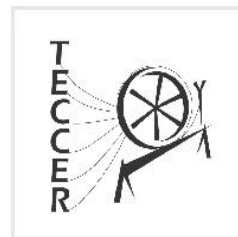




UNIVERSIDADE ESTADUAL DE GOIÁS
Unidade Universitária de Ciências
Sócio-Econômicas e Humanas
Programa de Pós-Graduação “Território e
Expressões Culturais no Cerrado”



FRANCISPAULA LUCIANO

**O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA E A QUESTÃO DA HABITAÇÃO
SOCIAL EM GOIÂNIA**

Anápolis
2016

FRANCISPAULA LUCIANO

**O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA E A QUESTÃO DA HABITAÇÃO
SOCIAL EM GOIÂNIA**

Dissertação 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, na área interdisciplinar, linha de pesquisa: Dinâmicas Territoriais no Cerrado.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Mello

Anápolis
2016

FRANCISPAULA LUCIANO

**O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA E A QUESTÃO DA HABITAÇÃO
SOCIAL EM GOIÂNIA.**

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

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Mello

Banca Examinadora

Prof. Dr. Marcelo Mello
Presidente/ UEG - TECCER

Prof.^a Dr.^a Janes S. da Luz
Membro/ UEG – TECCER

Prof.^a Dr.^a Flávia Maria de Assis Paula
Membro/ UEG

Prof.^a Dr.^a Milena d’Ayala Valva
Suplente/ UEG – TECCER

Anápolis, 14 de abril 2016

Ficha catalográfica

L937p	<p>Luciano, Francispaula.</p> <p>O Programa Minha Casa, Minha Vida e a questão da habitação social em Goiânia [manuscrito] / Francispaula Luciano. - Anápolis, 2016.</p> <p>87 f. : il. ; 30cm.</p> <p>Orientador: Prof. Dr. Marcelo Melo.</p> <p>Dissertação (Mestrado TECCER – Mestrado Interdisciplinar em Territórios e Expressões Culturais do Cerrado), Universidade Estadual de Goiás, Campus de Ciências Socioeconômicas e Humanas , Anápolis, 2016.</p> <p>Inclui bibliografia.</p> <p>1. Geografia social. 2. Programas sociais – Moradias populares - Goiás(Estado). 3. Dissertações - MIELT – UEG/CCSEH. I. Título.</p> <p>CDU 911.3: 365.26(817.3)(043.3)</p>
-------	--

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

A Deus, pela força e coragem.
Aos meus pais, por todo amor e incentivo.

AGRADECIMENTOS

Aos meus amigos e familiares, pelo apoio e, principalmente, por compreender as minhas ausências.

Aos professores que contribuíram com este trabalho, em especial ao professor e amigo Marcelo Mello por toda dedicação e apoio.

A banca examinadora composta pelos professores: Prof. Dr. Marcelo Melo; Prof.^a Dr.^a Janes S. da Luz; Prof.^a Dr.^a Flávia Maria de Assis Paula e Prof.^a Dr.^a Milena D'Ayala Valva.

Aos meus colegas de curso, pela amizade construída ao longo desta trajetória.

Aos meus colegas de trabalho da Secretaria Municipal de Planejamento, em especial aos amigos da Divisão de Topografia e Cartografia.

Ao Departamento de Biblioteca da Secretaria Municipal de Planejamento, por me fornecer dados valiosos para a pesquisa.

À Secretária Municipal de Habitação de Goiânia, também por dispor de informações úteis à pesquisa.

À CAPES – Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, pelo apoio à qualificação profissional.

A todos que contribuíram direta ou indiretamente para que essa pesquisa se concretizasse.

Todo cidadão tem direito a condições de vida urbana digna e justiça social (RODRIGUES, 2001, p.64)

RESUMO

O movimento migratório promovido pelo processo de industrialização-urbanização ampliou o déficit habitacional nas cidades brasileiras. Esta realidade conduziu à implementação de diversos programas direcionados para o financiamento de moradias. Como exemplos destas iniciativas, destacam-se os Institutos de Aposentadoria e Pensão; a Fundação da Casa Popular; o Banco Nacional de Habitação e, na atualidade, o Programa Minha Casa, Minha Vida, vinculado ao Programa de Aceleração do Crescimento-PAC. Nesses termos, a presente pesquisa contemplou a produção habitacional pelo viés dos programas governamentais voltados para a habitação de interesse social, considerando que a renda é um dos critérios fundamentais para o acesso à moradia popular. Do ponto de vista metodológico, foram realizadas pesquisas bibliográficas; análise documental; pesquisa de campo e mapeamento dos empreendimentos habitacionais desenvolvidos pelo Programa Minha Casa, Minha Vida. Cabe ressaltar que Goiânia, capital de Goiás, foi a realidade urbana privilegiada pelas ações investigativas apresentadas neste volume.

Palavras-Chaves: déficit habitacional; programas governamentais; financiamento habitacional; Goiânia/GO/Brasil.

ABSTRACT

The migratory movement raised by industrialization-urbanization process has increased the housing deficit in Brazil cities. This reality has led to the implementation of several programs aimed to housing financing. Examples of these initiatives are the Institutes of Retirement and Pension; the Popular House Foundation; the National Housing Bank and, today, the Minha Casa, Minha Vida Program (“My House, My Life”), part of PAC (Growth Acceleration Program). In this manner, this research enclosed the housing production from the perspective of government programs targeted for social housing, considering that income is one of the principal criterion for access to affordable housing. About the methodology used, were used literature searches; documentary analysis; field research and mapping of housing projects developed by Minha Casa, Minha Vida Program. Goiania, capital of Goiás, was the urban reality elected by investigative actions presented in this job.

Keywords: housing deficit; government programs; housing financing; Goiânia/GO, Brazil.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1	Gráfico das metas da 1º fase do PMCMV e déficit acumulado por renda.	30
Ilustração 2	Proposta de Atilio Correia Lima para o Setor Central.	34
Ilustração 3	Proposta de Armando de Godoi, continuação dos projetos do Setor Central.	34
Ilustração 4	Primeiros alojamentos para operários das obras na construção de Goiânia/GO.	35
Ilustração 5	Construção das primeiras casas e a formação dos primeiros conjuntos residenciais	36
Ilustração 6	Plano de ordenamento urbano de Goiânia – 1969	40
Ilustração 7	Área de estudo para implantação de conjuntos habitacionais	47
Ilustração 8	Condições recomendáveis para implantação de conjuntos habitacionais	48
Ilustração 9	Projeto Goiânia Oeste em relação á área urbana da cidade	49
Ilustração 10	Projeto Goiânia Oeste, hipótese de ocupação	49
Ilustração 11	Localização da Vila Mutirão	58
Ilustração 12	Placas que deram origem as casas do Real Conquista	59
Ilustração 13	Localização dos residenciais Jardim Botânico I e II	74
Ilustração 14	Existência de cercas e muros nos empreendimentos da faixa 1 do PMCMV	75
Ilustração 15	Jardim Botânico I e II	75
Ilustração 16	Localização do conjunto habitacional Jardim do Cerrado	76
Ilustração 17	Jardim do Cerrado e Algumas imagens do local	77

LISTA DE MAPAS

Mapa 1	Goiânia/GO: área de implantação de fabricas com objetivo de promover o desenvolvimento da nova capital – 1940	38
Mapa 2	Conjuntos habitacionais de 1968 – 1982 das COHAB e INOCOOP- DF em Goiânia/GO	46
Mapa 3	Goiânia/GO e Região Metropolitana	52
Mapa 4	Localização das ocupações ocorridas no final 1970 e início de 1980 pelos movimentos sociais urbanos	57
Mapa 5	Localização do Real Conquista e do Parque Oeste Industrial	60
Mapa 6	Goiânia/GO: moradores em domicílios cedidos por empregador e cedidos de outra forma (2010)	66
Mapa 7	Goiânia/GO: moradores em domicílios alugados, próprio e em aquisição(2010)	67
Mapa 8	Goiânia/GO: rendimento nominal mensal de até 1 salário mínimo(2010)	69
Mapa 9	Goiânia/GO: pessoas responsáveis com rendimento nominal mensal de 1 a 2 e de 2 a 3 salários mínimos (2010)	70
Mapa 10	Goiânia/GO: pessoas responsáveis com rendimento nominal mensal de 3 a 5 salários mínimos (2010)	71
Mapa 11	Goiânia/GO: localização dos conjuntos habitacionais Jardim Botânico e Jardim do Cerrado	73

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Produção de unidades habitacionais no Brasil período do regime militar 1964 – 1984	21
Tabela 2	Programas de crédito governo FHC	25
Tabela 3	Faixa de renda salarial PMCMV nas 1º e 2º fases – 2013	29
Tabela 4	População total de Goiás e de Goiânia 1940 – 1980	39
Tabela 5	População rural e urbana de Goiânia 1940 – 1980	39
Tabela 6	Conjuntos habitacionais construídos em Goiânia entre as décadas 1960 -1980	43
Tabela 7	População Total da RMG de 2010 e 2015(estimativa)	53
Tabela 8	Programas habitacionais implementados em Goiânia	61
Tabela 9	Programa crédito solidário e programa minha casa, minha vida.	62
Tabela 10	Déficit habitacional total de Goiás	64
Tabela 11	Déficit habitacional de Goiânia e alguns componentes	64

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 A QUESTÃO DA MORADIA NO CONTEXTO DA REDEMOCRATIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO	13
1.1 A moradia como direito social.	14
1.2 Os financiamentos estatais de habitação.	18
1.3 Os processos de redemocratização e os programas habitacionais.	21
2 GOIÂNIA/GO DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO A CONSOLIDAÇÃO DO DEFICIT HABITACIONAL	31
2.1 A construção da nova cidade-capital no contexto de redefinição produtiva de Goiás.	31
2.2 O parcelamento e a venda do solo urbano no processo de consolidação da nova cidade-capital.	37
2.3 Os conjuntos habitacionais em Goiânia/GO.	42
3 REPERCURSÕES TERRITORIAIS DO DÉFICIT HABITACIONAL NA CIDADE DE GOIÂNIA/GO: DOS MOVIMENTOS SOCIAIS AS AÇÕES INSTITUCIONAIS	55
3.1 Movimentos sociais no espaço urbano de Goiânia/GO.	56
3.2 Os programas habitacionais implementados na metrópole goianiense a partir dos anos 1990.	61
3.3 Entre as normas e a realidade de um conjunto habitacional do PMCMV	72
3.3.1 Conjunto habitacional Jardim Botânico (I e II)	74
3.3.2 Conjunto habitacional Jardim do Cerrado (I, II, III e IV)	76
CONSIDERAÇÕES FINAIS	78
REFERÊNCIAS	80
APÊNDICES	84
ANEXOS	87

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa versa sobre a produção e as ações centradas no combate ao déficit habitacional. O trajeto percorrido iniciou-se em escala nacional, com a origem da habitação social no Brasil, e tem como foco principal a escala local, elegendo-se, para uma análise mais detalhada, a cidade de Goiânia. Entre os elementos destacados no processo investigativo estão: as primeiras iniciativas de construção de moradias, dissociadas das ações de Estado; a inserção do Estado na questão da habitação de interesse social; o lugar da habitação social a partir do estabelecimento da ditadura e do processo de redemocratização do Estado brasileiro, até o encontro derradeiro com a política habitacional do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a investigação de suas ações na capital do estado de Goiás.

O Programa de Aceleração do Crescimento tem por objetivo promover a infraestrutura social e urbana para enfrentar os problemas das grandes cidades brasileiras e levar ao Brasil o desenvolvimento justo para cada cidadão, para, com isso, minimizar as desigualdades sociais presentes no território nacional por meio de seus eixos: Transporte; Energia; Cidade Melhor; Comunidade Cidadã; Minha Casa, Minha vida e Água e Luz para todos. Esta pesquisa fundamenta-se em dois eixos principais: Transporte e Minha Casa, Minha Vida (MCMV).

Assim, o objetivo principal da pesquisa é analisar as proposta do Programa Minha Casa, Minha Vida em Goiânia (GO), bem como sua contribuição na diminuição do déficit habitacional na capital. Criado em 2009, o MCMV é considerado um dos maiores programas desenvolvidos nos últimos tempos para atender à população de baixa renda.

Foram eleitos alguns objetivos específicos, tais como: compreender o processo de consolidação do déficit habitacional em Goiânia e em que sentido a renda interfere no acesso à moradia; espacializar o Programa Minha Casa, Minha Vida na capital, bem como perceber se o programa tem contribuído de forma a diminuir o déficit habitacional.

Para tentar compreender a configuração do déficit habitacional na cidade de Goiânia foram desenvolvidos três capítulos: no primeiro capítulo, intitulado “A questão da moradia no contexto da redemocratização do estado brasileiro”, serão discutidas questões como a origem da habitação social no Brasil, os financiamentos estatais e o processo de redemocratização, bem como os programas habitacionais desenvolvidos após o regime militar.

A proposta do segundo capítulo, intitulado “Goiânia e a RMG: da expansão

urbana à consolidação do déficit habitacional”, serão tratadas: a construção e a transferência da capital para Goiânia; como se processaram o parcelamento e a venda do solo no processo de consolidação da nova cidade-capital; qual a relação dos primeiros conjuntos habitacionais em Goiânia, configurados no processo de ocupação do solo urbano, com o déficit habitacional. Nesse emaranhado de ações e ocupações, há, ainda, o processo de metropolização, que será tratado também no capítulo 2.

No terceiro e último capítulo, intitulado “Repercussões territoriais do déficit habitacional na cidade de Goiânia: dos movimentos sociais às ações institucionais”, serão abordados os movimentos sociais urbanos que ocorreram em Goiânia no final da década de 1990 e os programas habitacionais implementados na metrópole, discutindo-se, para além do PMCMV, a configuração do déficit habitacional atual.

Com esses três capítulos espera-se atender os objetivos geral e específico da pesquisa e, com isso, analisar as ações estabelecidas no território da capital goiana no que se refere ao déficit habitacional de programas que surgem como alternativas para diminuir essa carência da população goiana.

Pode-se afirmar que as ações desenvolvidas em Goiânia contribuíram para diminuir o déficit habitacional que se apresenta. No entanto, apesar da existência de programas como o Crédito Solidário, nos anos de 2005 – 2009, e o Minha Casa, Minha Vida, de 2009 até 2014, recorte temporal da pesquisa, a soma dos dois é de 5.806 unidades habitacionais entregues à população goianiense. Esses números ainda são baixos para um déficit que correspondia a 57.200 em 2010. Os dados deixam claro que, mesmo com programas como os apresentados, ainda é bem expressiva a carência por moradia na capital.

1 A QUESTÃO DA MORADIA NO CONTEXTO DA REDEMOCRATIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO.

Ao analisar o uso do solo urbano, Corrêa (1995) delimita os espaços das cidades conforme suas funções: industriais, de serviços, entre outros. O autor destaca que a produção do espaço urbano não é marcada pela simplicidade, pois é produto de ações de vários agentes: o Estado, que tem papel importante na regulação do processo de produção espacial; os empresários imobiliários e os proprietários fundiários, que especulam com vistas à valorização de áreas para o capital; os proprietários industriais e a classe popular segregada. Para o referido autor;

O espaço urbano pode ser analisado como um conjunto de pontos, linhas e áreas. Pode ser abordado a partir da percepção que seus habitantes ou alguns de seus segmentos têm dele ou de suas partes. Outro modo possível de análise considera-o como forma espacial em suas conexões com estrutura social, processos e funções urbanas. Por outro lado, ainda o espaço urbano, como qualquer outro objeto social, pode ser abordado segundo um paradigma de consenso ou conflito. (CORRÊA, 1995, p. 06).

Entre a gama expressiva de questões promotoras de conflitos no espaço urbano, a habitação aparece de maneira evidenciada. A falta de moradia, as péssimas condições de habitação, as invasões e os assentamentos precários ocupam lugares privilegiados nos debates centrados na produção do solo urbano.

Diante de um complexo cenário urbano, um fato deve ser destacado: a produção do solo não ocorre em uma sociedade marcada por uma homogeneidade incontestável; pelo contrário, o que vigora é uma heterogeneidade profunda, pautada, fundamentalmente, em um antagonismo de classes sociais territorializadas. Tal antagonismo não é resultado de processos recentes e só pode ser entendido no bojo do movimento de conversão do solo em mercadoria, comercializada no interior de sistema capitalista de produção e consumo.

Nessa perspectiva, o acesso ao solo urbano tem sido regulado e legitimado por leis ditadas pelos representantes do Estado capitalista. Contudo, as normas reguladoras não são elaboradas para garantir a democratização do acesso ao solo, mas para restringir e limitar o acesso, alimentando uma lógica especulativa. A partir do momento que o solo foi convertido em mercadoria, diversas estratégias vinculadas à oferta de infraestrutura, serviços e equipamentos públicos, alocados em espaços específicos, promovem a valorização diferenciada do solo urbano (RODRIGUES, 2001).

No processo aqui destacado, a cidade emerge no curso de um movimento industrializador. O Estado, ao viabilizar a industrialização, deveria empreender esforços para atender às demandas por moradia dos camponeses convertidos em operários. Contudo, as ações dos agentes públicos foram e são direcionadas para as necessidades dos proprietários dos meios de produção, desconsiderando as demandas básicas dos trabalhadores, como a questão da habitação.

1.1 A moradia como direito social.

No Brasil, como na maior parte do mundo, o processo de industrialização provocou um acentuado êxodo rural. Cidades como Rio de Janeiro e São Paulo receberam levadas de migrantes do campo, em busca de trabalho nas indústrias. Apesar de reconhecer a relevância da questão da habitação, que comprometia, inclusive, a paisagem da cidade com a expansão da moradia coletiva, o Estado não interveio na construção de casas populares. Assim, foram beneficiados os agentes privados, que construíram habitações alugadas por trabalhadores: um negócio que promoveu lucro para os empresários do segmento imobiliário.

Ao abordar a habitação social brasileira, uma questão deve ser destacada: o papel do Estado na resolução dos problemas habitacionais e na garantia do acesso à moradia. Rodrigues (2001) define moradia como um espaço onde:

[...] se realizam outras necessidades; além de se ter um abrigo, é onde se dorme, tem-se privacidade, fazem-se as refeições, realiza-se a higiene pessoal, convive-se com o grupo doméstico etc. A moradia também é o local de trabalho: sempre se trabalha na casa para a própria manutenção, como lavar, cozinhar, passar e, muitas vezes, para a concretização de um valor em dinheiro, para a subsistência. (RODRIGUES, 2001, p. 11)

As cidades tornaram-se receptoras de uma população expulsa do campo. Para os migrantes, o trabalho em unidades fabris era a alternativa para a saída do campo, bem como a esperança para a continuidade da reprodução de sua vida, severamente alterada quando comparada ao modo de vida rural. O crescimento da população urbana promoveu a reconfiguração das cidades brasileiras, que se tornaram, conforme Corrêa (1995), espaços urbanos, simultaneamente, fragmentados e articulados.

Certamente, a moradia é uma questão central na transição de mundos rurais para urbanos. Ela ocupa lugar privilegiado nas fragmentações e nas articulações de vidas alteradas por processos compulsoriamente impostos aos cidadãos.

Conforme a Constituição Federal de 1988, a moradia é direito social de todos os habitantes de áreas urbanas e rurais, bem como é dever das esferas públicas Municipais, Estaduais e Federais possibilitarem o acesso à moradia, a saber:

Art.7º - São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

IV – salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender as suas necessidades vitais básicas e a de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuários, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim.

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

(...)

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

X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (BRASIL, 1988).

São consideradas moradias populares as construções destinadas à população de baixa renda, com tipologias padronizadas e desenvolvidas em longa escala, conforme destaca a Arquiteta Elizabeth França¹ em entrevista concedida a revista eletrônica CartaCapital em 2013.

A moradia sempre foi uma questão social. Contudo, em um sistema pautado no lucro legitimado pela ação do Estado, o acesso à “casa própria” exige um pagamento. Nesta linha de raciocínio, Rodrigues (2001) destaca que

Para morar é necessário ter capacidade de pagar por esta mercadoria não fracionável, que compreende a terra e a edificação, cujo preço depende também da localização em relação aos equipamentos coletivos e a infraestrutura existente nas proximidades da casa/terreno (RODRIGUES, 2001, p. 14).

Nesse contexto, é importante ressaltar que morar não implica apenas ter um teto. A moradia deve permitir acesso ao saneamento básico, à educação, à segurança, entre tantas outras necessidades que fazem parte do direito à vida na cidade, conforme afirma Maricato (1997):

O acesso à moradia esta ligado ao seu preço, que, por sua vez, depende da sua localização na cidade. Quando alguém compra uma casa, está

¹ Arquiteta Elizabeth França, ex-secretária de habitação de São Paulo, em entrevista à revista eletrônica CARTACAPITAL. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/politica/nao-existe-cidadao-de-primeira-e-segunda-categoria201d-diz-arquiteta-sobre-moradias-populares-1167.html>, 2013.

comprando a também as oportunidades de acesso aos serviços coletivos, equipamentos e infraestrutura. Está comprando a localização da moradia, além do imóvel propriamente dito (MARICATO, 1997, p.43).

A moradia, em um contexto histórico de déficit habitacional, tornou-se um grande desafio. O combate à falta de unidades habitacionais e a precariedades das casas existentes foram, no século passado, e têm sido, neste século, elementos centrais nos discursos dos agentes públicos, bem como em manifestações populares.

Neste ponto, é muito importante compreender como o déficit habitacional é calculado e o que ele representa. O “déficit habitacional é aquele que informa a sociedade e aos gestores públicos sobre a necessidade de reposição do estoque de moradias existentes” (BRASIL, 2013, p. 2), com o objetivo de atender às demandas por moradia.

Os componentes para o cálculo de déficit habitacional, listados pela Fundação João Pinheiro (FJP), são: habitação precária; coabitação familiar; ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo de domicílios locados (BRASIL, 2013). A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) considera habitação precária os domicílios impróprios e os domicílios rústicos. Já a coabitação familiar é caracterizada por famílias conviventes. O ônus excessivo com aluguel é configurado quando há o comprometimento de um valor igual ou superior a 30% do rendimento familiar. Com o intuito de reduzir o déficit habitacional, o Estado passou a reconhecer a habitação como uma questão social e criou mecanismos que aumentassem a oferta de moradia.

Colaborando para a compreensão da realidade, Bonduki (1994), destaca que na década de 1920 no Brasil os operários urbanos habitavam imóveis de aluguel, destinados a mais de uma família: os cortiços. Os cortiços eram marcados pelas péssimas condições de moradia. Naquele período surgem:

[...] inúmeras soluções habitacionais, a maior parte das quais buscando economizar terrenos e materiais através da geminação e da inexistência de recuos frontais e laterais, cada qual destinada a uma capacidade de pagamento do aluguel: do cortiço, moradia operária por excelência, sequência de pequenas moradias ou cômodos insalubres ao longo de um corredor, sem instalações hidráulicas, aos palacetes padronizados produzidos em série para uma classe média que se enriquecia, passando por soluções pobres, mas decentes de casas geminadas em vilas ou ruas particulares que perfuravam quarteirões para aumentar o aproveitamento de um solo caro e disputado pela intensa especulação imobiliária (BONDUKI, 1994, p.713).

O cortiço foi, por muito tempo, a moradia da classe trabalhadora. No período conhecido como República Velha (1889 – 1930), não existiu financiamento que promovesse o acesso à casa própria, com vistas ao atendimento da população de baixa renda. Como alternativa aos cortiços, as vilas operárias, construídas no Brasil no final do século XIX e início do século XX, passaram a compor a paisagem urbana. Conforme destaca Rodrigues (2001);

[...] naquele momento, as indústrias interessadas em construir vilas para abrigar os seus operários tinham incentivos fiscais, além de auxílio para a compra do terreno. Esta foi uma pequena barganha para modificar a paisagem das cidades, devido à multiplicação acelerada dos cortiços (RODRIGUES, 2001).

Assim, para atender aos interesses dos industriais e conter os danos estéticos que comprometiam as paisagens das cidades, foram construídas Vilas Operárias. Rodrigues (2001) diferencia o aluguel das casas das Vilas Operárias de outras moradias alugadas: as primeiras foram erguidas pelos industriais, que alugavam casas para trabalhadores com o intuito de aproximar a mão-de-obra da indústria; outras unidades habitacionais, destinadas ao aluguel, foram construídas por empresas que atuavam no ramo da construção e tinham como público alvo um segmento com maior renda.

Por muito tempo, a construção de casas para locação foi um bom negócio, pois não existiam normas reguladoras dos preços dos aluguéis. Os locatários ficavam nas mãos dos proprietários de imóveis, pagando altos valores para não residir nos cortiços. Bonduki (1994, p.715-716) destaca:

A tendência do Estado e da elite dominante durante a República Velha sempre foi considerar as vilas operárias como uma iniciativa modelar a ser estimulada, pois garantia condições dignas de moradia, superando a insalubridade dos cortiços, sem exigir a intervenção do poder público, e, ainda, proporcionando um controle ideológico, político e moral aos trabalhadores, muito bem visto frente ao sempre presente temor de uma revolta operária (BONDUKI, 1994, p. 715-716)

As Vilas Operárias não resolveram o problema habitacional. Elas proporcionaram maior controle ideológico dos trabalhadores por meio do acesso a melhores condições de moradia. Contudo, não impediram a expansão dos cortiços nos espaços urbanos. É o que será visto a seguir.

1.2 Os financiamentos estatais de habitação.

Como destacado anteriormente, desde o final do século XIX o déficit habitacional tornou-se um grande problema nas cidades brasileiras. A população urbana aumentou rapidamente em decorrência do processo de industrialização, principalmente nos grandes centros urbanos, o que demandou maior quantidade de unidades habitacionais para abrigar os migrantes expulsos do campo.

Em 1920, a primeira versão da Lei do Inquilinato foi aprovada. Contudo, foi em 1942, no Governo Vargas, que uma reformulação dessa lei alterou as bases da locação de imóveis residenciais, que vigoravam desde a Proclamação da República (BONDUKI, 2008). No decreto de 1942, estava previsto o congelamento do valor dos aluguéis, a regulamentação da relação locador e inquilino, a criação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadorias (IAPs) e a criação da Fundação da Casa Popular (FCP). A reformulação da lei foi importante para a habitação popular, porque trouxe a possibilidade de o trabalhador adquirir uma casa pela via do financiamento.

De certa forma, o Estado assumiu a responsabilidade frente à questão habitacional. O principal objetivo de Vargas foi o “fortalecimento de uma sociedade de cunho urbano-industrial, capitalista” (BONDUKI, 1994, p. 711). O decreto movimentou os trabalhadores e a indústria da construção civil. A partir do momento que a moradia popular passou a ser responsabilidade do Estado, houve o aumento dos recursos destinados à construção de novas casas, movimentando a economia nacional.

Souza e Rodrigues (2004) referem-se ao Estado como um importante agente para o planejamento urbano, uma vez que ele regula os processos econômicos e sociais, por meio de normas que regem os vários setores vinculados ao desenvolvimento urbano.

No processo de reconhecimento da questão habitacional como questão social, o Estado promoveu o financiamento de casas por meio das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), originando os primeiros conjuntos habitacionais que “foram modelos de habitação coletiva, com programas inovadores que consideravam, além das edificações de moradia, equipamentos coletivos, áreas verdes e de lazer e o sistema de infraestrutura” (PERISSIONOTTO; BARON, 2011 apud BONDUKI, 2011).

Segundo Rodrigues (2001), foi a partir da criação das carteiras prediais dos IAPs que o Estado assumiu efetivamente o financiamento de casas populares, edificando 47.789

unidades habitacionais até 1964. Segundo os Institutos, os conjuntos representavam mais que uma simples moradia. Para Bonduki (2014),

Os conjuntos residenciais eram entendidos pelos institutos de previdência como espaços privilegiados onde se concentrava a concepção de proteção social integral do trabalhador formal urbano. [...] os IAPs garantiam uma assistência social integral, com atendimento de saúde, educação, lazer e recreação... (BONDUKI, 2014).

O objetivo dos IAPs, conforme Bonduki (2014), era garantir a assistencial social integral a seus associados. Já a Fundação da Casa Popular (1946) foi criada para atender exclusivamente à demanda habitacional da população de baixa renda. A Fundação construiu um total de 19 mil unidades habitacionais, sendo a maior parte edificada na região sudeste, por concentrar o maior déficit habitacional. O quantitativo de unidades habitacionais financiadas pelos IAPs e pela FCP não foi suficiente para combater o déficit habitacional acumulado nas cidades brasileiras (RODRIGUES, 2001).

Após o golpe militar de 1964, as Carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensão e a Fundação da Casa Popular foram extintos. O financiamento das habitações de interesse social passou para o Banco Nacional de Habitação (BNH), criado no regime militar (RODRIGUES, 2001).

A criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1964, marca o início de grandes mudanças na habitação social brasileira. Seu maior objetivo era financiar a aquisição da casa própria, principalmente para a população de baixa renda. Dentre as atribuições do BNH, destacam-se: coordenar as políticas habitacionais; orientar a iniciativa privada; incentivar a construção de moradias populares; financiar a construção e a melhoria das casas populares, combatendo a existência de moradias precárias (RODRIGUES, 2001).

As ações do BNH foram iniciadas no primeiro ano de sua criação, porém os recursos usados naquele momento não promoveram grandes mudanças. Os maiores aportes de investimentos sucederam a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) (1966) e dos recursos das cadernetas de poupança. Com isso, o Banco Nacional de Habitação passou a ser o maior financiador de casas populares no Brasil.

Muitos foram os conjuntos habitacionais construídos pelo Banco Nacional de Habitação. Contudo, as diferenças regionais e suas particularidades não foram levadas em consideração, o que conduziu a uma padronização das casas. Este fato é criticado quando se considera as especificidades apresentadas no curso do desenvolvimento urbano brasileiro (BONDUKI, 1994).

Mesmo apresentando pontos negativos em suas ações, a criação do BNH, segundo Bonduki (1994), foi responsável pela ativação da economia nacional por meio da geração de empregos e do fortalecimento do setor da construção civil. Os programas de habitação social se estenderam por duas décadas e passaram por diversos governos.

A quantificação dos resultados revela números elevados na produção de unidades habitacionais. Grande parte dos financiamentos foi direcionada à população de baixa renda. A classe média também se beneficiou dos financiamentos habitacionais desenvolvidos no âmbito do Sistema Financeiro Habitacional. Segundo Rodrigues (2001, p.59):

De 1964 a 1984, segundo o relatório do BNH, foram financiadas 4 milhões e 369 mil unidades, sendo 2 milhões e 557 mil na faixa de interesse social, o que representa 58,5% do total de unidades financiadas. Na faixa do SBPE, foram financiadas um milhão e 812 mil unidades. Predomina, em termos de unidades, um maior número para a faixa de interesse social (RODRIGUES, 2001, p. 59).

Assim, apesar de ter sido criado para atender à população de baixa renda, o BNH financiou empreendimentos para a classe média, deixando de atingir efetivamente o seu objetivo primeiro, a habitação popular. Deve ser ressaltado, ainda, que grande parte dos empreendimentos populares foi construída nas periferias das cidades, devido ao alto custo do solo urbano nas imediações das áreas centrais. Segundo Maricato (1987), ao longo dos anos outros setores vinculados ao desenvolvimento urbano foram financiados pelo BNH, tais como saneamento básico e infraestrutura. Isso aconteceu devido às críticas que indicavam um possível fracasso dos projetos residenciais desenvolvidos.

Contudo, foram necessárias muitas ações para que o Banco Nacional de Habitação se estruturasse e começasse a atuar em outras frentes, a começar pelo saneamento básico. Isto ocorreu a partir da criação do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), em 1968. Seus objetivos estavam relacionados à implantação e à melhoria do sistema de abastecimento de água, esgoto, drenagem e poluição hídrica (MARICATO, 1987).

Segundo a referida autora (1987), o BNH modificou sua proposta de atuação no momento em que a política habitacional já não se apresentava como uma área promissora, mas como um grande fracasso. Os mutuários não conseguiam pagar as prestações; portanto, o dinheiro empregado na construção das casas populares não retornava para ao BNH com as devidas correções. A crise do sistema imobiliário fez com que o banco buscasse formas de atuação que garantissem ganhos mais concretos.

Apesar das tentativas de se manter como grande propulsor de recursos para as políticas habitacionais e de desenvolvimento urbano, o BNH não conseguiu manter as suas atividades diante da crise que se estabeleceu em meados década de 1980: a ausência de recursos levou o banco à falência (RODRIGUES, 2001).

No próximo item destacaremos os programas habitacionais que se desenvolveram no Brasil após o regime militar conhecido como o processo de redemocratização, é o que se segue.

1.3 O processo de redemocratização e os programas habitacionais.

A partir da década de 1980, a população brasileira passou a ser majoritariamente urbana. As demandas por habitação de interesse social foram expandidas e diversas iniciativas foram propostas para conter o avanço do déficit habitacional por meio de políticas públicas. Algumas intervenções no campo da habitação foram articuladas a partir do processo de redemocratização do Estado brasileiro, conforme ressalta Azevedo (2007).

Entre as diversas carências da população de baixa renda vinculadas ao habitat (saneamento, abastecimento de água, energia elétrica, transporte etc.), a que apareceu com mais evidência e centralidade foi o déficit de moradia. Esse contexto explica, em parte, não só por que o poder público, em termos de política urbana, priorizou historicamente a questão habitacional como também a pouca amplitude e o fracasso da maior parte dessas intervenções governamentais (AZEVEDO, 2007, p.26).

Para abordar as políticas habitacionais brasileiras no período de redemocratização é necessário considerar os vários governos que sucederam o regime militar (1964 – 1985). Contudo, é imprescindível destacar algumas ações realizadas nos governos militares, com vistas à habitação de interesse social. A tabela 1 indica a produção de unidades habitacionais do período correspondente ao regime militar.

Tabela 1 – Produção de unidades habitacionais no Brasil período do Regime militar 1964-1984

Período	Presidente	Habitação popular			Total habitação popular	SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e empréstimo	Total Geral
		Cohab	Outros	Cooperativas			

Continuação da tabela 1.

1964-1969	Castelo Branco e Costa e Silva	178.895	64.727	61.223	304.845	120.469	425.314
1970-1974	Garrastazu Médici	77.902	55.833	100.227	233.962	326.146	560.108
1975-1979	Ernesto Geisel	593.777	31.134	178.008	802.919	400.108	1.203.027
1980-1984	João Figueiredo	655.888	112.842	156.493	925.223	972.366	1.897.589
TOTAL		1.506.462	264.536	495.951	2.266.949	1.819.089	4.086.038

Fonte: BONDUKI, 2014, p. 64.

A tabela demonstra que no período militar um grande número de unidades habitacionais foram construídas: mais de 4,0 milhões. Deste total, mais de 2,2 milhões foram destinadas à população de baixa renda (BONDUKI, 2014).

Do fim do regime militar até os dias atuais, passaram pela Presidência da República um total de seis governantes, alguns com dois mandatos consecutivos. A seguir, expõe-se como cada um deles se posicionou frente à questão da habitação.

Governo José Sarney (1985 – 1990)

Após a morte do presidente Tancredo Neves, em 1985, o seu vice, José Sarney, assumiu a presidência da República (1985 – 1990). Este período é considerado um dos mais delicados no processo de redemocratização, pois o país passava por um processo de reestruturação política, econômica e social.

No governo Sarney, as políticas habitacionais seguiram a mesma linha das políticas implantadas no período militar (TRIANA FILHO, 2006). A continuidade não trouxe grandes modificações na estrutura da política habitacional existente até aquele momento. Na segunda metade da década de 1980, o quadro habitacional apresentava diversos problemas relacionados ao pagamento dos financiamentos contraídos pela classe média. Com receio de como esse pagamento seria cobrado, os mutuários se organizaram em defesa do direito à casa própria e contra os altos preços das prestações. (AZEVEDO, 2007).

A movimentação dos mutuários fez com que o governo encontrasse uma maneira de negociar as dívidas. A proposta apresentada foi um reajuste de 112% de correção a cada seis meses, opção aceita pela maior parte dos inadimplentes. Esta ação do governo para a quitação das dívidas provocou uma melhora discreta no caixa do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e das entidades de crédito imobiliário. (AZEVEDO, 2007).

Com o fim do Banco Nacional de Habitação, em 1986, a Caixa Econômica Federal, o Banco Central e o Conselho Monetário Nacional assumiram o financiamento habitacional. As atividades antes desenvolvidas apenas pelo BNH agora estavam divididas em três instituições, o que provocou uma desarticulação das políticas habitacionais e o consequente agravamento da questão (TRIANA FILHO, 2006).

Governo Collor de Mello (1990-1992)

No governo de Collor de Mello (1990 – 1992), pouco foi realizado no campo da habitação popular. A construção de moradias neste período ficou à mercê de políticas implantadas ainda no governo anterior. No primeiro ano de mandato, Collor lançou o Plano de Ação Imediata para Habitação (Paih). O Plano tinha como objetivo construir casas populares de forma rápida e em caráter de urgência (AZEVEDO, 2007).

Segundo Azevedo (2007), o Plano pretendia financiar, em 180 dias, um total de 245 mil unidades habitacionais, com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em parceria com vários agentes promotores. A proposta era alcançar a população com renda de até cinco salários mínimos. Para isso, o Plano foi dividido em três grupos: programa moradia popular; programa de lotes urbanizados e programa de ação municipal para habitação.

Para o programa moradia popular e o programa de lotes urbanizados, os agentes promotores eram COHABs, Cooperativas, entre outros. Já para o programa de ação municipal para habitação, a responsabilidade da construção das unidades habitacionais ficou a cargo dos municípios.

Apesar de, como dito, ser o Paih uma proposta de ação rápida, com vistas ao atendimento da população de baixa renda, no governo Collor pouco se falou em recuperação do Sistema Financeiro Habitacional. Para tentar aumentar o fluxo de caixa do SFH, o governo federal facilitou o pagamento dos financiamentos, reduzindo o saldo devedor para atrair os mutuários. Essa iniciativa não garantiu aumentos reais no fluxo de caixa, o que agravou ainda mais a crise habitacional (AZEVEDO, 2007).

Governo Itamar Franco (1992 – 1994)

Em 1992, com o *impeachment* de Collor de Mello, Itamar Franco assumiu a presidência da República. Em seu governo tiveram início as primeiras mudanças no campo da habitação social. Surgem novas ideias para contemplar a população de baixa renda, por meio de políticas habitacionais.

Segundo Azevedo (2007), mesmo com o Sistema Financeiro Habitacional em crise, o governo desenvolveu dois programas habitacionais estruturados sem a dependência dos recursos do SFH, a saber, Programa Habitar Brasil e Morar Município. O objetivo dos programas era atender a população de baixa renda que se via em situações de risco. Os Programas estavam sob a responsabilidade dos estados e municípios: as estruturas da administração pública deveriam oferecer assistência técnica preservando os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).

O que diferenciava os dois Programas era o contingente populacional dos municípios. O Habitar Brasil atenderia os municípios com mais de 50 mil habitantes e o Morar Município era destinado àqueles com população inferior (AZEVEDO, 2007).

Governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002)

O período 1995–2002 foi marcado pelos dois mandatos do governo de Fernando Henrique Cardoso. No primeiro mandato, ocorreu a integração das políticas habitacionais e urbanas, atribuindo aos Municípios a responsabilidade sobre a questão da habitação de interesse social (AZEVEDO, 2007). Segundo o governo FHC, o objetivo da integração foi oferecer respostas às demandas habitacionais, além de combater as ações especulativas do setor imobiliário.

Os Municípios receberiam apoio para resolver as questões das moradias precárias, bem como para a urbanização das favelas. A intenção era construir casas populares de baixo custo e com qualidade, promovendo mudanças na oferta de habitação de interesse social.

Segundo Azevedo (2007), uma ação que ocorreu no primeiro governo Fernando Henrique e que merece destaque foi o Programa de Conclusão de Empreendimento Habitacional, que buscou resgatar os projetos iniciados em outros governos, mas que não foram concluídos. Muitas obras iniciadas – com recursos do FGTS – estavam inacabadas, o que demonstra o mau uso dos investimentos públicos.

Além do resgate de iniciativas inacabadas, foram desenvolvidos programas que facilitavam o acesso do cidadão ao crédito para construção ou aquisição da casa própria e possibilitavam a atuação dos Estados e Municípios nas questões habitacionais e urbanas, conforme tabela 2.

Tabela 2 – Programas de crédito governo FHC
Programas de crédito direto ao cidadão – Recursos do FGTS

Programa	Faixa salarial	Produto	Objetivo
Cred-Mac	Até 8 sm	material de construção	melhoria ou construção
Cred-Casa	Até 8 sm	material de construção	melhoria ou construção

Programas para os Estados e Municípios

Programa	Recursos	Objetivo
Pró-moradia	FGTS/OGU	urbanização de áreas degradadas; regularização fundiária; Produção de lotes urbanizados.
Habitar Brasil	FGTS/OGU	Urbanização de áreas degradadas; regularização fundiária; produção de lotes urbanizados.

Fonte: AZEVEDO (2007).

Os programas listados acima foram desenvolvidos no governo FHC. Contudo, a ação mais expressiva neste período foi a criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), pela Lei Federal 9.251/97. O Sistema foi desenvolvido para dar maior segurança aos investidores que atuavam na construção civil. Para que fossem garantidos os valores gastos, firmava-se contrato entre as partes, construtor e comprador, assegurando o pagamento ou a devolução do imóvel. Segundo Azevedo (2007), o Sistema Financeiro Imobiliário tornou-se uma boa alternativa para aquisição da casa própria.

Em 2001 foi criado o Estatuto da Cidade para regulamentar a função social da propriedade; assim, ele aponta uma série de dispositivos para que essa função seja cumprida. No capítulo I, que trata dos instrumentos da política urbana, estão previstos o parcelamento do solo, o IPTU progressivo, a desapropriação, o direito de usucapião, o direito de preempção, entre outras normas. Já entre as normativas que compõem o capítulo III, está a que se refere ao Plano Diretor, instrumento básico e essencial da política de desenvolvimento urbano e expansão urbana. A gestão democrática da cidade, prevista no IV capítulo da lei, prevê a realização de conferências sobre assuntos de interesses urbanos em níveis nacionais, estaduais e municipais².

Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2011)

² O inteiro teor do Estatuto da Cidade, Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, está disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em janeiro de 2016.

O período que corresponde ao Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2011) foi marcado por projetos de intervenções na estrutura urbana. Esses projetos contemplaram as áreas de infraestrutura, saneamento, mobilidade urbana e habitação e tinham como objetivo atender às necessidades da população urbana dos municípios brasileiros.

Em 2003 foi criado o Ministério das Cidades, com o objetivo de transformar a realidade das cidades brasileiras a partir da promoção do desenvolvimento urbano. Com isso, a moradia popular passou a ser vista como fator de grande importância para o desenvolvimento urbano brasileiro. O Ministério das Cidades deveria elaborar políticas públicas voltadas para a habitação, o saneamento básico e ambiental, o transporte urbano, entre outras. Acerca desse fator, Cardoso e Silveira (2011) dizem:

Pode-se avaliar que somente a partir 2003, com a criação do Ministério das Cidades, o Estado passa a inserir a questão da moradia na esfera de prioridades, constituindo um arcabouço de medidas legais, financeiras e administrativas compatível com a dimensão do problema e afinado com a plataforma da reforma urbana, movimento aglutinador do debate democrático e das propostas para a área. (CARDOSO E SILVEIRA, 2011, p. 101).

No âmbito do Ministério das Cidades, foram realizadas conferências centradas no debate do planejamento das cidades, com vistas ao atendimento das necessidades da população urbana, principalmente das regiões metropolitanas. Participaram das duas primeiras conferências as instâncias públicas federais, estaduais e municipais, ONGs, Associações e a comunidade civil.

A 1ª Conferência Nacional das Cidades foi realizada em outubro de 2003. Como produto dos debates deve ser ressaltada a criação do Conselho Nacional de Habitação. O Conselho deveria ampliar os projetos habitacionais que contemplassem a população de baixa renda (BONDUKI, 2009). A cerca do MCidades Triana Filho(2006) ressalta que;

Como gestor dos recursos destinados à habitação, saneamento e transporte, no governo federal, o MCidades iniciou um novo relacionamento com a Caixa Econômica Federal (operador de recursos), redefinindo a distribuição dos recursos do FGTS com a finalidade de priorizar a população de renda entre zero e cinco salários mínimos, em que há concentração de mais de 80% do déficit habitacional (TRIANA FILHO, 2006, p.94).

A Caixa Econômica Federal, antes operadora de recursos do FGTS e das cadernetas de poupança para a classe média, deveria, a partir da criação do MCidades,

direcionar tais recursos para a habitação social. Esta determinação gerou expectativas que apontavam para a diminuição do déficit habitacional.

A 2ª Conferência Nacional das Cidades ocorreu em 2005, novamente sob o comando do MCidades, mas esta edição foi menos expressiva. Como desdobramento, o evento originou um Plano de Ação para as políticas urbanas, levando em consideração as questões do desenvolvimento urbano, com ênfase na questão habitacional (TRIANA FILHO, 2006).

Em 2007 ocorreu a 3ª Conferência Nacional das Cidades, organizada pelo MCidades. O objetivo era avançar nas propostas do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano e com isso construir uma proposta para a questão fundiária urbana, sugerindo, assim, a criação do programa de habitação de interesse social, apoiando a produção de moradia e priorizando algumas faixas de renda (BRASIL, 2009).

Realizada em 2009, a 4ª Conferência Nacional das Cidades buscava alternativas para colocar em prática as propostas das três primeiras conferências e, deste modo, criar um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU), anseio da sociedade civil. Contudo, a 4ª conferência não teve grande expressividade por apresentar um número bem menor de participantes (IPEA, 2009).

As conferências realizadas em 2003, 2005, 2007 e 2009 buscavam estabelecer uma política de desenvolvimento urbano que se apresentasse de forma integrada e não fragmentada em todos os campos do desenvolvimento, seja na habitação, mobilidade urbana, lazer, trabalho, saúde, educação, entre outros (IPEA, 2009).

No que se refere à habitação social, tem-se a criação, em 2005, do Sistema Nacional de Habitação, ramificado em dois outros subsistemas: a Habitação de Mercado e a Habitação de Interesse Social.

No interior do Sistema Nacional de Habitação, o subsistema voltado para Habitação de Interesse Social possibilitou a realização de investimentos na produção de novas unidades habitacionais para a população de baixa renda. A maior demanda por moradia estava concentrada na faixa da população com renda bruta de até três salários mínimos. Por esta razão, este foi o segmento que se pretendeu contemplar os programas de habitação (BONDUKI, 2009).

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, visava uma parceria do governo federal com os Estados e Municípios, com o objetivo de promover a infraestrutura social e urbana necessária ao enfrentamento dos problemas das grandes cidades

brasileiras, bem como conduzir o Brasil a uma condição de desenvolvimento justo para seus cidadãos.

O PAC apresentou os seguintes eixos: Transporte; Energia; Cidade melhor; Comunidade Cidadã; Minha Casa, Minha vida e Água e Luz para todos. O eixo Minha Casa, Minha vida (PMCMV) vislumbrou, inicialmente, a construção de um milhão de unidades habitacionais, em um momento em que o déficit habitacional estava na casa dos sete milhões de residências (BONDUKI, 2009). Em 2009, foi lançada a segunda fase do PAC. Na ocasião, foram anunciados maiores investimentos para a habitação.

Governo Dilma Rousseff (2011 – 2014)

Dilma Rousseff foi eleita em 2011 e reeleita em 2014; contudo, será aqui tratado apenas o primeiro mandato que corresponde ao período de 2011 – 2014, tendo em vista que o segundo ainda está em curso.

No que se refere à habitação social, o eixo Minha Casa, Minha Vida³ ligado ao Programa de Aceleração do Crescimento recebeu R\$ 71,7 bilhões, que deveriam ser empregados na construção de moradias populares para combater o déficit habitacional em todo o território nacional e promover o acesso à casa própria para todos os cidadãos que necessitem de uma moradia (JORNAL BBC Brasil, 2015).

Em 2011, foram incluídas áreas rurais nas políticas de intervenção habitacional do Programa Minha Casa, Minha Vida. O programa passou a contemplar a habitação rural, conforme Decreto nº 7.499, de junho de 2011. O artigo 1º do Decreto ressalta que:

Art. 1º – O Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais, à requalificação de imóveis urbanos e à produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e compreende os seguintes subprogramas: I - Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU; e II - Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011).

O PMCMV foi organizado em modalidades para atender às especificidades características de seu público alvo:

³ Em 2013, com a criação do Programa Minha Casa Melhor, que financiou a aquisição de móveis e eletrodomésticos para as famílias beneficiadas pelo McMv, a Caixa Econômica Federal, principal financiadora dos programas habitacionais, disponibilizou até R\$ 5 mil por família, com juros de 5% ao ano, com um prazo máximo de pagamento de 48 meses (BBCBRASIL, 2015).

➤ o *Minha Casa, Minha Vida – entidades*: desenvolvido para atender famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00, sob a responsabilidade de entidades sem fins lucrativos: cooperativas, associações, entre outras;

➤ o *Minha Casa, Minha Vida – sub 50*: direcionado para atender as famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00, residentes em municípios com até 50 mil habitantes;

➤ o *Minha Casa, Minha Vida – recursos FAR* (Fundo de Arrecadação Residencial): voltado para as famílias com renda de até R\$ 1.600,00, usando recurso do Fundo de Arrecadação Residencial. Este recurso é usado na compra do terreno e na construção das moradias em condomínios habitacionais verticais ou horizontais;

➤ o *Minha Casa, Minha Vida – recursos FDS* (Fundo de Desenvolvimento Social): com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social, atende famílias com renda de até R\$ 1.600,00, organizadas em cooperativas, associações ou entidades sem fins lucrativos.

➤ o *Minha Casa, Minha Vida – recursos FGTS* (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço): apresenta como público alvo famílias com renda de até R\$ 5.000,00, com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

Para ter acesso ao Programa Minha Casa, Minha Vida, o fator renda é de grande importância, tendo em vista que a renda é um elemento fundamental no que se refere às diferenças sociais manifestadas. As famílias foco do PMCMV devem enquadrar-se em uma das faixas de renda do programa, conforme tabela 3:

Tabela 3 – Faixa de renda salarial PMCMV nas 1ª e 2ª fases – 2013

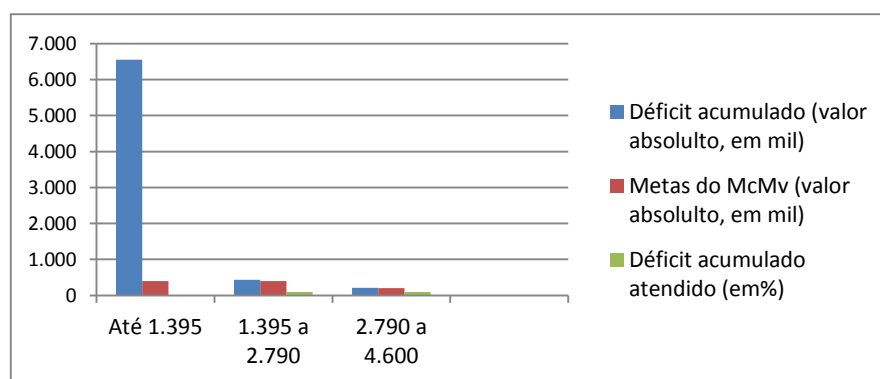
Faixa de renda salarial mensal contemplada pelo PMCMV 1ª e 2ª fases				
URBANA (renda mensal)			RURAL (renda anual)	
Faixa	1ª fase	2ª fase	1ª fase	2ª fase
Faixa 1	Até R\$ 1.395,00	Até R\$ 1.600,00	Até R\$ 10.000,00	Até R\$ 15.000,00
Faixa 2	Até R\$ 2.790,00	Até R\$ 3.100,00	Até R\$ 22.000,00	Até R\$ 30.000,00
Faixa 3	Até R\$ 4.900,00	Até R\$ 5.000,00	Até R\$ 55.800,00	Até R\$ 60.000,00

Fonte: Cartilha Minha Casa, Minha Vida nº06/MCidades (2013).

Segundo Bonduki (2009), os investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento aumentaram a produção de casas. Foram contempladas tanto as famílias de baixa

renda quanto a classe média, o que gerou mercado para empresas privadas. Certamente, os segmentos sociais de baixa renda apresentam maior demanda habitacional, seguidos pela classe média, conforme gráfico abaixo.

Ilustração 1 – Gráfico das metas da 1ª fase do PMCMV e o déficit acumulado por renda



Fonte: Bonduki (2009) – adaptado.

Como evidenciado no gráfico, o déficit habitacional acumulado ao longo do processo de urbanização brasileiro, com destaque para as famílias de baixa renda, está longe de ser atendido. As ações do governo não reduziram o déficit habitacional das famílias em situação de maior vulnerabilidade. No que se refere à classe média, a proposta do Minha Casa, Minha vida aproximou-se do déficit acumulado.

O Minha Casa, Minha vida deveria ter promovido a edificação de 2,75 milhões de moradias, entre a primeira e segunda fases do programa. Contudo, até o final de 2014, somente 1,92 milhões foram construídas. Deve ser destacado que na segunda fase do programa menos casas foram construídas em comparação com a primeira, na qual 1 milhão de unidades habitacionais foram edificadas (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2015).

Entre as críticas direcionadas ao Programa Minha Casa, Minha Vida, destacam-se as que enfatizam o não atendimento de critérios estabelecidos pelo Plano Nacional de Habitação (PlanHab): alguns empreendimentos do Programa estão em lugares inadequados, desprovidos de infraestrutura, saneamento e equipamentos públicos. Os conjuntos habitacionais construídos para famílias de baixa renda, em regiões desprovidas de serviços e equipamentos públicos, atenderam aos desejos dos especuladores imobiliários, mas dificultaram a vida de famílias segregadas (BONDUKI, 2009).

No próximo capítulo trataremos da produção do espaço urbano de Goiânia/GO e da construção do déficit habitacional no município, bem como seus desdobramentos.

2 GOIÂNIA/GO DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO À CONSOLIDAÇÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL

A questão habitacional emerge na região Sudeste do país como produto do processo de industrialização. No estado de Goiás, o déficit habitacional está relacionado com o êxodo rural promovido pela modernização das relações produtivas no campo, a partir da década de 1950, com vista ao atendimento das demandas dos estados industrializados.

Goiânia já apresentava déficit habitacional nos primeiros anos de sua construção. A cidade passou por um intenso processo de ocupação e em poucos anos a população da cidade se multiplicou.

Nesse contexto, para atender às famílias que se estabeleceram na nova capital foram construídos conjuntos habitacionais. Esses conjuntos tornaram-se elementos importantes na produção e expansão do espaço urbano de Goiânia. Como elemento de especulação dos agentes imobiliários, as moradias eram construídas em áreas afastadas, o que provocou uma expansão urbana desordenada.

É nesse sentido que se apresenta este capítulo, destacando o processo de construção da nova capital em um contexto de redefinição produtiva do território goiano; o processo de parcelamento e venda do solo da nova capital do estado e como isso influenciou na configuração do déficit habitacional de Goiânia.

2.1 A construção da nova cidade-capital no contexto da redefinição produtiva em Goiás.

Goiânia foi pensada como a nova capital para o estado de Goiás no contexto da Revolução de 1930. A nova sede administrativa foi construída para redefinir as estruturas produtivas do Estado com vistas a aproximá-lo das demandas da Região Concentrada. Por meio dela, houve a superação das estruturas oligárquicas produtoras de um isolamento que distanciava o território goiano da lógica industrial emergente no Sudeste brasileiro. Conforme destaca Palacin (1976, p. 21), “A revolução de 30 [...] tinha a ilusão, ou a ambição, de ser uma ruptura total com o passado. Um começo radical.” Por meio da construção de Goiânia foi estabelecido um distanciamento – espacial – entre o “novo” comando administrativo e as “velhas” estruturas oligárquicas sediadas na antiga capital do estado.

Para Chaul (1999):

O poder se concentrava nas mãos da oligarquia dos Caiados que, com seus mandos e desmandos, faziam girar em torno de si o círculo vicioso dos cargos e participações políticas, o que se resumia, na prática, numa

obstrução da participação de outros municípios, que limitava o crescimento econômico e os interesses dos grupos oligárquicos do Sul e Sudoeste, uma vez que todo esse poder se concentrava em Goiás, sede do governo e capital do Estado (CHAUL, 1999, p. 15 e 16).

Assim, o estado de Goiás era um território fechado para qualquer influência que não emanasse da oligarquia regional. Para que uma nova realidade entrasse em cena, foi necessário minar as estruturas de poder vigentes em seu território. As forças políticas alocadas na antiga capital combatiam alterações na estrutura produtiva, pois a ideia de mudança representava um risco para as forças tradicionais sustentadoras das estruturas de poder regional.

Foi neste ambiente que Pedro Ludovico Teixeira, Interventor federal no estado de Goiás, encaminhou ao presidente Getúlio Vargas a proposta de mudança da sede administrativa. Como justificativa, foi ressaltado que a antiga capital não oferecia a infraestrutura imprescindível ao crescimento econômico goiano. Outros fatores também foram levados em consideração, conforme destaca Palacin (1976):

O requisitório contra Goiás já nos é bem conhecido: o clima e as péssimas condições higiênicas – sem água, sem esgotos, sem espaço vital –, luz e força caríssimas, as mais caras de toda a nação, péssimas comunicações. Uma cidade sem vida própria, parasita, vivendo às custas do Estado (PALACIN, 1976, p. 30).

Estes argumentos foram importantes para romper com as resistências inibidoras da mudança da capital. Contudo, o principal interesse era evidenciado por meio dos discursos elaborados por dois grupos: de um lado, as forças tradicionais da oligarquia que combatiam a transferência da capital para manter-se próxima das estruturas de poder; de outro, as elites do sul e sudoeste do estado, sequiosas por uma aproximação com os estados em processo de industrialização, o que exigia o distanciamento das forças políticas tradicionais da sede do comando político estadual.

Cercado por incertezas em relação a uma efetiva transferência da capital, Ludovico manteve sua posição. Em 1932, o interventor nomeou uma comissão encarregada para a escolha do local mais adequado para a construção da nova cidade. Entre os requisitos necessários para a escolha do melhor lugar, destacavam-se a localização, o acesso à água potável, o clima, o relevo plano, dentre tantas outras características que fizeram de Campinas o local escolhido (CHAUL, 1999).

Segundo o referido autor, em 13 de janeiro de 1933 tem-se a publicação do Decreto nº 2.851, que autorizava o Governo de Goiás a buscar empréstimos para construir a

nova cidade. O artigo 1º do Decreto supracitado permitiu que o Estado contraísse um empréstimo no valor de 6.000 contos de réis, com o objetivo de iniciar as obras e liquidar possíveis dívidas existentes, bem como definiu um prazo para a quitação do empréstimo, que deveria ocorrer em no máximo nove anos, contabilizados a partir da assinatura do contrato.

No mesmo ano tem-se a publicação do Decreto nº 3.359, de 18 de maio de 1933, estabelecendo diretrizes para a construção de Goiânia⁴. Estava legitimada a construção de uma nova capital para o estado de Goiás. Outra etapa para a deflagração do processo de construção de Goiânia foi a aquisição das terras necessárias, seja por meio da compra ou de doação de áreas nas proximidades da região escolhida (CHAUL, 1999). Acerca desse fato, Chaul (1999) ressalta:

A maioria das terras foi obtida através de doação ou de compras. A primeira escritura pública de doação foi feita em 27 de abril de 1933, na cidade de Campinas – na época, comarca de Bela Vista. Foram doados cinquenta alqueires de terras de campo, por Andreino de Moraes e sua esposa Bárbara de Souza Moraes (CHAUL, 1999, p. 93).

E complementa:

Para a escolha do nome da nova capital, foi aberto um concurso público, em outubro de 1933, através do jornal *O Social*, premiando-se o vencedor com uma assinatura por dois anos do referido jornal. Entre algumas aberrações, como “Campanha” e “Bartolomeu Bueno”, decidiu-se por Goiânia, nome referendado por Caramuru Silva do Brasil, evocando, para tal, tradições e continuidade histórica de Goiás. O autor assim se justificou: “Goiânia – Nova Goiaz, prolongamento da histórica Villa Boa, monumento grandioso que simbolizará a glória da origem de todos os goianos (CHAUL, 1999, p.121).

Conforme o autor supracitado, a área doada pelo senhor Andreino de Moraes – e muitas outras que se agruparam a ela, seja por doação, permuta ou mesmo compra por parte do Estado –, formaram o perímetro onde seria construída a nova cidade-capital, cujo nome escolhido foi Goiânia. O terreno era suficiente para erguer uma cidade planejada capaz de atender às necessidades políticas e econômicas do estado.

Depois de adquirir a área destinada à construção, restava definir o responsável pela elaboração dos planos e projetos que dariam corpo à nova capital. O escolhido para realizar as tarefas urbanísticas e arquitetônicas foi Atílio Correa Lima, por meio do escritório de *P. Antunes e Cia*, sediado no Rio de Janeiro. Os projetos foram pouco tempo depois assumido por Armando de Godoi (CHAUL, 1999).

⁴ Ver anexo A.

As propostas tanto de Atílio Correia Lima como de Armando de Godoi podem ser observadas nas ilustrações 2 e 3.

Ilustração 2 – Proposta de Atílio Correia Lima para o Setor Central

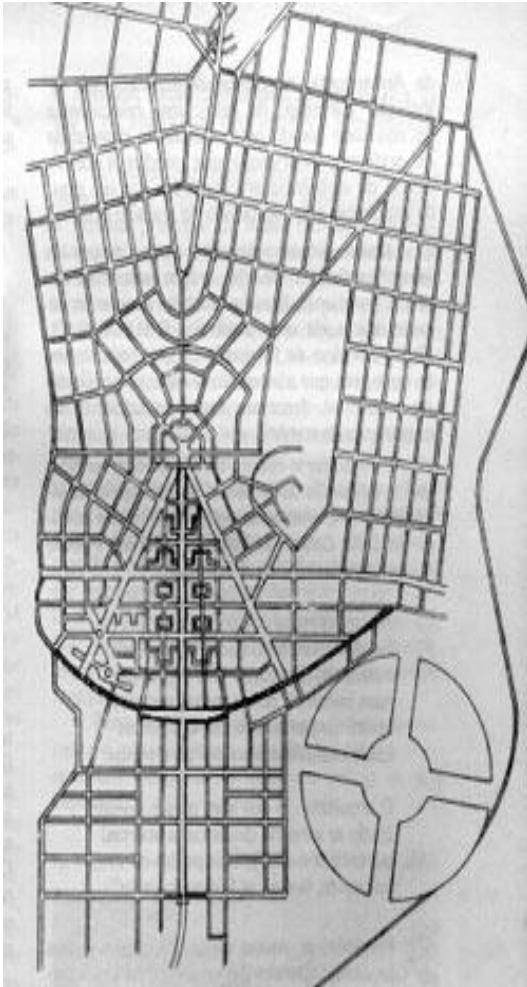


Ilustração 3 – Proposta de Armando de Godoi: continuação dos projetos de Goiânia



Fonte: Manso (2001 apud VIEIRA, 2011, p.64)

Fonte: Manso (2001 apud VIEIRA, 2011, p.64)

As ilustrações 2 e 3 representam a proposta inicial para o Setor Central de Goiânia desenvolvida por Correia Lima e Armando de Godoi, no início da década de 1930. Na Praça Cívica foi construído o prédio do Governo Estadual e da Prefeitura Municipal. Além do Setor Central, Atílio elaborou os projetos dos setores norte e sul, bem como das áreas destinadas ao comércio e à indústria. Para Coelho (1997):

[...] as amplas avenidas arborizadas, a preocupação com o abastecimento d'água – que aparece como justificativa já na proposta de deslocamento do sítio escolhido, feita por Correia Lima –, áreas verdes e controle do

adensamento populacional com a proposta de criação de cidades satélites. Em seu relatório sobre o plano, essas questões ficam bem explicitadas, principalmente quando, ao falar sobre o zoneamento, defende a setorização das atividades urbanas. (COELHO, 1997, p. 50).

As ideias apresentadas por Atílio Correia Lima refletem um “conceito de modernidade” (COELHO, 1997). Após a elaboração dos primeiros traços do plano de arreamento e loteamentos, teve início a venda de lotes na capital. O objetivo era levantar recursos para cobrir parte das despesas adquiridas com a construção da nova sede administrativa (CHAUL, 1999).

Para o início de construção da nova capital muitos trabalhadores se deslocaram com esposa e filhos para a área onde ela seria construída. Alojamentos foram levantados para instalar as famílias dos trabalhadores da construção de Goiânia. Essas instalações eram muito simples, feitas de madeira e coberta por palhas, conforme se observa na ilustração 4. Com o alojamento para as famílias dos trabalhadores prontas, foram iniciadas as obras que, segundo os discursos oficiais, conduziria o estado de Goiás ao progresso desejado pelos goianos (CHAUL, 1999).

Ilustração 4 – Primeiros alojamentos para operários das obras na construção de Goiânia



Fonte: Acervo Biblioteca SEPLANH.

Além das moradias para os trabalhadores/ operários segundo Chaul (1999), Atílio Correa Lima projetou e coordenou a construção de 10 (dez) casas-tipos para atender à demanda por moradia dos servidores do governo estadual. Naquela época, a moradia já se apresentava como uma questão fundamental para o desenvolvimento da cidade: foi neste cenário que os primeiros conjuntos residenciais foram construídos em Goiânia, o que pode ser observado na ilustração 5 a seguir

Ilustração 5 – Construção das primeiras casas e a formação dos primeiros conjuntos residenciais



Fonte: Acervo Biblioteca SEPLANH.

Nota-se ao observar as ilustrações 4 e 5 uma grande diferença entre as casas construídas para os operários e as casas destinadas aos servidores públicos estaduais. Essa diferença se configura na formação de uma classe popular excluída, ou seja, a população de baixa renda já enfrentavam problemas relacionados à moradia adequada. Atílio Correa Lima ficou à frente dos projetos e, por conseguinte, das obras de edificação da nova capital por dois anos. Sob o seu comando as obras foram iniciadas, mas não concluídas. Após dois anos da execução dos trabalhos contratados, o governo de Goiás rompeu o contrato com a firma P. Antunes e Cia e Atílio Correa Lima. Como justificativa, foi apresentada a crise econômica que afligia não somente Goiás, mas o Brasil e o mundo. Este cenário promoveu um atraso das obras da nova capital, que deveria ser concluída no prazo máximo de dois anos (CHAUL, 1999).

O governo firmou contrato com o escritório de Coimbra Bueno e Pena Chaves Ltda., que, por sua vez, contratou Armando de Godoi para assumir a tarefa. A proposta era dar seguimento às obras iniciadas pela firma P. Antunes e Cia Ltda. e construir, também, o prédio para funcionamento dos Correios e Telégrafos. A partir da contratação do novo escritório, o governo dinamizou o pagamento dos serviços prestados em duas modalidades, uma em moeda corrente e outra em áreas da nova capital (CHAUL, 1999).

Sob a vigência do novo contrato, foi determinada a construção de 100 unidades habitacionais. As casas seriam ocupadas por funcionários do Estado, viabilizando a sua

migração para a nova cidade, o que era imprescindível para o funcionamento das estruturas do poder público.

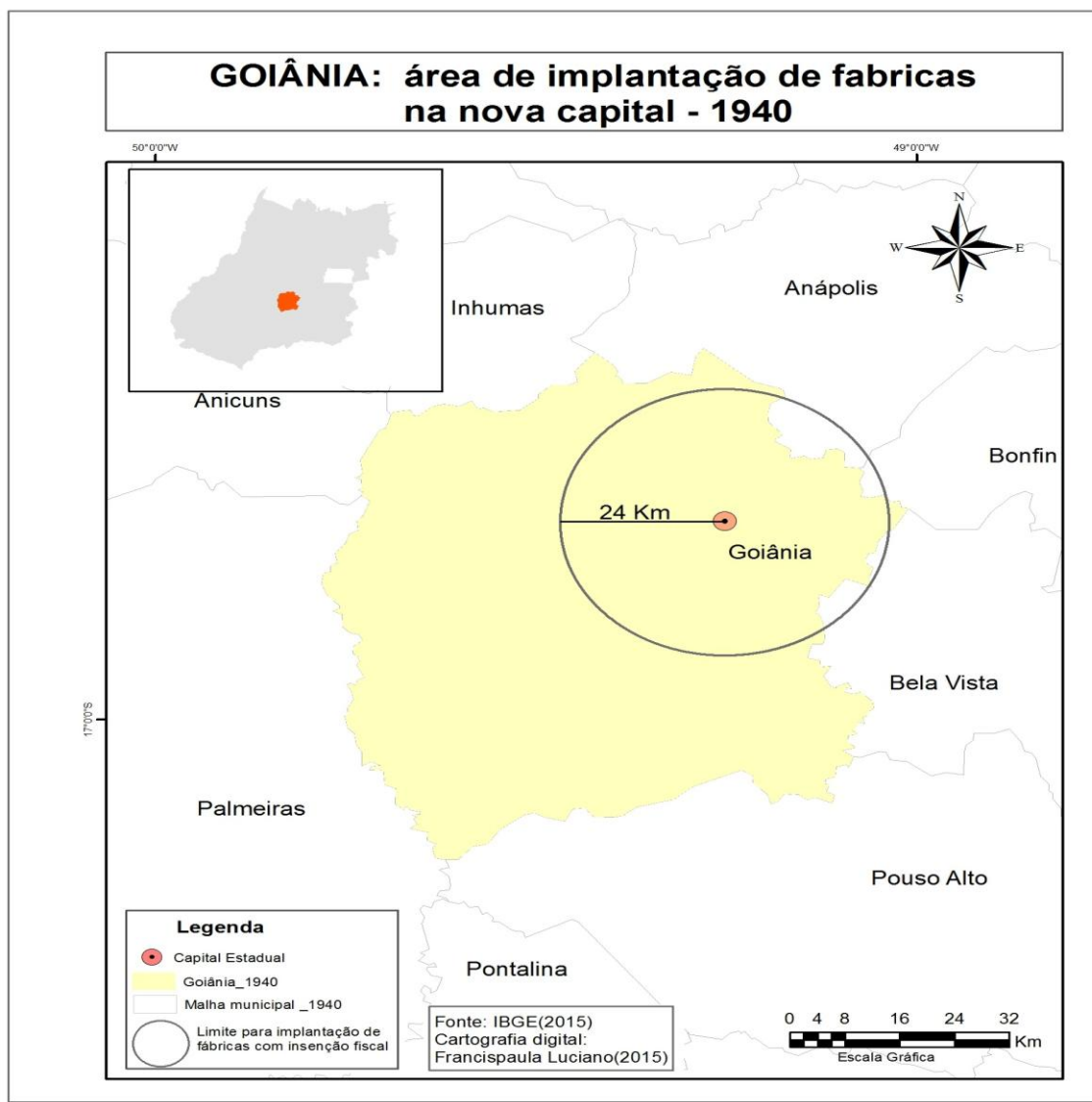
No próximo item deste capítulo trataremos do parcelamento e venda do solo urbano na nova capital tendo em vista que é de grande importância compreender o processo de ocupação para assim perceber como se configurou o déficit habitacional nesta cidade.

2.2 O parcelamento e a venda do solo urbano no processo de consolidação da nova cidade-capital.

No período de construção da nova capital, o governo estadual começou a ofertar lotes de terras para funcionários públicos que aceitassem mudar para a nova cidade. Houve, assim, uma ampliação de seu núcleo urbano. Outra medida adotada pelo governo foi a isenção de impostos, por dois anos, para as empresas que se fixassem em terras goianienses, conforme descreve Chaul (1999):

Para que os investimentos iniciais pudessem progredir, o Governo buscava, cada vez mais, atrair e facilitar as aplicações dos novos aventureiros do planalto. O artigo 1º do Decreto 3.759, de 14 de setembro de 1933 estabelecia: ficam isentos de todos os impostos estaduais e municipais, pelo prazo de dois anos, todas as fábricas, oficinas, serrarias e olarias que se instalarem ou já se acham instaladas dentro de um raio de 24 quilômetros do local escolhido para nele se construir a futura capital do Estado (CHAUL, 1999, p.121).

A oferta de terras livres de impostos provocou o deslocamento de pessoas, principalmente de São Paulo e Minas Gerais, que ocuparam parte dos expressivos vazios presentes na área de influência direta da nova capital, que se encontrava em processo de consolidação no território goiano (conforme mapa 1). Nesta área, migrantes poderiam instalar suas fábricas com benefícios fiscais (CHAUL, 1999).



No curso do processo modernizador do território goiano, outros núcleos urbanos fundados em Goiás, principalmente na região centro-sul do Estado foram se configurando. Goiânia foi edificada nas décadas de 1930 e 1940. Na década de 1940, o estado recebe a Colônia Agrícola Nacional de Goiás e, em 1950, é instalada a Colônia Agrícola Estadual de Rubiataba. Outro fator que contribuiu para o aumento da população no estado de Goiás foi à construção de Brasília, nova capital federal, também na década de 1950. A partir deste movimento urbanizador, a nova capital passa a atrair um contingente expressivo de famílias oriundas do campo e Goiás passa por uma reedificação na sua estrutura demográfica.

Assim, novos núcleos urbanos foram estrategicamente materializados para permitir a penetração dos sistemas dos objetos, oriundos da região Sudeste do Brasil, na qual o processo de modernização caminhava a passos largos (SANTOS, 1993). Como núcleo

privilegiado, a nova capital foi erguida para redefinir as bases produtivas goianas, atendendo às demandas dos agentes hegemônicos.

Em poucas décadas, a nova sede administrativa estadual apresentou um crescimento populacional expressivo, o que pode ser observado nos dados da tabela 4. Tal crescimento exprime a alteração das bases produtivas do estado, que passou por um processo de modernização promotor de um êxodo rural centralizado na capital do estado.

Tabela 4 – População total de Goiás e de Goiânia 1940 – 1980

População de Goiânia e de Goiás 1940 – 1980					
	1940	1950	1960	1970	1980
Goiás	826.414	1.214.921	1.954.862	2.938.677	3.856.602
Goiânia	48.166	53.389	153.505	244.464	717.526

Fonte: RASSI, 1985.

A cidade planejada para 50 mil habitantes possuía, em 1960, mais de 153.505 moradores, somado a população urbana e rural conforme demonstrado na tabela 5. Como consequência da distância entre a cidade idealizada e a cidade produzida, vários problemas sociais emergiram, tais como: saúde, educação, transporte, saneamento, água e esgoto tratado e moradia: foco principal da pesquisa.

Tabela 5 – População rural e urbana de Goiânia 1940 – 1980

População de Goiânia rural e urbana 1940 – 1980					
Goiânia	1940	1950	1960	1970	1980
Rural	29.277	13.056	20.043	10.099	13.844
Urbana	18.889	40.333	133.462	233.474	703.682
Total	48.166	53.389	153.505	244.464	717.526

Fonte: RASSI, 1985.

Como afirma Mello (2014), uma cidade pautada na “razão” passou a demonstrar traços de “loucura” em seu processo de reprodução. A razão encontra repouso nas bases científicas que deveriam sustentá-la. Então como avaliar uma cidade planejada que não ofereceu moradia para seus habitantes?

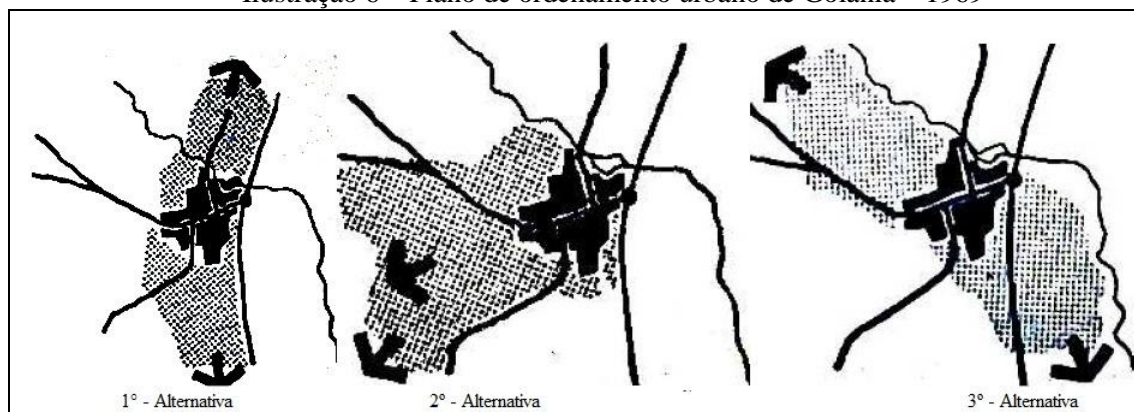
A população de Goiânia cresceu em ritmo acelerado, promovendo, por conseguinte, um expressivo adensamento populacional em seu espaço urbano. Segundo Wilhelm (1969), o crescimento populacional de Goiânia, entre as décadas de 1950 e 1960,

chegou a 12,6% ao ano, aumentando, desta forma, sua participação no quadro urbano do estado de Goiás: 27,2% (WILHEIM, 1969, p. 250).

Em um cenário de crescimento urbano desordenado, foi elaborado, entre 1968 e 1969, o Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia – PDIG. Este plano estabeleceu diretrizes para o ordenamento da malha urbana, por meio da adequação dos usos dos espaços vazios que compunham o limite municipal da capital.

O Plano apresentou três alternativas lineares para a promoção do ordenamento e do desenvolvimento urbanos Goiânia, o que pode ser observado na ilustração 6. O plano foi pensado de acordo com a realidade apresentada na década de 1970, conforme aponta Wilhelm (1969, p. 254).

Ilustração 6 – Plano de ordenamento urbano de Goiânia – 1969



Fonte: WILHEIM, 1969, p.254.

Na primeira alternativa, o Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia propunha um desenvolvimento linear norte-sul, paralelo à BR-153, chegando até Aparecida de Goiânia, até o ano 2000. A segunda alternativa pautou-se em um desenvolvimento contínuo de oeste para sudoeste, à semelhança de um leque aberto que se apoiaria nas vias paralelas à Avenida Anhanguera. A terceira e última alternativa, com vistas a uma disciplina para a expansão urbana, seguiu um curso paralelo ao rio Meio Ponte, em ambos os lados da BR-153.

O primeiro Plano de Desenvolvimento de Goiânia foi aprovado pela Lei nº 4.523, de 31 de dezembro de 1971. Naquele momento, a expansão de Goiânia seguia em ritmo acelerado. Contudo, a expansão da cidade, pós-PDIG, não apresentou correspondência com qualquer das três alternativas nele contidas (WILHEIM, 1969).

No intrincado processo de crescimento de Goiânia, um tema seguiu adquirindo, progressivamente, mais relevância: a questão habitacional. A escassez de moradia, bem como a má qualidade das habitações existentes, comprometiam as perspectivas de desenvolvimento urbano para a cidade. Assim, os debates em torno da moradia popular ganham força em um espaço urbano produzido a partir de uma racionalidade instrumental.

Com o objetivo de oferecer respostas ao crescimento do déficit habitacional, por meio do aumento da oferta de moradias, foi elaborada, no âmbito do PDIG, a Carta Habitacional de Goiânia (1968–1969). A Carta estabelecia critérios para a localização dos empreendimentos habitacionais. Para alcançar os objetivos, convênios foram firmados entre as Companhias de Habitação (COHAB), Caixa Econômica do Estado de Goiás (CAIXEGO), Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Instituto de Orientação das Cooperativas Habitacionais (INOCOOP), entre outros (WILHEIM, 1969).

Buscava-se com este convênio:

A implantação de conjuntos habitacionais com caráter mais humano e localizados de molde a se constituir em grande força polarizadora, induzindo o crescimento e adensamento da cidade, na direção indicada pelo Plano Integrado. Uma política habitacional adequada poderá induzir certas transformações urbanas, contrabalancear os aspectos negativos da especulação imobiliária (retenção especulativa ou comércio indisciplinado de loteamentos) e constituir-se em força atuante de implantação do Plano (WILHEIM, 1969, p. 271).

A elaboração de Carta Habitacional de Goiânia buscou, segundo Wilhelm (1969), integrar a questão habitacional às políticas de desenvolvimento urbano.

O crescimento acelerado de Goiânia, desde a sua inauguração, está relacionado com a migração. Por sua vez, a migração manifesta o desejo de melhores condições de vida por parte dos que se deslocam. A nova capital goiana foi apresentada como um divisor de águas; assim, nada mais natural do que a vontade de participar do processo de produção de um novo estado, marcado por conquistas sociais e econômicas.

Para Rodrigues (2001), um expressivo crescimento populacional conduz, quase sempre, a uma crise habitacional: por falta moradia e por falta de renda. Segundo a autora,

[...] uma das formas da classe trabalhadora resolver seu problema de morar é, como já foi visto, comprando um lote em áreas da periferia pobre e geralmente em loteamentos clandestinos. Como os salários são baixos, só nestes lugares é possível comprar um lote (RODRIGUES, 2001, p. 29).

Isso explica as ocupações irregulares que ocorrem nas cidades brasileiras que passaram por um intenso processo de migração. Em Goiânia a situação de moradia é

semelhante à apresentada por Rodrigues (2001). O cidadão necessita de renda para adquirir uma casa, mas a renda disponível não corresponde ao que é exigido para a aquisição de uma moradia.

Nesta perspectiva, para um expressivo contingente populacional, a má distribuição da renda produz desigualdades sociais que merecem uma maior atenção do poder público, pois “a maioria das políticas sociais são diretamente elaboradas como tentativas de manter uma dada distribuição de renda em um sistema social ou para redistribuição entre grupos sociais que constituem uma sociedade” (HARVEY, 1980).

Nessa linha de raciocínio, a renda pode incluir ou excluir a população do acesso a serviços e equipamentos fundamentais. Em relação às necessidades habitacionais, a pressão por moradia em Goiânia avançou, desde o período de sua construção, promovendo ocupações irregulares e construções clandestinas. Uma das propostas para a habitação social foram os conjuntos habitacionais, tanto no que se referem à oferta de moradia quanto à produção do espaço urbano na cidade. É o que trataremos a seguir

2.3 Os conjuntos habitacionais em Goiânia/Go

A habitação popular entra no Plano de Desenvolvimento com o objetivo de direcionar a expansão urbana. Os conjuntos habitacionais⁵ foram apresentados como meio para resolver, simultaneamente, dois problemas: a expansão urbana desordenada e a questão da moradia, conforme destaca Wilhelm (1969). Cabe ressaltar que os planos assistencialistas desenvolvidos anteriormente, como os da Legião Brasileira de Assistência de Goiânia (LBA), buscaram solucionar questões relacionadas à alimentação e à habitação; porém, não atenderam à demanda existente.

No final da década de 1960, dos domicílios existentes em Goiânia, 30% eram produtos de invasões e construções clandestinas. Diante da crise habitacional instalada em Goiânia, no dia 06 de julho de 1965, por meio da Lei 3.012, foi criada a COHAB – Companhia de Habitação Popular do Município de Goiânia. Em 1967, a Lei 3.788, de 29 de novembro, autorizou o município a capitar recursos junto ao BNH – Banco Nacional de Habitação (WILHEIM, 1969).

A COHAB estava habilitada a construir moradias para a população de baixa renda, nas esferas estadual e municipal. A Companhia iniciou suas atividades com projetos voltados para a população de baixa renda e, em 1973, expandiu suas ações para outros

⁵ Ver anexo B – Legislação que trata dos Conjuntos Habitacionais em Goiânia.

municípios, sendo absorvida pelas estruturas administrativas do estado de Goiás (RASSI, 1985).

Conforme a referida autora (1985), para a escolha das áreas onde seriam construídos os empreendimentos, alguns critérios deveriam ser obedecidos: preço do terreno; topografia; teste de absorção do terreno; viabilidade de atendimento de água, esgoto e energia. O atendimento de cada item elencado era importante, pois os conjuntos habitacionais deveriam ser entregues com toda a infraestrutura básica.

Entre as décadas de 1960 e 1980, foram construídos vários conjuntos habitacionais em Goiânia, no âmbito das ações da Companhia de Habitação (COHAB) e pelos Institutos de Orientação das Cooperativas Habitacionais (INOCOOP). O objetivo foi o de atender à demanda por moradia na capital, conforme se observa na tabela 6, que exhibe os empreendimentos construídos neste período. Como fator diferenciador, a COOHAB atendeu a população com renda de até três salários mínimos e a INOCOOP construiu habitações para a população com renda de três a seis salários mínimos (RASSI, 1985).

Tabela 6 – Conjuntos habitacionais construídos em Goiânia entre as décadas de 1960 – 1980

CONJUNTOS HABITACIONAIS DA COHAB E INOCOOP					
COHAB GOIÂNIA – até 3 SM			INOCOOP_DF – 3 a 6 SM		
Conjuntos	Nº Casas	Conclusão (ano)	Conjuntos	Nº Casas	Conclusão (ano)
Vila Redenção	1.421	1967	Morada Nova	756	1982
Vila União	1.174	1969	Vila Itatiaia	370	1982
Vila Alvorada I e II	412	1969/1977	Conj. Fabiana	410	1979
Vila Canãa	580	1970	Parque das Laranjeiras	192	1979
Vila Novo Horizonte I e II	2.310	1974/1975	Aruanã II e III	591	1981
Vila Itatiaia I	750	1977	Cidade Jardim	250	1977
Conj. Anhanguera	144	1978	Vila Bela	253	1978
Conj. Riviera	975	1979	Aruanã I	569	1980
Conj. Vera Cruz	1.111	1981	Quinta da Boa Vista	400	1981
Vila Itatiaia II	338	1982	Quinta da Boa Vista	80	1980
Conj. Vera Cruz	216	1982	Cachoeira Dourada	300	1975
Total de UH	9.431		Total de UH	4.171	
Total de UH em Goiânia neste período			13.602		

Fonte: RASSI, 1985. Adaptação: Francispaula Luciano (2015).

A tabela 6 apresenta os vários conjuntos habitacionais construídos em Goiânia entre as décadas de 1960 a 1980. Os conjuntos produzidos pelas COHAB estavam destinados às famílias que possuía renda de até três salários mínimos, ou seja, a população de baixa renda. Já as construídas pela os INOCOOP foram direcionadas as famílias com rendimento um pouco maior.

Alguns bairros de Goiânia surgiram a partir da construção de conjuntos habitacionais, como foram os casos da Vila Redenção (1967) e da Vila União (1969). No final da década de 1970, o Parque das Laranjeiras seguiu o curso de formação de novos bairros via construção de conjuntos habitacionais. Ele construído em 1978, como modelo para novos empreendimentos habitacionais no âmbito do BNH: ele contemplaria toda infraestrutura urbana necessária para a qualidade de vida de seus moradores, segundo folheto de apresentação do conjunto.

Alguns critérios foram estabelecidos para a aprovação de um conjunto habitacional, esses critérios estão dispostos no roteiro⁶ para a elaboração do Conjunto Habitacional Parque das Laranjeiras tornou-se referência para outros empreendimentos. Entre os critérios presentes no documento, destacam-se os que tratam das limitações que incidem sobre o conjunto:

As edificações do “conjunto” só poderão se desenvolver dentro das áreas delimitadas e descritas em memorial de acordo com suas destinações. As demais áreas: faixas de áreas verdes ao longo das avenidas, faixas de 50m ao longo do córrego Barreiro e outras que caracterizam o loteamento não poderão em hipótese alguma ser ocupadas por construções (GOIÂNIA, 1976).

O roteiro indica a preocupação em coibir construções em lugares impróprios. No entanto, esses empreendimentos estavam sempre muito distantes da área central da cidade, promovendo o processo de segregação e a consequente valorização do solo nas faixas intermediárias, atendendo aos interesses do capital especulativo. Naquele momento, as habitações populares estavam próximas do limite municipal⁷ e distantes de equipamentos e serviços públicos. Esses conjuntos foram distribuídos no território municipal de forma

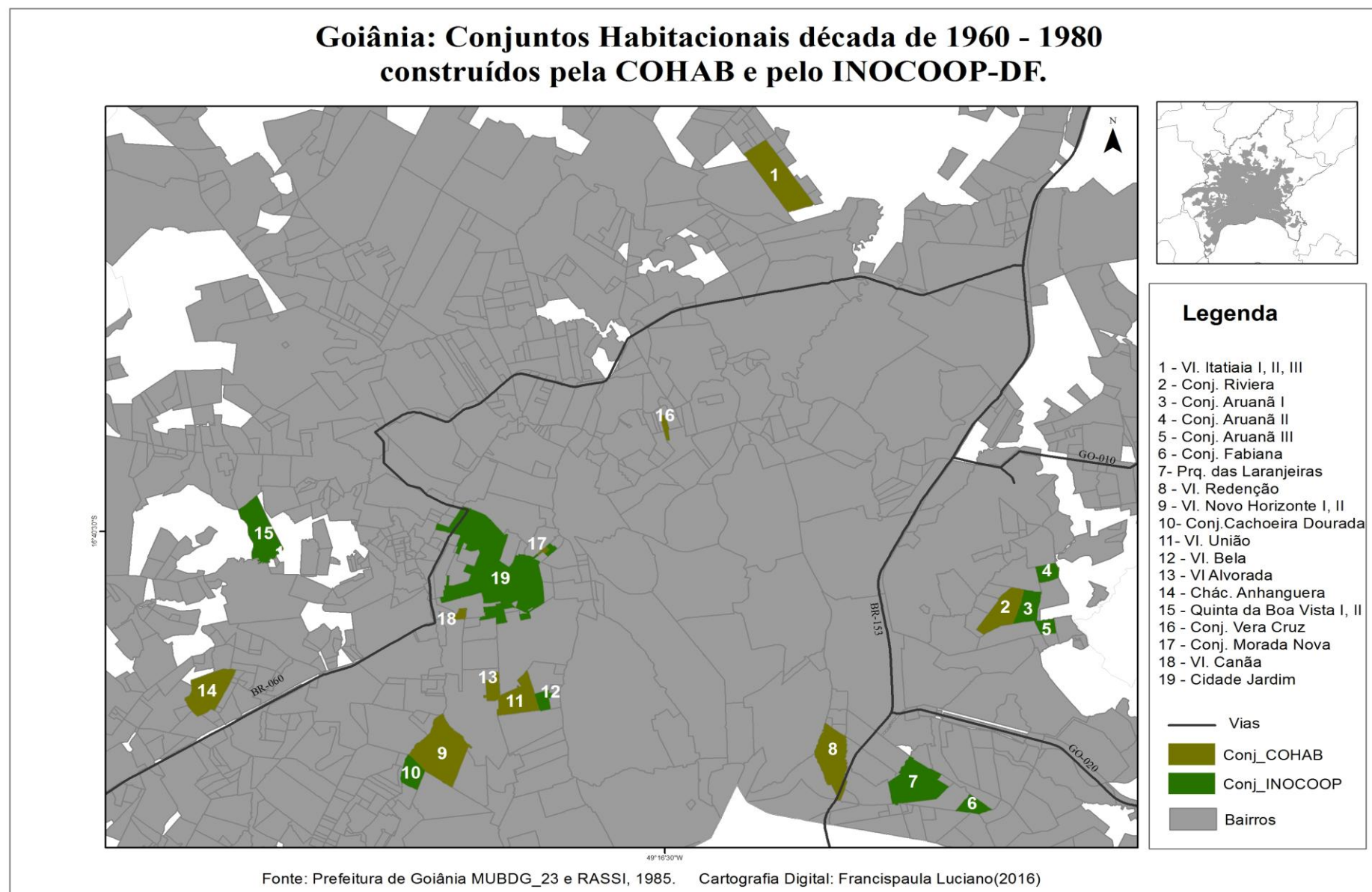
⁶ O roteiro está contido no memorial descritivo do conjunto Parque das Laranjeiras, emitido em 1976, disponível nos arquivos da Divisão de Topografia e Cartografia da Secretária Municipal de Planejamento e Habitação da Prefeitura de Goiânia.

⁷ Na atualidade, muitos empreendimentos encontram-se bem situados no contexto urbano devido à nova expansão do perímetro urbano da cidade, conforme o Plano Diretor de 2007.

dispersa, o que provocou uma ocupação desordenada nos espaços vazios deixados entre os conjuntos e a área central do município.

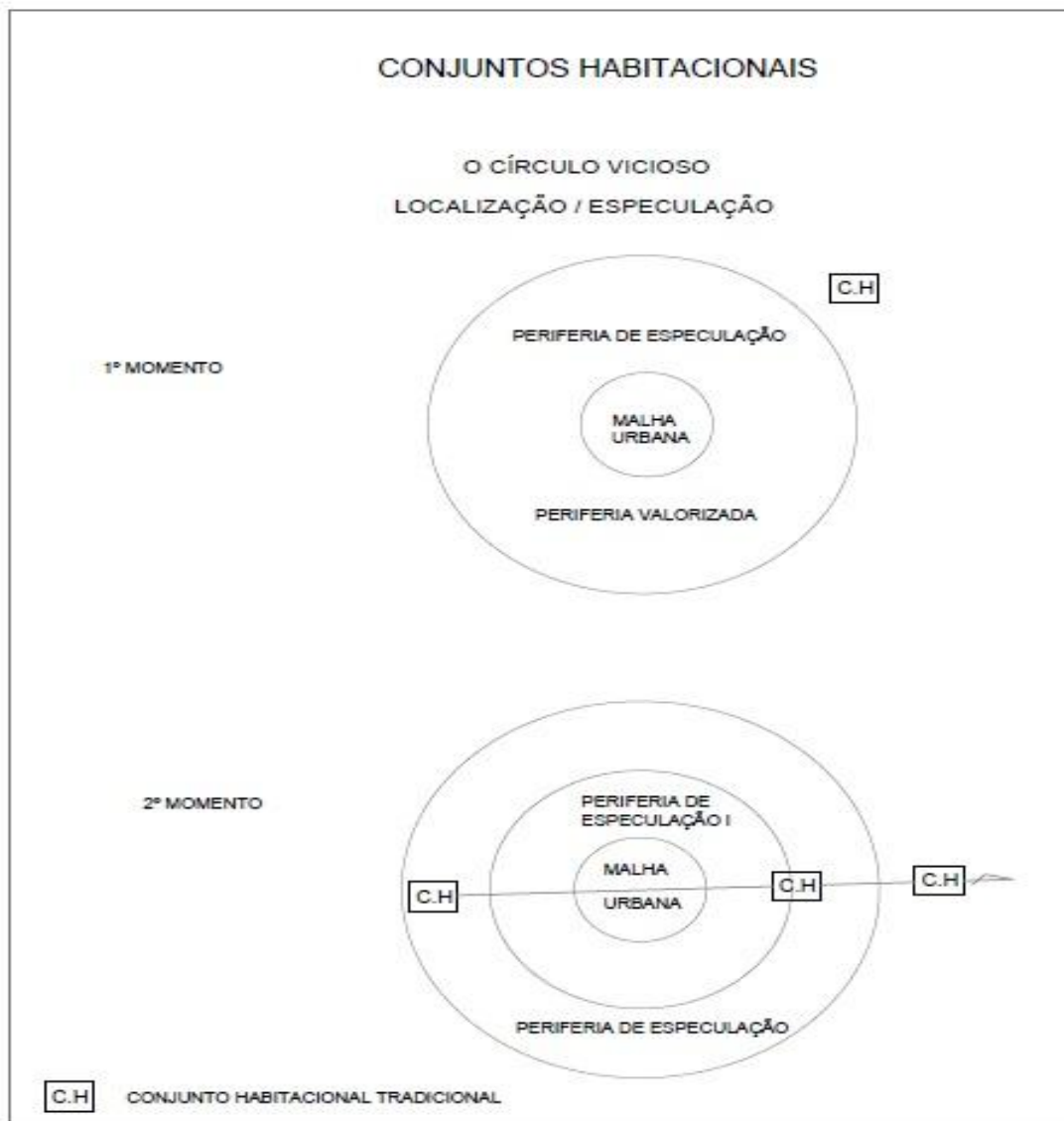
Os impedimentos legais não foram suficientes para conter as ocupações desordenadas que aconteciam no território, o que pode ser observado no mapa 2. Essas ocupações levaram à criação de uma Lei Municipal para regular a implantação de conjuntos habitacionais em Goiânia: a Lei nº 5.726, de dezembro de 1980. A Lei buscou organizar a expansão dos conjuntos habitacionais na nova capital estadual, tendo em vista que os conjuntos implantados de 1968 até 1982 apresentavam as características supracitadas.

Mapa 2 – Conjuntos habitacionais de 1968 – 1982 das COHAB e INOCOOP–DF em Goiânia



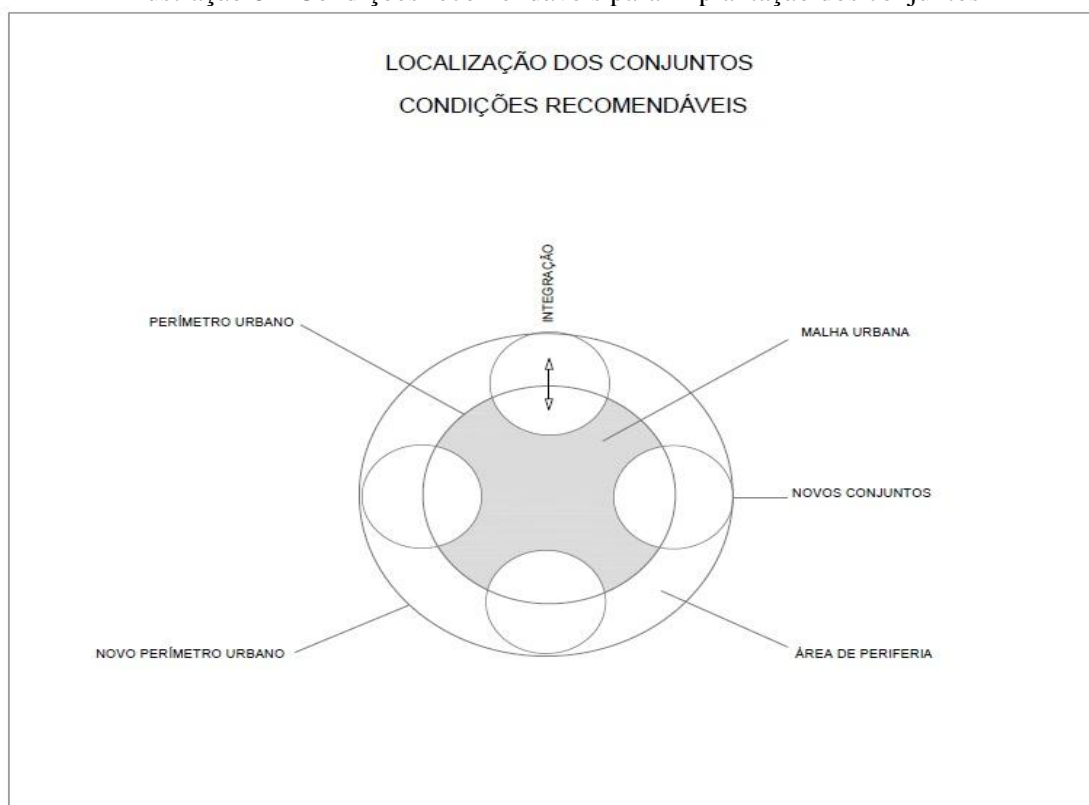
Através do Instituto de Planejamento Municipal (IPLAM) foi desenvolvido em 1981 um estudo para definir áreas de implantação dos conjuntos habitacionais. O relatório indicou áreas para a construção de empreendimentos vinculados ao BNH, considerando as normas reguladoras do uso do solo da cidade (GOIÂNIA, 1981). Constatam-se, a partir da ilustração 7, os locais onde foram implantados os conjuntos e, na ilustração 8, qual era a proposta de novas implantações.

Ilustração 7 – Área de estudo para implantação de conjuntos habitacionais



Fonte: Acervo Biblioteca SEPLANH. Estudos para implantação de conjuntos habitacionais (1981).

Ilustração 8 – Condições recomendáveis para implantação dos conjuntos



Fonte: Acervo Biblioteca SEPLANH. Estudos para implantação de conjuntos habitacionais (1981).

A ilustração 7 apresenta a espacialização dos conjuntos habitacionais já implantados até a década de 1981, indicando os espaços vazios entre eles e a área central da cidade. A ilustração 8 demonstra a proposta para a implantação de novos empreendimentos, caracterizados por uma maior proximidade da malha urbana da cidade, o que combateria os processos de especulação que vigorava naquele momento. A integração da malha urbana com a área periférica era uma proposta para o desenvolvimento urbano da cidade, por meio da implantação dos conjuntos habitacionais (GOIÂNIA, 1981).

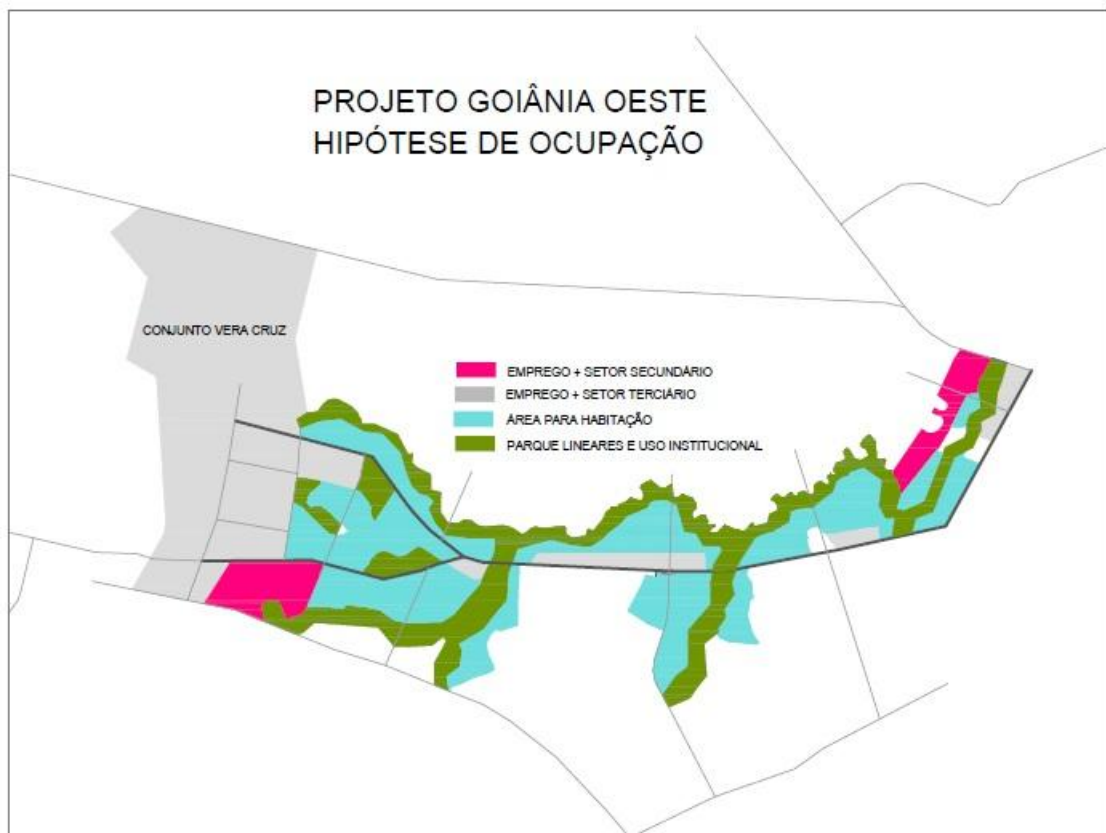
Outra proposta desenvolvida pelo IPLAM para os conjuntos habitacionais foi o Projeto Goiânia-Oeste, de dezembro 1981. A proposta pautou-se na criação de um eixo, no qual seriam implantados empreendimentos habitacionais. O referido eixo seria definido pela Avenida Anhanguera até o Conjunto Vera Cruz. O projeto buscou atender às diretrizes gerais do Planejamento Municipal, compatibilizando-se com os objetivos e as metas das esferas estadual e federal. O intuito era preencher os vazios urbanos formados a partir da construção do Conjunto Vera Cruz (GOIÂNIA, 1981). Conforme representado nas ilustrações 9 e 10

Ilustração 9 – Projeto Goiânia Oeste em relação à área urbana da cidade



Fonte: Acervo Biblioteca SEPLANH. Projeto Goiânia Oeste (1980).

Ilustração 10 – Projeto Goiânia Oeste, hipótese de ocupação



Fonte: Acervo Biblioteca SEPLANH. Projeto Goiânia Oeste (1980).

Os estudos de implantação dos conjuntos bem com o projeto Goiânia oeste realizados pelo IPLAM visavam sistematizar a espacialização dos conjuntos habitacionais, distribuindo-os de maneira mais adequada no território municipal. Apesar de os critérios para a condução dos estudos revelarem uma aproximação com as demandas apresentadas, não é possível identificar nítidas influências das propostas oficiais na condução dos projetos que as sucederam (IPLAM, 1981)⁸.

É importante destacar que em momentos específicos houve a preocupação do poder público municipal em diminuir os vazios urbanos produzidos ao longo dos anos: é o que fica claro na proposta do Projeto Goiânia-Oeste.

O projeto, apesar de apresentar de forma detalhada uma proposta de implantação e de desenvolvimentos dos conjuntos habitacionais nos espaços vazios produzidos ao longo da ocupação do solo urbano de Goiânia, pouco contribuiu para o ordenamento urbano da cidade. O movimento segregador/periférico consolidou a construção de conjuntos nas bordas do município, promovendo processos de conurbação. Assim, um processo de metropolização centrado na capital estadual foi adquirindo densidade.

Na verdade, pode-se afirmar que a associação estabelecida entre o crescimento populacional e a criação de bairros afastados do núcleo central foi uma estratégia utilizada pelo capital especulativo. Uma expansão urbana marcada pelo desregramento possibilita uma reprodução do capital ampliada por meio de ações especulativas.

Sarno (2008) destaca que este cenário estabelece as condições necessárias para o surgimento de aglomerados urbanos e regiões metropolitanas, principalmente em realidades em que a migração alimenta sistematicamente um crescimento urbano expressivo no qual cidadãos são atraídos para uma cidade, mas acabam fixando residência em bairros localizados em limites municipais marcados pela conurbação. Carlos (2011) evidencia algumas características presentes em realidades metropolitanas com esta natureza:

O centro da metrópole, o centro de negócios, produz diariamente um grande “vai e vem” de pessoas apressadas. Multidão amorfa. O mundo urbano não é homogêneo: há uma multiplicidade de atos, modos de vida, de relações. Há também as diferenças entre cidades (CARLOS, 2011, p.20).

O aumento da população urbana e o surgimento de bairros afastados do núcleo central de Goiânia – próximos e mesmo no interior de municípios limítrofes com a capital –

⁸ IPLAM – Instituto de Planejamento Municipal de Goiânia. O instituto deixou de existir em 1998, passando a ser SEPLAN – Secretaria Municipal de Planejamento. Outras modificações aconteceram, em que a secretaria passou a ser SENDUS – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Sustentável. Atualmente é SEPLANH – Secretária Municipal de Planejamento e Habitação.

conduziu, na década de 1980, à criação do primeiro Aglomerado Urbano de Goiânia (AGLURB), conforme Lei nº 8956, de 27 de novembro de 1980, composto por dez municípios: Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Goianápolis, Goiânia, Goianira, Guapó, Leopoldo de Bulhões, Nerópolis e Trindade.

No final da década de 1990, o Aglomerado Urbano foi sucedido pela Região Metropolitana de Goiânia (RMG). A RMG foi institucionalizada em 1999, pela Lei Complementar nº 27, de 30 de dezembro de 1999. Em sua primeira configuração, a RMG foi composta por onze (11) municípios: Abadia de Goiás, Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Goianápolis, Goiânia, Goianira, Hidrolândia, Nerópolis, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo e Trindade.

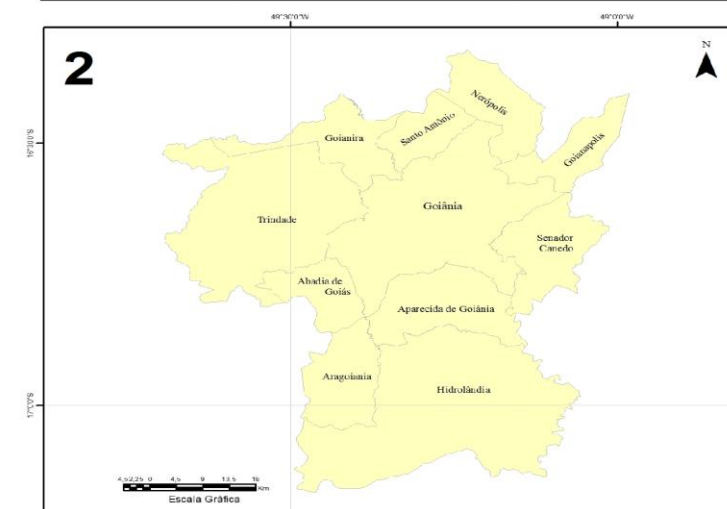
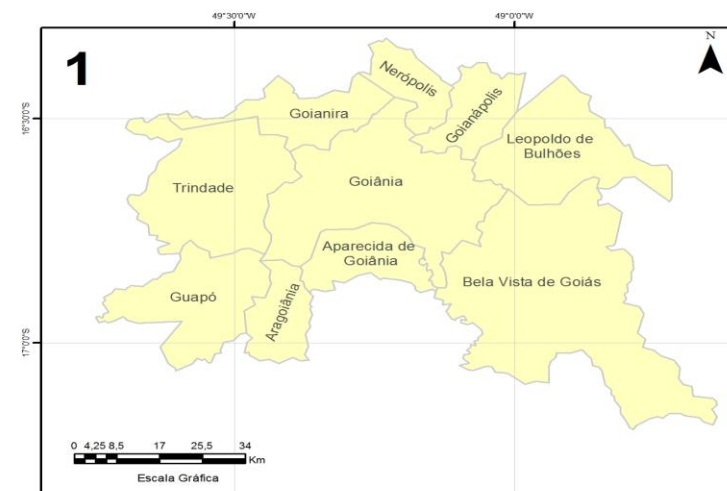
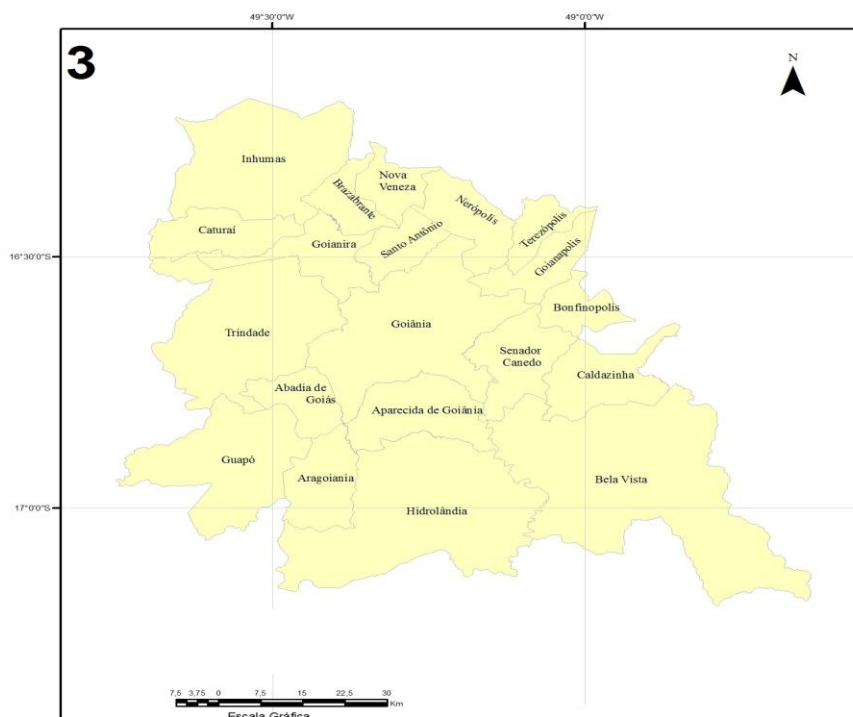
Segundo o IBGE (2000), a RM de Goiânia concentrava 85% da população total de Goiás; deste quantitativo, 22% estão em Goiânia, seguidos por Aparecida de Goiânia, com 7%, e Senador Canedo, com 1%. Contudo, a média do crescimento populacional dos municípios da RMG foi maior que o da capital. Os municípios que mais se destacaram foram Senador Canedo, com taxa de 9,3%, Aparecida de Goiânia apresentando 7,3%, e Trindade, com crescimento de 4,7%.

A configuração atual da RMG foi definida pela Lei Complementar Estadual nº 78, de março de 2010. A RMG passou a ser constituída por vinte (20) municípios: Abadia de Goiás; Aparecida de Goiânia; Aragoiânia; Bela Vista de Goiás; Bonfinópolis; Brazabrantes; Caldazinha; Caturai; Goiânia; Goianápolis; Goianira; Guapó; Hidrolândia; Inhumas; Nerópolis; Nova Veneza; Santo Antônio; Senador Canedo; Teresópolis e Trindade. Os municípios do aglomerado urbano de 1980 e das RM estão destacados no mapa 3.

Mapa 3 – Goiânia/GO e região metropolitana

GOIÂNIA E REGIÕES METROPOLITANA

- 1 - AGLOMERADO URBANO 1980**
2 - RMG 1999
3 - RMG ATUAL



De acordo com o Censo 2010, a Região Metropolitana de Goiânia apresenta uma população de 2.173.141 habitantes, distribuída de forma desigual entre as cidades que a compõem. Goiânia apresenta a maior população, com um total de 1.301,892 habitantes. Em segundo lugar, tem-se Aparecida de Goiânia, com 455.735 habitantes; seguida por Trindade, com 104.488 habitantes, e Senador Canedo, com 84.443 habitantes.

A estimativa do IBGE para o ano de 2015 indicou que a RMG atingiu a casa dos 2.413.138 habitantes. Goiânia aparece com a maior população, 1.430,697 habitantes; já Aparecida de Goiânia alcançou um contingente de 521.910 habitantes; Trindade, 117.454 habitantes, e Senador Canedo, 100.367 habitantes (IBGE, 2015). Os dados apresentados da população da RMG, correspondentes às pesquisas de 2010 e 2015, podem ser observados na tabela 7 que segue:

Tabela 7 – População total da RMG de 2010 e 2015 (estimativa)

População total da RMG – 2010 e 2015		
Municípios	2010	2015 (estimativa)
Abadia de Goiás	6.876	7.897
Aparecida de Goiânia	455.657	521.910
Aragoiânia	8.365	9.444
Bela Vista de Goiás	24.554	27.628
Bonfinópolis	7.536	8.694
Brazabrante	3.232	3.526
Caldazinha	3.325	3.624
Caturai	4.686	4.977
Goianápolis	10.695	11.024
Goiânia	1.302.001	1.430.697
Goianira	34.060	39.484
Guapó	13.976	14.441
Hidrolândia	17.398	19.761
Inhumas	48.246	51.543
Nerópolis	24.210	27.341
Nova Veneza	8.129	9.105
Santo Antônio de Goiás	4.703	5.527
Senador Canedo	84.443	100.367
Terezópolis	6.561	7.389
Trindade	104.488	117.454
Total da RMG	2.173.141	2.413.139

Fonte: IBGE, censo 2010 e estimativa 2015.

O crescimento populacional seguiu aumentando a demanda por moradia. A demanda coletiva alimentou a organização de movimentos sociais urbanos voltados para a conquista da casa própria. O Governo passou a ser pressionado pela população que exigiu políticas públicas voltadas para a questão da habitação popular.

Segundo os dados apresentados percebe-se que com o aumento da população metropolitana percebe-se que existe desta uma necessidade habitacional ainda maior, e não somente na capital, mas também nas cidades do entorno. Apesar disso buscamos destacar no próximo capítulo as repercussões do déficit habitacional somente na capital tendo em vista que ela apresenta maior crescimento populacional que os outros municípios da RMG.

3 REPERCUSSÕES TERRITORIAIS DO DÉFICIT HABITACIONAL NA CIDADE DE GOIÂNIA: DOS MOVIMENTOS SOCIAIS ÀS AÇÕES INSTITUCIONAIS

Os movimentos sociais urbanos (MSUs) estão inseridos no processo de produção da cidade. Entre um amplo cenário de reivindicações, destacam-se os movimentos articulados em torno das demandas por habitação de interesse social. Carlos (2011, p.87) afirma que “os movimentos sociais nascem da consciência das condições de vida das diversas classes”. É assim que o indivíduo se percebe como participante da vida na cidade, bem como membro do processo de transformação das realidades urbanas.

Os movimentos sociais urbanos promoveram a transformação do espaço numa perspectiva coletiva. Estes grupos lutam por direitos sociais, como a conquista de “condições dignas de moradia e acessibilidade urbana por meio da luta pela reforma urbana” (SOUZA JUNIOR, 2011, p.151). Desta forma, os movimentos sociais urbanos são,

[...] aqueles que, embora estando organizados em torno de questões diretamente vinculados ao espaço urbano como habitação e regularização fundiária, não agem somente na escala do bairro, de uma rua ou de uma favela, mas buscam agir em escalas mais amplas, na cidade, no país, às vezes, construindo até conexões internacionais (SOUZA JUNIOR, 2011, p. 161).

Conforme a afirmação do autor supracitado (2011), os movimentos sociais estão presentes em distintas escalas. É importante compreender o sentido desses movimentos uma vez que a luta não é somente por moradia, mas por qualidade de vida na cidade, para ele:

Os movimentos de luta por moradia, por exemplo, entendem o termo moradia em seu sentido amplo: condições de habitação. Eles expressam suas ações como pessoas que lutam pela conquista da moradia digna. Ao produzir o território passam a lutar pela conquista dos seus direitos sociais (infraestrutura, equipamentos urbanos, ou seja, justiça social e qualidade de vida) (SOUZA JUNIOR, 2011, p.162).

A presente pesquisa privilegiou os movimentos sociais urbanos ocorridos em Goiânia a partir da luta por moradia. O próximo tópico destaca aspectos e eventos que marcam a história destes movimentos na atual capital do estado de Goiás.

3.1 Movimentos sociais no espaço urbano de Goiânia/GO.

Como discutido no capítulo anterior, a pressão por moradia exercida no final da década de 1970 e início da década de 1980 promoveu a construção de conjuntos

habitacionais⁹ em Goiânia. Contudo, as unidades habitacionais não foram suficientes para atender à demanda por moradia existente na cidade. Como o déficit habitacional continuou em expansão, iniciativas populares foram organizadas com o intuito de ocupar vazios urbanos presente na cidade-capital.

É importante ressaltar que esses vazios ocupados foram produzidos no interior movimento de construção dos conjuntos habitacionais. Isto porque, como evidenciado, muitos conjuntos foram edificados distantes do centro da cidade. Neste cenário, os vazios produzidos pelas ações dos agentes oficiais tornaram-se alvos de severas disputas: de um lado, a população não atendida pelos programas habitacionais, de outro, os especuladores amparados pelas estruturas do estado. Conforme descreve Maricato (1997):

Como expressão de luta de classe, o Estado pode intervir em diversos sentidos, favorecendo ou prejudicando determinados interesses. Tudo vai depender da correlação de forças presentes na sociedade. O avanço da luta sindical e popular pode acarretar o surgimento de conflitos entre setores do capital (MARICATO, 1997, p. 45).

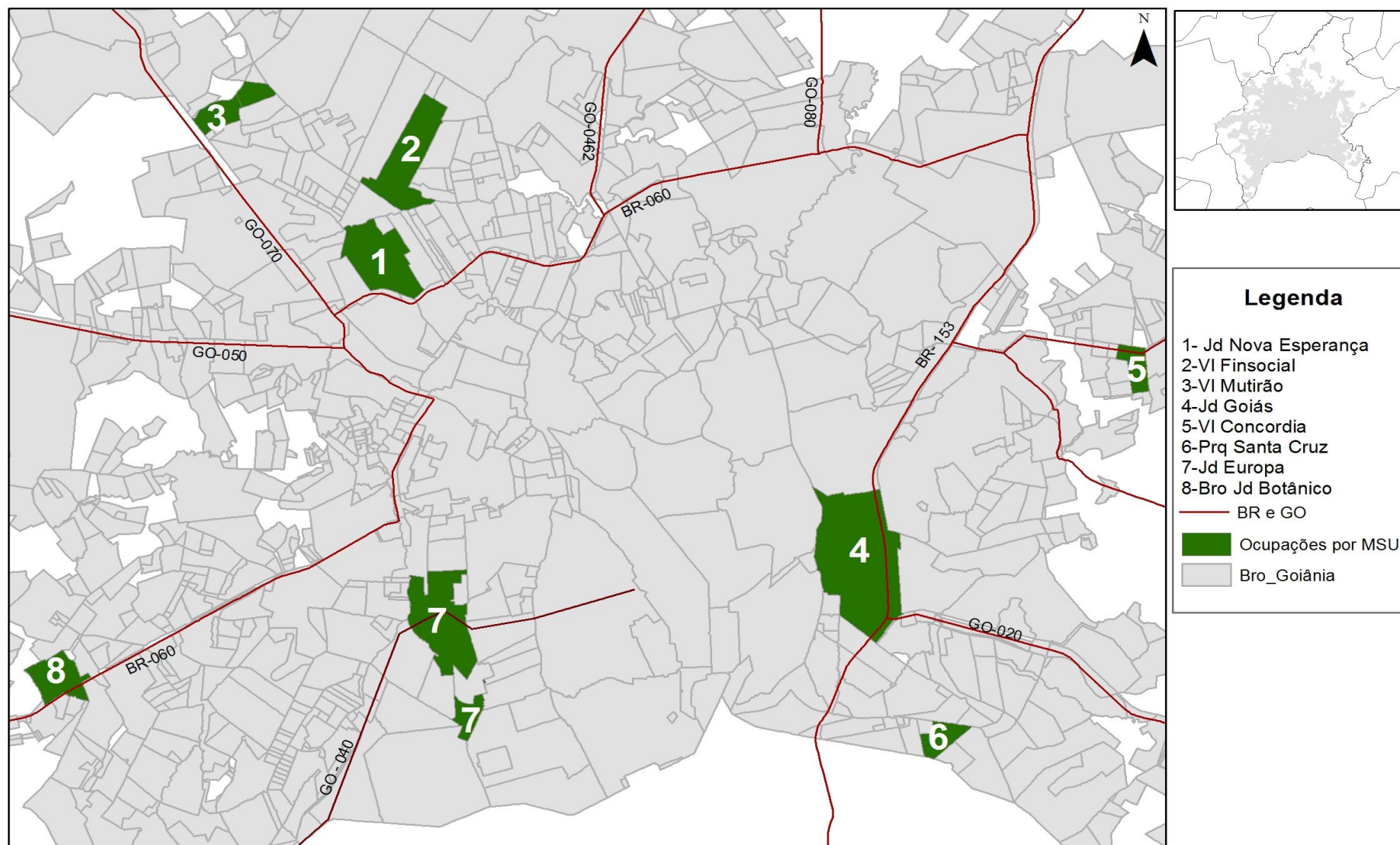
Ao considerar as lutas populares por moradia em Goiânia, é possível destacar as ocupações organizadas na transição da década de 1970 para a década de 1980, que produziram o Jardim Nova Esperança (1979); Fazenda Caverinha (1982), atual Vila Finsocial; Parque Santa Cruz (1981/1982) e o Jardim Botânico (1981/82/83) (BERALDO, 1985) conforme podemos observar no mapa 4.

Muitas ocupações foram reprimidas de forma violenta, como no caso do Jardim Nova Esperança. Para enfrentar a resistência popular, o governo determinou que máquinas derrubassem os “barracos” construídos. Na ocasião, uma criança morreu soterrada, por toda essa tragédia produzida as forças repressoras desistiram da desocupação (BERALDO, 1985).

⁹ Como demonstrado nos itens anteriores desta pesquisa, no capítulo 2.

Mapa 4 – Localização das ocupações ocorridas no final 1970 e início de 1980 pelos movimentos sociais urbanos

GOIÂNIA: LOCALIZAÇÃO DAS OCUPAÇÕES OCORRIDAS FINAL 1970 E INICO DE 1980 POR MSU.



Fonte: Prefeitura de Goiânia MUBDG-23 Cartografia Digital: Francispaula Luciano(2016)

O mesmo tom repressor se fez presente na Fazenda Caverinha, no Parque Santa Cruz, no Jardim Botânico, na Vila Concórdia, no Jardim Europa, no Jardim Goiás, entre outros(ver mapa 4). Nos anos de 1970, existiam aproximadamente 27 mil posseiros urbanos na periferia de Goiânia; em 1983, este contingente se aproximou da casa dos 200 mil. Este foi o contexto em que a Vila Mutirão foi construída, em 1983 (BERALDO, 1985).

Criada em 1983, a Vila revela um problema enfrentado pela população de baixa renda, a questão da localização dos empreendimentos habitacional. Ela está situada a 14 km do centro de Goiânia, bem distante de qualquer serviço e equipamento público. A ilustração 11 demonstra a localização da Vila Mutirão. Cabe destacar que grande parte dos moradores não dispunha de renda para pagar o transporte até a cidade: 46% dos moradores viviam com menos de um salário mínimo (MARICATO E MORAES, 1986).

Ilustração 11 – Localização da Vila Mutirão



Fonte: Goiânia. Ortofoto_1992, MUBDG_V18, 2004.

Além disso, as casas apresentavam problemas derivados da má qualidade das edificações, conforme destaca Beraldo (1985):

Logo depois de construção, em uma das primeiras chuvas que caiu sobre Goiânia, os meios de informação disseram que foram levados 20 telhados de casas da “Vila Mutirão”; por outro lado, pelo depoimento de um encarregado de obras da Comurg e de moradores da própria vila, dão como dados que 300 casas ficaram sem telhado devido à ventania, advindo deste fato um curioso apelido que os próprios moradores colocaram no conjunto, que é “E O VENTO LEVOU” (BERALDO, 1985, p. 4).

Outros os problemas enfrentados pelos moradores da Vila Mutirão, no que diz respeito à qualidade das moradias como no que tange à ausência de saneamento básico, infraestrutura, serviços e equipamento público. Foi então que eles se organizaram em prol da melhoria da qualidade de vida no bairro (BERALDO, 1985)

Outra ação popular que merece destaque, foi a invasão de uma área particular no Parque Oeste Industrial, em 2005. Sua desocupação chamou a atenção da mídia, devido à repressão violenta praticada pelas forças oficiais. As famílias retiradas do Parque Oeste Industrial foram deslocadas para o Real Conquista, representado no mapa 5. O residencial foi produzido a partir de uma parceria do Município de Goiânia com os governos Estadual e Federal (PEHIS/GO).

Quase dez anos após a construção do conjunto habitacional Real Conquista, é possível encontrar material usado na produção das casas, conforme se denota da ilustração 12.

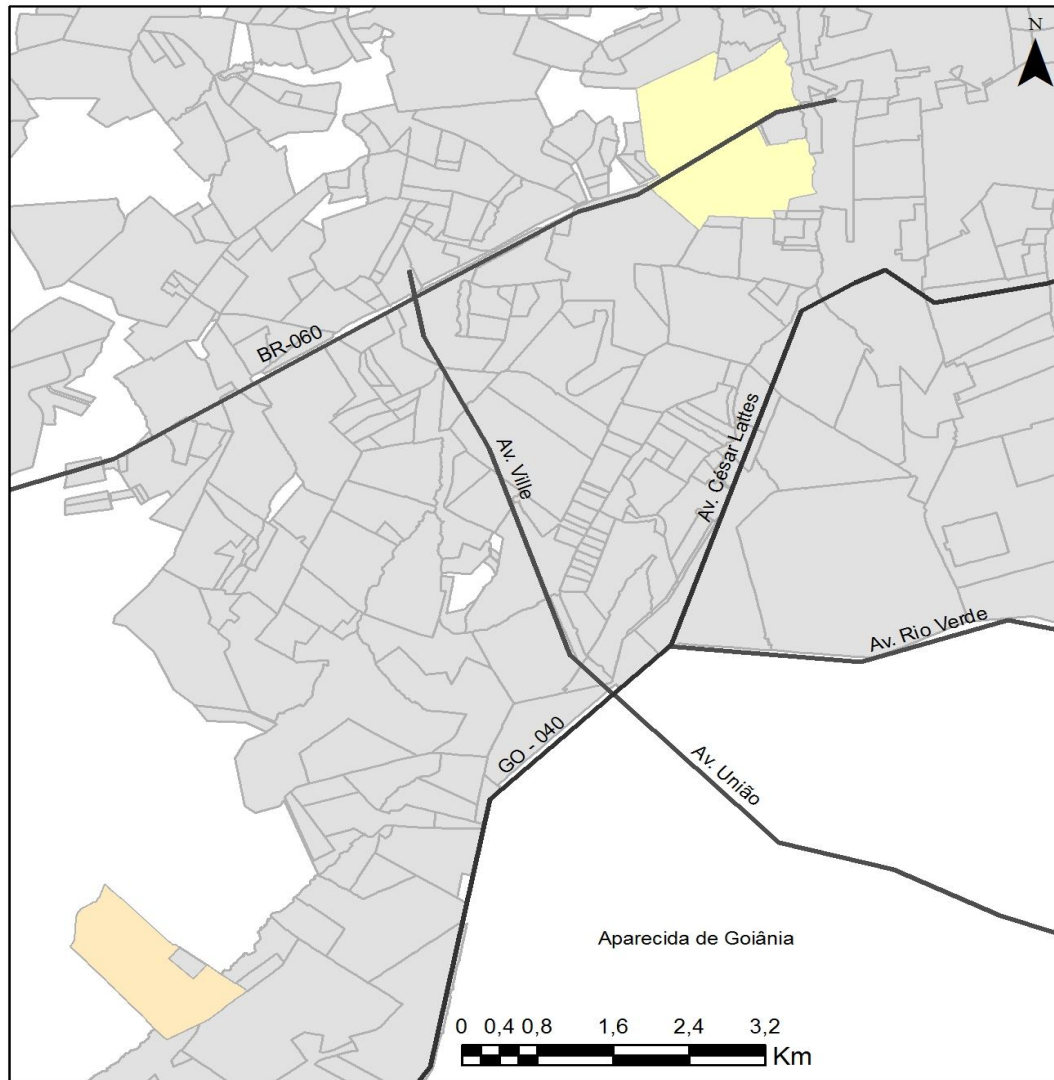
Ilustração 12 – Placas que deram origem às casas do residencial Real Conquista



Fonte: imagem da autora (2016).

Mapa 5 – Goiânia/GO: Localização do Real Conquista e do Parque Oeste Industrial

GOIÂNIA: LOCALIZAÇÃO DO REAL CONQUISTA E DO PARQUE OESTE INDUSTRIAL



FOTOS REAL CONQUISTA



RMTC 326 terminal Garavelo



Condições das moradias



Res. Real Conquista



Escola Municipal Renascer



Centro de saúde da Família

Legenda

- Prq Oeste Industrial
- Res. Real Conquista
- Bro_Goiânia
- Vias de acesso

Fonte: Prefeitura de Goiânia MUBDG-23 Cartografia Digital: Francispaula Luciano(2016) Fotos da autora(2016)

Em Goiânia, movimentos sociais repercutem a demanda por habitação de interesse social. Como exemplo, citam-se o Movimento de Luta pela Casa Própria (MLCP) e o Movimento Metropolitano por Moradia Popular (MMPGO), bem como as Associações Habitacionais Vida Nova, Morar Bem, Força Leste, entre outras.

A complexidade do tema provocou uma série de impasses ao longo do processo de produção e reprodução do espaço urbano de Goiânia. Isto porque a moradia é, simultaneamente, uma demanda social fundamental e um filão do mercado que viabiliza a reprodução do capital. Os programas institucionais desenvolvidos para atender à necessidade habitacional da população, a partir dos anos 1990, serão destacados no próximo tópico.

3.2 Os programas habitacionais implementados na metrópole goianiense a partir dos anos de 1990.

A reprodução de cenários deficitários em Goiânia promoveu ao longo da década de 1990 e início dos anos 2000 o lançamento de programas habitacionais de interesse social. É possível destacar alguns desses programas desenvolvidos pelo município, em parceria com o Governo Federal, Caixa Econômica Federal, Banco Interamericano de Desenvolvimento e o governo Estadual (ver tabela 8).

Tabela 8 – Programas habitacionais implementados em Goiânia

Programas habitacionais Implementados em Goiânia a partir da década de 1990			
Programas	Ano	Proposta	Recursos
Pró-Moradia – Jardim Goiás.	1997	80 apart.	FGTS e Tesouro Municipal
Pró-Moradia – Cidade Legal	1997	480 apart.	FGTS e Tesouro Municipal
Habitar Brasil – OGU	1998	732 casas	Ministério das Cidades e Tesouro Municipal
Morar Melhor – OGU	2000	11 casas	Ministério das Cidades Tesouro Municipal
Habitar Brasil – BID Projeto Dom Fernando	2001	236 casas	BID e Tesouro Municipal
Construindo com você Setor Estrela D’Alva	-	74 casas	Tesouro Municipal e Governo do Estado
Construindo com você	-	270 alicerces	Tesouro Municipal e Governo do Estado
Morar Legal (Regularização fundiária)	-	8.500 imóveis	Tesouro Municipal
Habitar Brasil – BID (Projeto Habitar Cerrado)	-	434 casas	BID e Tesouro Municipal

Fonte: Prefeitura de Goiânia, Cartilha Programas Habitacionais, 2003.

A partir dos anos 2000, entram em cena novos programas no contexto habitacional de Goiânia: o Programa Crédito Solidário (2005), ligado ao Fundo de Desenvolvimento Social, e o Programa Minha Casa, Minha Vida (2009), ligados ao Programa de Aceleração do Crescimento (2007). Os dois programas promoveram a construção de novas unidades habitacionais para a população de baixa renda, entre outras ações voltadas para a qualidade das moradias (ver tabela 9).

Tabela 9 – Programa Crédito Solidário e Programa Minha Casa, Minha Vida
Programa Crédito Solidário e Programa Minha Casa, Minha Vida

Crédito Solidário 2005 – 2011	UH	MCMV a partir de 2009	UH
Lírios dos Campos	150	Residencial Buena Vista I e III	1.405
Residencial Vida Nova	50	Condomínio Jardim Botânico I	74
Loteamento Parque Eldorado Oeste	137	Condomínio Jardim Botânico II	75
Lírios dos Campos II	137	Condomínio Habitacional Harmonia	46
Loteamento Parque Eldorado Oeste II	150	Conjunto Residencial Bertim Belchior I	198
Loteamento Parque Eldorado Oeste II	150	Conjunto Residencial Bertim Belchior II	346
Conjunto Habitacional Paulo Pacheco 1	154	Jardim do Cerrado – Módulo I	454
Conjunto Habitacional Paulo Pacheco 2	127	Jardim do Cerrado – Módulo II	445
Residencial Tremendão	57	Jardim do Cerrado – Módulo III	438
		Jardim do Cerrado – Módulo IV	465
		Residencial Irisville I	200
		Residencial Irisville II	187
		Residencial Antônio Carlos Pires	211
		Residencial Parque Eldorado Oeste IV	150
Total de unidades habitacionais	1.112	Total de unidades habitacionais	4.694

Fonte: GOIÁS/PEHIS, 2011

O programa Crédito Solidário foi articulado para famílias de baixa renda, podendo ser organizado por associações, cooperativas e entidades sociais. Os recursos para o desenvolvimento desse programa são oriundos do FDS – Fundo de Desenvolvimento Social (GOIÁS, 2011).

O PAC apresentou como objetivo grandes obras de infraestrutura, mas também incluiu programas de caráter social com recursos para o setor da habitação. O Programa Minha Casa, Minha Vida promoveu financiamento e subsídios para moradias populares, como um dos eixos do Programa de Aceleração do Crescimento do governo federal.

Os programas Crédito Solidário e Minha Casa, Minha vida financiaram um total de 23 empreendimentos habitacionais para a população de baixa renda de Goiânia entre os anos de 2005 e 2009. Foram construídas quase 6.000 mil unidades habitacionais.

Em Goiânia, o Programa Crédito Solidário financiou a construção de um total de 1.112 unidades habitacionais, distribuídas em nove empreendimentos. O maior investimento ocorreu no Conjunto Residencial Paulo Pacheco I, localizado na região leste da cidade. O maior empreendimento habitacional do Programa Minha Casa, Minha Vida, destinado à população de baixa renda em Goiânia, é o conjunto Jardim do Cerrado. Ele foi dividido em 8 módulos, sendo que os módulos I, II, III e IV estão vinculados à faixa 1 do programa.

As recentes políticas habitacionais do município, estão vinculadas ao Plano Nacional de Habitação (PlanHab) desenvolvidas no âmbito da Secretaria Nacional de Habitação. O principal objetivo do plano é formular ações que melhor aproveitem os recursos destinados à habitação por meio de quatro eixos estruturais: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil (BRASIL, 2009).

No âmbito do PlanHab foram estabelecidas normas de acesso ao PMCMV; conforme disposto na Portaria 595, de 18 de dezembro de 2013. Dentre as diretrizes, destacam-se os critérios de priorização de acesso ao programa, conforme disposto na Lei 11.977, de 7 de julho de 2009¹⁰: famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas; famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar e famílias de que façam parte pessoas com deficiência.

Outro critério importante para ter acesso ao PMCMV é a renda. Grande parte da população que avoluma o índice de déficit habitacional apresenta a renda como elemento principal de restrição à moradia. Por esta razão, o Programa contempla a população de baixa renda.

De acordo com a Fundação João Pinheiro (FJP) (2014), o déficit habitacional está ligado diretamente ao fator renda. Segundo a fundação, o déficit habitacional se configura como a falta de moradia para o habitante de uma cidade, estado ou país. Para compreender o crescimento do déficit, é preciso levar em consideração a falta de moradias, a existência de assentamentos precários e as coabitações.

Para calcular o déficit habitacional é necessário levar em consideração o fator renda: a “distribuição de renda em um sistema urbano complexo pode estimular as

¹⁰ Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

desigualdades, mais do que reduzem” (Harvey, 1980, p.41). Em um contexto deficitário, a renda é uma das variáveis mais importantes para a análise desta intrincada questão.

A tabela 10 apresenta o déficit habitacional goiano entre os anos de 2007 a 2012:

Tabela 10 – Déficit habitacional total de Goiás

Déficit habitacional total de Goiás (absoluto)						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Goiás	150.989	169.762	189.081	229.488	197.960	176.274

Fonte: Fundação João Pinheiro(2014)

Segundo dados da Fundação João Pinheiro (2014) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2009), entre os anos de 2007 a 2011 o estado de Goiás apresentou um aumento de seu déficit habitacional, saltando de 141 mil, em 2007, para 191 mil, em 2011. Em 2012, esse número diminuiu para 161 mil devido aos programas habitacionais destinados a aumentar a oferta de moradias populares. Os dados apontam que os programas habitacionais desenvolvidos reduziram, mas não eliminaram o déficit habitacional existente no estado.

Goiânia, como cidade sede da RMG, apresenta os maiores índices do déficit. Se comparados os dados da RMG com os dados de Goiânia, percebe-se que a capital tem um percentual de moradias precárias na casa dos 39,75% do total da RMG. Quanto às coabitações, elas ultrapassam os 65,29 % do total da RMG, o que está demonstrado na tabela 11.

Tabela 11 – Déficit habitacional de Goiânia e alguns componentes

Déficit habitacional e alguns componentes (2010)					
	Déficit	Precários	Coabitaçã o	Nº Domicílios	Proporção déficit por domicílios
RMG	87.246	2.619	45.475	642.572	12,6%
GOIÂNIA	57.200	1.041	29.691	424.759	13,47%

Fonte: BRASIL/IPEA, Nota Técnica 01, 2013.

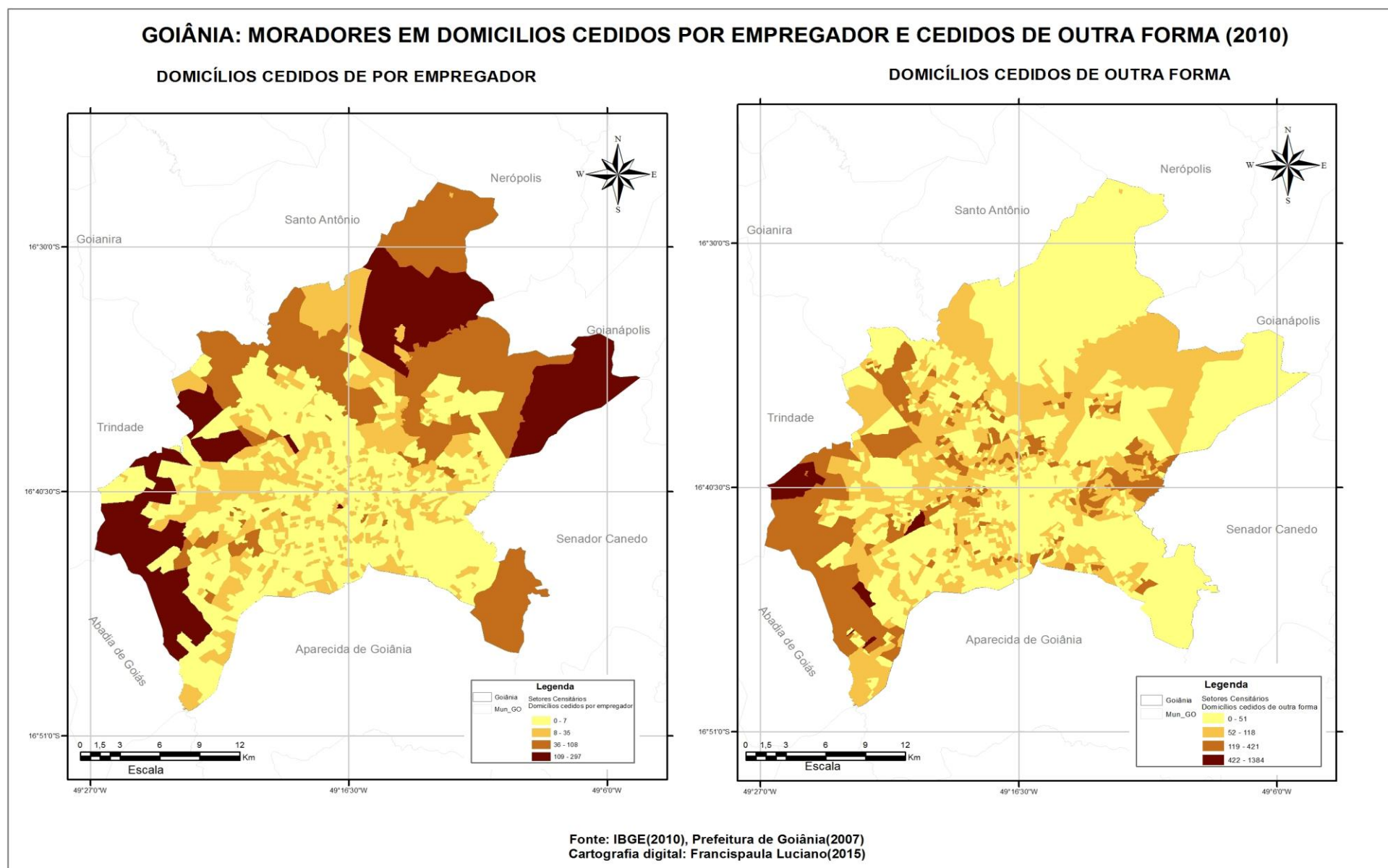
Como resposta a este déficit, o Minha Casa, Minha Vida, criado em 2009, é considerado um dos maiores programas implementados nos últimos tempos para atender à população de baixa renda. Na capital goiana, de 2009 aos dias atuais, o Programa promoveu a construção de 4.694 unidades habitacionais, distribuídas em 14 empreendimentos. Mesmo números expressivos não foram capazes de anular uma defasagem histórica. O déficit

habitacional apresentado por Goiânia, segundo estimativa do Censo 2010, era de 57.200 domicílios. Assim, menos de 10% da demanda foi atendida pelo MCMV.

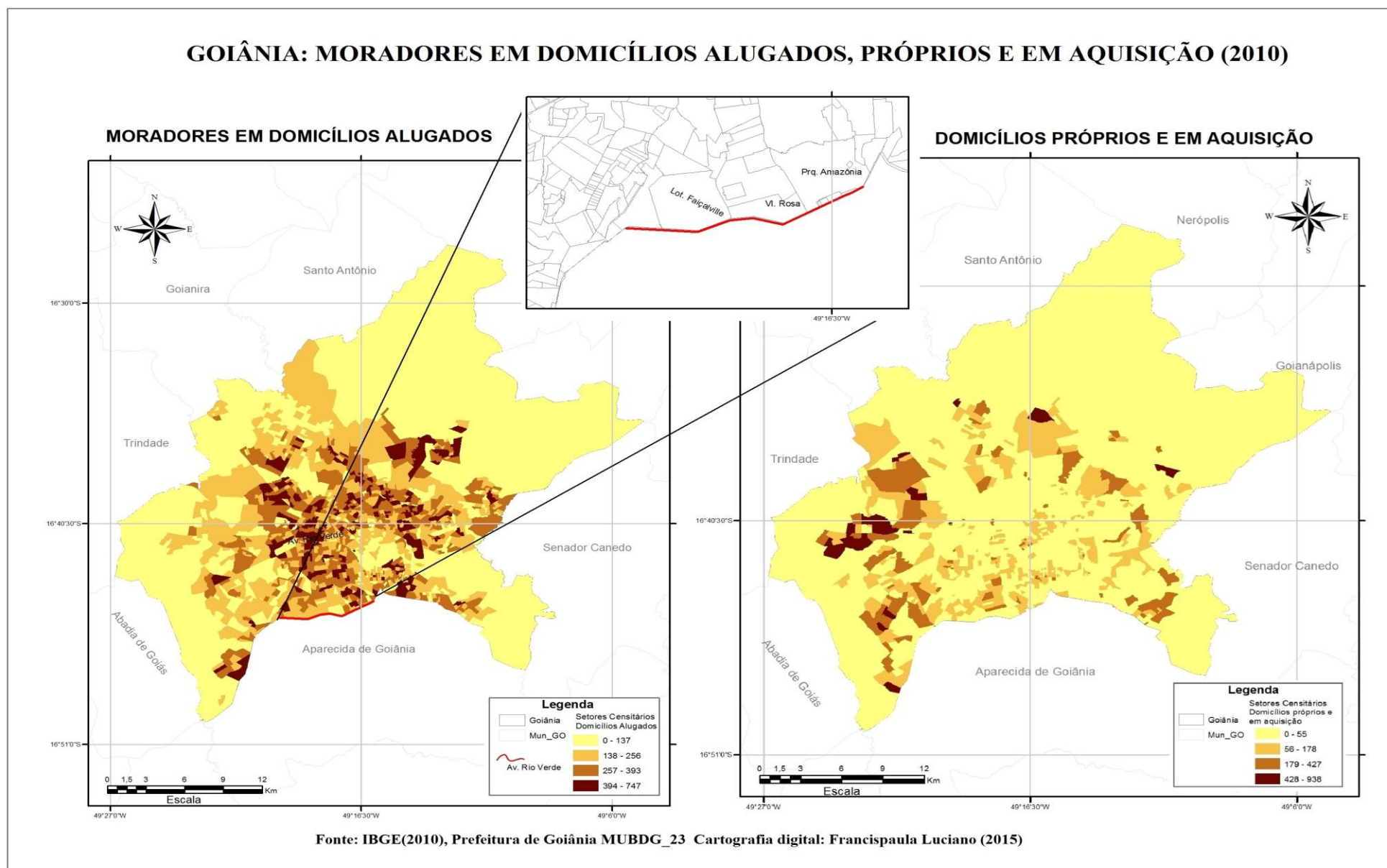
Para compreender melhor a configuração do déficit habitacional é importante perceber as variáveis que compõem este índice: domicílios cedidos por empregador; domicílios cedidos de outra forma; moradores em domicílios alugados e moradores em domicílios próprios e em aquisição. Assim, são analisadas como estas variáveis manifestam-se em Goiânia, a partir das informações sistematizadas no Censo de 2010. Em seguida, foram elaborados mapas que expressam a espacialização destas variáveis em Goiânia por setores censitários¹¹ (mapas 6 e 7).

¹¹ O município de Goiânia foi dividido em 1.637 setores censitários, que é a menor unidade territorial para a coleta das operações censitárias definidas pelo IBGE. Para maiores esclarecimento acessar: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/defaulttab_agregado.shtm

Mapa 6 – Goiânia/GO: moradores em domicílios cedidos por empregador e cedidos de outra forma (2010)



Mapa 7 – Goiânia/GO: moradores em domicílios alugados, próprios e em aquisição (2010)



Ao observar o mapa com dados de moradores de domicílios cedidos por empregador e o mapa de moradores de domicílios cedidos de outra forma (mapa 6), verifica-se que no perímetro urbano de Goiânia existem poucos domicílios cedidos, o que fica em evidência é a área rural do município, isso porque em áreas rurais um setor censitário é maior que na área urbana. Esta realidade está associada ao fato de que na capital as ações dos agentes imobiliários são intensas. Desta forma, os imóveis que se encontram desocupados têm a finalidade de aluguel ou venda, com vistas à geração do lucro para especuladores.

Ao analisar os dados contidos no mapa 7, nota-se que os domicílios alugados, , estão especializados de forma mais regular na cidade, desde o núcleo central até os limites municipais de Goiânia e a região metropolitana. Já os moradores de domicílios próprios ou em aquisição, encontram-se em áreas de expansão do município existe uma quantidade maior de domicílios em processo de aquisição. O mapa também revela que o maior índice de unidades em aquisição está na região oeste da cidade, seguida pela região norte.

Nestas duas regiões estão os maiores empreendimentos habitacionais financiados pelo Programa Minha Casa, Minha Vida destinado à população de baixa renda, faixa 1. Conforme já destacado, a faixa 1, na primeira fase do programa, corresponde à população com rendimento mensal de até R\$ 1.395, 00, em áreas urbanas, e R\$ 10.000,00, em áreas rurais.

Para que se compreenda a distribuição da renda neste município, elaboraram-se mapas para representar o processo de espacialização da renda¹², considerando os domicílios com rendimento nominal mensal de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo(sm); rendimento nominal mensal de $\frac{1}{2}$ a 1sm; rendimento nominal mensal de 1 a 2 sm; rendimento nominal mensal de 2 a 3 sm; rendimento de 3 a 5 sm e sem rendimento nominal mensal (mapas 8 e 9).

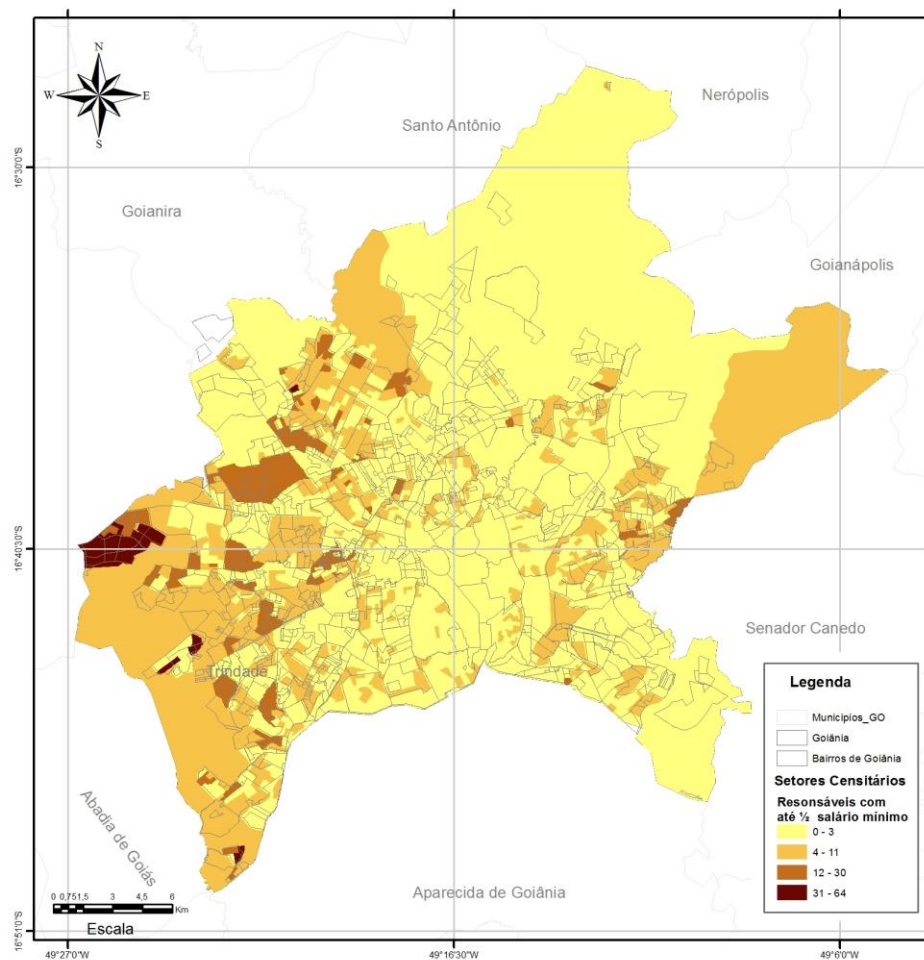
Os dados de distribuição de rendimento demonstram que , ainda hoje, uma parte da população de Goiânia vive com menos de $\frac{1}{2}$ salário mínimo. Esta população está concentrada na região oeste da cidade. Em 2010, data de referência do censo, o salário mínimo era de R\$ 510, 00 reais. Como é possível, a partir desta renda, ter acesso a moradia, saúde, educação, lazer etc?

¹² Os mapas foram elaborados de acordo com os dados do Censo 2010, é válido destacar que o salário mínimo em 2010 era de R\$ 510,00 sendo assim meio salário mínimo era neste período de R\$ 255,00. Para mais informações acessar: http://www.guiatrabalhista.com.br/guia/salario_minimo.htm.

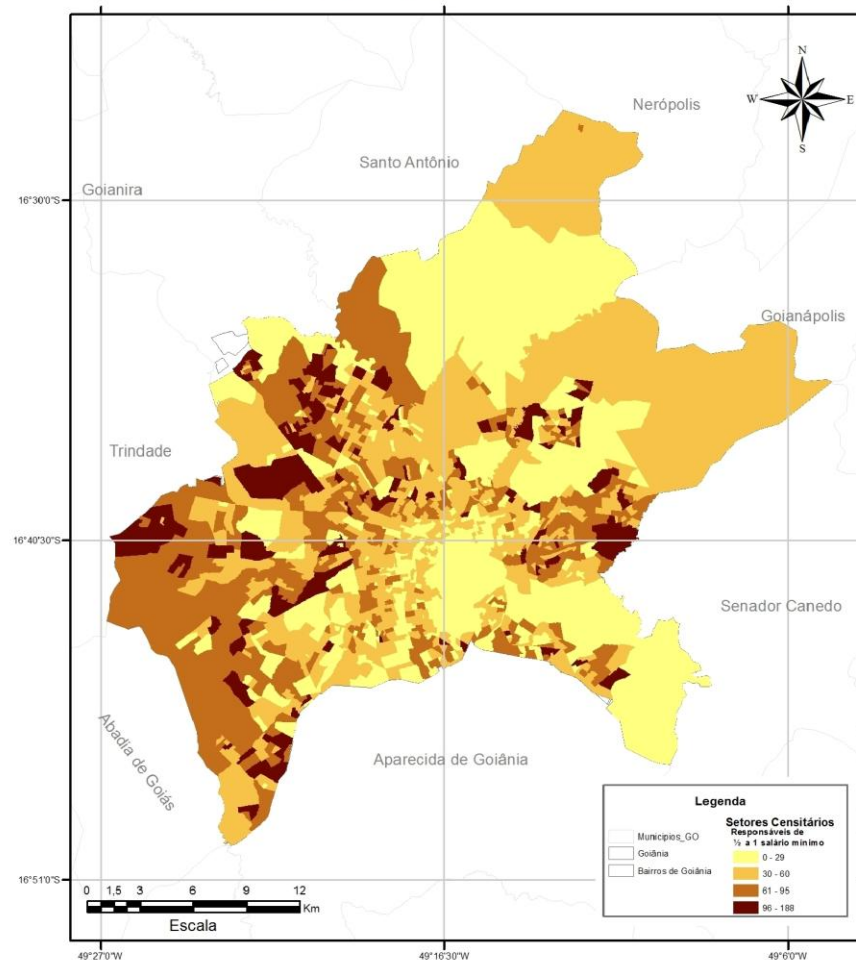
Mapa 8 – Goiânia/GO: rendimento nominal mensal até 1 salário mínimo (2010)

GOIÂNIA RENDIMENTO NOMINAL MENSAL DE ATÉ ½ SALARIO MÍNIMO E DE ½ A 1 SALARIO MÍNIMO(2010)

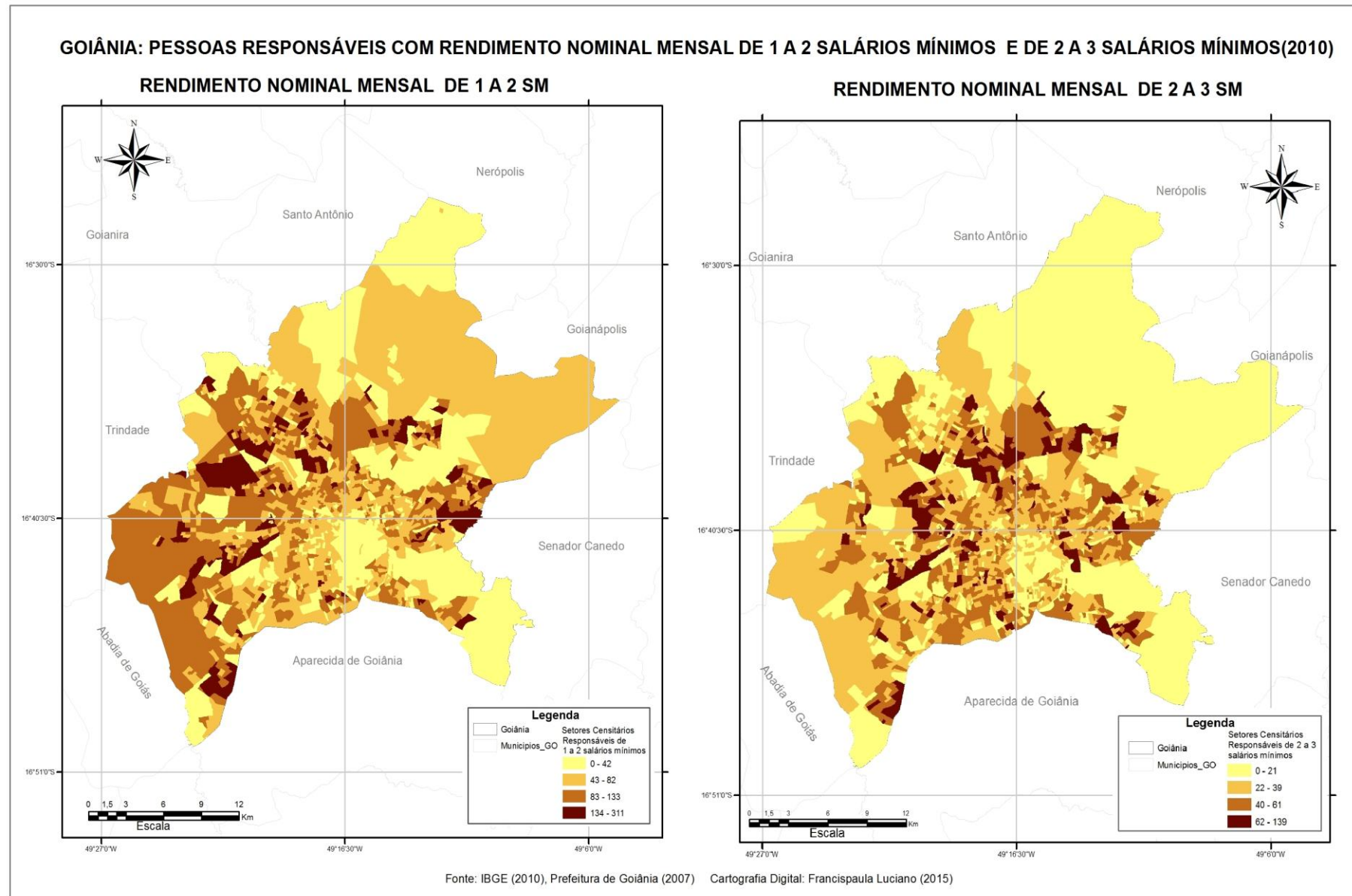
RENDIMENTO NOMINAL MENSAL DE ATÉ ½ SALARIO MÍNIMO



RENDIMENTO NOMINAL MENSAL DE ½ A 1 SALARIO MÍNIMO



Fonte: IBGE(2010), Prefeitura de Goiânia(2007) Cartografia Digital: Francispaula Luciano(2015)

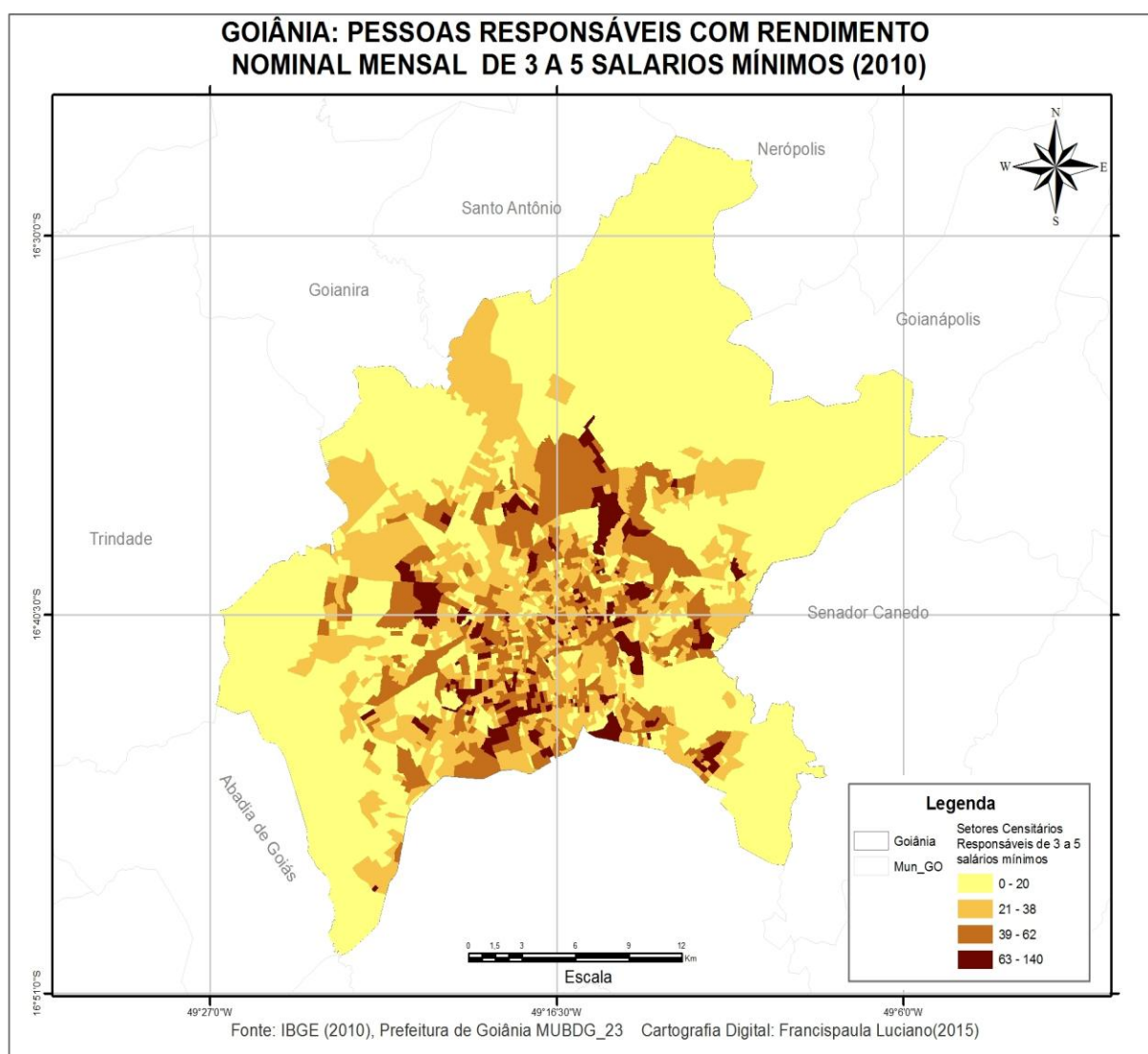


Da análise do mapa 8, percebe-se que a população com renda mensal de $\frac{1}{2}$ a 1 salário mínimo localiza-se, principalmente, nas áreas periféricas do município. A maior concentração está nas regiões oeste e noroeste.

A população com renda entre 1 e 2 salários mínimos apresentados no mapa 9 está melhor distribuída no território, quando comparado com a população com rendimento $\frac{1}{2}$ e 1 salário. Com os dados apresentados nos mapas, nota-se que a população com menor rendimento está concentrada nas regiões sul-oeste e de oeste-norte. É válido lembrar que foram nestas regiões que ocorreram os principais movimentos populares por moradia, apresentados no tópico 3.1 deste capítulo, o que comprova mais uma vez o quanto a relação renda/déficit habitacional é marcada por uma forte densidade.

É possível perceber, ao analisar o mapa 10, que conforme a renda aumenta a população começa a distribuir-se melhor no território, com maior concentração nas áreas centrais. Apesar disso, existe também uma concentração em direção ao eixo que divide Goiânia e Aparecida de Goiânia.

Mapa 10 – Goiânia/GO: Pessoas responsáveis com rendimento mensal de 3 a 5 salários (2010)



Quando se considera a espacialização dos empreendimentos do PMCMV, verifica-se uma concentração na região sul-oeste e oeste-norte. Citam-se: Residencial Jardim Botânico; Residencial Buena Vista; Jardim do Cerrado; Condomínio Habitacional e o Residencial Parque Eldorado Oeste. Os conjuntos estão dispostos em áreas periféricas do município.

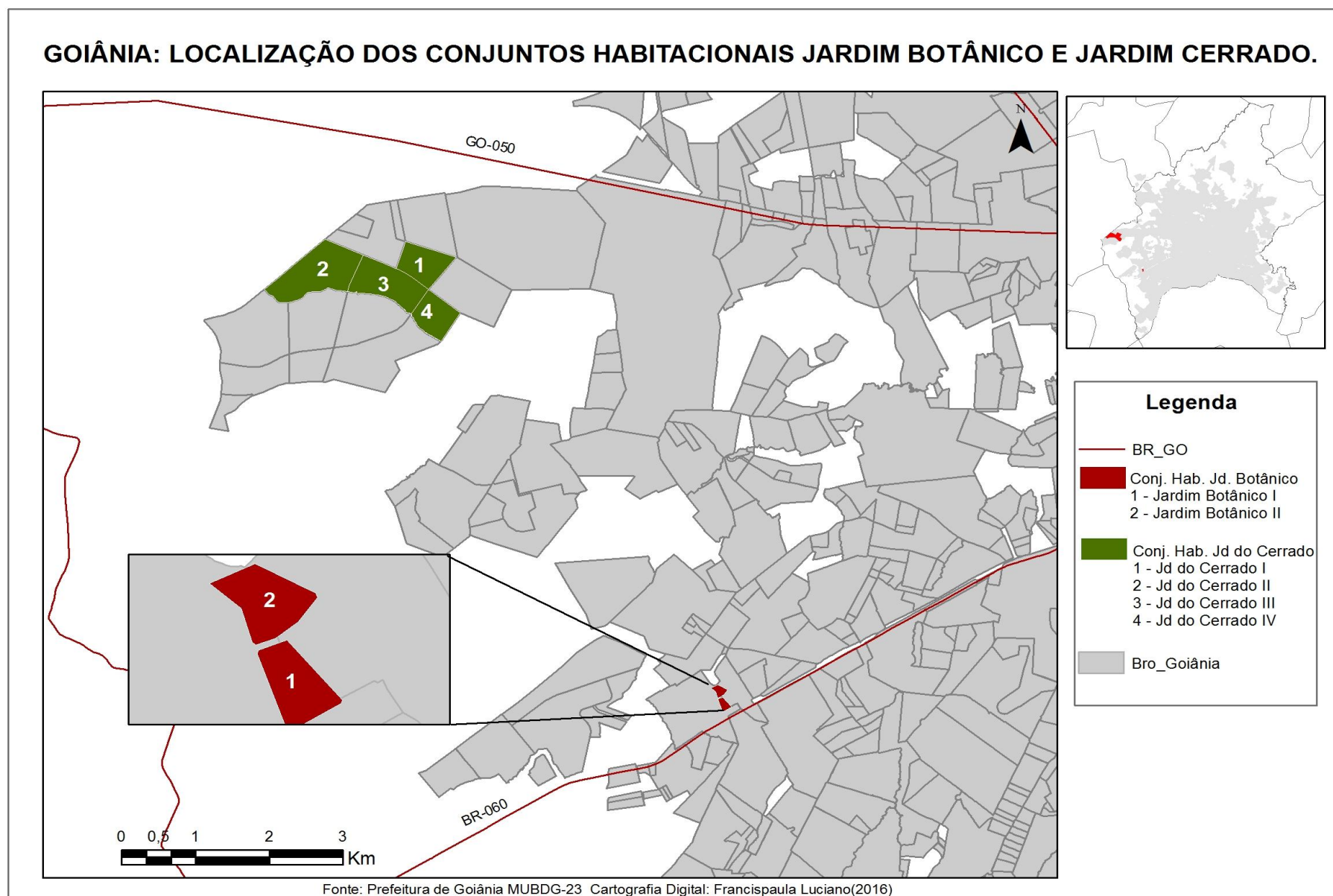
A seguir destacam-se o conjunto habitacional Jardim Botânico e o conjunto habitacional Jardim do Cerrado, apontando-se algumas características de um empreendimento habitacional construído pelo PMCMV.

3.3 Entre as normas e a realidade de um conjunto habitacional do PMCMV.

O Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) está subdividido, como já dito, em modalidades, conforme segue: Minha casa, Minha vida – entidades; Minha Casa, Minha Vida – sub 50; Minha Casa, Minha Vida recursos FAR (Fundo de Arrecadação Residencial), Minha Casa, Minha vida – recursos FDS (Fundo de Desenvolvimento Social); Minha Casa, Minha Vida – recursos FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) (PEHIS, 2013). As modalidades do programa foram criadas para atender às especificidades presentes nos cenários que compõem o déficit habitacional brasileiro.

Para uma análise mais detalhada dos empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida faixa 1, elegeram-se o conjunto habitacional Jardim Botânico I e II e o conjunto habitacional Jardim do Cerrado IV. Esses empreendimentos estão destacados no mapa 11, a seguir.

Mapa 11 – Goiânia/GO: Localização dos conjuntos habitacionais Jardim Botânico e Jardim do Cerrado



3.3.1 Conjunto habitacional Jardim Botânico (I e II).

O Jardim Botânico I localiza-se na região oeste de Goiânia, saída para Guaporé, próximo à BR-060, na Rua dos Eucaliptos com a Rua das Orquídeas, no Setor Jardim Botânico. O residencial conta com 74 unidades habitacionais e foi financiado pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, na modalidade Entidades e recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (PMCMV-E/FDS).

O Jardim Botânico II, localizado na mesma região e vinculado à mesma modalidade, conta com 75 unidades habitacionais, perfazendo um total de 149 casas populares. Tanto o Botânico I quanto o Botânico II foram construídos para atender às famílias que correspondem à faixa 1 do Programa Minha Casa, Minha Vida (ilustrações 13).

Ilustração 13 – Localização dos residenciais Jardim Botânico I e II



Fonte: Google Earth (2015).

No decorrer dos trabalhos de campo realizados, um dos fatores que chamaram a atenção foi a existência de cercas e muros nos limites dos dois conjuntos: este tipo de isolamento não é comum nos empreendimentos da faixa 1. Outro fato que deve ser destacado é a estrutura das edificações o que pode ser observado no mosaico (ilustração 14 e 15).

Ilustração 14 – Existência de cercas e muros nos empreendimentos da faixa 1 do PMCMV



Fonte: imagem da autora (2015).

Ilustração 15 – Jardim Botânico I e II



Fonte: imagens da autora (2015).

Embora contribuam positivamente para aumentar a oferta de moradia para as famílias de baixa renda, os conjuntos habitacionais do PMCMV apresentam grandes problemas quanto à sua localização. Eles estão desarticulados da malha urbana, dificultando o acesso a serviços públicos, sem considerar, ainda, os problemas arquitetônicos: projetos simples de dois quartos pequenos, sala e cozinhas normalmente conjugadas, um banheiro e área de serviço.

3.3.2 Conjunto habitacional Jardim do Cerrado (I, II, III e IV)

O conjunto habitacional Jardim do Cerrado é composto por oito empreendimentos. Os empreendimentos que compõem a faixa 1 do programa são os Jardins do Cerrado I, II, III e IV. Ao todo, nos quatro conjuntos foram edificadas 1.804 unidades habitacionais, distribuídas de forma desigual entre si. O Jardim do Cerrado I conta com um total de 454 unidades habitacionais; no Jardim do Cerrado II foram construídas 445 casas populares; o Jardim do Cerrado III apresentou o menor número de unidades, 438; e o Jardim do Cerrado IV conta com o maior número de domicílios, 467 unidades.

Os conjuntos habitacionais Jardim do Cerrado estão localizados próximos da GO – 060, saída para Trindade, conforme ilustração 16.

Ilustração 16 – Localização do conjunto habitacional Jardim do Cerrado



Fonte: Google Earth(2015).

Ilustração 17 – Jardim do Cerrado e algumas imagens do local



Fonte: imagens da autora (2015).

Dentre as características comuns dos quatro empreendimentos, destaca-se a padronização das casas destinadas a faixa 1 (ver ilustração 17). Contudo, o que chamou sobremaneira a atenção foi a falta de infraestrutura dos conjuntos. Vigora a ausência de asfalto em quase todas as ruas. Nota-se a existência de alguns equipamentos públicos, como escola, além da oferta de água tratada.

Outro ponto que chama bastante a atenção é a qualidade das edificações destinadas às faixas 2 e 3. Elas apresentam uma melhor qualidade construtiva do que as destinadas à faixa de baixa renda. Apesar de estarem localizados na mesma região, os empreendimentos das faixas 2 e 3 estão totalmente asfaltados e possuem linhas de ônibus.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O crescimento da população urbana reconfigurou as cidades brasileiras. Ao abordar-se a questão da habitação social no Brasil, constata-se que as intervenções públicas, em suas esferas Federais, Estaduais e Municipais, não têm minimizado os problemas derivados do déficit habitacional. Nesse contexto, cidades como Goiânia evidenciam as repercussões da discrepância entre a demanda progressiva por mais moradias e as novas unidades habitacionais ofertadas pela via de programas oficiais.

Em âmbito nacional, as iniciativas oficiais voltadas para a moradia popular foram iniciadas na década de 1920, com a construção das primeiras vilas operárias, sendo que os industriais que as edificaram receberam incentivos fiscais. Contudo, as vilas operárias não resolveram de forma efetiva a questão da moradia operária.

Entre as décadas de 1940 e 1960, houve as ações dos Institutos de Aposentadoria e Pensão e da Fundação da Casa Popular, tanto em âmbito nacional quanto local. Bonduki (2014) destaca que em Goiânia os IAPs, juntamente com a FCP.

Em 1964, no contexto da ditadura militar, foi criado o Banco Nacional de Habitação, que assumiu a questão da moradia popular. Suas ações avançaram até a década de 1980. O processo de redemocratização apresentou, como uma de suas marcas, o fim do BNH.

No final da década de 1990 e início dos anos 2000 algumas mudanças importantes aconteceram no cenário nacional quando considerada a questão da habitação de interesse social, bem como outras dimensões do desenvolvimento urbano. É importante destacar o Estatuto das Cidades, o Ministério das Cidades, o Sistema Nacional de Habitação e o Programa de Aceleração do Crescimento.

As ações promovidas pelos institutos acima elencados foram marcadas por grande apelo discursivo. No que se refere à habitação de interesse social, o PAC, por meio do eixo Minha Casa, Minha Vida, promoveu a edificação de um quantitativo expressivo de unidades habitacionais distribuídas por todo o território nacional.

Este eixo do programa tem por finalidade contribuir com o aumento na oferta de moradias. Apesar disso, alguns problemas saltam aos olhos de quem analisa os empreendimentos financiados pelo Programa: os conjuntos habitacionais foram construídos em áreas periféricas do município, desprovidas de serviços públicos essenciais.

Mas estas características antecederão o MCMV estando presente no processo de formação do espaço urbano de Goiânia, já na implantação dos primeiros conjuntos

habitacionais. Desde as ações empreendidas no âmbito do BNH, muitas críticas referentes à construção de conjuntos habitacionais nas bordas do município foram realizadas.

Na atualidade o que mais chama a atenção é que os conjuntos financiados pelo Minha Casa, Minha Vida têm como objetivo diminuir o déficit habitacional e, ao mesmo tempo, as desigualdades sociais. Mas como reduzir desigualdade construindo casas populares em lugares destituídos de equipamentos e serviços públicos básicos?

Nota-se em um empreendimento destinado à população de baixa renda que não basta ter uma casa, é preciso ter condições de habitação. Isso porque as moradias estão tão distantes do núcleo urbano que o acesso ao trabalho, à saúde, à educação e à segurança pública são dificultados.

Não é difícil compreender o porquê de esses empreendimentos estarem em áreas distantes, pois quem mais regula o uso do solo urbano são os agentes imobiliários, que pressionam os agentes públicos na promoção de uma valorização diferenciada do solo urbano no interior dos municípios.

Apesar das deliberações presentes nos planos diretores, no sentido de coibir as ações especulativas no solo urbano das cidades, as obras edificadas com verbas públicas – como o MCMV – acabam reproduzindo especulações com fortes repercussões sociais.

Outro cenário relativo ao Minha Casa, Minha vida apresenta-se de maneira relevante. Apesar de um quantitativo expressivo de unidades habitacionais construídas, o déficit habitacional ainda está distante de ser anulado. O déficit habitacional apresentado por Goiânia, em 2010, foi de 57.200; contudo, o programa MCMV entregou ao município um total de 4.694 unidades. Estes dados demonstram que ainda há milhares de famílias carentes de moradia digna na capital, tendo em vista que o cálculo do déficit inclui coabitação, moradias precárias e a falta de domicílios.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Sérgio. ANDRADE, Luís Aureliano Gama. **Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências**. Habitação social nas metrópoles brasileiras. Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Coleção HABITARE/FINEP. Porto Alegre: ANTAC (2007).

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. **Nota Técnica**. Estimativa do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010).

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. **Nota Técnica**. Estimativa do déficit habitacional brasileiro (2007 – 2012), Brasília, 2013.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística . **Censo 2010**.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. **Conferência das cidades**. 2009. http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Cidades_IV/texto_base_4_conferencia_cidades.pdf

_____. **Conferência das cidades**.

http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Cidades_III/texto_base_3_conferencia_cidades.pdf

BELLORIO, Grazielli Bruno. **Adensamento e verticalização em Goiânia nos Planos Diretores** 1968–2007. 2013. Disponível em: http://tede.biblioteca.ucg.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1418. Acesso em janeiro de 2016.

BERALDO, José Mauricio. **Vila Mutirão, o mito e a realidade em um governo populista**. Goiânia, 1985. Disponível na biblioteca da Secretaria Municipal de Planejamento e Habitação da Prefeitura de Goiânia.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origem da Habitação no Brasil**. 1994. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223377539C9uKS3pp5Cc74XT8.pdf>. Acesso em junho 2015.

_____. **Políticas habitacionais de inclusão social no Brasil**: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula.

_____. **Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida**. 2009.

_____. **Os pioneiros da habitação social no Brasil**. Volume 1. São Paulo: edições Sesc São Paulo, 2014.

CARDOSO, Adauto Lucio; SILVEIRA, Maria Cristina Bleyda. **O Plano Diretor e a Política de Habitação**. 2011.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade**. 9 ed. São Paulo: Contexto, 2011.

COELHO, Gustavo Neiva. **A modernidade do Art Déco na construção de Goiânia**. Goiânia: Ed. do Autor, 1997. 75p.

CHAUL, Nasr Fayad. **A construção de Goiânia e a transferência da capital**. 2ª ed. Goiânia: Ed. da UFG, 1999.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. 3ª ed. São Paulo: Ática, 1995.

DINIZ, Anamaria. **Goiânia de Atilio Correa Lima (1932-1935) – Ideal estético e realidade política**. Brasília, 2007. 250p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil**. Divulgado pela Fundação João Pinheiro. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/noticias-em-destaque/2993-fundacao-joao-pinheiro-divulga-primeiros-resultados-do-deficit-habitacional-no-brasil-dos-anos-2011-e-2012>, 2014.

GOIÂNIA. **Cartilha Goiânia Projetos Sociais**. Biblioteca da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano Sustentável. Prefeitura de Goiânia. IPLAN, 1982.

GOIÂNIA. Instituto de Planejamento Municipal de Goiânia – IPLAN. **Cidade de Goiânia: estudo de Áreas para conjuntos habitacionais Goiânia**. IPLAN. Relatório N° 1. Documento final, 1981.

GOIÂNIA. Mapa Urbanístico Digital de Goiânia _ MUBDG. Ortofotos_1992. 2004.

_____. **Cidade de Goiânia: estudo de áreas para conjuntos habitacionais de Goiânia**. IPLAN. 1981.

_____. **Projeto Goiânia Oeste**. IPLAN. 1980.

GOIÂNIA. **Legislação dos conjuntos habitacionais**. Memorial descritivo Parque das Laranjeiras, 1976.

GOIÁS. **Plano Estadual de Habitação de Interesse Social**. PEHIS, 2011. Disponível em : <http://site.agehab.go.gov.br/index.php/post/ver/144658/plano-estadual-de-habitacao-de-interesse-social---pehis>.

HARVEY, David. **A justiça Social e a Cidade**. Hucitec. São Paulo, 1980.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativa da população 2015**. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2015/estimativa_2015_TCU_20160211.pdf

JORNAL BBC . **Dilma completa 100 dias: economia e popularidade marcam contrastes com**
1º mandato. Disponível em

:http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2015/04/150409_dilma_100_dias_lgb. Acesso em julho de 2015.

JUSBRASIL_ <http://mp-go.jusbrasil.com.br/noticias/953907/liminar-manda-que-movimento-metropolitano-por-moradia-popular-deixe-de-ocupar-area-urbana>.

MARICATO, Ermínia. *Habitação e cidade*. São Paulo; Atual, 1997 – (Espaço & debate).

MARICATO, Ermínia. *Politica Habitacional no Regime Militar. Do milagre brasileiro a crise econômica*. Vozes Ltda. Petropolis, 1987.

MARICATO, Ermínia; MORAES, Lucia Maria. *O mentirão, ou melhor, o mutirão em Goiás*. Lua Nova. Vol3 no 2. São Paulo, 1986.

MELLO, Marcus André B. C. **Interesses, atores e ação estratégica na formação de políticas sociais: a não-política da casa popular (1946-1947)**, 2014.

MELLO, Marcelo. **Goiânia e os diálogos(re)produtores de um “corpo híbrido”**. Bol. Goia. Geogr. (online). Goiânia, V34, N 3, p. 465 – 476. 2014.

PALACIN, Luiz. **Fundação de Goiânia e Desenvolvimento de Goiás**. Goiânia, Oriente, 1976.

PERISSIONOTTO BARON, Cristina Maria. **A produção da habitação e os conjuntos habitacionais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões-IAPs**. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/topos/article/viewFile/2287/2092>
Acesso em janeiro de 2016.

RASSI, Solange. *O estado e a gestão urbana – o caso de Goiânia*. Brasília, 1985.

RODRIGUES, Arlete Moyses. **Moradia nas cidades brasileiras**. 9ª ed. São Paulo: Contexto, 2001.

SARNO, Sandra Rodrigues dos Santos. **Relações Institucionais na Gestão do espaço metropolitano: o caso do município de Goiânia**. 2008. Disponível em: www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/detalheobraform.do?select_obra=203607

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. Hucitec. São Paulo, 1993 (4ª edição: 1998).

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. IPEA, texto para discussão. Julho de 1999.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção** / Milton Santos. 4. ed. 2. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. (Coleção Milton Santos; 1).

SOUZA JUNIOR, Xisto Serafim de Santana de. *Um olhar geográfico sobre o conceito de movimentos social urbano*. Revista formação, nº 14 volume 1 – p. 150 – 166. UNESP. 2011.

SOUZA, M.L; RODRIGUES, G.B. **Planejamento urbano e ativismos sociais**. São Paulo: UNESP, 2004. 136p.

TRIANA FILHO, Antônio. **Habitação Popular no Brasil**: análise do modelo operacional de financiamento pelas agências oficiais. 2006. Disponível em: repositorio.unb.br/handle/10482/3489. Acesso em: 30/03/2015.

VIEIRA, Patrick di Almeida. **Atílio Corrêa Lima e o Planejamento de Goiânia** – Um marco moderno na conquista do sertão brasileiro. 2011. Disponível em: <http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/view/8635150> acesso em julho 2015.

WILHEIM, Jorge. **Urbanismo no subdesenvolvimento**. Editora SAGA. Volume 11. 1969.

APÊNDICES

APÊNDICE A



Fonte: fotos da autora(2016)

Edifício Concordia e Edifício Pioneiro construído em Goiânia pelo Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Comerciantes, localizado na Avenida Anhanguera no setor Central.

APÊNDICE B



Fonte: fotos da autora (2016)

Edifício 28 de Agosto construído em Goiânia pelo Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Bancários, localizado na rua 4 no setor Central.

ANEXOS

ANEXO A

Decreto nº 3.359, de 18 de maio de 1933. Estabelece diretrizes para a construção de Goiânia:

Art. 1º – A região às margens do Córrego Botafogo, compreendido nas Fazendas denominadas Criméia, Vaca Brava e Botafogo, no Município de Campinas, fica escolhida para nela ser edificada a futura capital para o estado, devendo o Governo mandar organizar o plano definitivo da nova cidade, de acordo com as seguintes bases:

1º – Demarcação da região, fixação das zonas urbanas, suburbanas e rural e divisão dos terrenos em lotes de maior ou menor área, conforme as zonas em que fiquem situados os fins a que se destinam estabelecendo-se em regulamento especial os seus preços e o modo por que devam ser vendidos.

2º – Demarcação das áreas destinadas às construções dos edifícios públicos, federais, estaduais e municipais, escolas, templos, bibliotecas, museu, teatros, cemitérios, hospitais, mercados, praças, quintas e jardins públicos, passeios, estações, oficinas, armazéns rodoviários e estações para os meios de transportes urbanos (ônibus e tramways) etc.

3º – Regulamentação do plano geral de edificações, com estabelecimento de regras de higiene e arquitetura que deverão presidir as mesmas.

4º – Aberturas de concorrência para construção dos edifícios públicos, mandando proceder aos orçamentos respectivos, podendo, também construí-los administrativamente, se assim julgar conveniente aos interesses do Estado, ouvido o Conselho Consultivo.

5º – Concessão de favores ou privilégios a particulares ou empresas para o serviço de iluminação, abastecimento de água, esgotos e viação urbana, precedendo audiência do Conselho Consultivo.

Art. 2º – O Governo do Estado entender-se-á com o Município de Goiás sobre o emprego de meios de proteção á cidade atual sede da administração pública, resguardando a da decadência.

Paragrafo único – Aos proprietários de imóveis, entretanto, nenhuma indenização se fará, a pretexto da mudança da sede do Governo, mas aos funcionários públicos com domicílio necessário na capital do Estado será concedido um lote segundo as prescrições do regulamento geral que se baixará sobre o assunto.

Art. 3º – O Governo fará construir tantos prédios, quanto requeiram os funcionários públicos que tenham domicílio na capital do Estado, facilitando-lhes o pagamento em prestações, que poderão ser deduzidas de seus vencimentos, se assim o desejarem.

1º – As prestações serão mensais na proporção máxima de 30% dos vencimentos mensais de cada empregado.

2º – As vendas de lotes ou casas, quando as estações, entender-se-ão com reserva de domínio do estado, considerando-se rescindido o contrato sem qualquer indenização, desde que o contratante deixe de pagar as prestações correspondentes há um semestre.

Art. 4º – A Prefeitura da nova cidade construirá em zona para esse fim demarcada, prédios em condições higiênicas e de aluguel barato para os operários.

Art. 5º – O Governo mandará desapropriar os terrenos particulares que forem necessários à edificação da nova capital e constituição do patrimônio do Município, embora não figurem compreendidas na planta que for aprovada, desde que o interesse público assim o exija.

1º – O domínio da zona urbana ficará reservado ao Estado e das zonas suburbanas e rurais, divisão de lotes, ao Município, não podendo, entretanto, exceder de quatro léguas de latitude e longitude o patrimônio da nova capital.

2º – Logo que for instalada a nova capital nomeara o Governo uma comissão técnica para fixar o quantum da indenização devida ao Estado pelo custeio das despesas de desapropriação, demarcação, das zonas suburbanas e rurais, divisão de lotes, construção dos edifícios municipais, jardins, mercado, cemitério etc., estabelecendo em decreto especial o modo ou forma de pagamento a que ficara obrigado o Município.

Art. 6º – Fica determinado o prazo máximo de dois anos para a transferência definitiva da sede do Governo para a nova Capital.

1º – Em o exigido o interesse público, pode o Governo transferir, em qualquer tempo, antes do prazo deste artigo, a sede para qualquer ponto do Estado.

2º – O Governo, para instalação da nova capital, poderá aproveitar os prédios que lhe forem cedidos na cidade de Campinas, destinando-se ao funcionamento das repartições públicas do Estado.

Art. 7º – Ficam sem efeitos todas e quaisquer concessões ou privilégios que se relacionem com os serviços de abastecimento de água, esgoto, iluminação pública e viação urbana da futura capital do Estado, bem como concessões feitas de terrenos ou preferências estipuladas para edificação e que tenham, igualmente, relação com a construção da nova capital.

Art. 8º – Fica aberto o crédito de dois mil e quinhentos contos para ocorrer as despesas com a execução deste decreto, podendo o Governo lançar mão dos saldos da receita ou fazer operações de crédito necessárias não excedendo os juros de oito por cento ao ano.

ANEXO B

Lei nº 5.726, de dezembro de 1980.

Dispõe sobre os Conjuntos Habitacionais de Natureza Social e dá outras providências;
Capítulo 1 – Das disposições preliminares.

Art. 1º – Esta lei estabelece normas e condições especiais para empreendimento de Conjunto Habitacional de Natureza Social.

Paragrafo único – Conjunto Habitacional de Natureza Social é aquele empreendimento na área de Programas de Natureza Social, preferencialmente dentro dos objetivos do Plano Nacional de Habitação Popular – PLANHAP.

Art. 2º – Somente poderá ser empreendido Conjunto Habitacional de Natureza Social nas áreas Urbanas e de Expansão Urbana do Município.

Art. 3º – A localização de Conjunto Habitacional de Natureza Social depende de autorização do Chefe do Poder Executivo e será, preferencialmente, em Zona de Uso Habitacional de Baixa Densidade, devendo o órgão municipal competente emitir sua manifestação previa sobre a matéria.

Art. 4º – Na apreciação da localização de Conjunto Habitacional de Natureza Social, levar-se-á em conta a compatibilização dos usos propostos quanto á sua correlação interna, no Conjunto e externa, com a cidade como um todo, e serão considerados os seguintes fatores condicionantes:

I – O grau de viabilidade técnica e financeira, para atendimento da área pelos sistemas urbanos de infraestrutura;

II – a continuidade da estrutura urbana básica;

III – a presença de áreas florestadas;

IV – o atendimento ás condições impeditivas de parcelamento do solo, estabelecidas na legislação federal.

Paragrafo único – Das condições impeditivas a que refere o item IV, deste artigo, serão consideradas, particularmente, aquelas relativas à preservação de recursos hídricos e florestais.

Art. 5º – As condições especiais estabelecidas por esta lei se referem aos projetos seguintes:

- a) Projeto Urbanístico;
- b) Projeto de Edificação;
- c) Projeto de Instalação.

Capítulo 2 – Dos Projetos.

Art.6º – Os projetos referentes a Conjunto Habitacional de Natureza Social obedecerão as normas gerais, estabelecidas na legislação urbanística do Município, e as especiais, tratadas neste capítulo.

Seção I – Do Projeto Urbanístico.

Seção II – Do Projeto de Edificação.

Art. 16 – As disposições especiais tratadas nesta Seção aplicam-se, exclusivamente, as edificações destinadas ao uso habitacional, vinculadas a Conjuntos Habitacionais de Natureza Social.

Art. 17 – As edificações de Conjuntos Habitacionais de Natureza Social são identificadas pela especificação das categorias de uso a que se destinam, conforme estabelece a legislação municipal referente a zoneamento urbano.

Art. 18 – As edificações correspondentes as especificações do uso habitacional são as seguintes;

I – Habitação Singular, definida por uma unidade em edificação, a ela correspondendo lote exclusivo.

II – Habitação Geminada, definida por duas unidades habitacionais justapostas, constituindo uma única edificação em lote exclusivo e com acesso direto e independente.

III – Habitação Seriada, definida por mais de duas unidades habitacionais, constituindo uma única edificação em lote exclusivo e com acesso direto e independente;

IV – Habitação Coletiva, definida por mais de duas unidades habitacionais, superpostas e em justaposição, constituindo edificação isolada em lote exclusivo ou área integrante do Projeto Diferenciado de Urbanização.

Paragrafo único – A Habitação Seriada compreenderá um numero máximo de unidades habitacionais por edificação.

Seção III – Do Projeto de Instalação.

Capítulo 3 – Das disposições finais.

Art. 24 – O empreendedor de Conjuntos Habitacional de Natureza Social oferecerá ao Município de Goiânia garantia para a execução das obras respectivas, sob a forma de fiança, a ser prestada por estabelecimento bancário, ou caução de Obrigações Reajustáveis no Tesouro Nacionais – ORTN, uma e outra em valor correspondente ao custo das obras e serviços a serem realizados, atendidos as normas da legislação aplicável.

Paragrafo único – As garantias a que se refere este artigo serão liberadas e devolvidas, após a assinatura do contrato de execução das obras que tenham Agentes do Sistema Financeiro de Habitação como intervenientes.

Art. 25 – Naquilo que não colidir com as disposições da presente lei, aplicam-se ao Conjunto Habitacional de Natureza Social as normas urbanísticas do Município, especialmente as contidas nas Leis n^os 4.523, 4.525 e 4.526, de 31 de dezembro de 1971, e 5.062 de 25 de novembro de 1975.

Art. 26 – Fica estipulada a redução em 50% (cinquenta por cento) do valor dos impostos e taxas municipais, mesmo se devidos a empresas públicas, que venham a incidir sobre Conjuntos Habitacionais de Natureza Social, na fase de aprovação e implantação do respectivo projeto, bem como nas de fiscalização de pavimentação, de execução de galerias pluviais e de conclusão, tanto das obras de instalação quanto das edificações de natureza social, com áreas edificadas de até 50m² (cinquenta metros quadrados).

Paragrafo único – A redução tributária de que trata este artigo aplica-se apenas até a expedição dos respectivos termos de “habite-se” das edificações.

Art. 27 – Esta Lei será regulamentada pelo Chefe do Poder Executivo, no prazo de 60 (sessenta) dias, contados da data em que for publicada.

Art. 28 – A presente lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

Gabinete do Prefeito de Goiânia, aos 16 dias do mês de dezembro de 1980.