços urbanos, valorizam o mercado imobiliário e, ao mesmo tempo, são necessários para a habitação de qualidade. No entanto, o percurso dos investimentos urbanos não é recorrente nas periferias, nos entornos, nas áreas marginalizadas, nas quais moram parte da população excluída. E, quando tais investimentos que, traduzidos em habitações de interesse social ou regulamentação dos lotes e das casas edificadas pelo sistema de autoconstrução, são inseridos nessas periferias, há uma série de conflitos/interesses envolvidos. Segundo Corrêa, a busca e o acesso à terra urbana e à habitação, que deveriam ser direitos básicos, trazem novos problemas para a população.

A terra urbana e a habitação são objetos de interesse generalizado, envolvendo agentes sociais com ou sem capital, formal e informalmente organizados. Estabelece-se uma tensão, ora mais, ora menos intensa, porém permanece, em torno de terra urbana e da habitação. Se isso não constitui a contradição básica, transforma-se, contudo, em problema para uma enorme parcela da população (CORRÊA, 2014, p. 47).

A pouca iniciativa estatal nas periferias urbanas incita maiores representações do problema da moradia, o que repercute na solução da autoconstrução, da produção de moradias informais, em ocupações irregulares, nos loteamentos clandestinos, entre outras formas de sobrevivência de uma grande parcela da população. As políticas habitacionais servem como apoio para os interesses capitalistas, uma vez que são criadas ideologias para atender os propósitos burgueses, como se observa no conceito de déficit habitacional. Para Peluso (1999), a inserção da lógica da casa própria também representa tal ideologia. A importância da casa própria fornecida a partir das políticas de habitação se dirigia, conforme destaca a autora, aos proletários como instrumento de moralidade, honestidade e respeito pelas autoridades.

Os resultados dessas expressões ideológicas estavam emitidos nas cláusulas de contrato para a seleção e classificação dos candidatos na aquisição da casa própria, durante a Fundação da Casa Popular (FCP), instituída em 1946. Ao analisar os contratos da Fundação da Casa Popular, Azevedo e Andrade (2011, p.13) destacam que, “o comportamento social e

individual dos moradores era objetivo de longas e minuciosas considerações, o que podia levar inclusive à rescisão do contrato”. De acordo com os discursos e ações empreendidas, é possível notar duas formas de moradia nas primeiras décadas das políticas habitacionais. Uma delas estava voltada à aquisição da casa própria nas vilas construídas pela FCP que legitimava a modernização da sociedade, através da ordem, do respeito às autoridades, da moralidade. A outra realidade estava direcionada ao cotidiano das favelas que foram, naquele contexto, representações hostis ao discurso da modernização, com as construções irregulares, a desordem urbanística, com a falta de infraestrutura básica, o trabalho informal, entre outros fatores.

Para Villaça (1986), a questão da habitação, na segunda metade do século XX, não corresponde mais ao status ideológico que, por sua vez, permaneceu até a década de 1950. Os motivos financeiros ganharam espaço, pois, “[a habitação] facilita as relações econômicas, abre as portas aos empréstimos e aos crediários e constitui não só uma forma bastante segura de investimento, como uma eficaz defesa contra a inflação” (VILLAÇA, 1986, p. 23, grifo nosso). Apesar da lógica da casa própria ter adquirido importância, de segurança econômica real na sociedade, é possível destacar a contradição entre os interesses capitalistas na sociedade. Tais interesses valorizam a conquista da casa própria pelo proletariado e, ao mesmo tempo, mantêm a lógica da exclusão social.

Entretanto, as favelas, no ápice dos movimentos sociais, com a formação das Ligas Camponesas e com o êxodo rural, constituíam para as elites governantes uma constante ameaça. As ameaças consistiam em possíveis formações de movimentos sociais, que poderiam atingir a ordem social instituída. Com isso, as ações estatais, como as políticas de habitação de interesse social, procuravam prover casas e infraestrutura básicas a parcelas da população, de modo a minimizar as contradições sociais apresentadas, amenizando os anseios da população.

Para Bonduki (1998), até a década de 1970, a pouca atuação do poder público fazia parte de uma estratégia e também de uma solução imediata. Com uma produção “barata, segregada, compatível com a baixa remuneração dos trabalhadores e que, ainda, lhes desse a sensação, falsa ou verdadeira, de realizar o sonho de se tornarem proprietários” (BONDUKI, 1998, p. 288). A situação de exclusão, com a precariedade das habitações e da infraestrutura apresentada nas áreas urbanas periféricas, cresceu sob a lógica capitalista da propriedade privada, da valorização do solo urbano e da casa própria.

Outro aspecto ressaltado se relaciona aos loteamentos para as habitações populares que, na maioria das vezes, são localizados em áreas distantes dos centros urbanos. De acordo com Rolnik, Cymbalista e Nakano (2013), as experiências brasileiras voltadas à promoção habitacional estão localizadas em áreas periféricas. Os autores destacam que, em 2006, houve propostas para definir áreas de habitação de interesse social e, também para a regulamentação das habitações populares existentes. Essa proposta ocorreu com a obrigatoriedade dos Planos Diretores Participativos (PDP)¹⁹. Os mesmos observaram que houve um aumento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que destinam uma parte do território urbano para a habitação popular, ou para a regularização fundiária.

No entanto, os interesses de setores imobiliários, em relação às áreas vazias nos territórios urbanos, dificultam as demarcações das ZEIS. De acordo, Rolnik, Cymbalista e Nakano (2013, p. 08), “esse tipo de proposta gera conflitos com os proprietários dos imóveis inseridos nesses locais. [...], tais proprietários passam a ter menos possibilidades de aproveitamento do solo urbano”. Em outras palavras, os empreendimentos habitacionais de interesse social interferem diretamente no valor do imóvel, quando inseridos nas áreas urbanas, de uma maneira especial nas áreas centrais.

Nesse sentido, os interesses atrelados à lógica do mercado acabam por delimitar a inserção das habitações sociais em áreas periféricas. As populações que adquirem as habitações, segundo Doyle (1996), sobrevivem na situação de fronteira. A realidade mostra que à medida que a população, o comércio e as indústrias se instalam nessas áreas, a população pioneira é expulsa, dando espaço aos que detêm maior poder aquisitivo. A importância do mercado prevalece às necessidades básicas de parte da população, de modo que “a casa, que devia ter um valor de uso, passa a ter valor de troca” (DOYLE, 1996, p. 121). Assim, a dinâmica, que envolve a habitação social e a intervenção estatal, não será diferente dos outros processos (como os apresentados nas políticas territoriais e de expansão econômica) que envolveram o discurso de modernização.

2.4.1 Políticas destinadas à habitação de interesse social

Como se observa nas discussões do primeiro capítulo, são próximas as relações entre o território e as políticas públicas. Nesse sentido, Steinberger (2013, p. 32) aponta que “há uma inseparabilidade entre Estado, políticas públicas e território”. A inseparabilidade desses

¹⁹A obrigatoriedade das PDP existe para as cidades com mais de 20.000 habitantes, e para os municípios que compõem as Regiões Metropolitanas.

ocorre a partir da noção de público e coletivo. Para a autora, tais noções “justificam a ação do Estado produzir políticas públicas para cidadãos que partilham a vida” (STEINBERGER, 2013, p. 61). Isto nos mostra que quando destacamos as políticas públicas, não estamos nos referindo apenas às políticas territoriais, mas também as demais. Estas políticas, por sua vez, procuram “promover mudanças na estrutura – ou na configuração – territorial de um país, região, província, Estado e município, ou mesmo em escalas que extrapolam o espaço nacional” (COSTA, 2015, p. 794).

Outras modalidades de política pública, como as políticas habitacionais, são também apresentadas e discutidas. Essas, por sua vez, buscam amenizar os efeitos das contradições sociais expressas no território, financiando moradias populares aos grupos sociais excluídos. A trajetória das políticas habitacionais no país, como as políticas territoriais, começou a ganhar espaço a partir da década de 1930. Para Bonduki (2014), esse período coincide com a intervenção do Estado nas questões sociais. No entanto, o autor considera que a pequena presença do Estado, desde as primeiras décadas do século XX ao início dos anos 2000, não proporcionou condições adequadas para todos os cidadãos alcançarem o direito à habitação de qualidade.

A partir de 2004, o Estado se posiciona de forma mais intensa em relação às políticas públicas, direcionando-se, principalmente, às políticas sociais, embora essa atuação não represente uma preocupação com os problemas recorrentes nas políticas habitacionais. Reincidem os casos de improbidade administrativa na execução das obras (que apresentam falta de infraestrutura mínima para a morada), a localização dos condomínios em áreas periféricas, entre outras questões que se manifestam durante e após a instalação dos condomínios de habitação de interesse social. No intuito de observar as problemáticas das ações públicas, faz-se necessário apresentar a trajetória dos programas habitacionais e o atual programa habitacional que abrange todo o país, o PMCMV, e seus respectivos resultados.

2.4.1.1 A trajetória dos programas habitacionais no país

As ações do Estado, no que se refere ao campo da habitação social, surgiram anos anteriores à década de 1930, mesmo que de forma restrita. De acordo com Bonduki (2014), em 1912, a construção do Bairro Operário Marechal Hermes, localizado no Rio de Janeiro, foi a primeira produção de conjuntos habitacionais feitos pelo governo federal.

Primeira ação do governo federal voltada para a construção de conjuntos habitacionais para os trabalhadores, o marechal [Hermes da Fonseca (1911-

1014)] enfrentou a oposição do Congresso nacional e de forças conservadoras, contrárias à intervenção do Estado na questão habitacional (BONDUKI, 2014, p. 38, grifo nosso).

Foram construídas 165 unidades, ocupadas por funcionários e apadrinhados do governo. Para o autor, esse foi o primeiro período da política de habitação. O segundo período é marcado pela Revolução de 1930. Nesse momento, de acordo com Villaça (1986), a atuação do Estado se manifesta nos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), e nas Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs). Os IAPs e CAPs foram os órgãos responsáveis pela construção de habitações direcionadas à classe média. No final da década de 1930, outro aspecto facilita o acesso à casa própria, principalmente para a classe média. Surgiu a regulamentação de vendas de lotes a prestação, implementada com o Decreto-Lei Nº 58, de 10 de dezembro de 1937.

A perspectiva habitacional que envolve os IAPs e CAPs, de acordo com Bonduki (1998), relaciona, ao mesmo tempo, uma questão social com o início do serviço público voltado à habitação. Assim,

[...] o nascimento da habitação como uma questão social também significou a formulação de uma nova proposta não apenas de arquitetura e urbanismo mas também de produção, incorporando os pressupostos do movimento moderno que propunham a edificação em série, com padronização e pré-fabricação, com instrumentos para atender às grandes demandas existentes (BONDUKI, 1998, p. 15).

No período posterior aos IAPs, outras medidas foram adotadas pelo governo federal, como a Lei do Inquilinato, criada por Getúlio Vargas, em 1942. Esta medida propunha o congelamento dos aluguéis. Para Bonduki (1998, p. 12), a Lei representou uma solução barata para o governo, e manteve baixos os custos da reprodução da força de trabalho.

Segundo Villaça (1986), a Fundação da Casa Popular (FCP), institucionalizada em 1946, no governo Dutra (1946-1951), foi o primeiro órgão destinado a atender uma escala nacional. Os objetivos traçados pela Fundação eram, de acordo com Azevedo e Andrade (2011, p. 03), “irrealistas e pretenciosas”, pois manifestavam o interesse em atender uma ampla e generalizada população. Propunha-se resolver as questões de moradia (na cidade e no campo), e a questão da infraestrutura sanitária, com a realização de pesquisas e pessoal qualificado, em todos os municípios brasileiros.

Propunha centralizar todas as carteiras prediais e os fundos dos IAPs destinados à habitação e atuar no tema de maneira abrangente, incluindo desenvolvimento urbano, social e econômico. Além da construção de casas populares, previa-se financiar obras de infraestrutura urbana; atuar no serviço social; abrir linhas de financiamento para indústrias de material de construção; e apoiar pesquisas de processos construtivos e estudos sobre as tendências regionais de moradias, incluindo arquitetura, hábitos, clima, materiais e mão de obra (BONDUKI, 2014, p. 48).

Azevedo e Andrade (2011) complementam que a tarefa proposta pela FCP “era desproporcional à força, aos recursos e à maturidade institucional da Fundação da Casa Popular” (2011, p. 03). A pouca força atribuída à FCP se deu, principalmente, pela forte oposição de diferentes grupos políticos e econômicos. Bonduki (2014) mostra a constante oposição dos sindicatos, dos grupos voltados ao Ministério do Trabalho e da direção dos IAPs, no intuito de manter os laços clientelistas como uma forma de concentrar o poder. Outros grupos, que também temiam perder vantagens e privilégios, se opuseram ao projeto. Entre esses grupos estavam as indústrias da construção civil, os bancários, as entidades profissionais e os grupos de esquerda, que faziam oposição ao governo vigente. Com tantas dificuldades, os resultados das ações empreendidas não foram de grandes proporções, e não atenderam as parcelas mais carentes da população. Nesse sentido, Villaça (1986, p.25) aponta que

Os Institutos de Aposentadoria e Pensões, chegaram a ser ativos durante a construção de Brasília, onde custearam a construção de vários edifícios de apartamentos para a classe média. Em 1966 os diversos institutos foram unificados no Instituto Nacional da Previdência Social – INPS, que, já na era do Sistema Financeiro da Habitação, não mais tinha o financiamento de moradias dentre suas atribuições.

Embora os recursos dos IAPs tenham sido bastante utilizados durante a construção de Brasília, observa-se que o crescimento periférico também foi extenso nesse período. O surgimento das Regiões Administrativas e das cidades do Entorno do Distrito Federal mostram a extensão desse crescimento. No país, (ver Tabela 12), o total de unidades construídas, de 1930 a 1964, não passou de 76.854 unidades. Os números mostram que as unidades construídas representam cerca de 68% do total das unidades projetadas.

Tabela 12 – Total de unidades habitacionais por entidades públicas, no Brasil (1930-1964)

Órgão	Conjuntos residenciais		Financiamento para construção	Total: Financiadas Construídas
	Unidades Projetadas	Unidades Construídas		
IAPs	80.158	50.989	76.206	127.195
FCP	20.278	19.156	-	19.156
DHP	2.881	755	-	755
Outros Órgãos	10.519	5.954	-	5.954
Total	113.836	76.854	76.206	153.060

Fonte: BONDUKI (2014).

Organização: Elaboração própria.

Em 1964, com a instituição do governo militar, outras ações destinadas à habitação são instituídas, como o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o Banco Nacional da Habitação (BNH). Além da criação do BNH, com a mesma finalidade de atuar no setor habitacional, foram criados as Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), com a Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. O objetivo dessas ações, de acordo com a Lei nº 4.380, está relacionado à formulação da política nacional de habitação e do planejamento territorial, os quais deveriam coordenar “a ação dos órgãos públicos e orientando a iniciativa privada no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda” (BRASIL, 1964).

A principal diferença, nas novas políticas implementadas, se refere à vinculação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), criado em 1966, ao SFH (SCHVASBERG, 1996). De modo que os recursos dos trabalhadores são vinculados diretamente às questões de infraestrutura urbana. Nesse contexto, a utilização do FGTS para o financiamento urbano pouco favoreceu as camadas populares, apesar dos recursos partirem dos trabalhadores. Schvasberg (1996, p. 141) ressalta que

[...] o FGTS, projetado para viabilizar a habitação e urbanização popular, tornou-se uma espécie de ‘agiota generoso’ para prefeituras, estados, cooperativas, construtores e incorporadores imobiliários, especialmente para a classe média [...] atendendo em escala desprezível o setor popular urbano.

A atuação do BNH, de 1966 a 1986, em relação às moradias de interesse social, tem maior impacto sobre a classe média brasileira e uma desprezível atuação no setor popular. Schvasberg (1996) salienta que tal repercussão é resultado de interesses políticos e da pouca

participação social nos conselhos gestores do sistema que atuava sobre a égide burocrática. Sob outro ponto de vista, Villaça (1986) mostra que o BNH atuou como uma forma de legitimação do governo militar, principalmente nos primeiros anos. O objetivo dos financiamentos era conquistar o apoio da população. Para o autor, “há que se considerar que a expressão ‘Interesse Social’ é um eufemismo utilizado pelo BNH e que de maneira nenhuma deve ser entendido como significando habitação para as camadas de mais baixa renda” (VILLAÇA, 1986, p. 34, grifo do autor). No período de atuação do BNH havia uma preocupação latente com os movimentos sociais que poderiam ganhar espaço. Com isso, as ações governamentais buscavam utilizar expressões paternalistas, de cuidado com os mais pobres, as quais pudessem abrandar as possíveis insatisfações sociais.

Notamos que, a atuação do BNH foi complexa, pois seus objetivos estavam inseridos nas políticas de habitação e refletiam uma preocupação e, ao mesmo tempo, a necessidade de conter os movimentos sociais. Nesse sentido, Azevedo e Andrade (2011) afirmam que o Instituto de Reforma Agrária (IBRA) e o BNH foram utilizados como formas de garantir a legitimidade do governo. Nas palavras dos autores “tanto o IBRA quanto o BNH, aquele no campo, este nas cidades, faziam parte de elaborada estratégia destinada a ‘esfriar’ as massas, e, se possível, obter delas o apoio” (AZEVEDO; ANDRADE, 2011, p. 40). Embora utilizassem dos discursos da habitação de interesse social, os programas não atenderam as camadas mais pobres, mesmo utilizando os recursos dos trabalhadores. Por fim, não bastasse a atuação seletiva na questão habitacional, vemos a crescente atuação do BNH em investimentos na infraestrutura urbana, como o saneamento. A forte atuação do Banco em outros investimentos, de acordo com Villaça (1986), ocorreu, principalmente, porque o mercado imobiliário havia se desgastado para as classes média e alta.

Nesse processo, de atuação do BNH, a perspectiva setorialista, através do Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP) e do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), emergiu sobre o Serfhau, em 1974, e se direcionava ao desenvolvimento urbano. Para Rolnik, Nakano e Cymbalista (2013), tais condições levaram ao fim do BNH, no ano de 1986, com a concretização de uma gestão frágil e com uma elevada concentração de recursos no Banco. Esta situação impulsionou a pouca oferta de políticas fundiárias redistributivas, ou de acesso à terra para a moradia.

Com o desligamento do BNH, as questões referentes à habitação foram vinculadas ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), criado em 1985.

Conforme Gomes (2013), o desejo de solucionar o déficit habitacional, com a criação do ministério não foi atendida após sua implantação, uma vez que esse

[...] suscitou a expectativa de um avanço na solução do problema do déficit habitacional, o que se frustrou, pois, a crise financeira e institucional do país não permitiu uma atuação condizente com o tamanho do desafio (GOMES, 2013, p. 271).

De acordo com a autora, desde a criação do MDU, em 1985, em menos de cinco anos a questão da habitação havia passado pela gerência de três órgãos: do Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente, em 1987; do Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social (MBES), em 1988; e da Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária, em 1989. Gomes (2013) afirma que, mesmo com a criação dos programas Habitar Brasil e Morar Município, em 1995, os recursos do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras não foram suficientes para solucionar ou amenizar a demanda dos sem teto.

Os últimos atos do governo federal em relação à habitação, no mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)²⁰, foram a criação do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), em 1999, e o Programa de Subsídio Habitacional (PHS), em 2001²¹. Conforme Bonduki (2014), apesar dos programas, pouco foi feito em relação à construção de casas novas, o que resultou em uma grande escassez de moradias. Além da complicada gestão direcionada as políticas habitacionais, nas últimas décadas do século XX, Maricato (2013) especifica a dificuldade de crédito imobiliário no ano de 1998. A autora ressalta que o Conselho Monetário Nacional, influenciado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), “dificulta ainda mais o crédito habitacional, [...] o que significa deixar de fora do mercado e até mesmo dos empréstimos públicos mais de 70 % da população” (MARICATO, 2013, p. 101).

Contudo, apesar da pouca repercussão das políticas habitacionais, durante a década de 1990, houve a retomada das lutas pela reforma urbana. De acordo Bonduki (2014), estas lutas foram caracterizadas pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana²², com “as lutas pelo

²⁰Presidente eleito pelo Partido da Social Democracia Brasileira.

²¹ Bonduki (2014) aponta a importância do PAR e PSH, como uma espécie de marco zero das ações dos governos posteriores a Fernando Henrique Cardoso. Destaca, por exemplo, a nova Política Nacional de Habitação do governo Luiz Inácio da Silva Lula (2003-2010).

²² É um movimento que surgiu com o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU), que ocorreu em 1963. Conforme Bonduki (2014), o SHRU tornou-se referência na redemocratização, com a Constituição de 1988 e, posteriormente, com os programas criados pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Entre esses programas estão o Estatuto das Cidades (2001), o Ministério das Cidades (2003), o Conselho Nacional das Cidades (2004) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (2005).

Estatuto da Cidade e por uma nova política nacional de habitação” (BONDUKI, 2014, p. 59). Observa-se, ainda, que o contexto de atuação e as ações das políticas públicas foram ineficazes para solucionar as questões habitacionais durante todo o século XX. É possível perceber uma série de aspectos que contribuíram para tal ineficiência. Esses aspectos incluíam uma atuação seletiva, ou sem planejamento adequado e, ainda, uma forte influência do sistema financeiro, de seus recursos e de seus órgãos, na atuação dessas políticas.

2.4.1.2 O Programa Minha Casa, Minha Vida

O principal ponto de divergência entre as políticas habitacionais do século XXI, em relação às últimas décadas do século XX, foi a retomada dos investimentos em habitação pelo governo federal (MARICATO, 2011). Alguns fatores de abrangência nacional foram importantes para a retomada dos investimentos nessa área. Entre esses fatores está a criação do Estatuto da Cidade, em 2001, que representou o primeiro ato governamental relacionado às lutas que apontavam os problemas urbanos e sociais no país. Para Bonduki (2014, p. 86), “o Estatuto da Cidade regulamentou a utilização, pelos municípios, de instrumentos urbanísticos mais eficazes para regular o uso do solo urbano”. Instrumentos, como as ZEIS, viabilizaram, por exemplo, a produção de habitação social.

Apesar de considerar os avanços, Bonduki (2014, p. 87), ressalta lacunas e limitações no Estatuto da Cidade, como a falta de “compatibilização da legislação urbanística de municípios conturbados ou integrantes de regiões metropolitanas”. Nesse sentido, destacamos os casos das RIDEs, principalmente, do Distrito Federal e Entorno que apresentam a falta de diálogo e uma desarticulação, entre os municípios e seus projetos urbanos. O autor destaca, ainda, aspectos como “a omissão a qualquer dispositivo em relação ao parcelamento do solo, [...] os instrumentos urbanísticos criados pelo Estatuto da Cidade são de difícil aplicação” (BONDUKI, 2014, p. 87).

Nos anos iniciais do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)²³, temos a criação do Ministério das Cidades (MCidades), em 2003, da Política Nacional de Habitação, em 2004, e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, em 2005. Da mesma forma que o Estatuto, o MCidades apresenta críticas as suas fragilidades, pois “constitui uma central pródiga em anunciar obras, gerenciadas pela Caixa, que, entretanto, guardam pouca coerência entre si ou com uma orientação que definam um adequado e sustentável desenvolvimento urbano” (MARICATO, 2011, p. 28). As fragilidades do ministério condizem com a

²³ O presidente Luiz Inácio Lula da Silva assumiu o governo em 2003, pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

responsabilidade de coordenar e articular todos os projetos destinados à habitação, saneamento, mobilidade urbana e aos programas urbanos. Nota-se que essas limitações sempre existiram, e não se referem apenas ao período mais recente de atuação do ministério, conforme considera Maricato (2011).

O levantamento de recursos financeiros/orçamentários também foi responsável pelas dificuldades encontradas em desenvolver as propostas. Nesse sentido, Bonduki (2014, p. 110, grifo nosso) acrescenta que “nos primeiros anos, os programas do FGTS criados no governo anterior [prevaleceram], procurando priorizar a população de baixa renda”. A PNH, por sua vez, se consolidou a partir da construção civil em eixos, como saneamento, habitação e mobilidade, entre outros, embora não tenha proporcionado mudanças nas questões de crédito. O responsável pelas finanças, o FNHIS, atuava com poucos recursos. Nesse contexto, Bonduki (2014) aponta que o FNHIS não chegava a receber um bilhão de reais por ano.

De acordo com Gomes (2013, p. 277), o PNH agrupa recursos que incluem “o FGTS, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), o Fundo de Amparo ao Trabalhador, além das cadernetas de poupança e outros instrumentos de atração de investidores institucionais e pessoas físicas”. Esse ambiente, de captação de recursos para a realização de grandes obras, de acordo Maricato (2011), proporcionou a formação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007. O programa contribuiu diretamente para o crescimento econômico do país, e está dividido em duas etapas, o PAC1 (2007-2010) e o PAC2 (2011-2014)²⁴.

O PAC1, em sua primeira fase, “promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país [...], de retomada dos investimentos em setores estruturantes do país” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2017, s/p). Para Leitão (2009) o PAC correspondeu a investimentos de infraestrutura os quais foram inseridos a medidas institucionais como “estímulo ao crédito e ao financiamento, de melhoria do ambiente de investimento, de desoneração e aperfeiçoamento tributário, de gestão e medidas fiscais de longo prazo” (LEITÃO, 2009, p. 218). Conforme a autora, os recursos para habitação, no PAC, são provenientes do Orçamento Geral da União (OGU), FNHIS, Caixa Econômica Federal, FGTS, e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

²⁴ O PAC (2015-2018), que ainda em andamento, desenvolveu ações na área de infraestrutura logística, que deteve os menores investimentos (cerca de 8,8 bilhões de reais), na área de energia (com 116,7 bilhões de reais) e em obras sociais e urbanas (com 128,8 bilhões de reais), entre o ano de 2015 e o primeiro semestre de 2016 (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2017).

O PAC2 se desenvolve a partir de parcerias com os estados e municípios. O Ministério do Planejamento (2017) aponta que a segunda fase, com o mesmo pensamento estratégico do PAC1, e com mais parceiras e recursos, propôs a execução de obras estruturantes que observava a qualidade de vida nas cidades brasileiras. Vemos que o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) surge na transição das duas fases, de modo que, nos anos finais do PAC1, especificamente no ano de 2009, há a inserção de maiores investimentos de habitação urbana no país.

O PMCMV, desenvolvido no contexto do PAC, foi criado a partir de uma perspectiva econômica. O programa é apresentado por Rizek, Amore e Camargo (2015, p. 167) como

[...] produção habitacional em escala, altamente subsidiada e voltada às famílias de mais baixa renda [...] como forma de incentivo econômico à cadeia produtiva da construção civil [...], com importantes desdobramentos relativos aos vínculos entre capital financeiro e capital imobiliário.

Como visto anteriormente, o próprio MPMGO (2016) destaca a importância estratégica do PMCMV para a manutenção da economia nacional. Vale ressaltar, ainda, o papel desses programas que fragmentaram o território urbano, de modo que “o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), nos últimos 7 anos, apenas ampliou as consequências de fragmentação do território urbano” (VÉRAS; FELIX, 2016, p. 449). A fragmentação não ocorreu apenas no território urbano, mas no MCidades. Para Bonduki (2014), a fragmentação do MCidades foi uma consequência política e econômica deflagrada em 2007. Ressaltando a contradição desse processo, o autor destaca que

[...] ao mesmo tempo que as dificuldades políticas e institucionais cresciam e que a concepção original do Ministério das Cidades, baseada na articulação entre as políticas urbanas setoriais, deformava-se, as condições econômicas se tornaram muito mais favoráveis para implementar as propostas da PNH (BONDUKI, 2014, p. 113).

O autor destaca que o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), designado a atender estratégias e elaborar propostas para as necessidades habitacionais, foi fragmentado e apropriado parcialmente no PMCMV²⁵. Conforme Bonduki, com a recessão econômica de

²⁵ Existem três formas de projetos urbanos vinculados ao PMCMV que estão ligados à faixa 1. O PMCMV EMPRESAS se refere à aquisição de recursos pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), apresenta projetos de empreendimentos de empresas da construção civil. O PMCMV ENTIDADES se refere à produção e aquisição de Unidades Habitacionais (UHs), mediante financiamentos para famílias organizadas, organizações mistas ou privadas sem fins lucrativos. Esse atua por meio da transferência de recursos do Fundo de

ordem mundial e as instabilidades políticas no país (2014, p. 116), “prevaleceram, parcialmente, apenas a estratégia do seu eixo financiamento e subsídio”.

Desde sua criação, o PMCMV passou por constantes transformações. Suas fases marcaram as principais transformações ocorridas no programa. Amore (2014) salienta duas, das três fases existentes, a primeira (2009-2011) e a segunda (2011-2014). O autor prevê, ainda, a terceira fase:

É um programa em permanente construção e que, no momento de disputa eleitoral do fim do ano de 2014, teve sua continuidade garantida nos discursos e plataformas de todos os candidatos à Presidência da República, sendo que a presidenta reeleita já tinha se adiantado no compromisso com uma nova fase a partir de 2015 (AMORE, 2014, p. 18).

De fato, o PMCMV e sua terceira fase, iniciada em 2015, continuam vigentes apesar das transformações políticas e econômicas ocorridas no país. Amore (2014) descreve, ainda, que o programa está sempre em construção, principalmente, por sua elevada dependência das posições políticas diante a economia nacional. Ao considerar tais marcos na trajetória do PMCMV, destaca-se, também as principais alterações do programa. A primeira fase, destacada anteriormente, atende três faixas de renda. A faixa 1 atende as famílias com renda mensal bruta até 1.395,00, a faixa 2 atende as famílias com renda mensal bruta até 2.790,00, e a faixa 3 atende as famílias com renda mensal bruta até 4.650,00 (AMORE, 2014).

Segundo o autor, essa fase atendeu as propostas quantitativas iniciais do programa.

Depois de dois anos de funcionamento (de 2009 a 2011), cumprida a meta quantitativa de 1 milhão de unidades contratadas, a Fase 2 do programa foi lançada com o objetivo de contratação de mais 2 milhões de unidades, incluindo uma revisão dos limites de cada faixa de renda, com aumento dos custos máximos das unidades e com a incorporação de especificações mínimas que incluam a exigência de acessibilidade universal, aumentando as dimensões dos ambientes, e de padrões mínimos de acabamento (AMORE, 2014, p. 19).

São feitas revisões na segunda fase do programa, no governo da presidente Dilma Rousseff (2011-2016)²⁶. A revisão mais importante autoriza o atendimento de maiores parcelas da população com menor renda, que “passaram a responder pela meta de 60% das contratações, em resposta aos dados do déficit que historicamente se concentra entre as famílias com renda de até três salários mínimos. [...], o que poderia ter provocado distorções e a exclusão dos mais pobres” (AMORE, 2014, p. 19). O Programa Minha Casa Melhor, que financia com juros subsidiados a compra de móveis e eletrodomésticos para beneficiários do PMCMV, também ocorreu nesse governo. A Urbanização de Assentamentos Precários, que propõe revitalizar áreas urbanas precárias, concluiu 1.582 empreendimentos, cerca de 67% da proposta entre 2007 e 2009. No âmbito o PAC 2, foram realizadas 415 novas contratações em assentamentos (GOVERNO FEDERAL, 2014).

Nessa fase, se destaca o PMCMV-Entidades, que destina atender, em larga escala, a população urbana, com o Plano Nacional de Habitação Urbana (PNHU), e a população rural, com o Plano Nacional de Habitação Rural (PNHR). O PMCMV-E utiliza o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), que é “destinado ao financiamento de projetos de investimentos de relevante interesse social nas áreas de habitação popular, saneamento básico, infraestrutura urbana e equipamentos comunitários” (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2015, p. 02). O PMCMV-E destina atender às famílias inseridas na faixa 1. Essa faixa corresponde à renda familiar mensal de até 1.600,00 reais. A faixa 2 corresponde a renda de 1.600,01 a 3.100,00 reais, e a faixa 3 corresponde a renda de 3.100,01 a 5.000,00 reais (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2015).

O PMCMV-E, nessa fase, concretizou as parcerias público-privadas através da Entidade Organizadora (EO) habilitada pelo MCidades. A EO, segundo a Caixa (2015, p. 04), representa “uma cooperativa habitacional ou mista, uma associação ou uma entidade privada sem fins lucrativos”, e seu objetivo se resume em “reunir, organizar e apoiar as famílias no desenvolvimento e execução dos projetos habitacionais”. A parceria apresentada desempenha um importante papel na concretização do empreendimento. Outro destaque, proporcionado pelo PMCMV-E, é a possibilidade da produção autogestionária, que consiste na organização dos próprios beneficiários para acompanhar o processo de concepção do conjunto habitacional.

Além da renda familiar, são utilizados alguns critérios que devem ser considerados pela EO na escolha das famílias beneficiadas para o PMCMV, da faixa 1 (ver Quadro 03). A

²⁶ A presidente Dilma Rousseff assumiu o governo em 2011, pelo Partido do Trabalhadores (PT).

escolha, de acordo com os critérios utilizados, enfoca nas famílias que moram em áreas mais vulneráveis, que tenham mulheres como chefes de família e que tenham pessoas deficientes. O documento exige que cerca de 3% das unidades habitacionais devem ser resguardadas a pessoas idosas.

CRITÉRIOS UTILIZADOS:	
Nacionais:	<ul style="list-style-type: none"> • Famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas; • Famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; • Famílias de que façam parte pessoas com deficiência.
Adicionais: *até 03 critérios a mais.	<ul style="list-style-type: none"> • Famílias que habitam ou trabalham a “x” km de distância do centro do empreendimento; • Famílias residentes no município há no mínimo “x” anos; • Famílias beneficiadas pela política pública de Assistência Social; • Famílias que se encontrem em situação de rua e que recebam acompanhamento sócio assistencial do DF, estados e municípios, ou de instituições privadas sem fins lucrativos, com certificação de entidade beneficente de assistência social (CEBAS) e que trabalhem em parceria com o poder público; • Famílias com criança(s) de até 12 (doze) anos de idade; • Famílias com filho(s) em idade inferior a 18 (dezoito) anos de idade; • Famílias monoparentais (somente a mãe, somente o pai ou somente um responsável legal); • Famílias de que façam parte pessoa(s) idosa(s); • Famílias de que façam parte pessoa(s) com doença crônica; • Famílias em situação de coabitação involuntária; • Famílias com ônus excessivo de aluguel; • Famílias residentes em imóvel cedido; • Famílias de que façam parte mulher atendida por medida protetiva prevista na Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha). • Tempo de filiação do responsável familiar junto a EO; • Número de participações do responsável familiar ou de membros da família em mutirões para produção de UH/empreendimentos promovidos pela EO.
Pessoas que não podem ser beneficiadas:	<ul style="list-style-type: none"> • São titulares de financiamento imobiliário ativo em qualquer localidade do país; • São proprietárias ou promitentes compradoras de imóvel residencial em qualquer localidade do país; • Tenham recebido, a qualquer época, subsídios diretos ou indiretos com recursos orçamentários da União e/ou de Fundos (FGTS, FDS, FAR, FNHIS) para aquisição de moradia, excetuadas as seguintes situações: • Tenham recebido, a qualquer tempo, lote ou edificação em programas habitacionais, salvo se a modalidade requerida for destinada a edificação no lote anteriormente recebido;

	<ul style="list-style-type: none"> • Tenham restrição cadastral no SINAD e no CADIN; • Tenham débitos não regularizados junto à Receita Federal.
--	--

Quadro 03 – Critérios para os beneficiários do PMCMV-E, 2014

Fonte: Caixa Econômica Federal, 2015.

Organização: Elaboração própria.

Em relação ao limite quantitativo de Unidades Habitacionais (UH) por projeto, (ver Tabela 13), os dados nos permitem observar que a inserção das cidades pequenas e médias, na segunda fase do projeto, ocorreu na forma de escala populacional. As cidades pequenas, por exemplo, de até 20.000 habitantes, tiveram o limite de 50 UHs por empreendimento. Nas cidades com uma população de 20.000 até 50.000 habitantes, o limite chega a 150 UHs por empreendimento.

Tabela 13 – Limite de quantidade de Unidades Habitacionais por projeto, 2009-2014²⁷

População do Município	Limite de UH por Empreendimento	Limite de UH executadas simultaneamente por EO e/ou contíguas
Até 20.000 habitantes	50	100
Acima de 20.000 até 50.000 habitantes	150	300
Acima de 50.000 até 100.000 habitantes	300	600
Acima de 100.000 habitantes	500	1.000

Fonte: Caixa Econômica Federal, 2015.

Os resultados de 2011-2014 significam “3,7 milhões de moradias contratadas (98,8% da meta); 2,7 milhões de moradias contratadas no MCMV 2; 1,87 milhão de moradias entregues” (GOVERNO FEDERAL, 2015, p. 193). De acordo com o documento foram mais de sete milhões de pessoas beneficiadas.

Nos últimos anos, após as eleições de 2014, o país passou por uma série de mudanças que refletiram nos programas sociais desenvolvidos até então. Entre os anos 2005 a 2008, a crise econômica mundial pressionou o governo federal na tomada de medidas para conter a forte recessão no país. Naquele momento, projetou-se o aquecimento do mercado interno com a criação do PAC, em 2007. Contudo, apesar das medidas de aquecimento do mercado interno, a nuvem da recessão econômica pairou nos últimos anos do primeiro mandato da presidente Rousseff (2011-2014). O PAC não surtiu o mesmo efeito dos primeiros anos. A previsão de uma recessão econômica, durante as eleições de 2014, acirrou as disputas

²⁷Manual do PMCMV-Entidades, os dados referem-se às regras gerais do programa (atualizadas até o ano de 2014).

eleitorais. Contudo, Amore (2014) salientou que, os candidatos presidenciais mantiveram nos planos de governo a continuidade do PMCMV, e de outros programas sociais, como o Bolsa Família.

A tensão política, ocorrida naquelas eleições, continuou após a reeleição da presidente, em 2014, naquele momento, em caráter de instabilidade política. Essas tensões, movidas principalmente pelas investigações de corrupção, envolveram diversos políticos da oposição e da base de governo, além de empresas e instituições privadas, entre outros. Esse fato nos remete novamente ao ano de 2005, quando o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT) se deparou com o início de uma crise política. Essa crise foi movida a partir das investigações de corrupção, conhecido como Mensalão, e de seus escândalos. O presidente teve que repensar e negociar, com os líderes da oposição, cargos de lideranças no governo. De acordo com Bonduki (2014), essa ação do presidente provocou alterações nos cargos do MCidades. Isso aconteceu,

[...] para garantir governabilidade e reforçar sua posição no Congresso Nacional, a trocar Olívio Dutra por um ministro indicado pelo conservador Partido Progressista (PP), agremiação do então presidente da Câmara Federal, Severino Calvacanti, eleito sem o apoio do governo (BONDUKI, 2014, p. 113).

As frustradas tentativas de negociações com os líderes políticos opositores, durante o início do governo da presidente Rousseff, não permitiram a continuidade de seu plano de governo, que foi vencido pela Câmara Federal e Congresso Nacional, em agosto de 2016²⁸. Nesse momento, o vice-presidente Michel Temer, do Partido do Movimento Democrático do Brasil (PMDB), assumiu o governo. No entanto, a saída da presidente eleita do governo não repercutiu, de forma positiva, na recessão econômica do país. Os resultados mais recentes do PIB mostram a continuidade dos índices negativos nos três setores da economia.

Em 2016, o PIB caiu 3,6% em relação ao ano anterior, queda ligeiramente menor que a ocorrida em 2015, quando havia sido de 3,8%. Houve recuo na agropecuária (-6,6%), na indústria (-3,8%) e nos serviços (-2,7%). O PIB totalizou R\$ 6.266,9 bilhões em 2016” (IBGE, 2017, s/p).

²⁸ A saída da presidente eleita foi justificada, na forma legal – no entanto, contraditórias -, por questões orçamentárias, de crime de responsabilidade fiscal.

No caso do PMCMV, se observa mudanças relacionadas ao limite da renda mensal por família. A faixa 1, que atende as organizações/entidades urbanas, a renda mensal bruta familiar passa a ser de até 1.800,00. Acrescenta-se a faixa 1,5, destinada às famílias com renda mensal de 1.800,01 até 2.350,00 reais. A faixa 2, destinada às famílias com renda mensal, fica entre 2.351,00 e 3.600,00 reais. A faixa 3, que tem livre acesso ao FGTS para aquisição do financiamento, passa a se destinar às famílias com renda mensal acima de 3.600,00 e até 6.500,00 reais (ver Tabela 14). Para o financiamento rural, a renda anual da família não pode ultrapassar 78.000,00 reais. Nos primeiros meses do ano de 2017, novas regras foram anunciadas, conforme o Governo Federal (2017), a fim de tornar mais flexíveis as regras do PMCMV.

Tabela 14 – Faixas de renda mensal por família para inserção no Programa Minha Casa Minha Vida, 2016-2017

Faixas de renda/Ano	Primeiro semestre de 2016	Segundo semestre de 2016	Primeiro semestre de 2017
1	Até 1.600,00	Até 1.800,00	Até 1.800,00
1,5	-	De 1.800,01 até 2.350,00	De 1.800,01 até 2.600,00
2	De 1.600,01 até 3.100,00	De 2.350,01 até 3.600,00	De 2.600,01 até 4.000,00
3	De 3.100,01 até 5.000,00	De 3.600,01 até 6.500,00	De 4.000,01 até 9.000,00

Fonte: Feirão Imóveis (2016), Palácio do Planalto (2017). Disponível em: <http://www.feiraodacaixa2016.com.br/casa-vida-faixa-financiamento-3a-fasee>. <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2017/02/entenda-as-novas-regras-do-minha-casa-minha-vida> Acesso em: março de 2017.

Além da atualização dos valores, novas metas também foram anunciadas. São 610 mil UH para o ano de 2017, dividido nas seguintes faixas: Faixa 1, 170 mil unidades; Faixa 1,5, 40 mil unidades; e, Faixas 2 e 3, 400 mil unidades. Considerando a Tabela 14, nota-se que as faixas ficaram mais abrangentes, uma vez que os limites de renda foram ampliados. No entanto, tal ampliação não repercutiu nas metas de governo, as quais preveem 66% do total de Unidades Habitacionais para as faixas 2 e 3, que juntas concentram uma renda de 2.600,00 até 9.000,00 reais. Está previsto para a população mais vulnerável (faixa 1), do PMCMV-E, cerca de 28% do total das UH (ver Gráfico 06), no ano de 2017. A previsão para a faixa 1,5 é de cerca de 6% das UH, um índice baixo se comparado com as faixas 2 e 3.

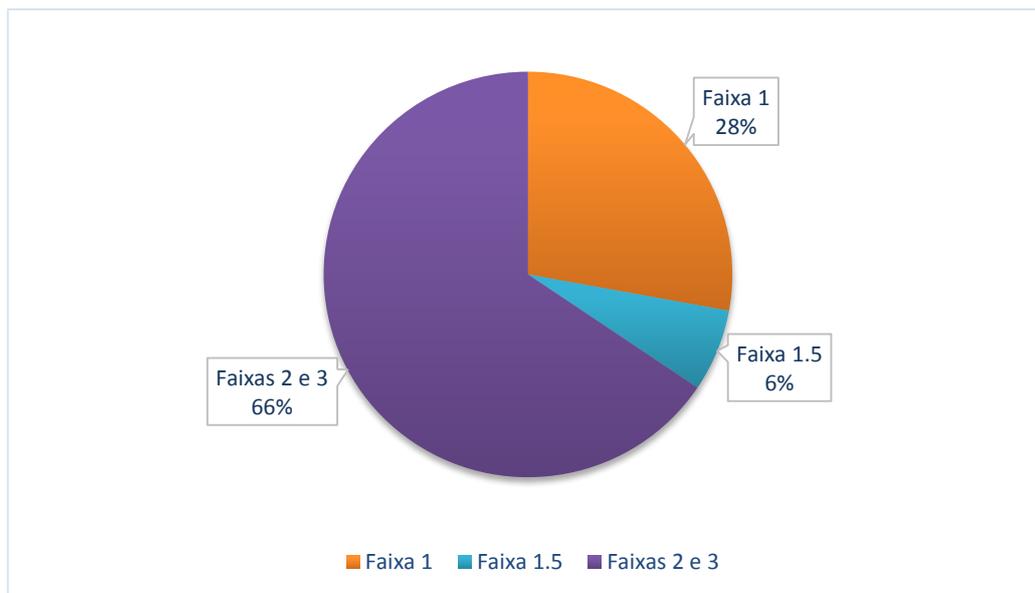


Gráfico 06 – Percentual total de Unidades Habitacionais previstas para o país no primeiro bimestre de 2017

Fonte: Palácio do Planalto (2017). Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2017/02/entenda-as-novas-regras-do-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: Março/2017. Organização: Elaboração própria.

Outra ação, tomada por meio da Medida Provisória nº 763, de 22 de dezembro de 2016, que impacta negativamente no PMCMV, é a liberação do saque dos recursos do FGTS para o trabalhador. Aponta-se a importância dos recursos do FGTS, com a criação da faixa 1 do PMCMV, para a construção de moradias populares e de saneamento básico. A crítica de Rolnik (2017), ao considerar as medidas anunciadas pelo governo federal, destaca que “com essas alterações, a política pública passa novamente a privilegiar as famílias com maior renda, sem que o Estado tenha qualquer fonte de financiamento para viabilizar uma política habitacional para os mais pobres” (ROLNIK, 2017, s/p). Nota-se, assim, um retrocesso nas políticas voltadas à habitação de interesse social.

Nesse sentido, ao observar a trajetória recente das políticas habitacionais, o PMCMV-E ampliou o acesso da população de baixa renda à habitação, apesar do programa não ponderar as questões que envolvem a moradia de qualidade.

Não é por acaso que um governo tão bem avaliado como o de Lula, [...] chegou ao fim com um programa bilionário - que conseguiu aportar um subsídio fabuloso, como nunca havia acontecido, para atender a população de baixa renda -, mas que não deu atenção às questões urbanas e fundiárias, enfrentando o problema habitacional, de modo predominante, com a construção de casinhas e predinhos nas periferias urbanas, com projetos de baixa qualidade arquitetônica e urbanística (BONDUKI, 2014, p. 123).

O avanço quantitativo, conquistado pela população de baixa renda, tem sido ameaçado pelas novas medidas econômicas impostas nos últimos dois anos. Dessa forma, pode ser notada uma complexa relação de interesses inseridos nesse contexto, principalmente, quando as questões políticas e econômicas se sobressaem às discussões urbanas, o que intensifica as problemáticas que abrangem os programas de habitação social.

2.4.2 Problemáticas dos programas de habitação de interesse social

No século XXI, apesar das políticas sociais mais abrangentes no governo Lula, após 2003, as políticas habitacionais também foram destaque de contradições. Nota-se que essas incoerências se intensificam uma vez que as políticas públicas não atendem os interesses comuns, dos diferentes agentes que compõe a sociedade. Ao invés de alcançar um ponto comum entre os agentes que compõe a sociedade essas políticas dão privilégio aos agentes voltados para o sistema capitalista.

Nessa perspectiva, Vieira (2016, p. 81) utiliza o termo “o urbano como negócio” para demonstrar como as relações capitalistas, ou seja, as dinâmicas estabelecidas a partir da demanda e da especulação fundiária, ocorrem no território. A partir da consideração de Vieira (2016) é possível identificar as incoerências nas políticas habitacionais as quais tem como objetivo fixar a principal função social da cidade, as moradias. Mas, ao mesmo tempo que facilita a construção de habitações, atendem os interesses do capital negando à população outros direitos básicos que garantem o bem-estar social (a moradia no sentido pleno da palavra). Como, por exemplo, o acesso ao saneamento básico, transporte, trabalho e à educação.

A apropriação das políticas habitacionais pelos interesses de agentes voltados a demanda do sistema capitalista, desde a FCP até o PMCMV-E, tem mantido os problemas urbanos, vemos que

Os lucros surgem em série, do baixo preço da produção e da rápida comercialização, que permitem, rapidamente, a volta do capital despendido ao mercado de capitais. Esses quesitos são atendidos pelo PMCMV e cada vez mais as casas são construídas nas periferias dos grandes centros, sem que os problemas de mobilidade e saneamento urbano sejam solucionados (VIEIRA, 2016, p. 81).

Ademais, os problemas urbanos como os de saneamento e mobilidade não são os únicos a receberem influência dos interesses imobiliários, ou seja, do capital. Maricato (2011) também considera a importância do mercado na atuação das políticas habitacionais, a autora destaca que “o PMCMV retoma a política habitacional com interesse apenas na quantidade de moradias, e não na sua fundamental condição urbana” (MARICATO, 2011, p. 67). E, assim, vemos que o urbano é apresentado como negócio nas mais deferentes variáveis e, dentre essas, a moradia se destaca:

A moradia vem sendo amplamente produzida como negócio urbano financeiro sobretudo através das grandes incorporadoras, que rasgam a política urbana e contribuem para o aprofundamento dos processos valorização do espaço, espoliação e segregação, reproduzindo periferias e produzindo novas periferias. [...] os novos conteúdos da valorização do espaço periférico integram a atual reprodução capitalista – imobiliário-financeiro-estadista –, que produz o espaço abstrato da moradia [...]. (VOLOCHKO, 2015, p. 118).

Os Planos Diretores foram designados como uma estratégia comum entre os municípios da RIDE do Distrito Federal e Entorno. No entanto, esses atuam sem uma funcionalidade necessária para promover a articulação entre os municípios e, até mesmo, entre as políticas fundiárias e habitacional (IPEA, 2015). A falta de articulação política (das ações públicas) dos municípios compromete a funcionalidade do território formado pela RIDE do Distrito Federal e Entorno. Os municípios estão articulados e formam uma escala, que apresentam características comuns e problemas das mais variadas ordens, socioeconômicos, ambientais, de mobilidade, entre outros. Por exemplo, em relação às políticas habitacionais, no geral, os municípios apresentam características que se aproximam.

[...] há características comuns a todos os planos: o seu grau de generalidade, a ausência de meios, instrumentos e fontes de recursos para viabilizar as diretrizes propostas, a falta de amarração dessas políticas com as espacializações propostas nos zoneamentos, e a desconexão da realidade municipal com as políticas habitacionais do governo federal, expressos nos diversos programas oficiais – Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); PMCMV; Crédito Solidário (IPEA, 2015, p. 31).

De acordo com o relatório de pesquisa Governança Metropolitana no Brasil (IPEA, 2015), quando há previsões para o zoneamento de áreas de interesse social, para a regularização fundiária e para a habitação de baixa renda, esses são limitados. Não existe operacionalização e articulação eficientes para a viabilização das diretrizes propostas. Em

relação à aplicação do MCMV, na RIDE do Distrito Federal e Entorno, até o ano de 2012, nota-se que há pouco investimento nas faixas de renda mais pobres. “Nos municípios de Águas Lindas de Goiás e Cidade Ocidental a construção de UHs já supera o valor estimado do *déficit*, porém, o maior número de UHs está concentrado nas faixas 2 e 3, sendo que o *déficit* concentra-se na faixa 1” (IPEA, 2015, p. 58).

Quando há incorporação do MCMV, faixa 1, esse reflete a lógica da moradia como negócio. No caso de Corumbá de Goiás, as ações empreendidas na cidade foram incorporadas a partir da lógica numérica, da quantidade de moradias, sem a preocupação dos recursos mais necessários para o morar. Contudo, antes de observar o caso de Corumbá de Goiás, vemos que o urbano como negócio se apresenta em outros os setores da sociedade e que o PMCMV-E reflete muito bem essa lógica.

[...] observam-se grandes financiamentos implementados para a melhoria da infraestrutura urbana, entretanto as ações são direcionadas na escala dos municípios que englobam a Ride/DF sem considerar o planejamento e a coordenação desses investimentos integrados à escala metropolitana. Nesse sentido, as estratégias políticas podem vir a acirrar a fragmentação da coesão urbana, com ações locais que restringem a efetividade da prestação dos serviços comuns, na medida em que não consideram o território funcional metropolitano (IPEA, 2015, p. 58).

Ao considerar o MCMV como uma estratégia política, no contexto de uma RIDE, se nota que coexistem a falta de articulação entre os municípios da RIDE do Distrito Federal e Entorno (no que se refere às ações públicas implantadas) e a aplicação de políticas que atendem o capital financeiro, (com a atuação a partir da lógica do mercado/negócio). Nesse sentido, Vêras e Felix (2016) salientam que o capital financeiro atua em outros setores da sociedade, como por exemplo nos alicerces do Estado previdenciário e nos direitos dos trabalhadores, de modo que constitui a formação do “Estado do Mal-Estar Social” (VÉRAS; FELIX, 2016, p. 445). Os autores ressaltam, ainda, a dimensão da intervenção dos interesses imobiliários que segregam sempre mais.

[...] condomínios fechados, *shoppings* que alimentam a insaciabilidade do capital imobiliário e produzem, em contrapartida, segregação, gentrificação, precarização, além de usurpar o direito à cidade daqueles que dependem da intermediação do Estado para acessar seus locais de trabalho, lazer ou moradia que, por força das novas formas espaciais urbanas, passam a ser cristalizados na concepção mental do espaço urbano como o longe (VÉRAS; FELIX, 2016, p. 445).

A reflexão de Vêras e Felix (2016) remete à compreensão de território de Santos (1997) e (2002) como espaço materializado e idealizado. As produções dos agentes, nesse caso mediados pelo Estado e pelos interesses financeiros, se cristalizam no espaço urbano concretizando as desigualdades. Um exemplo dessa cristalização é o PMCMV-E, concretizado nos diversos conjuntos habitacionais espalhados pela RIDE do Distrito Federal e Entono e por outros territórios. As Unidades Habitacionais (UH), do empreendimento MCMV-E, não refletem a moradia. Gomes (2013, p. 285) percebe que, “a moradia é um uso do território e, como tal, requer uma articulação efetiva da política de habitação com as demais políticas públicas espacialmente fundamentadas”. Nesses casos, há distribuição de habitações por intermediação do Estado. No entanto, muitas vezes, faltam requisitos básicos que complementam a habitação, como o acesso ao saneamento, transporte público, educação, entre outros aspectos.

Tais requisitos, dentre outros, são considerados pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (1991) como indispensáveis para a concepção de moradia. São ressaltados: a habitabilidade; a disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos; a localização adequada; a adequação cultural; a segurança da posse; o custo acessível e a acessibilidade. Ao ponderar sobre o aspecto da habitabilidade, nota-se duas questões refletidas nos empreendimentos do MCMV-E. A pouca qualidade da construção da Unidade Habitacional (UH) e o pouco espaço construído que seguem o padrão de dois quartos (independentemente do tamanho familiar). Nesse sentido, concorda-se que a habitabilidade deveria promover “o pleno exercício do ato de morar, ampliando e melhorando, respectivamente, a qualidade do espaço e da vida” (ROLNIK; PEREIRA; LOPES [et al.], 2014, p. 393).

Em relação à disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos, as comparações feitas pelos autores destacam que “com a mudança da moradia anterior para a atual, houve piora no acesso ao comércio, ao local de trabalho, a equipamentos, etc.” (ROLNIK; PEREIRA; LOPES [et al.], 2014, p. 397). Esse aspecto, do PMCMV-E, também foi notado por Vieira (2016) no âmbito do Distrito Federal. Para a autora, o projeto “não consegue esconder o esvaziamento de natureza e comunidade. Todavia, reafirma uma realidade própria, a de ser um “vazio” preenchido, uma embalagem de cidade apenas” (VIEIRA, 2016, p. 178). Tal consideração nos permite observar a localização adequada que deve atender os moradores em todos os âmbitos da vida cotidiana (econômico, cultural e social). Nota-se a pouca inserção urbana no entorno dos empreendimentos (ver Gráfico 07).

Os dados²⁹ utilizados no Gráfico 08 e Tabela 15 são referentes à “Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida” desenvolvida em parceria entre o IPEA, MCidades e Secretaria Nacional de Habitação, no ano de 2014.

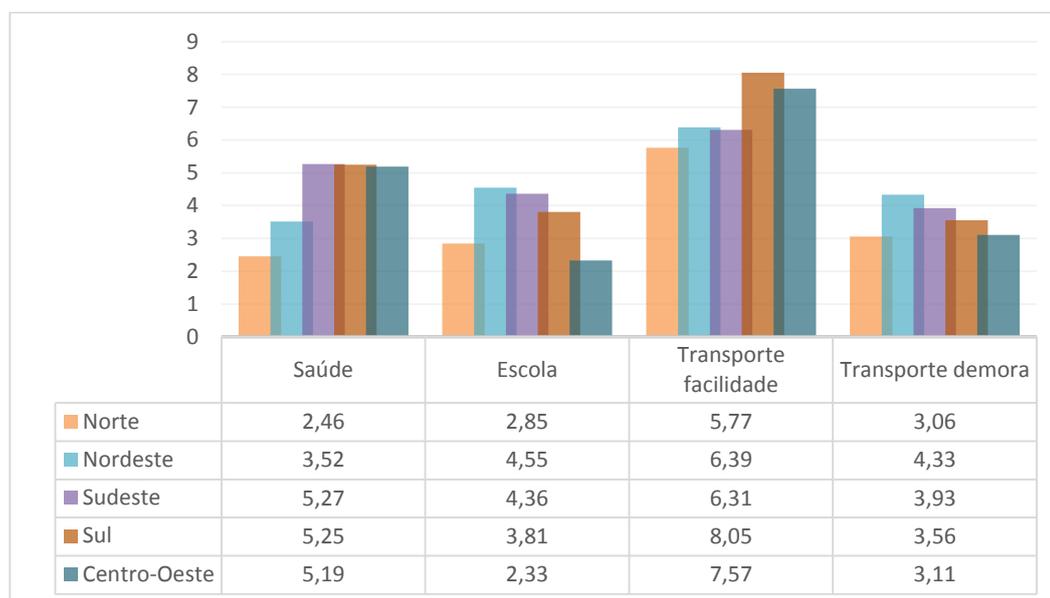


Gráfico 07 – PMCMV: Satisfação com relação à inserção urbana, 2014

Fonte: Ministério das Cidades e Ipea, 2014. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3298/1/Pesquisa%20de%20satisfa%C3%A7%C3%A3o%20dos%20benefici%C3%A1rios%20do%20Programa%20Minha%20Casa%20Minha%20Vida.pdf> . Acesso em: janeiro de 2017.

Em geral, os menores índices de satisfação dos moradores referem-se a falta de escola nas áreas próximas às unidades habitacionais, no Centro-Oeste e Norte esses números se aproximam de 2,33 e 2,85³⁰. Os baixos índices seguem no quesito demora na espera por transporte no Norte e Centro-Oeste, com 3,06 e 3,11. Na saúde, os piores resultados nesses quesitos se concentram no Norte e Nordeste, com 2,46 e 3,52. A região Norte apresenta menor grau de satisfação como uma média de 3,53, o Centro-Oeste é o segundo a apresentar maior insatisfação, com 4,55. A melhor avaliação geral feita pelos moradores foi da região Sul, com aproximadamente 5,17, seguida pelo Sudeste e Nordeste, com 4,96 e 4,69 respectivamente.

Em relação aos dados que mencionam a satisfação em relação ao entorno da unidade habitacional (ver Tabela 15), a insatisfação dos moradores do Centro-Oeste e Norte

²⁹O sistema de avaliação da pesquisa se baseou em um questionário com frases as quais deveriam ser respondidas (nas entrevistas no campo) a partir das notas de 7 a 1, que correspondem respectivamente: concordo plenamente e discordo plenamente.

³⁰ Quanto mais próximo de 0, maior é a insatisfação.

sobressaem em relação as demais regiões. No Centro-Oeste, a segurança e o lazer têm os menores índices enquanto o Norte tem o menor índice voltado ao trabalho social. Os moradores que se sentem mais seguros são os do Norte e Nordeste, com 5,49 e 5,8 cada. Apesar de não apresentar maior sensação de segurança as regiões Sudeste e Sul são as mais satisfeitas no plano geral, no entanto, o único destaque dessas regiões é o lazer que alcançou 3,59 na região Sul.

Tabela 15 – PMCMV-E: Satisfação com relação ao entorno da unidade habitacional, 2014

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Vizinhos	8,43	8,93	8,19	8,6	8,85
Segurança	5,49	5,8	4,36	3,76	2,56
Lazer	3,42	3,46	3,31	3,59	2,56
Trabalho social	2,62	2,95	3,36	3,18	5,05

Fonte: Ministério das Cidades e Ipea, 2014. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3298/1/Pesquisa%20de%20satisfa%C3%A7%C3%A3o%20dos%20benefici%C3%A1rios%20do%20Programa%20Minha%20Casa%20Minha%20Vida.pdf> . Acesso em: janeiro de 2017.

Em todas as regiões foi possível observar insatisfação em relação aos equipamentos urbanos localizados nas áreas próximas das unidades habitacionais. Os dados expõem a pouca articulação entre as esferas governamentais, as quais se limitam às construções das casas e de poucos equipamentos necessários para a moradia de qualidade. Contudo, a responsabilidade de transformação/melhoria do território usado não se limita as esferas governamentais, é de fundamental importância a atuação dos movimentos sociais, principalmente dos excluídos. Um exemplo da importância da atuação dos agentes sociais mais desfavorecidos, como dos moradores dos condomínios do MCMV³¹, está na sua própria articulação com o surgimento de líderes locais, da comunidade. No entanto, apesar dos líderes nesses empreendimentos, é notada pouca manifestação dos outros moradores no cotidiano apresentado.

Por parte dos moradores, a interlocução com as autoridades é basicamente feita pelos síndicos dos condomínios. Em alguns casos foram os próprios síndicos que conseguiram transporte escolar para solucionar o problema do acesso às escolas. Apesar de os síndicos não contarem com uma participação massiva dos moradores, é positivo o surgimento de lideranças nos empreendimentos, e é natural que tais lideranças se expressem através da figura dos síndicos (MCIDADES; IPEA, 2014, p. 95).

³¹Os condomínios analisados pela pesquisa são de Salvador, Pernambuco, Rio de Janeiro e São Luís.

Em relação a adequação cultural nos empreendimentos atenta-se que, com “o teto do valor pago por unidade habitacional fixo, a padronização dos projetos é uma das estratégias empresariais na redução dos custos de produção, que viabilizam taxas de retorno interessantes” (ROLNIK; PEREIRA; LOPES [et al.], 2014, p. 402). A lógica de padronização dos projetos habitacionais é concebida a partir da concepção do mercado financeiro que expressam as edificações em série.

Nesse aspecto, Vieira (2016, p. 187) revela que “o habitat nessas condições desvela a fragilidade da técnica e a ilusão que nela se instaura – aquela que versa sobre ser a unidade habitacional produzida em série – de saciar as necessidades sociais e as lacunas não preenchidas”. Com o domínio das construções em série, a adequação cultural é concebida no cotidiano do morador estão apresentas, muitas vezes, nas dimensões que ultrapassam o limite da UH. Percebe-se adaptações das casas, construções de muros, autoconstruções/adaptações nos quintais e criações de animais que refletem a proximidade com o cotidiano rural na cidade de Corumbá de Goiás, por exemplo. Outros aspectos, que remetem à moradia são em relação a segurança da posse, o custo acessível do imóvel e a acessibilidade, os quais são difundidos nos empreendimentos do PMCMV-E.

Os territórios que compreendem os conjuntos habitacionais do PMCMV-E refletem a crise urbana, de modo que a moradia significa, muitas vezes, apenas a Unidade Habitacional (UH), construída em série, com diversos problemas estruturais e de inserção no espaço urbano. De acordo com Steinberger (2016), as cidades e as regiões são territórios onde ocorrem a crise. Esses são territórios de confronto, uma vez que os interesses dos agentes se manifestam cotidianamente. Tendo em vista tais reflexões, o próximo capítulo destaca o caso de Corumbá de Goiás, com o conjunto de habitações de interesse social Villa Real. O residencial exhibe, de forma clara, esse campo de interesses. Apresenta, por exemplo, o desenvolvimento de um longo conflito judicial.

CAPÍTULO 3 DINÂMICAS HABITACIONAIS: O CASO DE CORUMBÁ DE GOIÁS, UM EMPREENDIMENTO DE INTERESSE SOCIAL NO CINTURÃO URBANO

Esse capítulo foi desenvolvido em três momentos. O primeiro, refere-se ao contexto histórico, social e espacial da cidade de Corumbá de Goiás, nesse tópico foram utilizados alguns autores, como Curado (1996), Arrais, Oliveira e Tadeu A. (2016), Chaul (2015) e Moreyra (2015). O segundo momento destaca o residencial Villa Real, enquanto resultado de políticas habitacionais. Nesse sentido, Shimbo (2012), Rizek, Amore e Camargo (2015), entre outros, destacam as relações das políticas de moradia com a habitação de mercado. Em relação às relações cotidianas, destacamos as discussões de Certeau (1998), Andrade (2015) e Martins (2014).

Por fim, no terceiro momento, no intuito de compreender os processos judiciais voltados para o Villa Real, foram utilizadas fontes do Ministério das Cidades (MCidades), Diário Oficial da União (DOU), Secretaria do Planejamento da União (SPU), Controladoria Geral da União (CGU), Agência Goiana de Habitação (AGEHAB), Diário da Justiça Federal da 1ª Região, entre outras.

3.1 O CONTEXTO SOCIOESPACIAL DE CORUMBÁ DE GOIÁS: UMA CIDADE PEQUENA NO ENTORNO

O contexto de criação do povoado³², com a instalação de garimpeiros e seus escravos, esteve ligado à busca do ouro. Aliás, nota-se que o território Brasil Central foi constituído a partir da mineração de ouro e diamantes: “Se caracterizou como espaço de ruptura dos padrões de relações sociais estabelecidas pela colonização agrícola dos séculos anteriores, sobretudo no Nordeste” (MOREYRA, 2015, p.21). Dessa forma, o povoado de Corumbá iniciou com a descoberta de ouro na região, no ano de 1729.

Os bandeirantes organizaram no Poço Rico (atual Poço da Brandina), um garimpo para a retirada do ouro. Como os trabalhos no garimpo os obrigassem a ficar nesse local, seus escravos ergueram na margem esquerda

³² A fundação do arraial de Corumbá foi designada ao bandeirante (paulista) Diogo Pires Moreira (CURADO, 1996).

do Rio Corumbá alguns ranchos para servirem de moradia e uma capela para as suas orações (CURADO, 1996, p. 16).

As terras próximas ao rio Corumbá, utilizadas para o garimpo, pertenciam aos índios Caiapós. Conforme Curado (1996), a localização da cidade de Corumbá às margens do rio foi uma medida estratégica, pois, oferecia aos moradores maior segurança, devido os conflitos com os índios. Destaca-se a inauguração da capela de Nossa Senhora da Penha de França, em 1734, a partir desse período o povoado cresceu entre o rio e a capela. Contudo, os garimpos não permaneceram como principal atividade econômica de Corumbá, para Curado (1996), após 1780 foram sendo abandonados (para o autor, o abandono ocorreu devido as dificuldades de encontrar os metais e por motivos administrativos). Em alguns momentos, do século XIX, a produção de trigo foi a maior da província de Goiás.

Até que, no ano de 1840, a capela passou à categoria de paróquia³³ (ver Imagem 01). Desde a instalação da capela, nos tempos de arraial, Curado (1996, p. 17) relata que surgiram a “Festa de N. S. da Penha, [...]”; a Festa do Divino Imperador, Folias e Cavalhadas; a Festa dos santos negros Elesbão e Ifigênia com seus Reis, Banda de Couro e Congada e a Festa de São Sebastião, com leilões de prendas doadas pelos fazendeiros”. E, em 1849, o povoado foi elevado à condição de Vila, com atribuições de município (IBGE, 2016).



(a)

(b)

Imagem 01 – Igreja Nossa Senhora da Penha de França – Corumbá de Goiás, 2016

Legenda: (a) Exterior da Igreja, localizada na área central da cidade; (b) Interior da Igreja.

Fonte: Autoria própria, 2016.

Conforme consta no histórico da cidade de Corumbá de Goiás (IBGE, 2016), em 1863, Corumbá voltou a pertencer a Meia Ponte (atual Pirenópolis). O primeiro presidente da

³³ O primeiro vigário foi o padre Manuel Inocêncio da Costa Campos (IBGE, 2016).

Câmara foi o comendador João José de Campos Curado, esse atuou em três mandatos, que duraram de 1853 a 1863 (CURADO, 1996). Nesse período, a província de Goiás era dividida em 22 municípios³⁴. A população da província era de 127.526 habitantes, de acordo com Moreyra (2015), as microrregiões Nordeste, Centro, Planalto e Sudeste representavam 73,8% da população (ver Gráfico 08).

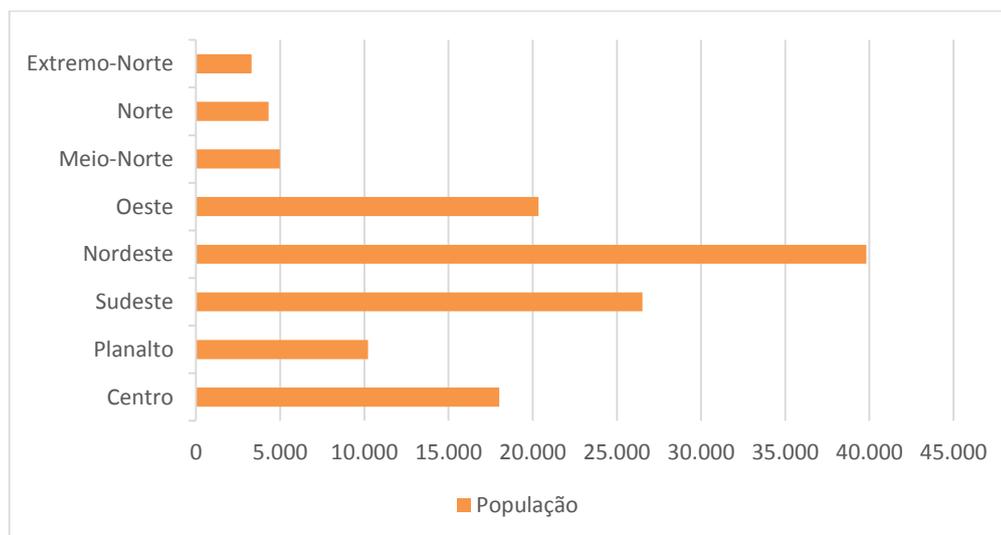


Gráfico 08 – População da Província de Goiás, em 1862

Fonte: Moreyra, 2015. Organização: Elaboração própria.

Em específico, Corumbá de Goiás, correspondia a 32% da população da microrregião Centro com 5.739 habitantes. Moreyra (2015) destaca que alguns fatores, de abrangência mundial, influenciaram as transformações no chamado Brasil Central.

[...] uma mudança na consciência profissional do Exército e da Marinha, as mudanças tecnológicas que começavam a ser absorvidas pelo mundo econômico, a urbanização, a migração europeia, o abolicionismo e o movimento migratório interno. [...] Especialmente o sul e o sudeste da província, alcançados pela interiorização da economia cafeeira e pela proximidade das linhas ferroviárias (MOREYRA, 2015, p. 59).

Outro aspecto, ressaltado por Curado (1996), é a representação política, com Antônio Félix Curado, na Câmara dos Deputados desde 1900. A partir dessa questão abordada, o

³⁴ A província era dividida por oito microrregiões, destacadas por Moreyra (2015), são elas o Extremo Norte: Boa Vista; Norte: Porto Imperial; Meio-Norte: Palma e Pilar; Oeste: Goiás; Nordeste: Natividade, Conceição, Taguatinga, Arraias, Cavalcante, São Domingos, Flores; Centro: São José, Meia Ponte, Jaraguá, Corumbá; Planalto: Formosa, Santa Luzia (atual Luziânia) e Sudeste: Santa Cruz, Bonfim, Catalão e Entre Rios.

autor enfatiza as conquistas da cidade, como, “o fato de ter-se tomado a primeira localidade goiana a possuir serviço de abastecimento de água em suas ruas” (CURADO, 1996, p. 37). Vemos que, nesse período, Corumbá³⁵ eleva-se a condição de cidade, “a Vila de Corumbá recebeu foros de cidade, pela Lei Estadual nº 237, de 09 de julho de 1902, data que assinala sua autonomia política-administrativa” (IBGE, 2016, s/p).

A primeira escola primária, criada em 1836, admitia apenas crianças do sexo masculino. As meninas apenas ganharam escola no ano de 1865. Além dessas escolas, até 1937, existiam apenas escolas rurais, quando foi criado o Grupo Escolar João Mendes. Essa escola foi criada pelo governo estadual. Apesar das poucas mudanças ocorridas em Corumbá, até a década de 1950, se observa que, em Goiás, novos ares³⁶ modificavam as relações políticas (das relações oligárquicas dominantes) e sociais (dinamização populacional e econômica) no estado.

A convivência do moderno com o atraso marca a história de Goiás e de sua nova Capital, nos agitados anos 30. Goiás, Estado navegante, cortado pelo rio da modernidade, continuou vislumbrando, ao longo de suas margens, as antigas imagens de decadência e atraso (CHAUL, 2015, p. 23).

Como foi salientado nas discussões do primeiro capítulo, os reflexos gerados pela implantação e desenvolvimento das capitais Goiânia e Brasília, a instalação de eixos viários, a dinamização econômica e populacional, principalmente na segunda metade do século XX, resultaram para que o território goiano se transformasse. Pois, após a transferência da capital federal, houve “a construção de rodovias radiais e longitudinais partindo de Brasília redefiniu o povoamento do território goiano” (ARRAIS; OLIVEIRA; TADEU A., 2016, p. 25). A estrada que ligava Anápolis a Corumbá de Goiás, após 1953, passou a direcionar à Brasília (ver Imagem 02). Além do trecho que liga Anápolis-Brasília, destaca-se a criação e pavimentação da BR-060. De acordo com Arrais, Oliveira e Tadeu A. (2016, p. 26),

[...] o trecho Brasília-Anápolis foi pavimentado no biênio 1957-1958 e a pavimentação entre Goiânia e Anápolis foi concluída em 1960. Essas duas obras foram fundamentais no período de edificação de Brasília,

³⁵ Em 1943 Corumbá teve o seu nome ampliado para Corumbá de Goiás. [...] o governo federal proibiu, nessa época, a existência de duas cidades com o mesmo nome no Brasil” (CURADO, 1996, p. 46).

³⁶ A inauguração de Goiânia ocorreu em julho de 1942. A construção da capital estadual ocorreu a partir do discurso da modernidade, rompendo com algumas das oligarquias dominantes (situadas na cidade de Goiás) e com a ideia de atraso. “A marcha desenvolvimentista de Vargas e seu espelho em Goiás, Pedro Ludovico, necessitavam, assim, de uma Capital que refletisse o progresso do Brasil novo, descortinado em 1930” (CHAUL, 2015, p. 21-22).

especialmente por facilitar o fluxo de mercadorias e passageiros, que ocorria diariamente entre essas localidades.

O maior fluxo de pessoas e mercadorias contribuíram, também, para o desmembramento e municipalização das cidades, até então pertencentes ao território do município de Corumbá de Goiás, como Abadiânia (em 1953), Alexânia (antiga Olhos D'Água, em 1958) e Cocalzinho de Goiás (em 1998).



Imagem 02 – Ônibus da linha Goiânia-Brasília – Corumbá de Goiás, 1957

Fonte: IBGE, 2017. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: março de 2017.

As questões socioeconômicas e urbanas, após a construção de Brasília, não melhoraram em Corumbá de Goiás. De acordo com Curado (1996), a realidade da cidade, nos finais dos anos de 1990, se destacava em quatro aspectos: o desemprego e empregos mal remunerados; a falta de serviços públicos urbanos indispensáveis; a falta de associações comunitárias nas vilas e o crescimento das grandes fazendas. O último aspecto, descrito pelo autor, está diretamente ligado ao êxodo rural de famílias de trabalhadores rurais pobres. Conforme Curado (1996), esse movimento, de saída do campo, contribuiu para a formação da Vila São João, a primeira iniciativa pública que promoveu habitações populares na cidade. De acordo com Curado (p. 91) “iniciada pelo prefeito José Telles em 1994 para dar moradia às famílias pobres que vieram da roça”.

Apesar do movimento de êxodo rural, na década de 1990, a cidade ainda manteve características econômicas ligadas às atividades do campo. Nota-se que, em 1990, quando Cocalzinho de Goiás se desmembrou de Corumbá de Goiás, a população mais atingida foi a

rural (ver Gráfico 09). De 2000 a 2010, o ritmo da urbanização permeou o município; a população rural perdeu cerca de 140 habitantes e a população urbana teve um crescimento de 819 habitantes.

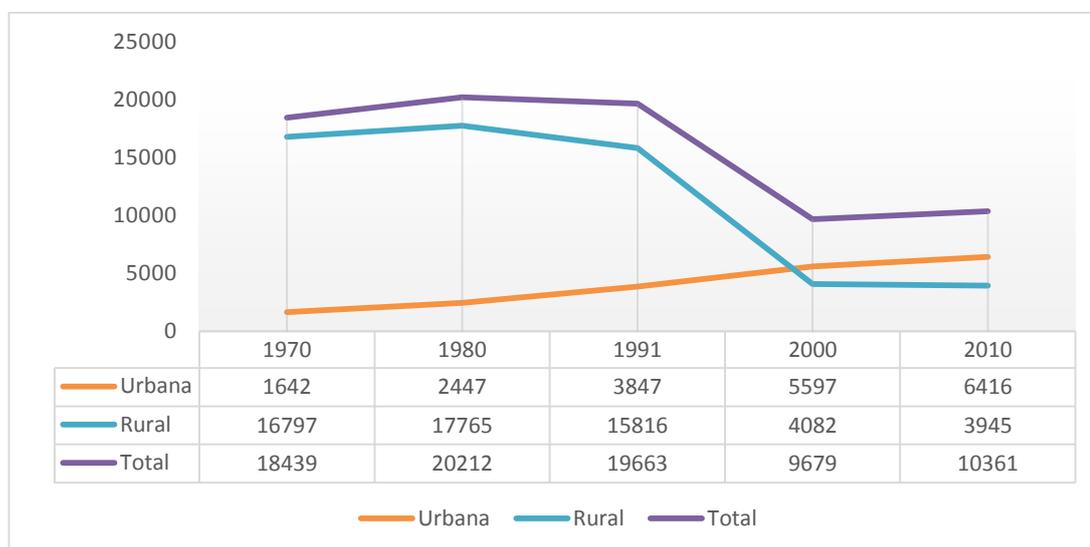


Gráfico 09 – Corumbá de Goiás: População urbana e rural, 1970-2010

Fonte: IBGE, 2016. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: agosto/2016.

Elaboração: Organização própria.

Nesse sentido, a ocupação dos corumbaenses em atividades do campo perde, apenas, para o setor de serviços. A predominância do setor dos serviços (ver Gráfico 10), de 2007 a 2013, deve as características histórico-culturais da cidade. Por ser uma cidade histórica, uma das metas expostas no Plano Diretor (2004) do município é promover, até o ano de 2020, o crescimento das atividades voltadas ao turismo. O Plano realça, nesse sentido, o incentivo à produção e comércio de artesanato local, principalmente, os tradicionais. Destaca-se que a cidade carrega a arquitetura colonial e com festas tradicionais (como as Folias e as Cavalhadas³⁷, que ocorrem todos os anos, tradicionalmente nos meses de agosto e/ou setembro), e com áreas verdes de valor paisagístico e, ainda, de preservação ambiental³⁸.

³⁷ A festa das Cavalhadas da cidade, surgiram em meados do século XVIII. São quatro dias de festa, em que a Cavalhada retrata a batalha entre mouros e cristãos, com as cores vermelhas e azuis, tradicionalmente. Os mouros são convertidos, batizados e todos confraternizam. No último dia a festa dirige-se para a padroeira da cidade, Nossa Senhora da Penha. Nessa ocasião, comidas típicas e artesanatos locais são vendidos, principalmente, para os turistas que vão aos festejos.

³⁸ As cachoeiras estão situadas fora do perímetro urbano e apresentam interesse turístico, paisagístico e ambiental, como o Salto Corumbá, as praias Pedreira e Areão, as cachoeiras Monjolinho, Pireneus, Tapera, Grande, Pai Inácio, Taquara e outras atrações (PREFEITURA DE CORUMBÁ DE GOIÁS, 2004).

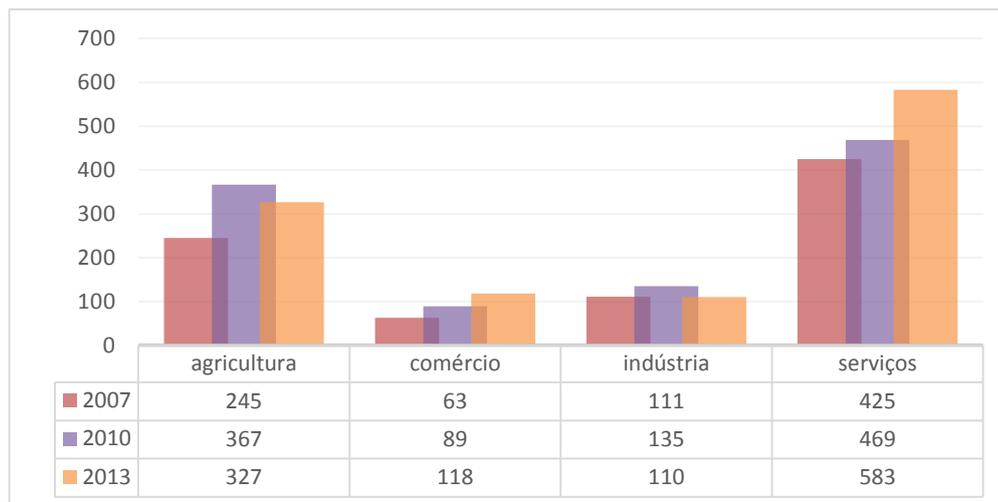


Gráfico 10 – Pessoas ocupadas por setor – Corumbá de Goiás, anos 2007/2010/2013

Fonte: IBGE, Cadastro Central de Empresas, 2014. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/painel/economia.php>. Acesso em: Fevereiro de 2017.

A concentração de pessoas ocupadas nos setores observados, de serviços e da agricultura, corrobora com a dinâmica apresentada nas cidades pequenas. No entanto, a ocupação no setor da agricultura, entre os anos de 2010 a 2013, representou uma queda de 10,9%. O setor de serviços e do comércio, nesse mesmo período, apresentaram um maior número de pessoas, com aproximadamente 20% e 25% de acréscimo, respectivamente. Enquanto, no setor da indústria houve uma perda de aproximadamente 16% de pessoas ocupadas.

Por fim, antes de adentrar na questão da habitação de interesse social, prevista na Lei Municipal nº 1.101, de 13 de dezembro de 2004, que institui o Plano Diretor municipal, e empreendida no Residencial Villa Real, entre os anos de 2010 a 2014, será destacado alguns equipamentos da cidade. Em relação às escolas, no total são seis, as administradas pelo estado e pelo município. A Escola Pública Estadual João Mendes (que fornece o ensino fundamental) e o Colégio Estadual André Gaudie (que atende jovens da Educação de Jovens e Adultos, ensino fundamental e médio) são administrados pelo estado. São quatro escolas municipais, a Escola Municipal Benigno Gomes Telles, Escola Municipal Bernardo Elis, Escola Municipal Feliciano de Souza Leite e Escola Municipal Benedito de Fontes Leal, essas fornecem a educação infantil e o ensino fundamental.

Duas das escolas destacadas, o Colégio Estadual André Gaudie e a Escola Municipal Bernardo Elis, estão localizadas no Bairro Alto da Boa Vista. Ou seja, estão próximas do Residencial Villa Real. Nas proximidades deste, foram observados outros equipamentos urbanos públicos, como uma Unidade de Saúde, uma praça contendo aparelhos para

exercícios físicos, o Fórum da Comarca de Corumbá de Goiás e um ginásio poliesportivo, ainda em construção (ver Imagem 03).



(a)



(c)



(c)



(d)



(e)



(f)

Imagem 03 -Equipamentos urbanos públicos– Corumbá de Goiás, 2016

Legenda: (a) UBS da Família Mario Curado; (b) Praça pública, ao lado da escola municipal; (c) Colégio Estadual André Gaudie, atente alunos do ensino médio e EJA; (d) Interior da Escola Municipal Bernardo Elis, atende alunos do ensino fundamental; (e) Fórum da Comarca de Corumbá de Goiás e (f) Obra do ginásio poliesportivo.

Fonte: Autoria própria, 2016.

Nota-se que são duas Unidades Básicas de Saúde (UBS) públicas, em Corumbá de Goiás, a UBS da Família Antônio Ferreira Santana (localizada no bairro 9 de Julho) e a UBS da Família Mario Curado (criada em 2001, localizada no Bairro Alto da Boa Vista, próximo ao empreendimento Villa Real). A UBS, a escola municipal, a praça e o fórum estão, aparentemente, conservados. Alguns desses, como o fórum e a escola, passaram por recentes reformas. No entanto, a quadra poliesportiva não está concluída.

A existência de equipamentos urbanos de qualidade, como os de lazer e educação, não é uma realidade no residencial Villa Real. O residencial reflete o interesse das políticas locais movidas, principalmente, por questões econômicas. Tais políticas se apresentam como justificativa para atenuar a crise urbana, ou seja, a falta de moradias para a população. No entanto, não proporcionaram condições de moradia de qualidade, tanto em relação aos materiais utilizados como no que tange aos serviços públicos básicos. No Villa Real, a construção paralisada de uma creche é o único equipamento público, oferecido pelo poder municipal. Os outros espaços das áreas públicas no residencial foram preenchidos por mato, exceto em um local, que foi apropriado pelos moradores como campo de futebol.

A situação verificada na cidade pequena de Corumbá de Goiás é resultado de um processo que ocorre em todo o território nacional. Dessa forma, Rolnik (2011, p. 103) ressalta que o

[...] Estado regulou a produção e a expansão das cidades, por meio de leis de parcelamento, zoneamentos e planos urbanísticos, delegando ao loteador privado a missão de produzir terra urbanizada, com infraestrutura e espaços públicos para a expansão da cidade. [...] Isso de fato ocorreu para as classes médias e altas; para os demais brasileiros, no campo e nas cidades, restou uma inserção precária e ambígua no território: sem condições básicas de urbanidade, com vínculos frágeis com a terra que ocupam, vulneráveis a expulsões e remoções.

A partir da afirmação de Rolnik (2011), se percebe que algumas dessas questões, como a atuação do poder público em relação a precária inserção urbana e habitacional, principalmente, das camadas mais pobres da população. Dessa forma, nota-se que, as novas delimitações de áreas para a habitação popular, foram designadas por meio do Plano Diretor de Corumbá de Goiás (2004). Esse, por sua vez, observa as seguintes propostas:

I - promoção da regularização fundiária, com a definição de ZEIS nas áreas destinadas à construção de moradia popular.

II - programa especial de atuação no cortiço formado na Sede dos Músicos, incluído no perímetro da operação urbana consorciada para transferência das famílias e utilização dessa edificação histórica para abrigar ensino universitário.

III - implantação e ampliação de programas destinados a reformas e melhorias em habitações precárias, como o 'cheque-moradia' (PREFEITURA DE CORUMBÁ DE GOIÁS, 2004, s/p).

Das questões apresentadas, se ressalta a proposta de definição de uma área para construir moradias populares e, ainda, a reutilização dos espaços centrais (cortiços) até então

ocupados pela população. Esses dois aspectos mostram um movimento de afastamento das camadas populares do centro (histórico), que foram levadas para uma área próxima ao limite urbano, sem os equipamentos necessários para a moradia de qualidade. Nesse sentido, as discussões dos próximos tópicos destacam a inserção de um conjunto de habitações populares (o Villa Real), na área estabelecida como ZEIS, pelo Plano Diretor da cidade.

3.2 A HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NA CIDADE DE CORUMBÁ DE GOIÁS

O Residencial Villa Real é um empreendimento habitacional de interesse social, localizado às margens da GO 225, na porção oeste da cidade de Corumbá de Goiás. As primeiras discussões para a aprovação do empreendimento ocorreram no final do ano de 2009, esse ano coincide com o final do PAC 1 e a criação do PMCMV. Nesse período, as ações do governo federal se voltaram para a ampliação dos recursos e para o financiamento e construção de moradias, através do PMCMV. O Residencial Villa Real³⁹ (apesar de apresentar uma série de problemas e questões) pode ser considerado a principal ação, movida pelos poderes públicos, para a habitação de interesse social no município.

Duas etapas compõem o processo de construção do Residencial Villa Real. A primeira, consiste na construção de 30 Unidades Habitacionais (UHs), oferecidas à população como Oferta Pública (uma das modalidades do PMCMV). O Villa Real foi aprovado pelo Decreto Nº 3.430, de 28 de dezembro de 2010, como Oferta Pública. Ou seja, o empreendimento tinha como objetivo, a partir da proposta do município, atender a população mais vulnerável, que detinha a menor renda familiar. Um interessante aspecto, apresentado nessa etapa do residencial Villa Real, está relacionado à participação de todas as esferas governamentais (municipal, estadual e federal).

Para a realização do projeto, além da União que forneceu o terreno, foram utilizados recursos do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH)⁴⁰, com a parceria entre Caixa Econômica Federal; Prefeitura Municipal de Corumbá de Goiás; o Estado de

³⁹ A primeira fase do residencial foi criada na gestão do prefeito municipal Emílio de Paiva Jacinto (2009-2012), do Partido Verde.

⁴⁰ De acordo com a Lei Nº 10.998, de 15 de dezembro de 2004, o PSH é uma linha de crédito, realizadas por instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central do Brasil ou pelos agentes financeiros do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), para subsidiar a produção de empreendimentos habitacionais para populações de baixa renda.

Goiás, com a Agência Goiana de Habitação (Agehab)⁴¹ e empresas privadas, como a construtora R Naza Construções LTDA EPP e a Família Paulista de Crédito Imobiliário S/A.



Imagem 04 – O Residencial Villa Real – Corumbá de Goiás, 2016

Legenda: Residencial Villa Real III, 50 UHs ofertadas pelo PMCMV-E (AGARC); Residencial Villa Real I e II, construção de 100 UHs ofertadas pelo PMCMV-E (CONSTRACC) e Residencial Villa Real PSH, 30 UHs entregues como Oferta Pública (R Naza Construtora).

Fonte: Imagens, autoria própria. Mapa, Google Earth. Disponível em: <https://www.google.com.br/maps>. Acesso em: Março de 2016.

⁴¹ A Agehab é o órgão responsável pela execução da política habitacional do governo do estado de Goiás, e possui dois eixos de atuação: a construção de moradias de interesse social para famílias na faixa de renda de zero a três salários mínimos e regularização fundiária (AGEHAB, 2013).

A segunda etapa, refere-se à construção de 150 UHs ligadas ao PMCMV-E, com a atuação de duas Entidades Organizadoras. Nesse caso, além do município que propôs o projeto e se comprometeu com a infraestrutura, há a parceria entre a União que concede parte do terreno às EOs para a construção das UHs. Destaca-se, que para a realização dessa fase foi necessário concluir a primeira, iniciada pela administração anterior. Com isso, a Prefeitura de Corumbá de Goiás, em 2013, no primeiro ano da administração⁴², considerou o término da primeira fase. Assim, as UHs do Villa Real I e II são de responsabilidade da Associação Habitacional e Construção Civil (CONSTRACC). Essa parceria resultou na construção de 100 UHs. O denominado Villa Real III, foi consolidado através da Associação Goiana de Atualização e Realização do Cidadão (AGARC), com a construção de 50 UHs.

3.2.1 Ações, agentes e a moradia popular: a produção do Residencial Villa Real

A habitação de interesse social, de acordo com Shimbo (2012), se transformou em habitação de mercado. O que se nota, no caso das empresas que atuaram em Corumbá, foi a utilização desse interesse de mercado para atender as faixas de população mais carentes. Conforme a autora aponta, esse nicho de mercado começou a ser apropriado no início dos anos 2000. As empresas privadas são, a R Naza Construtora⁴³, que atua na construção de edifícios (INFOPLEX, 2017), e a Família Paulista⁴⁴, uma instituição financeira que atua no mercado de crédito imobiliário.

Ao observar o mercado para essa área de atuação, da habitação popular, as empresas procuraram, como destaca Shimbo (2012, p. 74) “reforçar a sua atuação como agente imobiliário importante nas políticas habitacionais”. Ao comparar a colocação da autora, com o discurso da empresa, atuante no Residencial Villa Real, veremos que esse corrobora com o interesse de mercado/financeiro em relação às políticas habitacionais. O *site* da empresa deixa explícito que, em 2003, a instituição financeira expandiu sua atuação, com a gestão de recursos do PSH e, depois, do PMCMV para cidades menores que 50.000 habitantes (FAMÍLIA PAULISTA, 2017).

⁴² Nesse momento, o prefeito Célio Fleury assumiu a Prefeitura Municipal de Corumbá de Goiás, representado pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Destaca-se que o mesmo foi vice-prefeito, pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), durante o mandato do então prefeito Emilio. A prefeitura, ainda, se encontra sob a gestão de Célio Fleury, uma vez que esse se reelegeu nas eleições de 2016.

⁴³ A R Naza foi criada em outubro de 2009, é uma empresa de Aparecida de Goiânia (GO).

⁴⁴ A Família Paulista é uma empresa de Santos (SP), criada em 1969, constituída inicialmente como Associação de Poupança e Empréstimo.

As Entidades Organizadoras, que atuaram durante as fases I, II e III, também, são associações privadas. A AGARC⁴⁵ desenvolve, como principal atividade, a defesa de direitos sociais. Atua, também, em atividades de organização associativa ligadas à cultura e a arte, atividades de saúde, educação, serviços comunitários e culturais, e na construção de edifícios (INFOPLEX, 2017)⁴⁶. O campo de atuação, da CONSTRACC⁴⁷, é voltado as atividades associativas, em habitação e construção civil.

A negociação entre o município e tais empresas privadas se tornou algo comum no país, principalmente após a criação do PMCMV, em 2009. Ao considerar essas relações no país, um importante questionamento é levantado por Rizek, Amore e Camargo (2015, p. 171, grifo nosso), “as políticas recentes de provisão de moradia dizem respeito à moradia como direito e forma de inserção urbana ou se constituem principalmente como desdobramentos da produção de uma habitação social de mercado [?]”. A resposta, para esta pergunta, pode ser encontrada no próprio Residencial Villa Real.

O empreendimento foi aplicado para as camadas populares por meio de parcerias público-privadas. No entanto, apresenta uma inserção urbana limitada (uma vez que o conjunto estabelecido nos arredores da cidade apresenta uma integração frágil com a mesma) e esse não foi constituído a partir da moradia como direito (equipamentos urbanos básicos, que representam a moradia de qualidade, não estão presentes no local), o que permanece é a sensação de insegurança dos moradores, devido ao mato e as obras paralisadas. Antes de adentrar nas discussões, referentes aos problemas e características do Villa Real, é necessário notar como ocorreram as ações para a concretização do residencial.

O total de Unidades Habitacionais (UHs) no empreendimento, do MCidades e com as construtoras e/ou Entidades, na cidade de Corumbá de Goiás, foi de 219 UHs contratadas (ver Tabela 16).

Tabela 16– Corumbá de Goiás: Empreendimentos urbanos, faixa 1

Empreendimento	Modalidade	Construtoras / Entidades	Unidades Habitacionais (UHs)
Villa Real	Oferta Pública	RDS Construtora ⁴⁸	39 UH
Villa Real	Oferta Pública /PSH	R Naza Construtora	30 UH
Villa Real I e II	PMCMV-E	CONSTRACC	100 UH
Villa Real III	PMCMV-E	AGARC	50 UH

⁴⁵A AGARC foi criada em abril de 2001 e tem sede em Goiânia.

⁴⁶ A Infoplex Cadastro e Informações LTDA-EPP é uma empresa fornecedora de informações comerciais.

⁴⁷A CONSTRACC foi criada em novembro de 2010e tem sede em Goiânia.

⁴⁸ A empresa RDS Construtora encerrou suas atividades, em 2016. Não foi encontrado registros sobre a construção das 39 UHs em Corumbá de Goiás. Por fim, notou-se a construção de 180 UHs habitacionais.

Total	219 UH
Fonte: Ministério das Cidades, 2016. Disponível em: www.consultaesic.cgu.gov.br/.../RESPOSTA_PEDIDO_Cpia%20de%202016_80200_00 . Acesso em: Janeiro de 2017.	Disponível em:

Nesse sentido, para a concretização das obras, foram regularizadas 297.608 m² de um terreno⁴⁹ pertencente à União. A área pertencente à União, na cidade de Corumbá de Goiás foi adquirida através de duas doações. A primeira, em 1950, corresponde à Fazenda Malícia, doada à União pelo Município de Corumbá de Goiás, de acordo com o Decreto Federal, de 29 de abril de 1997, refere-se a terreno com a área de 3.388.000,00 m² (três milhões, trezentos e oitenta e oito mil metros quadrados). O outro terreno, de 96.000,00 m² (noventa e seis mil metros quadrados) corresponde à Fazenda Boa Vista, doada à União por André Curado e Edmeê A. Fleury Curado em 1955. No Decreto nº 2.055, de 16 de janeiro de 1963, a União autorizou a doação e previu a instalação de um posto Agropecuário do Ministério da Agricultura.

A utilização da área pública, como posto Agropecuário, como se nota na Portaria nº 139, de 22 de abril de 1993, foi prorrogada na década de 1990. “[...] a cessão gratuita, pelo prazo de 05 (cinco) anos, à ASSOCIAÇÃO BRASILIENSE EVANGÉLICA ASSISTENCIAL – ABEA, do ABASTECIMENTO E DA REFORMA AGRÁRIA, denominado de Posto Agropecuário de Corumbá” (DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, 1993).

O acordo, de cooperação técnica, entre a Secretaria do Patrimônio da União e a Prefeitura Municipal de Corumbá de Goiás, foi realizado em 12 de maio de 2010. O objetivo do acordo se refere a “formulação e implementação das atividades necessárias ao pleno desenvolvimento das ações de Regularização Fundiária e Provisão Habitacional de interesse social em imóvel de propriedade da União” (Diário Oficial da União, 2010, nº113). Conforme apresentado no “Relatório de Gestão: 2012”, a Secretaria do Patrimônio da União em Goiás (2013) previu, ainda, no processo de regularização urbanística e fundiária a inserção da infraestrutura necessária para a construção das casas, como a terraplanagem, arruamento, água, energia e fossas sépticas. Nessa etapa, a Prefeitura assinou acordo, para a construção das 80 UHs, com a R Naza Construtora e a instituição financeira Família Paulista.

Na sequência, em relação à aquisição do terreno da União para a realização dos empreendimentos do MCMV-E, o SPU/GO (2013) destaca que “os 150 lotes para as Associações através do PMCMV-Entidades [...] foram assinados os contratos de Cessão, sob o Regime de CDRU gratuita e por tempo determinado”. A Portaria da União Nº 5, de 29 de

⁴⁹ A área, com 297.608 m², fazia parte da denominada Fazenda Malícia, localizada em Corumbá de Goiás.

outubro de 2012, sob supervisão da Superintendência do Patrimônio da União de Goiás (SPU/GO), “autoriza a cessão sob o regime de concessão de direito real de uso, gratuita, [...] parte do imóvel de propriedade da União” (2012, p. 88). Para a Associação Goiana de Atualização e Realização do Cidadão – AGARC, foi concedida a área de 12.687,50 m², situada entre a Rua 01, Rua E, Avenida Contorno, Rua A e Rua de Acesso, na cidade de Corumbá de Goiás, foi cedida à construção do Residencial Loteamento Villa Real III.

Sob o mesmo fundamento legal, pela Portaria da União Nº 2, de 25 de janeiro de 2013, (DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, 2013) com o processo nº 04994.000489/2012-77, a União concede o direito do solo à Associação Habitacional & Construção Civil do Brasil (CONSTRACC). O terreno, uma área de 25.487,50 m², está localizado no mesmo perímetro do Villa Real nas quadras 6, 8, 10, 11 e 12, a concessão foi assinada e publicada no Diário Oficial da União, em março de 2013.

Após a regularização fundiária, a prefeitura, através do MCMV e do PSH, propôs a construção de 80 UHs (no ano de 2010) para serem entregues até o ano 2013. Conforme o Secretaria do Patrimônio da União de Goiás (2013, p. 86),

Destes lotes, 30 estão sob a gerência do Governo Estadual através da Agência Goiana de Habitação, [...]. Os 50 lotes restantes já foram desmembrados no Sistema de Imóveis Dominais (SIAPA), foram devidamente instruídos, estão à espera da lista de beneficiários final emitida pela Secretária das Cidades de Goiás.

Como resultado de oferta pública, o município utilizou repasses da Caixa Econômica Federal e da AGEHAB, que representa o governo estadual. Nesse caso, o Tribunal de Justiça de Goiás (TJGO) destaca que “o governo federal ficaria responsável pelo repasse de R\$ 12 mil, enquanto o município emitiria um cheque-moradia de R\$ 5 mil para cada casa construída, bem como seria responsável pelo acabamento da parte externa e interna das construções” (TJGO, 2013, p. 1). A construção das primeiras 30 casas não obedeceu a diversas demandas, nota-se que as outras 50 casas não foram construídas.

Além da construção das casas, a Prefeitura se comprometeu a realizar toda a infraestrutura do local, como asfaltamento, energia elétrica pública e domiciliar, saneamento básico e o abastecimento de água. Com isso, após as negociações entre SPU e o município de Corumbá de Goiás, o Ministério do Planejamento (2015, s/p) destaca que,

[...] foi desenvolvido o projeto urbanístico, contemplando além de lotes residenciais, de uso misto – com implantação de empreendimentos para

geração de emprego e renda ou serviços – sistema viário, áreas públicas, áreas verdes, reserva ambiental e outras necessidades para proporcionar qualidade de vida aos moradores.

Desde questões voltadas à burocracia e da infraestrutura local, até a utilização de péssimos materiais de construção. As obras de infraestrutura, por exemplo, são imprescindíveis para a moradia de qualidade, e são de responsabilidade do poder público municipal. Contudo, como veremos adiante, a questão da infraestrutura do empreendimento não foi atendida com precisão pelo o poder público. Há, ainda, durante a concretização do projeto, conflitos de ordem legal entre os gestores e os órgãos de fiscalização. Nesse caso, o município de Corumbá de Goiás é acusado de iniciar as obras sem as recomendações e definições legais da SPU.

Em relação ao projeto de provisão habitacional executado no imóvel da União no Município de Corumbá de Goiás-GO, foi iniciado e executado antes da elaboração e definições de critério, procedimentos e requisitos em normas legais da SPU, por exemplo, instruções normativas, portarias ministeriais e outros. Ressaltando que somente tempos depois da execução do projeto habitacional é que a SPU passou a definir normativos legais, gerando diversas falhas e problemas jurídicos e dificuldades técnicas na execução do projeto (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2014, p.17).

Uma vez que o processo de construção das casas iniciou sem os documentos legais, houve, em junho de 2011, a proposta de inserção do local como área destinada à habitação de interesse social, com a aprovação no âmbito do legislativo e executivo municipal. Nesse sentido, na tentativa regularizar as questões pendentes, a Lei Municipal Nº 1.212, de 13 de junho de 2011 declara a área do Residencial Villa Real como de interesse social e a regularização fundiária de interesse social. Outro problema, que resultou na ação judicial, movida pelo Ministério Público da União, está relacionado aos materiais de péssima qualidade utilizados pelas instituições responsáveis pelo empreendimento, a R Naza Construtora e Paulista Crédito Imobiliário, (os próximos tópicos ressaltam tais ações judiciais).

Na sequência burocrática do processo de legalização do projeto habitacional, a Lei Nº 1.238, de 11 de dezembro de 2012, autoriza o poder executivo municipal implementar o PMCMV-E e outras ações, como a reforma e ampliação de UHs. Com a aprovação da

CJU/GO e pela regulação no âmbito municipal, foi dado o primeiro passo para as EOs iniciarem as obras, as inaugurações estavam previstas para os anos de 2014 e 2015.

Os problemas apresentados nos programas habitacionais do MCMV-E refletem, principalmente, os conflitos de interesses dos agentes que representam as organizações promotoras dos empreendimentos. Nesse sentido, há a falta de participação dos agentes sociais que se beneficiariam do programa nas negociações do empreendimento. Esses são, mais uma vez, excluídos socialmente.

Como foi ressaltado, a participação dos agentes sociais excluídos é imprescindível para a conquista da moradia de qualidade, dos seus direitos, de inclusão ao espaço urbano. No entanto, o Villa Real é um empreendimento que envolve a parceria de diferentes agentes, públicos e privados, e que não reflete a inserção dos beneficiários nessa parceria. Portanto, para compreender o processo de inserção do programa de habitação de interesse social na cidade de Corumbá de Goiás, é necessário destacar a atuação dos principais agentes promotores.

3.2.2 O Residencial Villa Real e as relações visíveis no espaço urbano

Os programas de habitação de interesse social, PSH e PMCMV-Entidades, acrescentaram suas formas à cidade de Corumbá de Goiás. No entanto, antes de considerar a parte externa das UHs, destaca-se o interior das mesmas. As UHs são compostas, no geral, por dois quartos, uma sala, um banheiro e uma cozinha. Por exemplo, as UHs do Villa Real I e II (ver Imagem 05) observam os seguintes padrões: área do terreno de 200,00m², área permeável 122,32 m², área útil 43,24 m², área construída 48,53 m². Dessa forma, são dois quartos de 11,30 m² cada, uma sala de 10,49 m², um banheiro de 2,96 m², uma cozinha de 5,51 m², e o espaço de circulação de 1,68 m² (FREGONEZI, 2014).

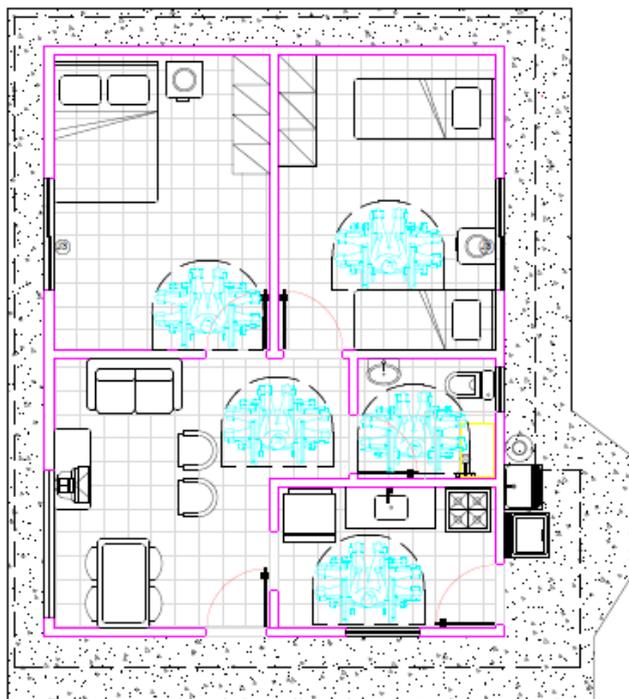


Figura 04 – Planta Humanizada da Unidade Habitacional do Villa Real – 2014
Fonte: Fregonezi, 2014.

Em relação às fachadas, são três tipos diferentes: a primeira UH, representada pela letra ‘a’, (inaugurada em 2013, pela R Naza Construtora) tem um recuo frontal, com acesso à porta de entrada e duas janelas; a segunda, representada pela letra ‘b’ (inaugurada em 2014, pela CONSTRACC) tem apenas uma janela e uma porta frontal; e, por fim, a UH representada pela letra ‘c’ (construída pela AGARC, inaugurada em 2015), tem duas janelas e uma porta frontal (ver Imagem 05).



(a)



(b)



(c)

Imagem 05 – Fachada Frontal das Unidades Habitacionais – Residencial Villa Real, 2016

Legenda: (a) Fachada do Villa Real/PSH; (b) Fachada do Villa Real I e II; (c) Fachada do Villa Real III.

Fonte: Autoria própria, 2016.

O Residencial Villa Real, como a cidade de Corumbá de Goiás, não conta com o serviço de esgoto⁵⁰, de modo que foram instaladas fossas sépticas e sumidouros. Destaca-se, no próximo tópico, que a não instalação das fossas, das ruas pavimentadas e da energia elétrica foi, no caso das primeiras casas construídas a partir do PSH, motivo para o embargo da obra. Nesse sentido, a pavimentação das ruas, das UHs do PSH, apenas ocorreu no ano de 2014 (ver Imagem 06). Quando o Villa Real I e II estavam prestes a inaugurar, na imagem fica clara a distinção entre as UHs, uma vez que o Villa Real/PSH continha casas muradas, rede de energia, plantas e moradores. A pavimentação do Villa Real III, ocorreu em junho de 2015, dias antes da entrega das UHs.

⁵⁰ A cidade não conta com rede de esgoto e o abastecimento de água na cidade é fornecido pela prefeitura.



Imagem 06 – Asfaltamento do Residencial Villa Real, 2014

Legenda: No lado (a) estão as UHs construídas pela CONSTRACC, entregues em 2014. No lado (b) estão as UHs construídas pela R Naza Construtora, entregues em 2013.

Fonte: Prefeitura municipal de Corumbá de Goiás (2014)

Um ano e meio após a entrega das últimas 50 UHs, se observa alterações feitas pelos moradores em todo o residencial. Certeau (1998), ao considerar a relação cotidiana do conceito de cidade, enquanto lugar de transformação e apropriação, aponta que “a cidade serve de baliza ou marco totalizador e quase mítico para as estratégias sócio-econômicas e políticas, a vida urbana deixa sempre mais remontar àquilo que o projeto urbanístico dela excluía” (CERTEAU, 1998, p. 174). Ou seja, apresenta que, os espaços projetados pela gestão pública são (re)apropriados pelos moradores. Por sua vez, tais relações, constroem o espaço vivido e as práticas cotidianas. Nesse sentido, nas ruas do residencial são apresentadas autoconstruções e casas inacabadas, resultados das constantes interferências/intervenções dos moradores.

Ao considerar a realidade periférica, que mostra a exclusão promovida pelo sistema capitalista, Andrade (2015) destaca um sentido a mais, de (re)apropriação dos moradores, nas cidades e metrópoles brasileiras. De acordo com a autora, “a readequação autogerida dos espaços de moradia é uma realidade no Brasil” (ANDRADE, 2015, p. 176). No caso das UHs do PSH, entregues em 2013, o governo do estado, distribuiu 3 mil reais para cada beneficiário no intuito de melhorar/ampliar as casas, através do Cheque Mais Moradia – Melhoria. O valor distribuído com o intuito de melhorar a qualidade das UHs, não solucionou as necessidades exigidas em cada UH. Observa-se que a má construção das casas, com

problemas estruturais e de materiais de qualidade inferior, foi o principal impedimento para realização de qualquer melhoria (com a finalidade de adequá-las as próprias necessidades dos moradores).

Dessa forma, os moradores fizeram os reparos que a construtora deixou de realizar (como se nota no próximo tópico, exigidos pelo Ministério Público, ainda durante a construção das UHs). Ao considerar a pouca estabilidade financeira dos moradores (uma vez que, foram beneficiados por terem baixa renda familiar) e as necessidades de reparos nas obras, (realizadas pelos mesmos) nota-se que adaptações realizadas, muitas vezes, coincidiram com o imprevisto (ver Imagem 07).



Imagem 07 – Entre reformas e improvisos: Unidades Habitacionais entregues em 2013 – Villa Real Oferta Pública, 2016

Fonte: Aatoria própria, 2016.

Após quatro anos da entrega dessas casas, para muitos dos moradores, o imprevisto não é uma realidade provisória. Esse recurso, do imprevisto, está ligado às condições financeiras dos moradores, uma vez que a mesma situação ocorre nas UHs entregues em 2015 (ver Imagem 08). Enquanto alguns moradores erguem seus muros, outros convivem sem a presença de muros ou com cercados improvisados, feitos de outros materiais não convencionais (como pedras, estacas de madeira, entre outros).



Imagem 08– Entre reformas e improvisos: Unidades Habitacionais entregues em 2015 – Villa Real I e II, 2016

Fonte: Autoria própria, 2016.

O improviso não se limita às casas, também, há ruas de terra e um ‘campo de futebol’, uma área de terra, adaptada pelos moradores, que é utilizado pelos mesmos, principalmente pelas crianças, como espaço de lazer (ver Imagem 09).



Imagem 09 – Área pública: a área de lazer improvisada – Residencial Villa Real, 2016

Fonte: Autoria própria.

Por parte do poder público local, além das casas ‘construídas’, existe uma estrutura de alvenaria abandonada (ver Imagem 10). A obra iniciou no ano de 2012, essa seria utilizada como um Centro de Educação Infantil no Residencial Villa Real, no entanto, está paralisada. O contrato do município com a construtora⁵¹ previa o prazo de 240 dias para a execução do projeto. O abandono reflete o descaso do poder público, a grande quantidade de mato, a pouca iluminação do espaço e as ruas inacabadas dão uma sensação de insegurança. E a estrutura acaba sendo subutilizada, por exemplo, como abrigo para pessoas que utilizam drogas. Essa realidade visualizada compõe a cidade e, ao mesmo tempo, concebe novas relações sociais que expressam o urbano.



Imagem 10 – Reflexos do desamparo: Estrutura do Centro de Educação Infantil – Residencial Villa Real, 2016

Fonte: Autoria própria.

Apesar das relações sociais, expressas visualmente no residencial, deve-se considerar as ações no âmbito judicial. Essas relações, que não estão visíveis no cotidiano do Villa Real, também, compõem a lógica deste. As relações de vizinhança, as crianças brincando nas ruas, as lideranças sociais e os processos judiciais que envolvem os responsáveis pelo empreendimento vão concretizando o urbano como um espaço não apenas de exclusão, mas de lutas e de resistências. Contudo, apesar da sociedade se apresentar como um campo de

⁵¹ O contrato foi firmado com a Construtora CCE LTDA. O valor da obra estava prevista em R\$ 1.451.642,35 (um milhão quatrocentos e cinquenta e um mil seiscentos e quarenta e dois reais e trinta e cinco centavos). Esses recursos seriam utilizados a partir do Ministério da Educação, via Convênio N.PAC202658/2012 e município. Além da escola, outros serviços foram contratados, como a reforma das quadras de esporte e construção de mata-burros (DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, 2012, p. 164).

atuação dos agentes, como alerta Martins (2014), seus atuais movimentos sociais não têm se desdobrado para a conquista de direitos. Nota-se que “a sociedade não caminha na direção da afirmação da igualdade na redistribuição, mas sim na direção da reestamentalização das relações sociais e das diferenças, a da desigualdade na apropriação” (MARTINS, 2014, p. 177). Portanto, a forma como as aspirações das forças sociais ocorre na construção social, como dos movimentos populares, traduz a compreensão das transformações e permanências ocorridas na sociedade.

3.3 AS CONTRADIÇÕES DO RESIDENCIAL VILLA REAL: ENTRE O COTIDIANO PERIFÉRICO E AS AÇÕES JUDICIAIS

A primeira ação judicial, no empreendimento Villa Real, ocorreu a partir das péssimas condições estruturais e de materiais utilizados nas obras. Em dezembro de 2011, a Procuradoria da República no município de Anápolis divulgou uma nota, sobre a solução para os problemas apresentados em 28 casas, das 80 primeiras casas que seriam ofertadas pelo município de Corumbá de Goiás. Os problemas enfatizados, pela perícia do Ministério Público Federal, foram observados, ainda, durante a fase de construção das casas.

[...] a construção apresenta diversas falhas técnicas, como o uso de areia saibrosa (areia de barranco) na fundação da edificação, utilização de argamassa de cimento sobre areia solta para a construção do piso, infiltrações, empenamento de portas e paredes, péssima qualidade dos materiais utilizados, além de não observar os elementos arquitetônicos e estruturais previstos nos projetos e especificações do Memorial Descritivo (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2011, s/p).

O procurador da República Rafael Paula Parreira Costa, ao observar tais problemas nas obras, protocolou uma ação civil pública para a reconstrução das casas. A responsável pelas obras, a construtora R Naza Construções LTDA EPP, se comprometeu solucionar os problemas após reuniões e novas visitas técnicas. As 30 casas foram entregues à população dia 06 de julho de 2013, no aniversário da cidade, quatro anos após o início do projeto. O próprio governo, destacou a dificuldade e demora em entregar as casas, destaca que “foi necessário firmar novo acordo com o Ministério das Cidades (MCidades), órgão responsável pela gestão dos recursos federais, para que a parceria que previa então 1.500 unidades em Goiás não fosse perdida” (AGEHAB, 2013, s/p).

Em novembro de 2014, o juiz federal Gabriel Brum Teixeira intima as partes indiciadas da ação civil pública, movida a partir das denúncias do MPU em desfavor dos responsáveis pelo empreendimento do Villa Real. O objetivo, da intimação, foi o de confirmar o acordo entre as partes envolvidas, uma vez que, houve o descumprimento do acordo por parte da construtora R Naza Construções.

O Ministério Público Federal ingressou com a presente ação civil pública em desfavor de União, Caixa Econômica Federal, R Naza Construções Ltda. EPP, Família Paulista Crédito Imobiliário S/A, Agência Goiana de Habitação S/A, Governo do Estado de Goiás, Município de Corumbá de Goiás/GO, tencionando obter condenação dos demandados Família Paulista Crédito Imobiliário S/A e R Naza Construções Ltda. ao desfazimento de casas populares já construídas ou em processo de construção, bem como à reconstrução de novas residências com os padrões previstos nos projetos e especificações relativos ao empreendimento habitacional denominado Residencial Villa Real, em Corumbá de Goiás/GO, sem custo adicional ao Programa ‘Minha Casa, Minha Vida’ (DIÁRIO DA JUSTIÇA FEDERAL DA 1º REGIÃO, 2016, p. 136, grifo no original).

Em novembro de 2016, com o descumprimento do acordo firmado pela R Naza Construções, o juiz federal Alaor Piacini, ressalta que “consta do Parecer Técnico de fls. 1145/1152 que várias pendências do acordo não foram sanadas ou, o foram, com desempenho insatisfatório e, ainda que vários problemas foram reparados pelos moradores com custos próprios” (DIÁRIO DA JUSTIÇA FEDERAL DA 1º REGIÃO, 2016, p. 137). Conforme o juiz enfatiza, o relatório aponta a continua inadequação dos imóveis, por parte da construtora, mesmo após o acordo judicial e com as vistorias realizadas.

Consta ao final do relatório ‘concluindo, contatamos que os serviços referidos no Ofício de solicitação de arquivamento requerida pela Prefeitura Municipal de Corumbá de Goiás, às fls. 1125, não estão relacionados às pendências descritas no termo de Acordo às fls. 753/754. Realizando-se a vistoria solicitada, constatamos persistirem as falhas constatadas em vistorias anteriores, assim como a ocorrência de intervenções por parte dos moradores. Também consideramos que, na atual situação dos imóveis, não seria adequada ou economicamente viável a realização dos serviços pendentes por parte da Construtora’ (DIÁRIO DA JUSTIÇA FEDERAL DA 1º REGIÃO, 2016, p. 137, grifo no original).

As questões referentes à administração também foram alvo de polêmica. A auditoria anual do ano de 2013, da Controladoria Geral da União - Regional de Goiás (CGU), com o objetivo de fiscalizar os processos dos terrenos doados/cedidos pela União, apontou algumas

irregularidades administrativas no terreno destinado ao residencial Villa Real. O primeiro destaque, presente no documento, se refere à fiscalização deficiente no empreendimento. A CGU (2014) aponta que

[...] foi localizado documento referente somente a uma fiscalização, conforme Parecer Técnico, datado de 17/05/2012, elaborado por dois técnicos da SPU-GO, onde consta o ‘laudo de avaliação’ somente de 30 (trinta) lotes/unidades habitacionais existentes no imóvel da União, enquanto que o total previsto na execução do projeto de provisão habitacional é de 270 unidades (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2014, p. 12, grifo no original).

O relatório enfatiza, ainda, o pouco engajamento da alta administração na efetivação dos controles do imóvel da União. De modo que, “a alta direção tomou conhecimento de diversas falhas por meio de pareceres elaborados por servidores da própria SPU/GO, entretanto o dirigente máximo não adotou medidas administrativas para solucionar as falhas apontadas” (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2014, p. 15). Ao observar as falhas cometidas no empreendimento, foram apontadas quinze recomendações necessárias para o início das obras do residencial Villa Real.

Dentre as recomendações, elaboradas pela CGU (2014), se destacam as questões de natureza jurídica, como a falta de relatórios de vistoria, de documentação comprobatória dos membros do Comitê Gestor e do Plano de Trabalho, de indícios/documentos comprobatórios de que as EOs estão aptas a atuarem nas obras, de documentação dos convênios referentes aos recursos financeiros, de documentação para os critérios de seleção das famílias, entre outros. Contudo, ao considerar que o início das obras já havia ocorrido, o mesmo relatório, encerra o monitoramento de grande parte dos itens estabelecidos.

De acordo com o TJGO (2013, p. 01), “o juiz Levine Raja Gabaglia Artiaga, da Comarca de Corumbá de Goiás, determinou que o poder municipal realize toda a infraestrutura do loteamento Residencial Villa Real, antes da entrega das 30 casas populares”. A atuação ineficiente dos municípios compromete o desenvolvimento do programa. Uma vez que, para a realização de empreendimentos habitacionais, os municípios se comprometem atender os requisitos básicos de infraestrutura para a moradia dos beneficiários. No entanto, é comum encontrar situações, também em outros municípios, em que o poder público municipal se nega cumprir o projeto.

O abandono do empreendimento em Corumbá de Goiás deu margem à depredação das casas. O mesmo aconteceu em Bela Vista de Goiás, onde 30 imóveis construídos no Residencial Bela Vista foram saqueados. Na capital [goiana] existem 391 casas prontas e ainda desocupadas no Residencial Iris Ville; outras 600 no Bairro Bertim Belchior e mais 800 no Jardim do Cerrado 3 (O POPULAR, 2012, s/p, grifo nosso).

No caso específico de Corumbá de Goiás, a situação não divergiu do contexto geral, o próprio juiz aponta a pouca eficiência do poder público municipal,

Para o juiz, o município não tem competência para realizar as alterações necessárias para oferecer moradia digna à população beneficiada pelo Programa e, por isso, julgou procedente a interdição das obras e determinou que a entrega ou ocupação das casas só serão reiniciadas, após a comprovação da implementação da infraestrutura básica (TJGO, 2013, p. 1).

As notícias publicadas, sobre a questão, apontam que “apesar de o então prefeito, Emílio de Paiva Jacinto, saber da obrigação legal de cumprir a previsão de dotar o loteamento com os devidos equipamentos públicos, até o dia 31 de dezembro de 2012, fim do seu mandato, não realizou nenhuma obra” (SINTESE, 2013, s/p). Ainda, outras notícias enfatizam que “o imóvel foi construído com ‘material de terceira categoria’, o que poderia colocar em risco a integridade das famílias. Fabiano Naves solicitou o embargo da obra devido à falta dos sistemas de energia, água e esgoto” (O POPULAR, 2012, s/p, grifo no original).

A união, entre o clientelismo político, muito presente nas cidades brasileiras, e o aparato estatal burocrático, que não corresponde ao fim da corrupção, enfatiza os problemas urbanos, com uma precária atuação governamental (MARICATO, 2011). Dessa forma, a crise urbana é apresentada, por exemplo, na construção do conjunto residencial Villa Real (ver Imagem 11). Destaca-se, assim, a precária atuação do poder público municipal que não atendeu os requisitos básicos para a realização do empreendimento, como fiscalização das obras realizadas pelas empresas privadas, construção de equipamentos urbanos básicos para a moradia, e, ainda, a falta de documentos e projetos iniciais para a construção do residencial.



Imagem 11 – Área pública utilizada pelos moradores: o mato cobre a placa inaugural das Unidades Habitacionais – Residencial Villa Real, 2016
Fonte: Autoria própria.

Percebe-se que, mesmo após a entrega das UHs do PSH e PMCMV-E, o residencial apresenta características que refletem a falta da atuação governamental, de aplicação de políticas públicas urbanas eficazes. Como foi possível observar, além dos conflitos judiciais, o empreendimento apresenta questões que são visíveis, na construção do residencial, e interferem no cotidiano dos moradores, como a paralização e abandono das obras do Centro de Educação Infantil.

No entanto, apesar das contradições expostas no caso do residencial Villa Real, algumas apresentadas após a entrega das UHs, o atual objetivo da Prefeitura Municipal é ampliar a política habitacional na cidade. De acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2017, detalhamento dos programas e ações, está prevista a construção de 23 casas populares. Em parceria com a Caixa Econômica Federal, a Prefeitura Municipal, por meio do Fundo Municipal de Assistência Social, prevê o gasto de 169.585,80 reais. Ou seja, a política habitacional é apresentada pelo poder público como a oportunidade de concretizar o que Maricato (2011) chama de clientelismo político.

A questão habitacional delineada em Corumbá de Goiás, no residencial Villa Real, oferece às discussões finais duas características principais. A primeira, considera o modo como as esferas governamentais oferecem as Unidades Habitacionais à população mais carente, como uma forma de solucionar as questões habitacionais da cidade (mesmo nas pequenas). Essa característica se baseia no discurso ideológico do déficit habitacional. A

segunda característica é apresentada na práxis cotidiana do morador beneficiado, nas ações e relações sociais visíveis, das ações judiciais, entre outras relações, que envolvem o morar. Ao ponderar tais questões, as considerações finais buscam, refletir sobre a política de habitação social no contexto do Cinturão Rurbano, que se insere a cidade de Corumbá de Goiás.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: SOLUÇÃO OU AFIRMAÇÃO DA EXCLUSÃO?

O estudo de caso na cidade de Corumbá de Goiás, localizada no Cinturão Rurbano, contribuiu para entender as relações entre as esferas governamentais e a aplicação de políticas públicas habitacionais no contexto da RIDE do Distrito Federal e Entorno. Notou-se, portanto, que essas políticas, traduzidas no Programa Minha Casa Minha Vida, principalmente na modalidade entidades (destinada às famílias pobres que vivem no contexto urbano), apresentam contradições. Para a realização de tal observação, foi necessário ressaltar as definições e as políticas territoriais apresentadas na região influenciada por Brasília, para tanto realizou-se a análise da trajetória das políticas e dinâmicas territoriais do Brasil Central ao Centro-Oeste. Destacou-se, portanto, as primeiras ações governamentais que objetivavam dinamizar o território, sendo também responsáveis pela definição do território, influenciado por Brasília, como Região Integrada do Desenvolvimento.

Destacam-se as especificidades, populacional e econômica (entre outras), de cada município da região. A partir desse momento, a definição escalar proposta por Egler, Batista e Matos (2002), propõe uma análise do território, destacando essas especificidades. Ao considerar o aspecto do ordenamento da região, foram ponderadas as características específicas do Cinturão Rurbano para a realização do estudo de caso. A definição territorial apresentada por meio de escalas possibilitou o desenvolvimento do segundo objetivo específico da dissertação, ou seja, o destaque dos aspectos sociais e econômicos que caracterizam as cidades do Entorno e a exercida pelo do Distrito Federal nas dinâmicas local e regional

Vale destacar que a proposta de uma região integrada não impediu os reflexos da crise urbana, e ao mesmo tempo manteve a desarticulação administrativa entre os municípios. Vieira (2016) exemplifica que a abordagem da habitação de interesse social está muito próxima da concepção espacial, de modo que a metrópole de Brasília se apresenta como “espaço de produção de mecanismos de desigualdade socioespacial e de constituição da competição econômica e do lucro” (VIEIRA, 2016, p. 277). Observa-se que as questões urbanas e habitacionais, apresentadas no território da RIDE do Distrito Federal e Entorno, emergem do contexto de exclusão que caracteriza as sociedades capitalistas (ENGELS, 1979).

As políticas habitacionais apresentadas como solução para parte dos problemas urbanos (discutidas no segundo capítulo), como o déficit habitacional, não refletem significativos resultados. Outra característica que envolve as políticas públicas, principalmente as de habitação, está relacionada à utilização de discursos ideológicos como forma de amenizar os problemas, e não solucionar os mesmos. Essas características que envolvem as políticas públicas estão expressas na sociedade, como uma constante maquiagem que repara as questões socioeconômicas apresentadas (Martins, 2014). Portanto, nota-se que “mais do que sociedade do espetáculo, a sociedade contemporânea é a sociedade da maquiagem e da permanente e inócua preparação para o espetáculo que não se consuma senão como ensaio geral permanente” (MARTINS, 2014, p. 170).

Ao ponderar as escalas da RIDE do Distrito Federal e Entorno, a presente dissertação destaca que todas apresentam deficiências urbanas, nas questões habitacionais, de mobilidade urbana, de saneamento básico e de equipamentos urbanos de qualidade, mesmo que essas apresentem intensidades diferentes. Ressalta-se que tais questões atendem outro objetivo proposto, pois, possibilitam caracterizar o ordenamento do espaço a partir das relações entre o Núcleo Metropolitano (Distrito Federal) com as demais escalas, especialmente o Cinturão Urbano. Ao considerar a colocação de Martins (2014), nota-se que a RIDE do Distrito Federal e Entorno, criada para dinamizar o território que se polariza a partir do centro, não é mais do que o ensaio geral de uma região. Ressalta-se que essa região propõe uma dinâmica socioeconômica entre seus municípios.

Nesse sentido, as cidades mais distantes do Núcleo Metropolitano têm características de cidades pequenas, e ao mesmo tempo, não excluem os problemas urbanos. Com isso, as políticas públicas habitacionais, na RIDE do Distrito Federal e Entorno, são apresentadas como uma reparação quantitativa do déficit habitacional. Isso mostra como o empreendimento habitacional de interesse social, o PMCMV-E, criado em 2009, se desenvolveu no contexto do PAC. Na tentativa de promover a economia nacional, houve uma constante parceria com empresas privadas e uma relativa padronização das habitações. Nesse sentido, Volochko (2015, p. 107) afirma que

[...] é interessante reconhecer as estratégias da nova espacialidade requerida pelos empreendimentos desenvolvidos para as “classes populares”, que envolvem uma produção imobiliária em larga escala (elevação do número de unidades habitacionais e da área do empreendimento), padronizada, com custos reduzidos (do terreno e do produto final), o que implica uma expansão relativa da atividade imobiliária em direção aos espaços urbanos periféricos e uma maior e mais complexa articulação institucional do setor privado com

o poder público, inclusive com uma demanda crescente por investimentos públicos em infraestrutura e equipamentos urbanos em tais espaços.

A importância do papel do Estado ocorre na criação e regulamentação de leis e projetos, na produção e expansão das cidades, e na oferta de programas voltados ao espaço urbano. Essas políticas de desenvolvimento urbano, para Rolnik e Klink (2010, p.95) “[...] tem, entre outros, o objetivo de garantir condição de urbanização totalmente adequada para cada um dos domicílios brasileiros”. No entanto, as autoras apontam que as políticas brasileiras de condições de urbanização e de desenvolvimento econômico se apresentam com padrões uniformes de intervenções. Isso quer dizer que as políticas públicas não levam em consideração as especificidades socioeconômicas, culturais e históricas (entre outras) de cada lugar.

Nesse sentido, a habitação empreendida nas políticas públicas nacionais valoriza os acordos e parcerias econômicos, e não compreende a inserção dos beneficiados à cidade, ou mesmo, à moradia. Desse modo, Gomes (2013) ressalta a importância de se considerar a moradia enquanto direito essencial.

O objeto de uma política nacional de habitação deveria ser a moradia e não a habitação. Se os formuladores de uma política nacional de habitação considerassem a moradia como objeto dessa política, por certo os indivíduos beneficiários de suas ações poderiam fazer uso do território na condição de agentes ativos que têm consciência da dinâmica social da qual fazem parte para transformar a realidade local (GOMES, 2013, p. 284).

A importância da moradia se dá uma vez que se refere à produção e apropriação do território. Nesse momento, as ações no empreendimento se tratam dos interesses dos agentes envolvidos, principalmente, os políticos e financeiros. A inserção dos diferentes agentes, na produção do território, requer a constante articulação da política de habitação com outras políticas públicas. Dessa forma, a cidade pequena de Corumbá de Goiás, localizada no Cinturão Urbano, destaca essas ações movidas pelos agentes inseridos na produção do empreendimento habitacional de interesse social. Ressalta-se que as dinâmicas de habitação popular do PMCMV-E, no contexto da RIDE do Distrito Federal e Entorno, foram pouco empreendidas na escala urbana.

Ao analisar o processo de inserção dessas políticas habitacionais de interesse social, ao considerar outro objetivo da dissertação, aponta-se o residencial Villa Real, empreendido entre os anos de 2010 e 2015, como exemplo das discussões propostas. Essa questão, que se

faz atual na cidade pequena de Corumbá de Goiás, remete às heranças pendentes na trajetória das políticas públicas e, especificamente, das políticas habitacionais. Essas heranças foram solidificadas por meio de recursos instantâneos, como ataduras que somavam, através do tempo, os problemas urbanos.

Observa-se que esse programa habitacional foi inserido recentemente na cidade, e apresenta um processo judicial. Essa ação judicial, promovida pelo Ministério Público da União, ainda não foi concluída. O fato de ocorrer mudanças tão profundas, em um tempo tão recente, não oferece uma distância confortável para analisar os reflexos das questões políticas e econômicas na sociedade, o que dificultou a realização do último objetivo proposto. No entanto, essas mudanças ocorridas permitiram fazer observações iniciais, questionamentos e considerações sobre as questões que se apresentaram até então.

Como foi observado, as políticas de habitação deveriam considerar a moradia. Esse ato resultaria na participação dos agentes sociais, até então, marginalizados. A pouca atuação desses agentes na inserção dos residenciais habitacionais não proporcionou mudanças significativas na produção do morar. É importante salientar que o PMCMV-E considera a produção do residencial pelos próprios beneficiários que, nesse caso, atuariam como Organizações Autogestionárias. Essa possibilidade não é constante no país. Rizek, Amore e Camargo (2015, p. 175) revelam que há “uma sequência de entraves que ajudam a justificar uma produção que é ínfima e muito inferior às metas estabelecidas”. Nesse sentido, a cidade de Corumbá de Goiás não foi exceção, uma vez que não houve participação dos ‘beneficiados’ na elaboração do residencial (grifo nosso).

No caso dos moradores, ‘os beneficiados’, nota-se que seus interesses não foram atendidos de modo eficiente, observa-se as péssimas condições das UHs e dos equipamentos urbanos inseridos no empreendimento. O espaço visível do residencial enfatiza a crise urbana, principalmente, a crise das políticas de habitação. Percebe-se a pouca atuação do poder público no espaço, durante e após a construção das UHs, que, ao mesmo tempo, se torna (re)apropriado pelos moradores. Por fim, outro tipo de relação, no âmbito judicial, acompanha as relações entre agentes e ações na concretização do empreendimento. As contradições encontradas no Villa Real vão além das ações visíveis, os conflitos cotidianos se desenvolvem na esfera judicial, uma vez que são encontradas inúmeras irregularidades.

O papel do município e dos gestores públicos, ambos responsáveis pelas obras, não repercutiram de forma eficiente na produção das unidades habitacionais e dos equipamentos públicos. Ressalta-se, novamente, que os equipamentos urbanos são importantes aspectos para

o acesso à moradia de qualidade. Os documentos, elaborados pelos órgãos públicos fiscalizadores, mostram a ineficiência dos gestores públicos na administração e fiscalização das obras. Foi notada pouca informação e clareza nas informações municipais, quanto às unidades habitacionais que seriam construídas na cidade. Os documentos expressam contradições com os relatórios do Ministério das Cidades, e as próprias instituições fiscalizadoras apontam dificuldades em verificar as informações prestadas nos diferentes relatórios municipais.

O município restringiu-se apenas em realizar o contrato inicial entre os governos federal e estadual, e a iniciativa privada, para a realização das unidades habitacionais. Evidencia-se, portanto, a lógica do clientelismo político, como destaca Maricato (2011). A oferta de casas populares, sem se preocupar com os problemas inseridos na realidade urbana, reflete a lógica de mercado.

[...] a habitação social transformou-se, de fato, num mercado. Ou, em outras palavras, o mercado imobiliário descobriu um nicho bastante lucrativo: a incorporação e a construção de unidades habitacionais com valores até duzentos mil reais, destinadas a famílias que podem acessar os subsídios públicos ou não (SCHIMBO, 2012, p. 208).

Pode-se dizer que as políticas públicas no Brasil e, em específico na área estudada, se encontram próximas da exclusão, quando as mesmas priorizam os interesses do mercado, desconsiderando as especificidades do local, ou mesmo da região. O residencial Villa Real, do PMCMV-E, empreendido em Corumbá de Goiás, foi elaborado nesse contexto. Os financiamentos de habitações urbanas acabam por aprovar projetos em locais distantes, periféricos, com pouca infraestrutura urbana, e, ainda, com baixa qualidade na edificação das unidades habitacionais. É verificada a atuação dos moradores no constante restauro das unidades habitacionais, e o imprevisto de equipamentos urbanos como o acesso às ruas inacabadas e as áreas de lazer autoconstruídas. Nesse caso, as ações governamentais, em parcerias com os setores privados, são utilizadas como medidas paliativas para os problemas urbanos, especificamente os direcionados à habitação de interesse social, e estão distantes de uma solução eficiente.

REFERÊNCIAS:

ABLAS, Luiz A.; MULLER, Alberto E.; SMITH, Roberto. **Dinâmica espacial do desenvolvimento brasileiro**. Volume 1. São Paulo: IPE/USP, 1985.

ABREU, Alzira A. de. Programa de Integração Nacional (PIN). Verbete. **Site**. FGV/CPDOC. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/programa-de-integracao-nacional-pin>. Acesso em: Janeiro de 2017.

AMORE, Caio S. “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. In: AMORE, C. S.; SCHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Orgs). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 11-28.

ANDRADE, Luciana da S. É possível transformar em cidade a anticidade? Crítica ao urbanismo de empreendimentos do PMCMV. In: AMORE, C. S.; SCHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Orgs). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 165-194.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10º ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

AZEVEDO, Heloísa Pereira; ALVES, Adriana Melo. RIDES: por que criá-las?. BH: **Geografias artigos científicos**. Jul-Dez. 2010.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís A. Gama de. **Habitação e poder**: da fundação da casa popular ao Banco Nacional Habitação. Ed. online. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.

BACELAR, Winston K. de A. Pequena cidade: caracterização e conceituação pelo ponto de Vista político-administrativo. Anais. **XVI ENG**. Porto Alegre: AGB, 2010.

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

BONDUKI, Nabil. **Os pioneiros da habitação social**: Cem anos de política pública no Brasil. Vol.1, São Paulo: Editora Unesp, Edições SESC/SP, 2014.

CASTILHO, Denis. **Modernização territorial e redes técnicas em Goiás**. Goiânia: Editora UFG, 2016.

CASTELLS, Manuel. **Cidade, democracia e socialismo**. 2º ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

CARLOS, Ana Fani A. Da “organização” à “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico. In: CARLOS, A. F. A; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B. (Orgs) **A produção do espaço urbano**: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2014. p. 53-74.

CERTEAU, Michel de. **A invenção do cotidiano: a arte de fazer.** 3º ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

CHAUÍ, Marilena. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária.** Belo Horizonte: Autêntica Ed.; São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2001.

CHAUÍ, Marilena. **O que é ideologia.** Digitalizado. 2004. Disponível em:<http://bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br/services/e-books/Marilena%20Chau%ED-1.pdf>. Acesso em: outubro de 2016.

CHAUL, Nasr N. F. Goiânia: a capital do sertão. In: SILVA, Ademir; OLIVEIRA, Eliézer C. de (Orgs). **Goiânia em mosaico - visões sobre a capital do cerrado.** Goiânia: Editora da PUC Goiás, 2015. p. 11-26.

CHOAY, Françoise. **O urbanismo: Utopias e realidades uma antologia.** São Paulo: Editora Perspectiva, 1979.

CIDADE, Lúcia C. F. Urbanismo, Reprodução Social e Representações da Qualidade Urbana Moderna e Contemporânea. In: In: GONZALES, Suely F. N.; FRANCISCONI, J. G.; PAVIANI, Aldo. **Planejamento e Urbanismo na Atualidade Brasileira: objeto teoria prática.** 1º edição. SP/RJ: Livre Expressão, 2013. p. 131-148.

CORRÊA, Roberto L. Sobre os agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, A. F. A; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B. (Orgs) **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios.** São Paulo: Contexto, 2014. p. 41-52.

COSTA, Heloisa S. de Moura. A metrópole brasileira contemporânea e o planejamento territorial. In: GONZALES, Suely F. N.; FRANCISCONI, J. G.; PAVIANI, Aldo. **Planejamento e Urbanismo na Atualidade Brasileira: objeto teoria prática.** 1º edição. SP/RJ: Livre Expressão, 2013. p. 65-82.

COSTA, Wanderley M. Políticas Territoriais. In: GUIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco A. **Dicionário de Políticas Públicas.** 2º ed. São Paulo: Editora da Unesp; Fundap, 2015.

CURADO, Ramir. **Corumbá de Goiás: estudos sociais.** Brasília: Editora Ser, 1996.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela.** São Paulo: Editora Boitempo, 2006.

DOYLE, Patrícia C. Comercialização de habitações populares em Brasília. In: PAVIANI, Aldo (Org). **Brasília, moradia e exclusão.** Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1996. p. 115-138.

EGLER, Claudio A. G.; MATTOS, Margarida M.; BATISTA, Ivone L. Federalismo e gestão regional no Brasil: limites e alcances das regiões integradas de desenvolvimento. **VII Seminário Internacional de la RedIberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio.** Vol. 1. Cuba, 2002. Disponível em: <http://www.egler.com.br/index.php/publica?view=publication&task=show&id=79>. Acesso em: agosto de 2016.

- ENGELS, Friedrich. **A questão da habitação**. Belo Horizonte: Aldeia Global Editora, 1979.
- FARO, Clóvis; SILVA, Salomão Q. da. A década de 1950 e o Plano de Metas. In: GOMES, Angela de C. (org.). **O Brasil de JK**. 2º ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002. p. 67-106.
- FERNANDES, Duval M. Notas sobre os Programas para a Região Geoeconômica de Brasília. In: HOGAN, Daniel Joseph; BAENINGER, Rosana (Et. Al.). **Migração e Ambiente nas Aglomerações Urbanas**. São Paulo: UNICAMP, 2001. p. 49-72.
- FERREIRA, Ignez Costa Barbosa. Brasília: mitos e contradições na história de Brasília. In: PAVIANI, Aldo... [et al.] org. **Brasília 50 anos: da capital a metrópole**. Brasília: editora UnB, 2010. p. 23-54.
- FERREIRA, Ignez C. B.; PENNA, Nelba A. Brasília: novos rumos para a periferia. In: PAVIANI, Aldo (Org). **Brasília, moradia e exclusão**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1996. p. 189-212.
- FIGUEIREDO, Vilma D. M. **Pequenos municípios e pequenas cidades do estado do Rio Grande do Sul**: contrastes, perfil do desenvolvimento e de qualidade de vida, 1980-2000. Tese. Rio Claro: Universidade Estadual Paulista, Instituto de Geociências e Ciências Exatas, 2008. 265 f.
- FRESCA, Tânia M. Em Defesa dos Estudos das Cidades Pequenas no Ensino de Geografia. **Revista Geografia**, Londrina: v. 10, n. 1, jan./jun. 2001.p. 27-34. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/geografia/article/viewFile/10212/9028>. Acesso em: novembro de 2016.
- GALVÃO, Antônio C. F. Apresentação. In: STEINBERGER, M. (Org). **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Editora LER, 2013. p. 17-20.
- GARCIA, Afrânio; PALMEIRA, Moacir. Transformação agrária. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; SÉRGIO, Paulo. **Brasil: Um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 38-78.
- GOMES, Maiara da S. Espaço e território usado em uma política habitacional. In: STEINBERGER, Marília. **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2013. p. 265-286.
- GIDDENS, Antony. **O Estado-Nação e a Violência**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.
- HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annalume, 2005.
- IANNI, Octavio. **A luta pela terra**. Petrópolis: Vozes, 1981.
- IANNI, Octavio. **Origens agrárias do Estado brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- JURADO DA SILVA, Paulo Fernando. **Cidades pequenas e indústria**: contribuição para a análise da dinâmica econômica na região de Presidente Prudente – SP. Dissertação. Programa

de Pós-Graduação em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia, UNESP. Presidente Prudente: 2011. 282 f.

KON, Anita. Subsídios teóricos e metodológicos ao planejamento econômico público. **Relatório de Pesquisa**, nº 12/1997. EAESP/FGV/NPP: Núcleo de Pesquisas e Publicações, 1997.

KON, Anita. Introdução: a experiência brasileira do planejamento público federal. In: KON, Anita (org.). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 1999. p. 15-39.

LAVINAS, Lena; RIBEIRO, Luiz C. de Queiroz. Fronteira: Terra e capital na modernização do campo e da cidade. In: PIQUET, Rosélia; RIBEIRO, Ana C. T. **Brasil, território da desigualdade**: Descaminhos da modernização. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1991.

LEFEBVRE, Henri. **El marxismo**. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1973.

LEFEBVRE, Henri. **La producción del espacio**. Madrid: Capitán Swing Libros, 2013.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Editora Moraes, 1991.

LEITÃO, Karina O. **A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento**: um estudo sobre o PAC no Estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país. Tese. Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. FAU/USP. São Paulo, 2009. 285f.

LUZ, Janes S. da. **A (Re)Produção do Espaço de Anápolis/GO**: a trajetória de uma cidade média entre duas metrópoles, 1970-2009. Tese. Programa de Pós-Graduação em Geografia. UFU. Uberlândia, 2009. 349f.

MACIEL, Dulce P. Fundação Brasil Central: sua conturbada trajetória e o desenvolvimento do Centro-Oeste brasileiro. **IV COLOQUIO SOBRE TRANSFORMACIONES TERRITORIALES**. Sociedad, Territorio y Sustentabilidad: perspectivas desde el Desarrollo Regional y Local. Montevideo: Asociación de Universidades Grupo Montevideo, agosto de 2002.

MACIEL, Dulce P. O estado brasileiro na integração dos espaços “vazios” ao conjunto da nação: ações da Fundação Brasil Central (FBC) – 1943-1967. In: LUNAS, D. A. L.; XAVIER, G. L.; LUZ, J. S. (Orgs.). **Cerrado, projetos políticos, atores sociais e dinâmicas do território**. Anápolis: Editora Universidade Estadual de Goiás, 2015. p. 245-260.

MARICATO, Erminia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. 7º ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MARTINS, José de Souza. **Fronteira**: a degradação do outro nos confins do humano. São Paulo: Contexto, 2009.

MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. São Paulo: Editora Hucitec, 1983.

MARTINS, José de Souza. **Uma Sociologia da vida cotidiana**: ensaios na perspectiva de Florestan Fernandes, de Wright Mills e de Henri Lefebvre. São Paulo: Contexto, 2014.

MARX, Karl. Ad Feuerbach. In: MARX, Karl; ENGELS, Frederick. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2010.

MELO, Marcelo de. **Brasília, Águas Lindas de Goiás e o (des)encontro da racionalidade com a irracionalidade**. Tese. Goiânia: IESA/UFG, 2009. 204f.

MOREIRA, Ruy. **Formação espacial brasileira**: Uma contribuição crítica à geografia do Brasil. Rio de Janeiro: Consequência, 2012.

MOREIRA, V. S.; MEDEIROS, R. M. V. Reflexões sobre o território e a territorialidade para compreender o despertar de um movimento social. In: SAQUET, Marco A. (org.) **Estudos territoriais na ciência geográfica**. São Paulo: Outras Expressões, 2013.

MOREYRA, Sérgio Paulo. **Relações de trabalho no campo**: O caso da escravidão por dívida em Goiás. Goiânia: Editora UFG, 2015.

OLANDA, Elson Rodrigues. As pequenas cidades e o vislumbrar do urbano pouco conhecido pela geografia. **Revista Ateliê Geográfico**. Goiânia: UFG, IESA, v.2, n.2, p. 183-191, agosto/2008.

ORTEGA, Antônio C.; MATOS, Vitor A. Território, desenvolvimento endógeno e capital social em Putman e Boudieu. **Política & Sociedade**. Vol. 12. Nº 24. Florianópolis: Mai./Ago. 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5007/2175-7984.2013v12n24p35>. Acesso em: Janeiro de 2016.

PAVIANI, Aldo. Gestão do território com exclusão socioespacial. In: PAVIANI, A. **Brasília – gestão urbana**: conflitos e cidadania. Brasília: Universidade de Brasília, 1999. p. 197-222.

PELUSO, Marília L. O papel das representações sociais do “comprar a casa” na identificação dos problemas habitacionais. In: PAVIANI, Aldo. **Brasília – gestão urbana**: conflitos e cidadania. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. p. 111-134.

PIQUET, Rosélia. **Reestruturação do Espaço Regional e Urbano no Brasil**: o papel do Estado e dos grandes investimentos. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 1993.

QUEIROZ, Eduardo P.; STEINBERGER, Marília. A formação histórica da região do Distrito Federal e Entorno: Os três municípios gênese. **Anais Encontros Nacionais da Anpur**. Vol. 12. Belém: maio de 2007. Disponível em: <http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/3429>. Acesso em: Julho de 2016.

RIZEK, Cibele S.; AMORE, Caio S.; CAMARGO, Camila M. de. Política habitacional e políticas sociais: Urgências, direitos e negócios. In: CARLOS, A. F.; VOLOCHKO, D.; ALVAREZ, I. P. (Orgs.). **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2015. p. 165-186.

RODRIGUES, A. de L. Estado, fronteira e território numa perspectiva neoliberal. In: SAQUET, Marco A. (Org.) **Estudos territoriais na ciência geográfica**. São Paulo: Outras Expressões, 2013.

ROLNIK, Raquel. Mudanças do FGTS e no Minha Casa Minha Vida: e os mais pobres? **Blog da Raquel Rolnik**. 2017. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/2017/02/23/mudancas-no-fgts-e-no-minha-casa-minha-vida-e-os-mais-pobres/>. Acesso em: Março de 2017.

ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R. NAKANO, K. **Solo Urbano e Habitação de Interesse Social**: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. 2013. Disponível em: <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/04/solo-urbano-e-his-rolnik-nakano-cymbalista.pdf>.

ROLNIK, R.; KLINK, J. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: Por que nossas cidades continuam tão precárias?. **Novos Estudos**, CEBRAP, nº 89, março/2011. p. 89-109. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n89/06.pdf>. Acesso em: junho de 2016.

ROLNIK, R.; PEREIRA, Á. L.; LOPEZ, A. P.; [et al]. Inserção urbana no PMCMV e a efetivação do direito à moradia adequada: uma avaliação de sete empreendimentos no estado de São Paulo. In: AMORE, C. S.; SCHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Orgs). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 391-417.

SAMPAIO, Cárita da S.; PAZ, Francisca de S.; CORRÊA, Giuliana de A. O espaço metropolitano do Distrito Federal: Uma nova RIDE. In: COSTA, Marco A.; PANTOJA, Igor; MARGUTI, Bárbara O. (Orgs.) **Relatos e estudos de caso da gestão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 83-104.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço. Técnica e Tempo. Razão e emoção**. 2 ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

SANTOS, Milton. Território e Dinheiro. In: SANTOS, M. (Org). **Território, Territórios**. Niterói (RJ): PPGeo-UFF/AGB, 2002, p. 9-16.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2001.

SAQUET, Marco A. Por uma abordagem territorial: continuando a reflexão. In: SAQUET, M. A. (org.) **Estudos territoriais na ciência geográfica**. São Paulo: Outras Expressões, 2013.

SCHASBERG, Benny. Habitação e urbanização popular: os recursos do trabalhador? A apropriação da 'fonte de Manon' em Brasília. In: PAVIANI, Aldo (Org.). **Brasília, moradia e exclusão**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1996. p. 139-168.

SHIMBO, Lúcia Z. **Habitação social de mercado**: A confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2012.

SOARES, Beatriz R.; MELO, Nágela A. de. Cidades médias e pequenas: reflexões sobre os desafios no estudo dessas realidades socioespaciais. In: LOPES, Diva M. F.; HENRIQUE, Wendel. (Orgs). **Cidades médias e pequenas: teorias, conceitos e estudos de caso**. Salvador: SEI, 2010.

SOUZA, M. Adélia. O II PND e a política urbana brasileira: Uma contradição evidente. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Orgs). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Ed. USP, 1999.

SPOSITO, Maria Encarnação B. A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. In: CARLOS, A. F. A; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B. (Orgs) **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2014. p. 123-146.

STEINBERGER, Marília. A inseparabilidade entre Estado, políticas públicas e território. In: STEINBERGER, M. (Org). **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Editora LER, 2013. p. 31-65.

STEINBERGER, Marília. Formação do aglomerado urbano de Brasília. In: PAVIANI, A. (Org). **Brasília – gestão urbana: conflitos e cidadania**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. p. 23-54.

STEINBERGER, Marília. O significado da Região Centro-Oeste na espacialidade do desenvolvimento brasileiro: uma análise geopolítica. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. (Orgs). **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: Ed. UNESP/ANPUR, 2003. p. 609-620.

STEINBERGER, Marília. A retomada da formulação de políticas urbanas e regionais. **Conferência**. II Ciclo de Conferências: Políticas urbanas e regionais no Brasil, quais os caminhos para o desenvolvimento em tempos de crise?. Brasília: GPHU/Cidade, UNB, 2016.

VAINER, Carlos B. Da mobilização para o trabalho à política social, uma reflexão acerca da evolução das políticas de localização da população. **Cadernos PUR/UFRJ**. Rio de Janeiro. Jan./Abr. 1989. p. 09-28.

VARNHAGEM, Francisco Adolfo. (Visconde de Porto Seguro) **A questão da capital: marítima ou no interior?**1877. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br>. Acesso em: Abril/2016.

VÉRAS, Maura P.; FELIX, Jorge. Questão urbana e envelhecimento populacional: breves conexões entre o direito à cidade e o idoso no mercado de trabalho. **Caderno Metrópole**, São Paulo, v.18, n. 36, p. 441-459, jul. 2016.

VIEIRA, Rosângela V. **O urbano como negócio: Habitação de Interesse Social**. 1º ed. Curitiba: Appris, 2016.

VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global Editora, 1986.

VOLOCHKO, Danilo. A moradia como negócio e a valorização do espaço urbano metropolitano. In: CARLOS, A. F.; VOLOCHKO, D.; ALVAREZ, I. P. (Orgs). **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2015. p. 97-120.

XAVIER, Glauber Lopes. **O boia-fria e o cotidiano na cidade**. Goiânia: Editora UFG, 2012.

ZARUR, Sandra Beatriz. Vila Planalto: um caso de resistência popular. In: PAVIANI, A. (Org). **Brasília, moradia e exclusão**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1996. p. 81-114.

FONTES

AGEHAB. Corumbá recebe 30 moradias de interesse social no aniversário de 283 anos. **Blog da Agehab**. Goiânia: Julho de 2013. Disponível em: http://blogdaagehab.blogspot.com.br/2013_07_01_archive.html. Acesso em: Outubro de 2013.

ALVES, Renato. 1959, o ano em que Brasília não parou. **Correio Braziliense**. Brasília, 2009. Disponível em: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2009/10/19/interna_cidadesdf,149129/1959-o-ano-em-que-brasilia-nao-parou.shtml. Acesso em: março/2016.

COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **Comentário Geral nº 4**. Genebra: Organização das Nações Unidas, 1991.

COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL– CODEPLAN. Perfil socioeconômico dos moradores dos municípios da Área Metropolitana de Brasília. **Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílios (PMAD)**. Brasília: 2013.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU - REGIONAL DE GOIÁS). **Relatório de Auditoria Anual de Contas**: Superintendência do Patrimônio da União/GO. Ano de exercício 2013. Relatório nº: 201405689. Brasília: 2014.

BRASIL. **Constituição Federal**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. 19º ed. revista e atualizada. São Paulo: Edipro, 2010.

BRASIL. Câmara Federal. **Projeto de Lei Complementar Nº 311, agosto de 2013**. Altera o § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, e dá outras providências, para incluir os Municípios de Alto Paraíso de Goiás, Gameleira de Goiás, São João d'Aliança e Flores, no Estado de Goiás, e de Cabeceira Grande, no Estado de Minas Gerais, na Ride. Brasília: 2013. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=587872>. Acesso em: Setembro de 2016.

BRASIL. Câmara Federal. **Projeto de Lei Complementar Nº 102, de 2015**. Altera a Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, para dispor sobre a constituição da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE. Brasília, DF: maio de 2016. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122767>. Acesso em: Setembro de 2016.

BRASIL. **Decreto de 29 de abril de 1997**. Altera áreas de terrenos doados à União, no município de Corumbá de Goiás, Estado de Goiás. Brasília, DF: Abril de 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/anterior%20a%202000/1997/dnn5322.htm. Acesso em: Março de 2017.

BRASIL. **Decreto-Lei Nº 58, de 10 de dezembro de 1937**. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Brasília, DF: 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del058.htm. Acesso em: Dezembro de 2016.

BRASIL. **Decreto-Lei Nº 82, de 26 de dezembro de 1966**. Publicação original. Portal Câmara dos Deputados. Brasília, DF: 1966. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/19601969/decretolei8226dezembro1966376028publicacaooriginal1pe.html>. Acesso em: Junho/2016.

BRASIL. **Decreto Nº 1.106, de junho de 1970**. Cria o Programa de Integração Nacional, altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas na parte referente a incentivos fiscais e dá outras providências. Brasília, DF: 1970. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1106.htm. Acesso em: Janeiro de 2017.

BRASIL. **Decreto Nº 7.471, de 04 de maio de 2011**. Brasília, DF: 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7471.htm. Acesso em: Junho de 2016.

BRASIL. **Decreto Nº 8.277, de 27 de junho de 2014**. Brasília, DF: 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Decreto/D8277.htm#art7. Acesso em: Junho de 2016.

BRASIL. Senado Federal. **Decreto Nº 2.055, de 16 de janeiro de 1963**. Autoriza o Serviço do Patrimônio da União a aceitar a doação do terreno mencionado, no estado de Goiás. Brasília, DF: 1963. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislação/ListaNormas.action?>. Acesso em: Fevereiro de 2017.

BRASIL. **Lei Nº 4.380, de 21 de agosto de 1964**. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Brasília, DF: 1964. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4380-21-agosto-1964-377666-normaatualizada-pl.pdf>. Acesso em: outubro de 2016.

BRASIL. **Lei Nº 10.998, de 15 de dezembro de 2004**. Altera o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social. Brasília, DF: 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110998.htm. Acesso em: Dezembro de 2016.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 94, de 19 de fevereiro de 1998**. Cria a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE. Presidência da República. Casa

Civil. Brasília, DF: 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp94.htm. Acesso em: maio de 2016.

BRASIL. **Medida Provisória Nº 763, de 22 de dezembro de 2016**. Altera a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, para elevar a rentabilidade das contas vinculadas do trabalhador por meio da distribuição de lucros do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e dispor sobre possibilidade de movimentação de conta do Fundo vinculada a contrato de trabalho extinto até 31 de dezembro de 2015. Brasília, DF: 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv763.htm. Acesso em: fevereiro de 2017.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei Complementar Nº 410, de 2012**. Altera a redação do inciso § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 94/98 (...), para incluir, na RIDE, os municípios goianos de Alto Paraíso de Goiás e São João d'Aliança. Brasília, DF: agosto de 2013. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/108759>. Acesso em: Setembro de 2016.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Manual do Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades**. 2015.

CÂMARA FEDERAL. **Projeto de Lei Complementar nº 311/2013**. Brasília, DF: agosto de 2013. Disponível em: www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=587872. Acesso em: setembro de 2016.

CENSO EXPERIMENTAL DE BRASÍLIA: População – Habitação. **Comissão Censitária Nacional**. Rio de Janeiro/DF, 1959. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br>. Acesso em: março de 2016.

DIÁRIO DA JUSTIÇA FEDERAL DA 1ª REGIÃO. Tribunal Regional Federal 1º. **Ação civil pública**. Ano VIII, Nº. 215. Publicado em 21 de novembro de 2016. Disponível em: https://edj.trf1.jus.br/edj/bitstream/.../Caderno_EDT_TRF1_2016-11-21_VIII_215.pdf. Acesso em: janeiro de 2017.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária. **Portaria nº 138, de 22 de abril de 1993**. Seção 1. Nº 76, segunda-feira, 26 de abril de 1993.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. Prefeitura Municipal de Corumbá de Goiás. **Extrato de Contrato**. Seção 3. 02 de agosto de 2012. p. 164.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. Secretaria do Patrimônio da União. **Extrato de Cooperação Técnica**. Seção 3. Nº 113, quarta-feira, 16 de junho de 2010. p. 106.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. Secretaria do Patrimônio da União. **Extrato de Contrato**. Seção 3, Nº 44, quarta-feira, 6 de março de 2013. p. 178.

FEIRÃO IMOVÉIS. **Site**, 2016. Disponível em: <http://www.feiraodacaixa2016.com.br/casa-vida-faixa-financiamento-3a-fase>. Acesso em: outubro de 2016.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2009**. Belo Horizonte: Centro de Estatísticas e Informações, 2012. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/185-deficit-habitacional-2009/file>. Acesso em: Julho de 2016.

GOVERNO FEDERAL. Empreendimentos contratados. 2014. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: Abril de 2016.

GOVERNO FEDERAL. Minha Casa, Minha Vida. **Site**, 2016. Disponível em: <http://www.minhacasaminhavidagov.br/sobre-o-programa.html>. Acesso em: novembro de 2016.

GOVERNO FEDERAL. Ministério das Cidades. Programa Minha Casa, Minha Vida. **Informativo**. 2012. Disponível em: http://www.sedhab.df.gov.br/mapas_sicad/conferencias/programa_minha_casa_minha_vida.pdf. Acesso em: Novembro de 2016.

INFOPLEX. Perfil da Associação Goiana de Atualização e Realização do Cidadão (AGARC). **Site**. Disponível em: <https://www.infoplex.com.br/perfil/cnpj/04424386000110>. Acesso em: Março de 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Cidades, 2010. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: Agosto/2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Dados do Anuário Estatístico do Brasil, 1981. Disponível em: <http://seculoxx.ibge.gov.br>. Acesso em: Junho/2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Dados Censitários, 2010. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br>. Acesso em: Junho/2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). População Urbana e Rural. Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=CD9>. Acesso em: Fevereiro de 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Sala de Imprensa: PIB recua 3,6% em 2016 e fecha ano em R\$ 6,3 trilhões. **Site**. Disponível em: <http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias.html?view=noticia&id=1&idnoticia=3384&busca=1&t=pib-recua-3-6-2016-fecha-ano-r-trilhoes>. Acesso em: Março de 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA (IPEA). Governança Metropolitana no Brasil: Região Integrada do Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno. **Relatório de Pesquisa**. Rio de Janeiro: 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA (IPEA); COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL (CODEPLAN). Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: Análise comparativa das funções públicas de interesse comum. **Relatório de Pesquisa**. Brasília, novembro de 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA (IPEA); COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL (CODEPLAN). Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: Arranjos Institucionais de Gestão Metropolitana. **Relatório de Pesquisa**. Brasília: março de 2013.

KUBITSCHKE, Juscelino. **Por que construí Brasília**. RJ: ed. Bloch, 1975.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit habitacional no Brasil 2005**. Belo Horizonte: FJP, Centro de Estatísticas e Informações, 2006. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Deficit2005.pdf>. Acesso em: outubro de 2016.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação. **Empreendimentos Minha Casa Minha Vida, faixa 1**. Brasília: Junho de 2016. Disponível em: www.consultaesic.cgu.gov.br/.../RESPOSTA_PEDIDO_Cpia%20de%202016_80200_00. Acesso em: Janeiro de 2017.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação. Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas. **Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília, 2014. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3298/1/Pesquisa%20de%20satisfa%C3%A7%C3%A3o%20dos%20benefici%C3%A1rios%20do%20Programa%20Minha%20Casa%20Minha%20Vida.pdf>. Acesso em: janeiro de 2017.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. CAPES. **Documento de Área**. Interdisciplinar. 2016. Disponível em: http://www.capes.gov.br/images/documentos/Documentos_de_area_2017/INTE_docarea_2016_v2.pdf. Acesso em: Abril de 2017.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDES. **Site**, 2015. Disponível em: http://www.mi.gov.br/web/guest/regioes_integradas_rides. Acesso em: novembro de 2016.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Sobre o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). **Site**, 2016. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>. Acesso em: outubro de 2016.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Famílias de baixa renda recebem casas em área doada pela SPU. **Site**, 2015. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/>. Acesso em: janeiro de 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Portal da Procuradoria da República em Goiás. Moradias do “Minha Casa Minha Vida”, em Corumbá de Goiás serão reconstruídas. **Site**, Anápolis, 2011. Disponível em: www.prgo.mpf.mp.br. Acesso em: Dezembro de 2016.

O POPULAR. Cidades. **Uso de material de 3º categoria**. Goiânia: janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.opopular.com.br/editorias/cidade/uso-de-material-de-3%C2%AA-categoria-1.114352>. Acesso em: Novembro de 2016.

PALÁCIO DO PLANALTO. Presidência da República. **Site**. Entenda as novas regras do Minha Casa Minha Vida. Fevereiro/2017. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2017/02/entenda-as-novas-regras-do-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: Março/2017.

PREFEITURA DE CORUMBÁ DE GOIÁS. **Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017**. Detalhamento dos programas e ações. Corumbá de Goiás: 2017. Disponível em: <http://corumbadegoias.go.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/Detailhamento-das-A%C3%A7%C3%B5es-e-Metas-por-Unidade-Or%C3%A7amentaria.pdf>. Acesso em: Abril de 2017.

PREFEITURA DE CORUMBÁ DE GOIÁS. **Lei Nº 1.212, de 13 de junho de 2011**. Declara como de interesse social o loteamento Residencial Villa Real e dá outras providências. Corumbá de Goiás, 2011.

PREFEITURA DE CORUMBÁ DE GOIÁS. **Lei Nº 1.238, de 11 de dezembro de 2012**. Dispõe sobre autorização ao poder executivo municipal para implementar programas do Minha Casa Minha Vida conforme Lei 11.977/2009 e dá outras providências. Corumbá de Goiás, 2012.

SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO EM GOIÁS (SPU/GO). **Relatório de Gestão 2012**. Goiânia: Ministério do Planejamento, Orçamento e União. 2013.

SINTESE. **Notícia**. MPMO – Juiz confirma decisão liminar e suspende entrega de loteamento em Corumbá. Publicado em 15 de abril de 2013. Disponível em: www.sintese.com/noticia_integra_new_asp?id=262503. Acesso em: Novembro de 2016.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO CENTRO-OESTE (SUDECO). **CREDIGEO**: Nota explicativa. Brasília: 1982.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE GOIÁS (TJGO). Notícias do TJGO: Obras de loteamento popular são interditadas por falta de infraestrutura. **Site**. 2013. Disponível em: <http://pje.homologacao.tjgo.jus.br/index.php/home/imprensa/noticias/161destaque1/1893obra-sdeloteamentosaointerditadasporfaltadeinfraestrutura>. Acesso em: Outubro de 2016.