

AS POLÍTICAS HABITACIONAIS COMO FATOR DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E TERRITORIAL (2006-2016)

Thiago Freitas Vitorino¹ (PG)*

Dra. Milena D'Ayala Valva² (PQ)

¹Universidade Estadual de Goiás – UEG; Faculdade Metropolitana de Anápolis (FAMA)
thiagoadvambiental@gmail.com

²Universidade Estadual de Goiás – UEG

Resumo: As políticas de estado voltadas para a habitação interferem diretamente no planejamento e desenvolvimento de um território, seja no que se refere a ocupação territorial perpetrada por aqueles que assumem o papel de explorar o território com sua força de trabalho direta, seja no que tange a economia da região, com a vinda de investimentos de capital que irão modificar todas as relações existentes na região. O objetivo deste trabalho foi analisar como as políticas habitacionais interferem de forma direta no desenvolvimento econômico e territorial com ênfase no Estado de Goiás. Através de pesquisas bibliográficas voltadas com o foco nas áreas de Cerrado, mais especificamente no estado de Goiás, as políticas de habitação fazem com que a questão habitacional seja entendida como uma política de Estado, uma vez que o poder público é agente indispensável para regulação do uso do solo urbano e do mercado imobiliário, e para provisão da moradia e regularização de assentamentos precários. A cidade é produzida na medida em que se produz habitação. Notadamente, o atual enquadramento jurídico-institucional requer que a política de habitação envolva a participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos. A pesquisa evidencia que as políticas habitacionais são fatores determinantes para o desenvolvimento econômico do estado e motivo de expansão territorial.

Palavras-chave: Desenvolvimento Regional, Políticas de Desenvolvimento, Estado de Goiás.

Introdução

As políticas habitacionais são fatores determinantes para a consolidação e expansão do território e ainda, sobretudo, fator decisivo na expansão da economia através da atração de emprego e distribuição de renda.

Um estudo desenvolvido pelo Observatório das Metrópoles (2010), avaliou o desempenho dos 45 municípios brasileiros mais populosos na política habitacional, evidenciando que as ações mais recorrentes foram de fato programas de urbanização de assentamentos precários e de regularização fundiária, e que os municípios com melhor desempenho correspondiam àqueles com maior capacidade

institucional, técnica e administrativa, concentrados nas regiões Sul e Sudeste, que além do maior volume de recursos próprios conseguiam acessar mais facilmente financiamentos federais e internacionais (CARDOSO; RIBEIRO, 2002).

Goiás neste aspecto fica longe de alcançar uma política habitacional que supra toda a demanda de sua população que cada vez mais se vê a mercê do mercado imobiliário. Visto que a demanda por moradia pelas populações mais pobres dos centros urbanos é uma realidade brasileira que data do final do século XIX. O crescimento urbano e industrial e as reformas urbanas que se seguiram ao longo do século XX agravaram o problema habitacional desse segmento, inaugurando um modelo de urbanização excludente e segregacionista.

O modelo urbano brasileiro é o vetor principal da (des) organização metropolitana do Brasil atual. O “caos”, a desordem, a insanidade urbana de hoje, representada pela criminalidade, pelo tráfico, pela consequente fragmentação do tecido sociopolítico espacial (SOUZA, 1999) e pelo já antigo problema habitacional, deitam suas raízes na matriz concentradora e excludente do capitalismo no Brasil, no processo bastante longo de segregação das massas. A concentração dos lucros e a distribuição da pobreza por toda a sociedade vêm resultando nisto que no urbano se cristaliza.

Segundo Maricato (1997), a regulamentação da atividade empresarial imobiliária, ainda na primeira metade do século XX, apenas acentuou o problema ao permitir que agentes do setor imobiliário e proprietários de terras e imóveis se articulassem ao poder público para definir, gozando de ampla autonomia, a produção do espaço urbano. Dessa permissibilidade foram geradas malhas urbanas desigualmente ocupadas, com áreas centrais, dotadas de infraestrutura urbana e serviços públicos, separadas das periferias desassistidas por numerosos espaços vazios a serviço da especulação e valorização imobiliária.

Na visão de Carlos (1994, p. 47), “a discussão do valor do espaço nos remete à ideia do espaço-mercadoria”, facultado às definições do mercado imobiliário quanto ao seu valor. Assim, as regiões mais urbanizadas, abastecidas por todas as redes de infraestrutura urbana e dos equipamentos que prestam os serviços urbanos, fatalmente constituirão a mercadoria de maior valor, em detrimento daquelas desprovidas desses quesitos.

Para Bonduki (1994), o problema habitacional foi assumido pelo Estado como uma questão social somente na década de 1930, uma vez reconhecida a

impossibilidade de uma solução oriunda exclusivamente do mercado privado. Do leque de soluções possíveis, o Estado optou por estimular o acesso à casa própria, o que segundo Azevedo e Andrade (1982) tinha clara motivação política: angariar legitimidade e alcançar penetração junto aos trabalhadores urbanos. As políticas federais implementadas desde então são destinadas, sobretudo, à construção e ao financiamento de novas unidades habitacionais.

Desta maneira as políticas habitacionais eficazes, que atendam as demandas regionais, são as estratégias necessárias para regular a questão habitacional no Brasil. Neste sentido, o desenvolvimento econômico e territorial é alavancado pela aplicação de recursos neste setor, tendo grande contribuição para a geração de emprego e renda.

Assim, o objetivo deste trabalho foi analisar como as políticas habitacionais interferem de forma direta no desenvolvimento econômico e territorial com ênfase no Estado de Goiás, onde se esclareceram as ideias e se obteve uma visão panorâmica sobre o assunto.

Material e Métodos

Este trabalho utilizou a metodologia de pesquisa exploratória realizada através de pesquisa bibliográfica. Trata-se de uma revisão bibliográfica de literaturas baseadas em trabalhos científicos que tratam do tema em questão. O material pesquisado foi obtido por meio de fontes na internet, em site de pesquisas Scielo, Google Acadêmico, Portal Periódicos CAPES e artigos disponíveis em sites de universidades.

Resultados e Discussão

O crescimento demográfico do Estado de Goiás, assim como do Centro-Oeste como um todo, vinculou-se diretamente ao processo de ocupação das fronteiras internas ocorrido após a década de 1930 – a chamada “Marcha para o Oeste”. A construção e transferência da capital estadual para Goiânia, em 1942, atraiu grandes levas de imigrantes, trabalhadores urbanos e imigrantes rurais em busca do rico potencial agrícola e das largas faixas de terras e matas até então inexploradas da área de abrangência de todo o centro-sul do Estado – processo esse intensificado

com a construção de Brasília, na década de 1950, e pelos vultosos investimentos em infraestrutura rodoviária.

Outro exemplo de planejamento urbano para Goiás nesse período foi a cidade de Ceres, localizada a 170km a norte de Goiânia, e que foi a sede da Colônia Agrícola Nacional de Goiás – CANG. No interior da política da Marcha para o Oeste, surgiu em 1941 a criação das Colônias Agrícolas Nacionais pelo decreto 3.059/1941. Esse decreto previa que as áreas de colonização agrícola seriam locais privilegiados para receber uma migração interna de camponeses sem terra. Esses colonos receberiam lotes rurais nos assentamentos e ao mesmo tempo as colônias deveriam ser centros irradiadores da modernização urbana, a partir do planejamento das cidades sedes das colônias agrícolas (DUTRA E SILVA, 2008).

Assim, inúmeros processos segmentam nitidamente o Estado de Goiás em três áreas distintas, do ponto de vista da dinâmica econômica e da integração ao mercado. As zonas sudoeste e sul, em franco processo de ocupação e expansão produtiva. A zona centro-sul, integrada diretamente à ferrovia, experimentando uma transformação nas suas relações de produção, substituindo parcialmente a pecuária extensiva pela lavoura e iniciando um processo de acumulação mercantil e diversificação da estrutura produtiva. Por fim, o sudeste do estado, na letargia de sua marginalização das rotas comerciais e consequente enfraquecimento urbano (LEME E GUIMARÃES, 1997).

Desta forma, vislumbra-se que o Estado é um grande organizador de territórios ao dirigir suas ações sobre um dado espaço terrestre e incorporá-lo a um mecanismo diferenciado de produção. Atua de forma a exercer um poder racional de constituição e manutenção do território, tendo nas políticas públicas os instrumentos econômico, cultural e ideológico capazes de romper com as raízes culturais de um povo, via incorporação do capital.

Sob esta ótica Raffestin (1993) ilustra bem essa possibilidade de produção do território por diferentes atores e em diferentes escalas:

Do Estado ao indivíduo, passando por todas as organizações pequenas ou grandes, encontram-se atores sintagmáticos que ‘produzem’ o território. De fato, o Estado está sempre organizando o território nacional por intermédio de novos recortes, de novas implantações e de novas ligações. [...] o mesmo acontece com um indivíduo que constrói uma casa ou, mais modestamente ainda, para aquele que arruma um apartamento. Em graus

diversos, em momentos diferentes e em lugares variados, somos todos atores sintagmáticos que produzem 'territórios'. RAFFESTIN (1993, p. 152)

Sob esta perspectiva de território usado, o Brasil tem uma sociedade profundamente marcada pela atuação do Estado sobre o território e as políticas habitacionais fazem parte do desenvolvimento do país. Goiás faz parte desta demanda habitacional. Um exemplo de desenvolvimento econômico através de políticas habitacionais é o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

Este programa incluiu entre seus componentes um programa de caráter social e de desenvolvimento territorial que é a Urbanização de Assentamentos Precários. Outro programa governamental é o Programa Minha Casa Minha Vida, com a meta inicial de construção de (um) milhão de unidades habitacionais, com o aporte elevado de recursos orçamentários ao setor habitacional. Contudo, neste período do ano de 2016, onde o programa está em sua terceira fase o aporte de recursos é inferior ao que se previa no início do programa.

Em Goiás, as políticas habitacionais têm uma demanda considerável, pois o déficit habitacional é expressivo conforme verificamos na tabela I.

DÉFICIT HABITACIONAL TOTAL E RELATIVO POR SITUAÇÃO DE DOMICÍLIO				
BRASIL, GRANDES REGIÕES, UF E REGIÕES METROPOLITANAS				
2013				
Região Centro-Oeste	474.433	453.158	21.275	9,5
Mato Grosso do Sul	80.399	77.937	2.462	9,3
Mato Grosso	103.146	92.877	10.269	9,6
Goiás	179.301	173.149	6.152	8,3
Distrito Federal	111.587	109.195	2.392	12,4
BRASIL	5.846.040	5.010.839	835.201	9,0
Total das RMs	1.637.642	1.620.307	17.335	8,3
Demais áreas	4.208.398	3.390.532	817.866	9,3

Tabela I – Déficit Habitacional Total e relativo por situação de domicílio.

Fonte: (IBGE-2013). Adaptado pelo Autor.

Desta forma, em relação ao contexto do Estado de Goiás, sobretudo o Déficit habitacional, o estado com sua Política Pública de Habitação, aderiu ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), instituindo o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social – FEHIS/GO e seu Conselho Gestor, através da Lei Estadual 17.155, de 17 de setembro de 2010, que apresenta o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social de Goiás (PEHIS/GO), que estabelece as diretrizes, objetivos, metas e programas para a operacionalização da Política Habitacional no Estado.

Dos programas financiados com recursos do FNHIS, o Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, que abrange obras e serviços de melhoria e produção habitacional, saneamento e infraestrutura integrada, recuperação ambiental, construção de equipamentos públicos e parcelamento de glebas, foi o que recebeu maior volume de investimentos no período de vigência do fundo. Entre 2006 a 2009, foram alocados no FNHIS por modalidade os valores constantes na tabela II que se segue:

Contratações do FNHIS entre 2006 e 2009

Modalidade	Contratos	% dos Contratos	Repasse (R\$ mi)	Contrapartida (R\$ mi)	Investimento (R\$ mi)	% do Investimento
Urbanização	616	14%	3.196,29	731,45	3.927,75	73%
Provisão Habitacional	1.581	36%	1.104,97	227,20	1.332,16	25%
Desenvolvimento Institucional	2.219	50%	102,57	12,90	115,47	2%
Total	4.416	100%	4.403,83	971,55	5.375,38	100%

Tabela II – Contratações do FNHIS entre 2006 e 2009

Fonte: (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008-2013). Adaptado pelo Autor.

Estes dados apontados demonstram em um cenário local e nacional a importância do setor de habitação de interesse social no contexto econômico e territorial. Tendo, como fator preponderante a criação do Subsistema de Financiamento de Habitação de Interesse Social e a abertura dos créditos possibilitando a presença da iniciativa privada como instância de produção propiciou a criação do chamado mercado popular de habitação.

Neste sentido em Goiás, havia em 2010, 1,886 milhão de domicílios particulares permanentes, sendo a maioria deles próprios (64,7 %), além de 451 mil alugados (23,9 %), 205 mil cedidos (10,9%) e 9 mil sob outras condições de ocupação (0,5%). A maior parte desses domicílios está na zona urbana, 1,698 milhão, enquanto na zona rural existem 188 mil domicílios.

Com avanço do crescimento da renda, da estabilidade econômica do País, foram crescentes os investimentos em eletrodomésticos, eletroeletrônicos, acesso à internet e telefonia móvel. Os domicílios goianos estão cada vez mais equipados e conectados à internet. Através dos dados da PNAD, pode-se observar que no

período de 2005/2009, o aumento no número de telefones celulares foi de 81,0%, de computadores foi 166,2% e acesso a internet, de 207,0% (SEGPLAN, 2011).

Todavia, no que diz respeito aos financiamentos habitacionais, o cenário do mercado imobiliário goiano também mostra muita pujança. Pela análise dos dados do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE é possível observar tamanha evolução ocorrida no período entre 2003 e 2010: saindo de um total de empréstimos habitacionais no valor de R\$ 7,7 milhões (aí incluído o financiamento imobiliário para aquisição, construção, material de construção, reforma 1.176,1 bilhão no ano de 2010 (volume superior ao realizado em 2003 em 145,8 vezes, como pode ser visto no Gráfico I a seguir).

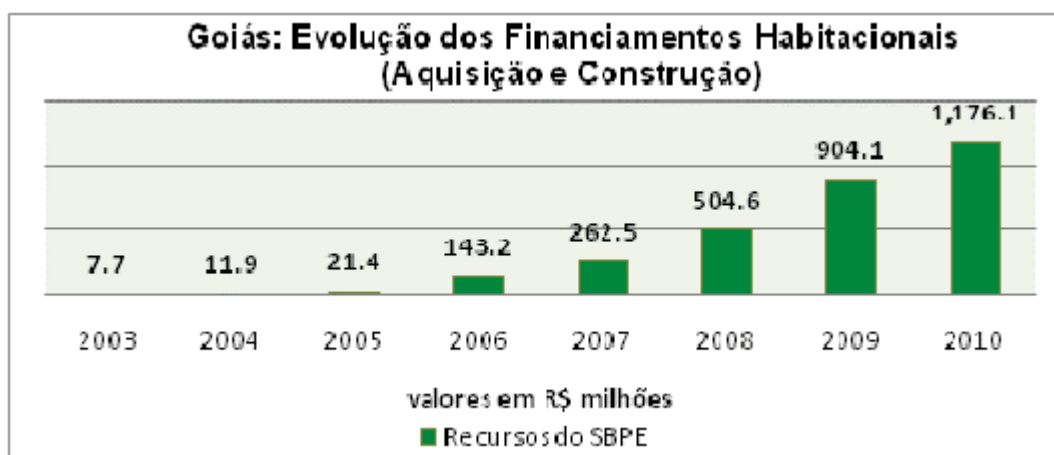


Gráfico I – Evolução dos Financiamentos Habitacionais – Goiás.

Fonte: Estatísticas Básicas do BACEN (SFH/SBPE), a partir do Banco de Dados CBIC.

Elaboração: (Adaptado pelo Autor)

A abertura dos créditos possibilitando a presença da iniciativa privada como instância de produção habitacional para a população de baixa renda, somada ao ambiente de estímulo às contrapartidas estaduais, vêm significando uma inflexão no atendimento em favor das populações de menores rendas, consolidando o mercado popular de habitação. De modo geral, na comparação com a média nacional observa-se um grande dinamismo do mercado goiano: em junho de 2010 o Estado de Goiás já detinha a posição de líder nacional nas contratações do Minha Casa Minha Vida, e em setembro de 2010 alcançou também a posição de líder nacional nas contratações do Crédito Solidário – FDS.

Assim, em 2001, por meio da Lei nº 13.841 e da Instrução Normativa nº 498 da Secretaria da Fazenda, o Governo do Estado de Goiás instituiu o Programa Habitacional Morada Nova e, como seu instrumento de operacionalização, o Cheque

Moradia. Em 2003, essa Lei foi revogada, substituindo-se a mesma pela Lei nº 14.542. Esta nova lei, juntamente com o decreto que a regulamenta – Decreto nº 5.834, também de 2003 – e com a Instrução Normativa nº 498, constitui a base normativa do Cheque-Moradia, ainda hoje principal fonte de recurso para habitação do Estado de Goiás. E também, a AGEHAB, em 2011, buscando dar celeridade à ação de Regularização Fundiária no Estado, lançou o Programa Casa Legal – Sua Escritura na Mão.

Considerações Finais

A partir das informações obtidas no presente artigo, verifica-se que a construção do território no país, sobretudo em Goiás e a relevâncias das políticas habitacionais para o desenvolvimento da economia local, são fatores positivos e decisivos para o desenvolvimento econômico e territorial. E a gestão local deve inovar, democratizar e relacionar a política habitacional às políticas fundiária e urbana e adequar as intervenções às especificidades da demanda local e do território.

Em uma perspectiva inicial histórica, é demonstrado que o Estado de Goiás, em seu processo de formação teve fundamental importância para o desenvolvimento em um cenário nacional e as políticas habitacionais influenciam diretamente no potencial econômico e na consolidação do território.

Assim, na última década foram observados que os grandes programas federais como é o caso dos programas inscritos no PAC, considerados emblemáticos de um ativismo estatal, com aportes de recursos federais sem precedentes, têm sido geridos diretamente pelo governo central, de modo geral, ao largo das institucionalidades previstas no âmbito das políticas e dos sistemas nacionais específicos.

No caso de Goiás, algumas iniciativas estão sendo aplicadas de forma a consolidar uma política habitacional que englobe um maior número de cidadãos que necessitam, para que o déficit habitacional em Goiás, caia a níveis aceitáveis.

Dentre eles se destacam, O Programa “Territórios da Cidadania” é uma estratégia do Governo Federal para o desenvolvimento regional sustentável e a garantia de direitos sociais, abrangendo regiões menos dinâmicas e mais deprimidas do país. O objetivo é levar o desenvolvimento econômico e universalizar os programas básicos de cidadania.

Todavia, o Estado de Goiás deve buscar mudanças estruturais no longo prazo, com ampla articulação e atores diversos, incluindo poderes públicos e organizações da sociedade civil, obtendo um alinhamento ao projeto desenvolvimentista dos últimos no Brasil, com os governos que privilegiam impactos econômicos imediatos.

Agradecimentos

Agradeço minha orientadora pelos momentos de compreensão e aprendizado. UEG pela excelência no ensino e minha família por dar todo o suporte necessário na minha vida.

Referências

- AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. **Habitação e Poder – Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- BONDUKI, N. **Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida**. Revista Teoria e Debate, v. 82, n. 22, p. 8-14, jun. 2009.
- _____. **Origens da habitação social no Brasil**. Análise Social, XXIX, n. 127, p. 711- 732, 1994.
- CARDOSO, A.L.; RIBEIRO, L. C. Q. **A municipalização das políticas habitacionais: uma avaliação recente (1993-1996). Relatório final, Parte I**. Rio de Janeiro: IPPUR/FASE, 2002.
- CARLOS, A. F. A. 1994. **A cidade**. São Paulo: Contexto.
- CUNHA, J. M. P.; BAENINGER, R. (org.). **Migração e ambiente no Centro-Oeste**. Campinas, NEPO/UNICAMP: PRONEX, 2002, p. 17-85.
- DUTRA E SILVA, Sandro. **Os estigmatizados: distinções urbanas às margens do rio das Almas em Goiás (1941-1959)**. Tese de Doutorado (Doutorado em História) – Departamento de História, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.
- GUIMARÃES, E. N.; LEME, H. J. C. (2002) **Caracterização histórica e configuração espacial da estrutura produtiva do Centro-Oeste**. In: HOGAN, D. J.; CARMO, R. L.;
- LEMES, Fernando Lobo. **Goiás na arquitetura geopolítica da América portuguesa**. Revista Tempo, vol. 19 n. 35, Jul. – Dez. 2013: 185-209. Universidade

Federal Fluminense – UFF. Disponível em: <

<http://www.scielo.br/pdf/tem/v19n35/11.pdf>>. Acesso em 28/07/2016.

LIMA, Divina Aparecida Leonel Lunas; MACIEL Dulce Portilho; ROCHA, Márcio Dourado; II PND, **O Polocentro e o Desenvolvimento do Estado de Goiás.**

Disponível em

<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCQQFjABahUKEwiGrr2Yo_fHAhUED5AKHY3eB6Y&url=http%3A%2F%2Fportalnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F4901370.pdf&usg=AFQjCNFnUs5qChB3wUQ2h3vQAvCAHcsQw&cad=rja>. Acesso em 14/09/2015.

MARICATO, E. **Habitação e Cidade.** São Paulo: Atual, 1997

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação.** Brasília, 2010;

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder.** São Paulo: Editora Ática S.A., 1993.

<http://site.agehab.go.gov.br/index.php/post/ver/212636/cheque-reforma-e-vitrine-de-goias-para-o-brasil>.

SANTOS, Milton; Silveira, Maria Laura. **O BRASIL território e sociedade no início do século XXI.** Rio de Janeiro: RECORD, 2001.

Goiás em Dados 2011 / Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento; Superintendência de Estatísticas, Pesquisa e Informações Socioeconômicas - Goiânia: SEGPLAN, 2011

SOUZA, Marcelo José Lopes. **O desafio metropolitano.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999. 366 p.