

AS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL E O CRESCIMENTO DE CIDADES PEQUENAS E MÉDIAS COMO VITÓRIA DA CONQUISTA - BA

*Daniela Andrade Monteiro Veiga**

*Artur José Pires Veiga***

*Jana Maruska Buuda da Matta****

RESUMO — *No contexto da problemática habitacional brasileira, que em 2009 iniciou um programa em escala nacional, o Minha Casa Minha Vida, este artigo analisa o modelo de programa habitacional adotado no Brasil, ao longo do tempo, e discute algumas questões relevantes sobre os programas habitacionais realizados em escala nacional, destacando as consequências do mesmo na construção do espaço urbano das cidades médias e pequenas. A cidade de Vitória da Conquista foi escolhida como estudo de caso, por possuir um histórico de planejamento urbano anterior à elaboração do seu primeiro Plano Diretor em 1976. Os procedimentos metodológicos baseiam-se nos métodos estatístico, comparativo e observacional, realizando uma análise do que foi planejado e descrito no plano Diretor de 1976 e 2007, bem como observando e acompanhando através dos decretos a política habitacional adotada nos governos municipais neste período da pesquisa, com o que foi realizado coletivamente na construção do ambiente urbano, levando em conta o impulso nos últimos cinco anos pelo Programa MCMV. No discurso e propagandas o objetivo era priorizar as famílias de menor poder aquisitivo, todavia a influência que as ações do programa MCMV privilegiaram os municípios com menos de 50 mil habitantes recaindo na oferta insatisfatória de infraestrutura ao tecido urbano existente e expansão desordenada. Por conseguinte, os especuladores imobiliários atendem à demanda do mercado e a política habitacional no Brasil se concentra nos números que têm produzido, sem contabilizar neste cálculo os investimentos necessários para corrigir os efeitos negativos gerados e o ônus que isso trará no futuro para toda a cidade.*

* Professora Assistente do DCET/UESB. E-Mail: dmonte_arq@yahoo.com.br.

** Professor Adjunto do DG/UESB. E-Mail: tk1@ibest.com.br.

*** Professora Titular do DFCH/UESB. E-Mail: janamaruska@hotmail.com.

PALAVRAS-CHAVE: *Crescimento urbano. Políticas públicas. Programa habitacional.*

INTRODUÇÃO

No contexto da problemática habitacional brasileira, que em 2009 iniciou um impactante programa em escala nacional; o Minha Casa Minha Vida, este artigo tem como objetivo analisar o modelo de programa habitacional adotado no Brasil, ao longo do tempo, discutindo algumas questões relevantes sobre os programas habitacionais realizados em escala nacional, assinalando as consequências desse programa na construção do espaço urbano das cidades médias e pequenas.

Vitória da Conquista, inserida na região denominada sudeste baiano, considerada como cidade média, foi escolhida por possuir um histórico de planejamento urbano, anterior à elaboração do primeiro Plano Diretor em 1976. Portanto procedeu-se um estudo comparativo referendado nos planos diretores de 1976 e 2007 e os decretos municipais relacionados às políticas habitacionais. Com base nesses dados procurou-se, à luz da análise descritiva comparar a questão do crescimento das cidades e as políticas habitacionais no Brasil, na tentativa de compreender essa problemática que se instaurou no processo de formação das cidades brasileiras, e nas questões atuais que envolvem cidades médias e pequenas como no caso Vitória da Conquista.

Os procedimentos metodológicos baseiam-se nos métodos estatístico, comparativo e observacional, realizando uma análise do que foi planejado e descrito no plano Diretor de 1976 e 2007 e realizado, bem como observando e acompanhando através dos decretos a política habitacional adotada nos governos municipais neste período da pesquisa, com o que foi realizado coletivamente na construção do ambiente urbano, levando em conta, principalmente, o impulso dado nos últimos cinco anos pelo Programa Minha Casa Minha Vida.

A avaliação da política habitacional no Brasil se concentra apenas nos números que têm produzido, sem contabilizar neste cálculo os investimentos necessários para corrigir os efeitos negativos gerados e o ônus que isso trará no futuro

para toda a cidade. A avaliação de um programa habitacional a ser aperfeiçoado deverá ir além do debate entre qualidade e quantidade. As políticas públicas para enfrentar o problema habitacional no Brasil devem ser revistas, alteradas e modificadas de acordo com o contexto no qual são propostas.

POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL NO CONTEXTO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Ao longo das últimas décadas, as políticas públicas para enfrentamento do problema habitacional no Brasil não apontaram resultados satisfatórios. O desafio imutável que persistente foi de atingir a parcela da população que não possuía moradia digna e renda suficiente para sua aquisição. Assim, em 2009 quando foi lançado o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) propalou-se, na primeira etapa desse programa, a construção de um milhão de novas moradias para famílias com renda de até 10 salários mínimos (SM). No discurso e propagandas o objetivo era priorizar as famílias de menor poder aquisitivo. Na etapa seguinte, com a continuação do Programa MCMV-2, a meta das unidades habitacionais foi revista para três milhões, sempre com o discurso, de reduzir o enorme déficit habitacional brasileiro, reconhecidamente, concentrado na menor faixa de renda (0 a 3 SM).

De fato, essa faixa de renda recebeu os maiores subsídios e a maior parcela dos recursos. Contudo, a distribuição quantitativa das unidades habitacionais produzidas pelo Programa nas duas etapas se manteve nas mesmas proporções, destinando menos que 50% do total das unidades contratadas à população com renda de 0 a 3 SM. Observa-se na Tabela 1 a discrepância entre o déficit habitacional e a divisão por faixa de renda da quantidade de unidades habitacionais contratadas pelo Programa MCMV em sua primeira etapa.

Apesar dos recursos alocados, a fundo perdido, na faixa de renda de 0 a 3 SM ser superior às demais faixas de renda, para que ocorresse uma significativa diminuição no déficit habitacional brasileiro o programa habitacional adotado necessitaria de uma

continuação monitorada, orientada a reduzir quantitativamente o número de unidades habitacionais (UH) oferecidas às faixas de renda superior a 3 SM, demanda atendida plenamente pelo mercado, e simultaneamente deveria ser aumentado o número de UH ofertadas à faixa de renda de 0 a 3 SM, com foco no atendimento as famílias com renda de 0 a 1 SM.

A situação foi agravada pelo fato de que a oferta dessas UH estar atrelada a iniciativa privada e não possuir uma limitação quantitativa de unidades habitacionais no mercado, mesmo esgotando os recursos e benefícios alocados nas faixas de renda superior a 3 SM. Assim, dos inúmeros empreendimentos habitacionais ofertados no mercado, constatou-se que uma significativa quantidade eram consequência do modelo de programa habitacional proposto, baseado na criação de um ambiente econômico confiável e de estímulo à aquisição ao crédito, gerado pelas alterações e flexibilidades nas regras do uso do FGTS, com taxas de juros mais baixas, distribuição de subsídios e longos prazos de financiamento.

Em todas as faixas de renda, a população com capacidade de endividamento foi estimulada a adquirir uma das unidades habitacionais ofertadas no mercado e cujo aumento da procura gerou reciprocamente maior oferta. Esse aumento na quantidade de unidades habitacionais produzidas em um curto espaço de tempo induziu as cidades médias e pequenas a uma expansão horizontal e vertical além do que estava estabelecido no planejamento visando exatamente conter a especulação do solo urbanizado contido nos instrumentos urbanos estabelecidos nacionalmente, como Planos Diretores e Planos Habitacionais.

Sobre o programa habitacional MCMV, vale ainda, ressaltar a distribuição dos recursos, suas regras e prioridades, o interesse e papel dos atores envolvidos. As considerações realizadas tiveram como base a análise das consequências do modelo do Programa Habitacional adotado na última década, em relação ao crescimento e planejamento das cidades, com ênfase nas cidades não metropolitanas. Assim, habitações ofertadas para as diferentes faixas de renda, mantendo-se as categorias de habitação de interesse social (HIS) e habitação de mercado, tentou-se, nesse programa, adaptar a procura de todas as

Tabela 1 - Brasil: Déficit habitacional e distribuição das unidades por faixa de renda - 2007 e 2009.

Déficit habitacional do Brasil por faixa de renda - 2007		Distribuição das unidades habitacionais por faixa de renda MCMV1 - 2009	
Faixa de renda (SM)	População	Faixa de renda (SM)	UH
Faixa 1 (0 a 3)	90,9%	Faixa 1 (0 a 3)	400 mil (40%)
Faixa 2 (3 a 6)	6,7%	Faixa 2 (3 a 6)	400 mil (40%)
Faixa 3 (6 a 10)	2,4%	Faixa 3 (6 a 10)	200 mil (20%)
Fonte: IBGE – PNAD 2007		Fonte: Ministério das Cidades – Secretaria de Habitação, 2010	

famílias, aos produtos oferecidos para baixa renda, em um patamar de subsídio direto, proporcional à renda das famílias.

O Programa MCMV buscou claramente impactar a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção. Mais que fornecer subsídios, o programa teve a pretensão de aumentar o volume de crédito para aquisição e produção de moradias. Ao mesmo tempo, reduziu os juros, com a criação do Fundo Garantidor da Habitação (FGHAB), disponível nos casos de financiamento à moradia, assegurando o refinanciamento de prestações em caso de desemprego ou redução temporária da capacidade de pagamento e barateamento do seguro em casos de morte, de invalidez e de danos físicos. Criou subsídios fixos com linhas de corte por faixa de renda para acesso ao financiamento em longo prazo. Com isso promoveu um aumento significativo nos montantes individuais e no volume total de recursos direcionado aos subsídios.

Cumpram ressaltar que o volume total de recursos investidos correspondia a R\$ 26 bilhões para a construção de moradias, R\$ 2 bilhões para compor o FGHAB, além dos recursos onerosos à pessoa física e ao financiamento da infraestrutura. O Programa promoveu a articulação entre os recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Todas estas ações foram instrumentos estabelecidos pelo Programa MCMV, que promovem a criação de um ambiente econômico confiável e de estímulo à aquisição ao crédito, além da

modernização da cadeia produtiva ligada à construção civil. Este programa está sendo de grande impacto socioeconômico, onde a propaganda massiva realizada pelo Governo e pelos agentes envolvidos, baseada no acesso ao crédito com juros baixos e concessão de subsídios, atrai a população, bem como atrai a iniciativa privada, sobretudo empresas do ramo da construção civil, que são os maiores interessados na execução das obras proporcionadas pelo programa.

Os dados apresentados na Tabela 2 permitiu comprovar que na primeira etapa do PMCMV, o número de propostas enviadas pelas empreendedoras para a construção de HIS era superior à meta estabelecida e na Tabela 3 ficou constatado o percentual de propostas recebidas pela Caixa Econômica Federal (CEF) até abril de 2011. No caso das outras faixas de renda, as propostas recebidas não refletiam os números de unidades habitacionais construídas e ofertadas ao mercado, pois notoriamente muitos empreendimentos habitacionais para essas faixas de renda, estão sendo construídos sem a submissão do empreendimento às regras da Caixa. Cumpre ressaltar que mesmo assim, o número de propostas recebidas ficou próximo da meta traçada.

Respectivamente, as Tabelas 3 e 4 que tratavam da contratação e conclusão das unidades habitacionais apresentaram percentuais significativos que representavam a primeira e segunda etapa do Programa MCMV. Esses dados ao serem comparados percebe-se que houve um aumento de 61% na contratação de UH em municípios com menos de 50 mil habitantes, da primeira para a segunda etapa do programa e justamente essas unidades, localizadas em municípios pequenos, possuem o menor índice de empreendimentos com obras concluídas.

Respectivamente, as Tabelas 3 e 4 que tratavam da contratação e conclusão das unidades habitacionais apresentaram percentuais significativos que representavam a primeira e segunda etapa do Programa MCMV. Esses dados ao serem comparados percebe-se que houve um aumento de 61% na contratação de UH em municípios com menos de 50 mil habitantes, da primeira para a segunda etapa do programa e justamente essas unidades, localizadas em municípios pequenos, possuem o menor índice de empreendimentos com obras concluídas.

As habitações populares para atender a faixa de renda de 0 a 3 SM construídas pela iniciativa privada utilizando os recursos do FGTS, integrantes da Faixa 2, foram adquiridas e concluídas rapidamente, tanto na primeira como na segunda fase do Programa MCMV. Vale ainda ressaltar que o padrão e tipologia dessas habitações são superiores aos da Faixa 1, para a mesma classe de renda (0 a 3 SM), conseqüentemente avaliados em valores superiores ao estabelecido na Faixa 1 de R\$ 35 mil reais por unidade habitacional. Em relação ao tamanho, rigidamente determinado na Faixa 1 de 35 m², na Faixa 2 possui tamanhos que em Vitória da Conquista variam de 48 a 75 m² podendo ter dois a três dormitórios, as vezes suíte, sala, cozinha, área de serviço, inseridas em condomínios com itens de lazer e entretenimento.

Tabela 2 – BRASIL: Propostas de empreendedoras, recebidas na CEF até abril 2011.

Faixa de renda (SM)		Empreendimentos		Unidades Habitacionais (UH)	
		Nº	%	Nº UH	%
FAIXA 1 - Oferta pública	0 a 3 (OGU)	3.151	45,2%	673.912	55,2%
	0 a 3 (FGTS)	65	0,9%	9.056	0,7%
FAIXA 2	3 a 6 (FGTS)	2.386	34,3%	316.846	25,9%
	6 a 10 (FGTS)	1.362	19,6%	222.302	18,2%
TOTAL		6.964	100%	1.222.116	100%

Fonte: BRASIL, 2013

Nesse contexto, o Programa MCMV favoreceu as empresas que diretamente acessavam os recursos do FAR e do FGTS através da apresentação de projetos a serem avaliados e aprovados pela CEF. Nesse sistema, a CAIXA financiava pessoas físicas e transferia os recursos para a construtora, agregando valor à comercialização das unidades habitacionais.

No Programa existe uma linha de crédito com a finalidade de assegurar à construtora, ou empreendedor pessoa física,

os recursos necessários para o financiamento das unidades habitacionais concluídas aos seus compradores. As unidades habitacionais podem ser comercializadas dentro do Programa

Tabela 3 – BRASIL: Contratação e conclusão dos empreendimentos habitacionais MCMV 1(1) por faixa de renda - Posição em maio/2013.

Faixa de renda / Modalidade		UH Contratadas		UH Concluídas	
		Nº UH	Total Cont. (%)	Nº UH	Concluída/ Contratada (%)
FAIXA 1 0 a 3 SM Oferta Pública	Empresas (FAR)	404.128	40%	327.904	81%
	Entidades (FDS)	8.024	1%	3.771	47%
	Municípios < 50 mil habitantes	63.772	6%	20.521	32%
	Rural	6.817	1%	5.763	85%
FAIXA 2 0 a 6 SM	0 a 3 (FGTS)	88.121	8%	87.581	99%
	3 a 6 (FGTS)	287.643	29%	265.519	92%
FAIXA 3 6 a 10 SM	6 a 10 (FGTS)	146.623	15%	101.571	69%
TOTAL		1.005.128	100%	812.630	81%

Fonte: BRASIL, 2013.

Tabela 4 – BRASIL: Contratação e conclusão dos empreendimentos habitacionais MCMV 2(1) por faixa de renda - Posição em maio/2013.

Faixa de renda / Modalidade		UH Contratadas		UH Concluídas	
		Nº UH	Total Cont. (%)	Nº UH	Concluída/ Contratada (%)
FAIXA 1 0 a 3 SM Oferta Pública	Empresas (FAR)	475.983	30%	32.227	7%
	Urbanização (FAR)	16.349	1%	1.180	7%
	Entidades (FDS)	16.359	1%	2.281	14%
	Municípios < 50 mil habitantes	102.981	6%	2.847	3%
	Rural	63.280	4%	14.352	23%
FAIXA 2 0 a 6 SM	0 a 3 (FGTS)	193.781	12%	183.545	95%
	3 a 6 (FGTS)	568.414	36%	344.009	61%
FAIXA 3 6 a 10 SM	6 a 10 (FGTS)	164.073	10%	37.352	23%
TOTAL		1.601.220	100%	617.793	39%

(1) Obras contratadas no 2 período compreendido entre 2011 a 2013

Fonte: BRASIL, 2013.

Minha Casa Minha Vida desde que apresentem Habite-se expedido a partir de 26 de março de 2009 e não tenham sido habitadas. Desse modo, é favorecida a compra e aquisição de

novas unidades habitacionais, em detrimento de casas existentes em locais centrais e com infraestrutura.

As habitações que compõem a oferta pública, o papel dos estados e municípios nesse modelo, passou a ser o de organizar a demanda, através dos cadastros encaminhados à CEF para a seleção dos beneficiários ou de criar condições para facilitar a produção, através da desoneração tributária e da flexibilidade da legislação urbanística e edilícia dos municípios. Em alguns casos, considera-se que estados e municípios poderiam ainda viabilizar o atendimento à demanda de interesse social através da cessão de terrenos públicos. De qualquer forma, em todas as faixas de renda, o promotor do empreendimento foi o setor privado em detrimento do público. Cardoso (2011, p.6-7), ao analisar os dois primeiros anos de atuação do PMCMV, ressaltou que:

[...]no contexto metropolitano brasileiro, a implantação do PMCMV está se refletindo no processo de estruturação do espaço urbano. A depender da dinâmica econômica do setor imobiliário e das características do mercado de terras de cada local, os efeitos do programa podem adquirir características específicas. Contudo, conforme várias análises e a argumentação aqui exposta, pode-se inferir que o modelo adotado pelo PMCMV tende a promover uma periferização das intervenções habitacionais na cidade [...].

Ferreira (2012, p. 7), em seu questionamento sobre “Que tipo de cidades estamos construindo para as gerações futuras?” também analisa os primeiros anos do Programa MCMV desmistificando ao analisar que:

Em todo o país, novos bairros surgem em áreas distantes e sem urbanização, alinhando centenas de casas idênticas e minúsculas, ou enfileirando torres habitacionais com sofrível padrão construtivo, e grande impacto sobre o meio ambiente. Em face disto, a pergunta que nos vem naturalmente é: quais os resultados que essa produção provocará no cenário

urbano brasileiro nos próximos anos? Estaríamos promovendo uma urbanização adequada para que as próximas gerações usufruam de uma boa qualidade de vida, qualquer que seja sua classe social?

Ferreira em sua pesquisa expõe o levantamento em todo o país sobre a produção imobiliária do segmento econômico, aquela destinada à parcela solvente da população, que fosse ou não no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida. Traz leituras e análises do ocorrido em cidades metropolitanas, densamente ocupadas, com pouca oferta de terrenos aptos ao uso habitacional.

Cardoso e Ferreira relatam que os grandes empreendimentos habitacionais, responsáveis pela periferização das famílias atendidas, estão implantados em áreas distantes e sem urbanização, às margens de áreas urbanas. Nas cidades médias, constatou-se que os empreendimentos estavam muito mais distantes, inseridos em zonas rurais, destinados a populações com faixas de renda cada vez maiores, distantes do foco de um programa habitacional que intenciona reduzir o déficit habitacional concentrado na população com rendimento de 0 a 3 SM.

Nesse ponto é possível centrar o crescimento das cidades e os problemas advindos da falta de um planejamento sistemático e formal e os transtornos causados pela falta de infraestrutura urbana. Assim, analisar historicamente a evolução de uma cidade de pequeno a médio porte, ajuda a compreender a problemática que se instaurou no processo de formação das cidades brasileiras, como são reproduzidas nas cidades médias e pequenas, as ações conduzidas pela especulação imobiliária, sendo questões atuais que envolvem as cidades pequenas, médias ou metrópoles.

O CRESCIMENTO DAS CIDADES E AS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL

O modelo de desenvolvimento adotado no Brasil para

impulsionar a economia local e regional¹ nas décadas de 1970 e 1980 atrelado às políticas públicas habitacionais foi responsável tanto pelo incremento da interiorização da indústria quanto pelo crescimento das cidades médias e pequenas em todo o território nacional. O município de Vitória da Conquista inserido na categoria de cidades médias e pequenas e como polo regional apresentou uma população, estimada pelo IBGE para 2015, de 343.230 habitantes e taxa de urbanização de 82%² apresentou expansão urbana e territorial acentuada a partir da década de 1970. Lopes (2003) em sua análise sobre o município de Vitória da Conquista ressaltou que além da indústria, a cafeicultura foi responsável pelo dinamismo da economia regional, com reflexo no aumento populacional, crescimento e diversificação do comércio e das atividades de serviços.

No entanto, o crescimento da cidade de Vitória da Conquista ocorreu de forma desordenada e com insuficiência dos equipamentos urbanos. Tanajura (1992, p. 99-102), salienta que o crescimento da economia e a expansão urbana propiciaram a ocorrência no centro da cidade de “[...] especulação imobiliária que foi responsável pela derrubada de muitos edifícios antigos [...]”, e no contexto da morfologia urbana, “[...] na divisão do solo, aparecimento de bairros classificados em nobres, populares e proletários [...]”, configurando assim uma segregação espacial.

Concomitantemente com o acelerado crescimento da cidade, em 1976, foi elaborado o primeiro Plano Diretor para Vitória da Conquista, um instrumento que além de diagnosticar a situação da cidade na época, estabeleceu as primeiras diretrizes de um planejamento técnico para a cidade. Entre os anos de 1981 e 1998 foram aprovadas 12 (doze) Leis Complementares, como aditivo ao Plano Diretor de 1976.

O crescimento da cidade desacelerou gradativamente, assim como as ações voltadas ao planejamento habitacional da

¹ Sobre o processo de implantação e interiorização da indústria na década de 1980, ver Milton Santos, *Metrópole Corporativa*.

² Dados do Censo do IBGE do ano 2010.

mesma. Nesse período não ocorreram planos habitacionais em escala nacional ou governamental, se observou ações tímidas, promovidas pelo município. Sem menosprezar a importância dessas ações de elaboração, aprovação e implementação de importantes instrumentos urbanos.

Desde o século passado observava-se como consequência de políticas públicas o aquecimento do mercado imobiliário e a consequente especulação do solo, a segregação espacial nitidamente determinada pela classificação dos bairros, sendo os populares afastados dos serviços e equipamentos urbanos e os nobres em localização privilegiada, com infraestrutura e transporte (FIGURA 1).

Loteamentos abertos nas décadas de 1970, 1980, 1990 com infraestrutura completa, não foram plenamente ocupados por edificações. As grandes áreas de sítios e fazendas permaneceram internas à malha urbana da cidade servida de infraestrutura, transporte e em localização nobre e privilegiada. Consequentemente, o valor comercial dos lotes elevou-se inviabilizando a comercialização e construção de empreendimentos nessas áreas. Observou-se, portanto, que:

Estudos de crescimento urbano mostram a enorme expansão da morfologia espacial das cidades nas últimas décadas. A "separação" do desenvolvimento da infra-estrutura através de formas de corporativização, a privatização, o crescimento impulsionado pelo empreendedor e o domínio urbano de mega-projetos tem contribuído para isso. A estrutura espacial e o grau de densificação do ambiente construído também têm grande impacto sobre a eficiência urbana, sustentabilidade e equidade espacial. As tendências atuais de desenvolvimento urbano para a expansão, o desenvolvimento fragmentado e de dominação de automóveis aumentaram a marginalização social (UN-HABITAT, 2009, p. 209). (tradução nossa).

A expansão dos serviços de infraestrutura, sobretudo a ampliação da rede de esgoto e coleta de águas pluviais e posterior pavimentação, contemplam os vazios urbanos onde

o valor imobiliário cresce exponencialmente com o passar do tempo, acentua a segregação urbana das cidades, pois em bairros populares, densamente ocupados a infraestrutura e o transporte urbano são precários, e as redes de serviços para chegar aos bairros populares passam pelas áreas de especulação imobiliária, vazias, sem uso.

O modelo de crescimento urbano em Vitória da Conquista é comumente adotado em todo o território nacional. Nesse caso, as diretrizes de políticas nacionais, os instrumentos urbanos e os Planos Diretores se mostraram insuficientes para conter a especulação imobiliária. É importante destacar que o mapa síntese 1940 - 2015 (FIGURA 2 e 3) demonstra a ocupação real de toda a malha urbana, pois foi identificado que parte significativa desses espaços não foi totalmente ocupada.

A forma de crescimento urbano de Vitória da Conquista, acelerado e disperso, observado na década de 1970 não foi acompanhada na mesma ordem pelos investimentos em infraestrutura. Esse modelo de crescimento ainda é observado nos dias atuais, tendo as mesmas causas de 34 anos atrás, as consequências de programas e políticas habitacionais que aquecem o mercado da construção civil, oferecendo crédito facilitado, aumentando a procura imobiliária e favorecendo as

Figura 1 – BAHIA: Centro de Vitória da Conquista em 1935 e 2008.



Fonte: Acervo do Museu Regional – UESB (sd) Fonte: VEIGA, 2010

construtoras e empreendedores produtores de novas habitações, que surgem nas cidades de forma dispersa, seguindo a ordem do mercado, que estabelece: as taxas de lucro são maiores onde o valor da terra é menor.

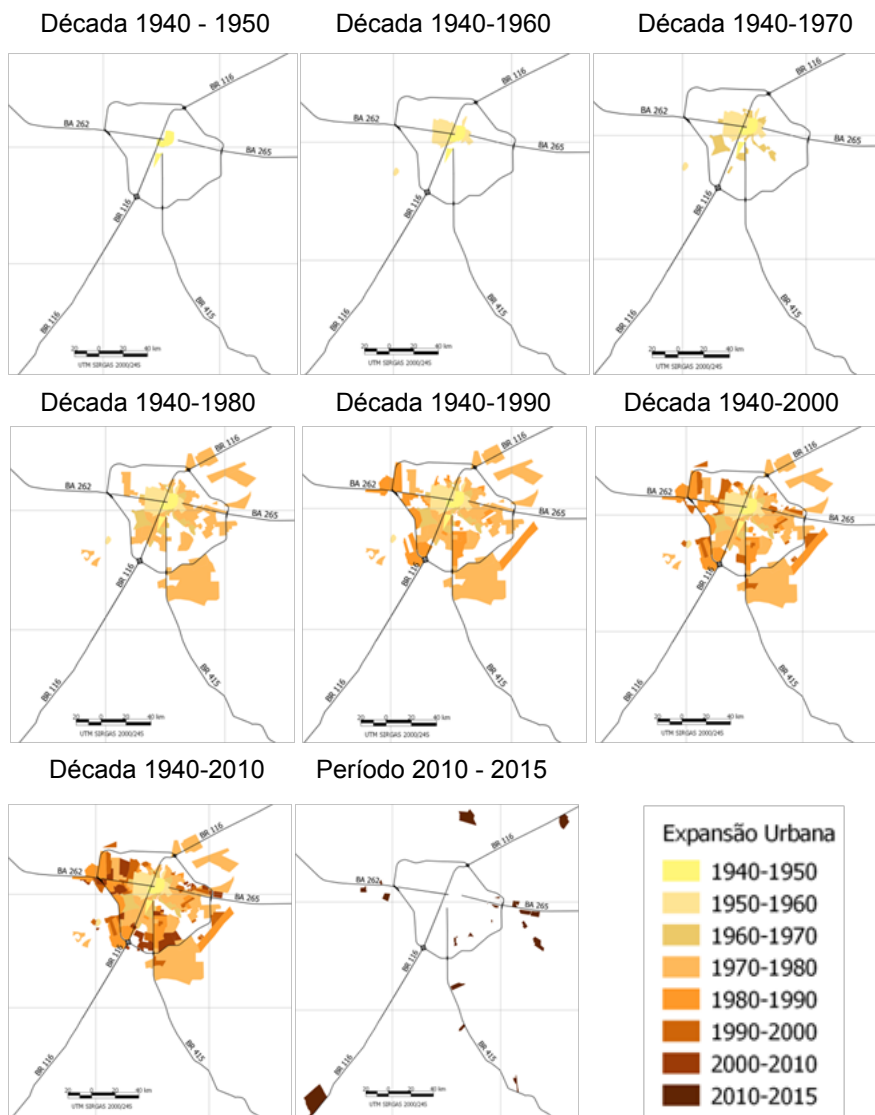
Considerando ainda o crescimento de Vitória da Conquista, na década de 1970, uma parcela significativa dos loteamentos realizados não cumpriu o que estava estabelecido na legislação da época. O PDU-1976 e as Leis complementares aprovadas nos anos posteriores previam o parcelamento do solo acompanhado dos investimentos para assegurar aos empreendimentos a infraestrutura necessária, entretanto foi constatado que isso não ocorreu.

Como exemplo tem-se o Loteamento Alto da Boa Vista, onde foi implantada, parcialmente, infraestrutura mas faltava drenagem, esgoto e a rede de energia elétrica foi sucateada e inutilizada devido a não ocupação dos lotes.

Depois da expansão acentuada, nas décadas que se seguiram, o BNH foi extinto (1986), os novos programas habitacionais se vincularam à Secretaria Especial de Ação Comunitária SEAC que adotou programas alternativos, dentro de um suporte ideológico de políticas compensatórias, como os mutirões habitacionais. Ações em âmbito nacional que tiveram poucas repercussões em cidades médias e pequenas.

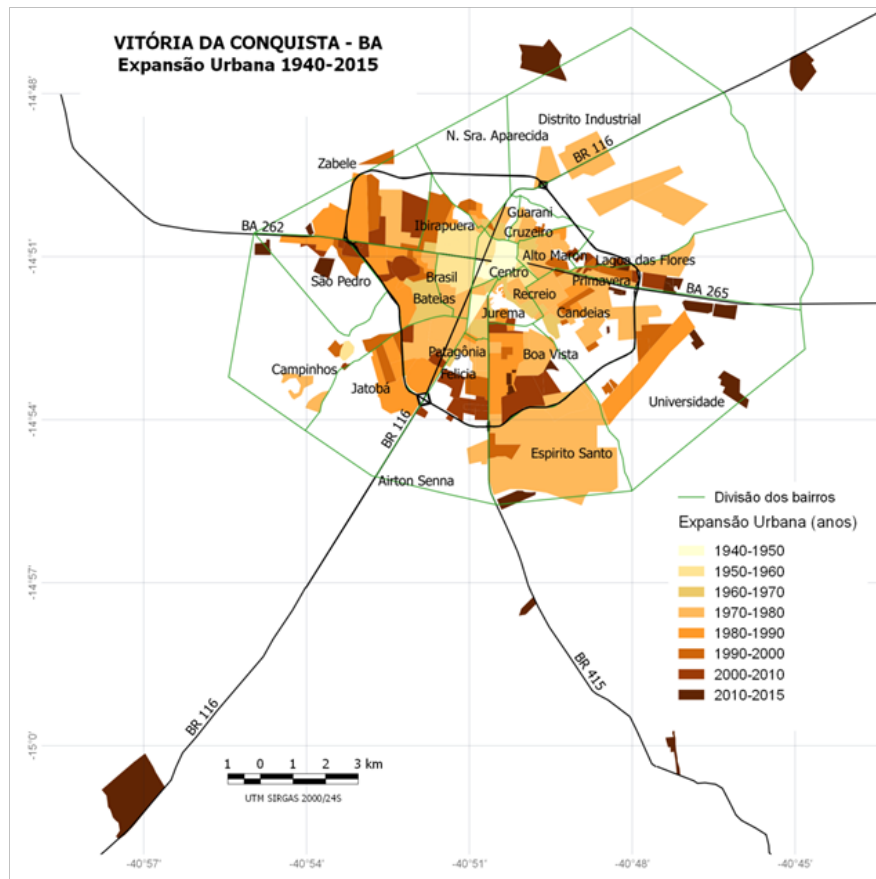
Todavia, a partir da Constituição de 1988 foi reconhecido por Lei, a necessidade de moradia, posteriormente estabeleceu-se a criação de uma política pública que atenda demandas por habitação. Em 1990, o governo Collor cria um programa de moradia em caráter emergencial, o Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), que se propôs financiar moradia para famílias com rendimento até 05 SM. O governo de Itamar Franco, em 1992, incentivou a criação de Fundos e Conselhos. O governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), a partir de 1995, implantou o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), com novos esquemas de captação de recursos que priorizava o comprador e não o agente promotor na concessão de créditos. Nesse período foi constatada a ausência de políticas habitacionais de grande impacto, embora tenha sido realizado um grande esforço para institucionalizar os instrumentos urbanos.

Figura 2 – Vitória da Conquista - BA: Expansão urbana entre as décadas de 1940 e 2010.



Fonte: VEIGA, 2010; dados atualizados para 2015.

Figura 3 - Vitória da Conquista - BA: Expansão Urbana de 1940 - 2015.



Fonte, VEIGA, 2010; dados atualizados para 2015.

No período compreendido entre 1980 a 2000, áreas loteadas servidas de infraestrutura foram adensadas com a construção de edificações residenciais de pequeno porte, caracterizadas por edifícios de apartamentos de 3 a 6 andares e adquiridas por famílias com renda acima de 03 SM. Nesse período, a expansão da malha urbana de Vitória da Conquista foi tímida, as construções destinadas a habitação de mercado foram graduais, ao longo dos anos, e em pequena escala. Os empreendedores

do mercado imobiliário dispunham de pouco capital e se viam obrigados a otimizar a infraestrutura urbana instalada.

A população de baixa renda nesse período foi atendida com recursos próprios da Prefeitura, dando surgimento a loteamentos populares como o Vila América. Assim como ocorreu em Vitória da Conquista, no final da década de 1980, constatou-se o fortalecimento das ações dos governos municipais em todo o território nacional, isso representou uma ruptura em relação à prática desenvolvida no período de existência do BNH (1964-1986).

Sobre esse processo de municipalização das políticas habitacionais, Cardoso (2011 p.1-2) afirma que:

Extinto o BNH, além da perda da capacidade de formulação de políticas em nível federal e do encolhimento de recursos destinados às políticas urbanas, as COHABs estaduais entraram em crise, e muitas foram extintas. A ação pública no setor habitacional passou então a depender fortemente da iniciativa dos governos municipais, fortalecidos pela reforma institucional e fiscal promovida pela Constituição de 1988 e também pelo novo papel desempenhado na arena política nacional pelos novos prefeitos eleitos no processo de redemocratização do país.

De 2010 a 2015, essa configuração começa a ser alterada, onde se observa empreendimentos habitacionais, implantados distantes da malha urbana consolidada. No caso de Vitória da Conquista, após o anel rodoviário, alguns localizados em áreas rurais pertencentes a distritos do município, completamente desconectados da malha urbana existente. Cronologicamente alguns exemplos de empreendimentos que foram ficando cada vez mais distantes da sede urbana do município, Portal do Sol, Reserva Imperial - Veranda, Horto e Lago Premier, Haras Residence, Campus Vivant, entre outros.

Nesses casos, a infraestrutura está sendo implantada parcialmente, principalmente no que se refere à rede de esgotamento sanitário, sendo aceita a implantação do sistema de tratamento

por fossa e sumidouro, individuais ou coletivos, contando-se com investimentos públicos futuros para assegurar à totalidade da infraestrutura, que um dia será integrado a rede urbana existente.

Sobre essas ocupações inseridas em zonas rurais, Teixeira (2014, p.1) ao escrever um artigo sobre a fragmentação desordenada da zona rural e suas sérias consequências ambientais, sociais e econômicas, preconiza que:

É extremamente preocupante a onda de loteamentos irregulares que estão se proliferando em propriedades na zona rural de diferentes cidades dos estados de Goiás, São Paulo e outros, onde esses imóveis têm passado por uma fragmentação ilegal de suas terras e tal ilegalidade – que fere diretamente a Lei 4.504/64 que dispõe sobre o Estatuto da Terra (ET) – abre caminhos largos para vários outros tipos de ilegalidades.

Verifica-se que as observações feitas, como consequência do modelo habitacional adotado no Brasil foram verificadas no crescimento de Vitória da Conquista, e também em outras cidades brasileiras. O que Teixeira (2014) aponta como ilegalidade, em Vitória da Conquista, foram identificadas as duas formas estabelecidas para flexibilizar a legislação em vigor em prol da especulação do solo, sendo elas:

a) São criadas as frações ideais em condomínio, que os cartórios de imóveis são proibidos de registrar, então faz-se um contrato particular e registram no cartório de títulos e documentos, ficam como possuidores do imóvel, sendo cedente e cessionário;

b) A outra forma de legalizar esses empreendimentos, mais comumente adotada em Vitória da Conquista, é com o consentimento da Prefeitura, através de Decretos, legalizando apenas o limite do empreendimento para a categoria de urbano, dessa forma, os lotes deixam de pagar ITR (Imposto Territorial Rural) e passam a pagar IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano). Nesse caso são realizadas individuais ou em condomínio o registro no cartório de imóveis.

A fragmentação do espaço urbano em zona rural constitui uma criação de “ilhas urbanas” e as cidades que têm sofrido

este tipo distorcido de especulação imobiliária na zona rural começam a sentir o peso das consequências, sendo o principal deles, a demanda por infraestrutura: rede de saneamento, energia elétrica, rede viária, dentre outros.

Ainda que esses empreendimentos se promovam e se justifiquem oferecendo oportunidades de emprego, crescimento sustentável a cidade, alternativas aos lotes, casas e apartamentos pequenos, vida no campo com o conforto da cidade aos que podem pagar, a história demonstra que o uso ilegal do solo, assim como a flexibilização das leis em função de interesses econômicos, abre precedentes para vários outros tipos de ilegalidades e, quando isto se dá no entorno de centros urbanos, as consequências tendem a ser custosas para toda a sociedade, no caso em questão poderão proporcionar processos de favelização. Vele ressaltar que os processos de favelização têm custos altíssimos e crescentes para toda a sociedade.

Nesse contexto os instrumentos urbanos de controle e uso do solo, que estavam sendo implementados, são atropelados por esse aquecimento da construção civil que gera emprego, produz casa e expande a cidade ao bel prazer da especulação imobiliária. Ressalva-se que o Programa MCMV, foi lançado em 2009, com regras que inibissem a prática da construção de grandes empreendimentos habitacionais, distantes da malha urbana consolidada, contudo, essas regras e condicionantes só são aplicadas aos empreendimentos habitacionais de baixa renda. Por outro lado, o Programa propõe atender a população brasileira com renda de 0 a 10 SM, onde se inicia uma corrida desenfreada pelo cumprimento da meta quantitativa de unidades habitacionais por todo o país.

Sendo assim, diferente do que foi observado na década de 1970, onde foram instalados loteamentos de baixa renda distantes da malha urbana consolidada, os loteamentos e condomínios destacados anteriormente, são destinados a uma faixa de renda superior a 3 SM. Estes oferecem uma infraestrutura composta de haras, piscina, centro comercial, clube, praças, quadras de tênis e poliesportivas etc., com lotes residenciais que variam de 300 a 5.000m². Todos estes serviços e equipamentos necessitam de mão de obra para viabilizar seu funcionamento diário e

manutenção, estes por sua vez necessitarão de transporte, para seus futuros moradores, independente da renda que possuem, terão necessidade de escola, creche, farmácia, padaria, mercado, coleta de lixo.

Posto isso, se observa mais uma vez, áreas distantes da malha urbana sendo alvo da especulação imobiliária que ao implantar as “ilhas urbanas”, desta vez destinada a parcela solvente da população, promove em longo prazo, a valorização das áreas rurais de sítios e fazendas, grandes extensões de terras, localizadas entre esses empreendimentos habitacionais e o núcleo urbano da cidade. As razões que levam a ocorrência deste tipo de empreendimento são as mesmas que da década de 1970, com o valor do solo menor, maior é a lucratividade do empreendimento. Ressalva-se ainda que as distâncias da malha urbana consolidada são maiores que as observadas em 1970, com isso, vazios maiores poderão ser explorados nos anos vindouros.

Destacar a construção desses empreendimentos, não exclui a existência de outros de menor porte em áreas mais valorizadas da cidade, anteriormente terrenos, loteamentos vazios deixados pela expansão da década de 1970. Contudo, estes últimos empreendimentos, não ocupam e nem utilizam toda a área e a capacidade da infraestrutura existente, carregando consigo o ônus/benefício da especulação imobiliária, que incorpora ao seu preço final a valorização da localização.

Tomando como exemplo novamente o Loteamento Alto da Boa Vista e outras áreas da cidade, na tentativa de edificar essas áreas de expansão preenchendo os seus vazios urbanos, a prefeitura propôs o aumento do coeficiente de aproveitamento (CA)³, permitindo assim um aumento da área construída nos empreendimentos dessas áreas. Mais uma vez a lógica empreendida é econômica, ao aumentar a capacidade de construção para viabilizar empreendimentos em lotes supervalorizados, áreas

³ Em março/2015 as propostas da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista estavam sendo apresentadas à Câmara de Vereadores para votação e aprovação.

deixadas como vazios pela especulação a espera da infraestrutura e valorização imobiliária.

Nesse contexto, questiona-se a aplicação dos instrumentos urbanos que foram elaborados, implantados e obrigatoriamente incorporados aos Planos Diretores nos últimos 20 anos. Assim como, a capacidade do planejamento deter a especulação do solo urbano em prol de uma cidade socialmente mais justa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O enfrentamento do problema habitacional no Brasil deverá partir de modificações estruturais nas políticas públicas de acordo com o contexto no qual são propostas. O desafio imutável que persistente ao longo de décadas é atingir a parcela da população que não tem moradia digna e renda suficiente para aquisição ou melhoria desse bem.

O Programa MCMV deveria rever a distribuição quantitativa das unidades habitacionais contratadas, focalizando o atendimento à população com rendimento de 0 a 1 SM, e de forma contínua ao longo do tempo para posteriormente atender as famílias com rendimento até 3 SM. A população com rendimentos superiores a 3 SM são plenamente atendidos pelo mercado sendo que a manutenção das facilidades de crédito e o uso do FGTS deverão ser rigorosamente monitorados, a fim de assegurar o uso desses benefícios exclusivamente para aquisição da primeira moradia. Como vem sendo aplicados os recursos incentivando a aquisição da segunda moradia ou quiçá terceira, compradas como investimentos, poderão alimentar no futuro o número de domicílios vagos, que de acordo com o IBGE (2010) é semelhante ao número de unidades do déficit habitacional.

A segunda etapa do MCMV privilegiou os municípios com menos de 50 mil habitantes. No caso da Bahia, que possui 374 municípios com população inferior a 50 mil habitantes, com baixo dinamismo econômico, aumentar o número de domicílios do município na ordem de 0,1% a 0,3%, irá comprometer a capacidade financeira recaindo na oferta insatisfatória de infraestrutura ao tecido urbano existente e sua premente expansão desordenada, agravando sobremaneira.

A criação dessas novas áreas de expansão nesses municípios precisa ser acompanhada de oportunidades de emprego, escolas, transporte, postos de saúde e as prefeituras locais não dispõem de recursos suficientes para isso. O planejamento elaborado nos planos habitacionais desses municípios foi sendo atropelado pelas ações do programa habitacional adotado sem estar de acordo com um princípio norteador que fundamente o investimento para soluções em longo prazo.

Empreendimentos habitacionais com características diferenciadas, destinadas à população solvente estão sendo construídos em zonas rurais, afastados e com infraestrutura parcial, sinalizando uma inversão pela própria característica habitacional desses condomínios destinados a uma população com melhor condição social que estão saindo da malha urbana, consolidada, para residirem em confortáveis condomínios internamente urbanizados, inseridos em áreas rurais. No passado, quando foram implantados, distantes da malha urbana, conjuntos habitacionais populares o que se observou foi a ocupação irregular ao redor desses conjuntos.

O processo de construção do ambiente urbano é complexo e coletivo, em uma sociedade capitalista não é possível ignorar a força dos interesses econômicos. Diante disso vale ressaltar que os “vilões” especuladores imobiliários apenas atendem à demanda do mercado. Cabe enfatizar quais os resultados que a produção voltada para investimentos irá provocar no cenário urbano brasileiro nos próximos anos? A urbanização está sendo promovida de forma adequada para que as próximas gerações usufruam de uma boa qualidade de vida no ambiente urbano, qualquer que seja sua condição social?

Quanto à gestão do programa em curso, seria apropriada uma reflexão sobre o resgate do papel do promotor público municipal na implantação de política habitacional, conhecedor das particularidades locais possibilitaria a reversão de ganhos proporcionados por inovações tecnológicas em melhorias na habitação. Sobre o destino dos recursos, monopolizado pelo setor privado, poderiam ser mais bem aplicados, valorizando e protegendo a iniciativa de cooperativas e associações. Com a ampliação do poder decisório dos municípios sobre as políticas,

a facilidade de crédito habitacional poderia ser direcionada à produção de HIS.

As políticas públicas para enfrentar o problema habitacional no Brasil devem ser revistas, alteradas e modificadas de acordo com o contexto no qual são propostas. Se a especulação do solo apresentar estratégias de ação diferenciadas com vistas a burlar ou flexibilizar o que está prescrito na legislação vigente. Se a meta estabelecida é diminuir o déficit habitacional. Se há diferenças nas consequências desses programas de acordo com o tamanho da cidade. Todas essas hipóteses, questionamentos remetem ao monitoramento e alteração do modelo de programa habitacional que deverá ser reavaliado e aperfeiçoado de forma a atender as particularidades locais, afastando a generalização que atende apenas superficialmente o problema sem ter como finalidade solucionar todas as etapas do problema no caminho de buscar a sustentabilidade das ações.

A avaliação da política habitacional no Brasil se concentra apenas nos números que têm produzido, sem contabilizar neste cálculo os investimentos necessários para corrigir os efeitos negativos gerados e o ônus que isso trará no futuro para toda a cidade. A avaliação de um programa habitacional a ser aperfeiçoado deverá ir além do debate entre qualidade e quantidade. Deverá buscar sustentabilidade de ações com vistas a atender necessidades futuras.

THE HOUSING POLICY IN BRAZIL AND THE CITIES OF GROWING SMALL AND MEDIUM AS VITÓRIA DA CONQUISTA-BA

ABSTRACT — *In the context of the Brazilian housing problem, which in 2009 started a program on a national scale, the Minha Casa Minha Vida, this article analyzes the housing program model adopted in Brazil, over time, and discusses some relevant questions about the housing programs conducted on a national scale, highlighting the consequences of it in the construction of urban space of medium and small cities. The city of Vitoria da Conquista was chosen as a case study, because it has a history of previous urban planning*

to draw up its first Master Plan in 1976. The methodological procedures are based on statistical methods, comparative and observational, performing an analysis of what It was planned and described in 1976 and 2007 Director plan as well as observing and following through decrees housing policy adopted in the municipal governments in this survey period, with that being done collectively in the construction of urban environment, taking into account the boost in last five years by the MCMV Program. In speech and advertisements the goal was to give priority to families with less purchasing power, however the influence that the actions of the MCMV program favored municipalities with less than 50,000 inhabitants relapsing in unsatisfactory provision of infrastructure to the existing urban fabric and sprawl. Therefore, the real estate speculators meet the market demand and the housing policy in Brazil focuses on the numbers that have produced, without account in this calculation the investments necessary to correct the negative effects generated and the burden this will bring in the future for the whole city.

KEY WORDS: *Urban growth. Public policy. Housing program.*

REFERÊNCIAS

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Informe: Balanço PMCMV. REUNIÃO CONSELHO DAS CIDADES, 37. COMITÊ TÉCNICO DE HABITAÇÃO. 05/06/2013. 1 apresentação em PowerPoint.

CARDOSO, Adauto Lucio. Habitação de interesse social: política ou mercado? reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14, 2011, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ANPUR, 2011. p. 1-21.

LOPES, Roberto Paulo Machado. Universidade pública e desenvolvimento local: uma abordagem a partir dos gastos da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. Vitória da Conquista: Edições UESB, 2003. 217 p.

TANAJURA, Mozart. História de Conquista. Crônica de uma cidade. Vitória da Conquista: Brasil Artes Gráficas, 1992. 267 p.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME - UN-HABITAT. Planning sustainable cities: global report on human settlements 2009. London - UK, 2009. 306 p.

VEIGA. Artur José Pires. Sustentabilidade urbana, avaliação e indicadores: Um estudo de caso sobre Vitória da Conquista - BA. TESE (Doutorado)

- Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo – PPG-AU-UFBA). Salvador: UFBA, 2010.

TEIXEIRA Roberto Tadeu. Loteamento de Chácaras – Parte 1 - Fragmentação desordenada da zona rural e suas sérias consequências ambientais, sociais e econômicas. Disponível em <<http://mundogeo.com/blog/2014/03/15/loteamento-de-chacaras-%E2%80%93-parte-1/>>. Acessado em 15/03/2014.

FERREIRA, João Sette Whitaker (coord.) Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos. São Paulo: LABHAB; FUPAM, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Censo Demográfico 2010. Resultados Preliminares. IBGE: Rio de Janeiro, 2011.

_____. Censo Demográfico 2000. Bahia, Vitória da Conquista. IBGE: Rio de Janeiro, 2002. 1 CD.

PREFEITURAMUNICIPALDE VITÓRIADA CONQUISTA. Lei Nº 118/1976 de 22 de dezembro de 1976. Dispõe sobre o Plano Diretor de Vitória da Conquista. Vitória da Conquista, 1976.

_____. Lei Nº 1.385/2006 de 30 de janeiro de 2007. Institui o Plano Diretor do Município de Vitória da Conquista e dá outras Providências. Diário Oficial dos Municípios: Salvador, 2007.