

VIII Seminário Internacional sobre

Desenvolvimento regional

Territórios, redes e
Desenvolvimento Regional:
Perspectivas e Desafios



Programa de Pós-Graduação
**Desenvolvimento
Regional**
mestrado e doutorado



AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO, O CONTEXTO REGIONAL E REPERCUSSÃO TERRITORIAL: O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA E A CONFIGURAÇÃO DO TERRITÓRIO. Análise dos municípios de Carazinho, Marau e Passo Fundo

Carla Portal Vasconcellos

RESUMO

O presente artigo busca apresentar e discutir alguns dos processos da política pública de habitação no Brasil, especificamente da aplicação dos recursos do Programa Minha Casa, Minha Vida, nos municípios de Passo Fundo, Carazinho e Marau, no Estado do Rio Grande do Sul – Brasil, enquanto política de repercussão territorial e seus impactos regionais. Através de uma análise multiescalar, busca compreender a estrutura do Programa e seus impactos territoriais nos municípios que compõe a área em estudo, verificando a aplicação dos recursos para habitação por faixa de renda e como estes se espacializam. Por fim, procura refletir sobre o modelo consolidado no Programa Minha Casa, Minha Vida e seus resultados em relação às políticas de habitação e a configuração espacial do território nos municípios em análise.

Palavras-chave: Políticas de Habitação. Habitação de Interesse Social. Programa Minha Casa, Minha Vida. Configuração do território. Desenvolvimento Regional.



1 INTRODUÇÃO

O presente artigo decorre de tese de doutorado apresentada ao Programa de Doutorado em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e propôs discutir os processos envolvidos na consecução da política de habitação, a partir do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, enquanto política de repercussão territorial, através de estudos e análises desenvolvidos nos municípios de Passo Fundo, Carazinho e Marau, Rio Grande do Sul, Brasil.

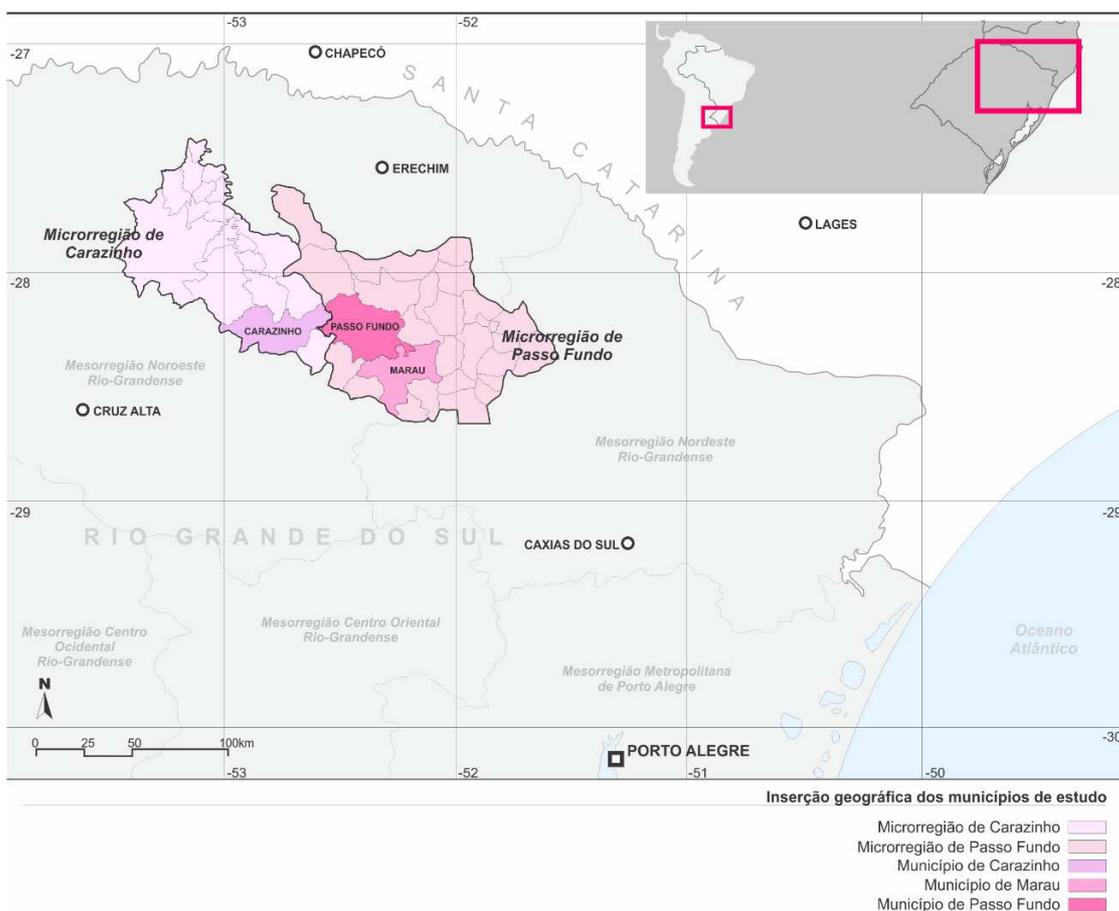


Figura 1: Inserção geográfica dos municípios em estudo

Elaboração: Luiz Eduardo Lupatini a partir da base cartográfica do IBGE, 2015

O Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV foi lançado pelo governo brasileiro em 2009 seguindo diretrizes e ações previstas no Plano Nacional de Habitação - PLANHAB, com previsão no Plano Plurianual 2008-2011 de R\$ 34 bilhões. O Programa é regulamentado pela Lei 11.977/2009 e apresentou como meta de sua primeira fase a



construção e entrega de um milhão de unidades. Os recursos destinados a este programa podem ser divididos em dois núcleos: i) o primeiro que utiliza recursos do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR - e do Orçamento Geral da União – OGU - para oferta de habitação a famílias com renda de até R\$ 1.600,00; ii) e um segundo núcleo utiliza recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS – para subsidiar o acesso ao financiamento de unidades ofertadas pelo mercado para famílias com rendas de mais de R\$ 1.600,00.

Para atendimento de famílias com renda acima desse valor, o programa prevê o financiamento às empresas que atuam na produção de habitação popular, utilizando-se de recursos do FGTS. A União libera recursos para diferentes áreas do território nacional, a partir do que construtoras apresentam projetos às superintendências regionais da Caixa Econômica Federal - CAIXA, que, após análise, autoriza lançamento e comercialização do mesmo. Durante a obra, a CAIXA concede financiamento aos mutuários e o montante financiado é abatido da dívida da construtora. Para a construtora o financiamento é de até 100% do custo de construção e a liberação dos recursos se dá conforme as etapas de execução da obra. As modalidades de financiamento para o beneficiário incluem aquisição de imóvel na planta e imóvel novo, construção e aquisição de terreno.

Conforme estudos, entre 2009 e 2012 mais de 1,8 milhões de unidades habitacionais foram contratadas e 1,3 milhões de unidades habitacionais construídas o que representa mais de 70 % das transações imobiliárias do país, representando um crescimento estimado do Produto Interno Bruto – PIB de 0,2 % nos quatro anos¹.

A base teórica do trabalho buscou abarcar múltiplos fatores envolvidos no programa, abrangendo aspectos físico-territoriais, político-institucionais, questões econômicas e outros fatores intervenientes e, muito especificamente, a análise das relações entre os atores envolvidos em suas múltiplas escalas de atuação, além do próprio conceito de região. As concepções adotadas para esta abordagem: i) quanto ao conceito de território em sua acepção política - apropriação do espaço através do exercício de poder envolvendo disputas entre distintos atores, dentre os quais se destaca o Estado, as contribuições de diversos autores dentre os quais Sanchez (1992), Raffestin (1993), Santos (2012), Becker (1983) e Rückert (2008); ii) quanto à complexidade das relações entre esses atores e o modo como estruturam o espaço-território adotou-se um recorte intencional em diferentes escalas, a

¹ Dados de estudos da Fundação João Pinheiro (2013) e Shimizu, J. Y.(2012).



partir das contribuições, além dos autores já citados, também de Brandão (2009), Racine, Raffestin e Ruffy (1980); iii) já a relação entre a produção do território, moradia, especulação imobiliária e exclusão sócio espacial foram elaboradas a partir das visões clássicas de Engels e Marx nos textos de Lefebvre (2001 e 2008); iv) o trabalho adotou as escalas pré-constituídas pela organização do Estado brasileiro, considerando ainda os conceitos sobre a constituição de novas regiões na estrutura informacional contemporânea – as regiões relacionais, nas concepções fundamentais de Massey (2004 e 2008) e Amin (2004 e 2006) - que apoiaram conclusões sobre a estrutura institucionalizada das políticas públicas de habitação.

Além de aprofundar o conhecimento sobre os processos envolvidos na implementação da política habitacional brasileira, objetivou-se: i) caracterizar a política habitacional como uma política setorial de impacto territorial, que assume características específicas a nível local e regional; ii) identificar os atores sociais envolvidos e/ou afetados pelo PMCMV, sua atuação com relação às políticas habitacionais e a forma como suas estratégias se espacializam; iii) avaliar como o PMCMV impactou na conformação urbana e regional da área em estudo; iv) caracterizar o processo de distribuição espacial do PMCMV, especialmente, os empreendimentos de habitação de interesse social em Passo Fundo, Marau e Carazinho; v) verificar a aplicação de recursos por faixa de renda, confrontando com o diagnóstico e as diretrizes do Plano Nacional de Habitação - PLANHAB, nos municípios que compõe a área em estudo.

A hipótese norteadora foi de que a política habitacional se caracteriza como uma política de impacto territorial, que, apesar de diretrizes gerais a nível nacional, adquire nuances locais e regionais, pela interferência dos atores produtores do território urbano. As políticas públicas de habitação, nitidamente vinculadas às ações do Estado, construtor do quadro institucional-legal através do qual estas políticas se implementam, promovem alterações nas estratégias dos atores envolvidos, e, nesta relação transformam-se, reconfiguram-se, adquirindo feições regionais.

A pesquisa, assim, estruturou-se como um estudo de caso, buscando compreender o desenvolvimento do PMCMV dentro do contexto político, social e econômico dos municípios estudados, apreendendo a situação de forma a descrevê-la e interpretá-la em sua complexidade. A proposição central da pesquisa, através de uma análise multiescalar, foi avaliar ação/interação dos atores institucionais, econômicos e sociais a partir do PMCMV.



Os procedimentos de coleta de dados foram: entrevistas e pesquisa documental. A pesquisa documental buscou traçar o perfil da área em estudo e do PMCMV, a partir da identificação da estrutura do programa e de seus impactos territoriais. Foram consultados materiais de institutos de pesquisa e órgãos governamentais, especificamente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, da Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul– FEE e do Ministério das Cidades - MCidades, dentre outros. Foram recolhidos dados específicos oriundos da gerência regional da Caixa Econômica Federal – CAIXA em Passo Fundo, relativos às aplicações de recursos nos três municípios, subdivididos nas diferentes faixas de atendimento, bem como das prefeituras municipais e respectivas secretarias municipais de planejamento e habitação. Foram levantados, de forma inédita, junto ao Cartório de Registro de Imóveis da cidade de Passo Fundo, todos os empreendimentos e imóveis financiados com recursos do PMCMV, em todas as faixas de renda, em dois períodos representativos: de maio de 2009 a maio de 2010 e de maio de 2012 a maio de 2013, totalizando 1202 registros. Após a coleta de dados procedeu-se a elaboração de cartografia de apoio e a análise dos dados e informações levantados. Os dados obtidos permitiram a elaboração de dois tipos de gráficos e cartografias de caracterização da área em estudo e de espacialização dos principais empreendimentos executados nas diferentes faixas e investimentos realizados nos municípios, os quais foram cruzados com informações e dados obtidos nas mesmas fontes gerando, por fim, os gráficos e mapas síntese.

2 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E A ARTICULAÇÃO DOS ATORES

A partir do conceito de *ator* e da definição de atores sintagmáticos, o trabalho analisou os princípios constitucionais relativos ao Estado brasileiro e sua partição de competências, para depois, e sobre estas bases, examinar as atuações dos governos federal, estadual e municipais com relação ao Programa Minha Casa Minha Vida.

O Brasil adota o Federalismo de cooperação, com divisão de *competências* entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Algumas destas competências são *exclusivas* -somente à União compete realizar, outras são *privativas* - a União pode delegar, outras são *concorrentes* ou *comuns* a todos os membros da federação, existindo algumas



exclusivamente municipais. Esta divisão de competências descrita na Constituição Federal estabelece entre os entes federados uma relação complexa e *multiescalar*.

São competências *comuns* entre União, Estados e Municípios, por exemplo, a promoção de *programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais* e de saneamento básico, o que indica a necessidade de cooperação entre os distintos entes, devendo-se, para isso, editar lei complementar. São de competência concorrente², por exemplo, as normas de direito urbanístico, sobre as quais os Municípios têm competência para legislar com relação aos interesses locais de forma complementar, no que couber e quando autorizados (art. 30).

O Governo Federal a partir de 2004 inicia um processo claro de atuação sobre a problemática habitacional através, primeiro da estruturação e institucionalização da Política Nacional de Habitação – PNH, seguida de outras ações, como: a Lei 10.931/04, que busca dar segurança jurídica e econômica ao mercado privado frente à alta inadimplência; a Resolução 3.259/05, que torna desvantajoso para os bancos a retenção de recursos da poupança, levando-os a investir em atividades produtivas; a institucionalização do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e FNHIS; o Plano Nacional de Habitação – PLANHAB; e, por fim, o PAC, seguido do próprio Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV.

As entrevistas realizadas revelaram as atuações dos governos municipais, das empresas da construção civil, imobiliárias e outras, assim como dos movimentos sociais e outras formas de organização social dos municípios da área em estudo permitiram elaborar um panorama da percepção dos entrevistados quanto ao programa e identificar seus objetivos, estratégias, meios, inter-relações, contextos da atuação dos envolvidos e interferência na implementação da política em estudo.

Foram apontados inúmeros aspectos positivos referentes ao PMCMV vinculados a progressos econômicos e sociais, principalmente à geração de postos de trabalho, além da grande confiabilidade do programa e do agente operador, a Caixa Econômica Federal.

Dentre os aspectos negativos pontuados estão a burocracia e a morosidade dos órgãos públicos envolvidos, a diminuição do estoque de mão-de-obra, a pressão dos

² A competência *concorrente* é aquela na qual tanto União, quanto Estados e Distrito Federal podem legislar, estabelecendo a União normas gerais, sem excluir a competência suplementar dos Estados, que, em inexistindo lei federal, exercerão a competência legislativa plena.



movimentos sociais através de novas ocupações e a falta de qualidade das obras. Outros aspectos negativos apontados, relacionam-se à especulação fundiária/imobiliária gerada pelo incremento na busca por áreas para implementação do próprio programa, tais como a periferação, a expansão urbana desordenada e a instalação de empreendimentos sem infraestrutura adequada. As consequências possíveis do aporte de recursos e créditos para a construção foram mal dimensionadas pelo governo federal e mal geridas pelos governos municipais. Não houve um planejamento sobre o requerimento de áreas, a necessidade de expansão de infraestrutura e equipamentos, e sobre a capacidade política de implementação de instrumentos legais para conter a especulação da terra. Ou seja, o PMCMV foi responsável pela sobrevalorização dos preços de imóveis e pela aceleração da expansão urbana nos municípios estudados.

O preconceito com relação aos empreendimentos do PMCMV e programas habitacionais de interesse social, quase intangível e apontado pelas entrevistas, é outra causa de nucleação periférica, pois técnicos e políticos consideram que moradias sociais não possuem características adequadas para localizarem-se nas áreas centrais e isto influencia decisões de locação, principalmente de conjuntos.

Outro aspecto negativo de relevância diz respeito às negociações realizadas para alteração do planejamento em favor de interesses privados de empreendedores, caracterizando processos discricionários de clientelismo e patrimonialismo, que passaram por ampliação de índices construtivos e do perímetro urbano, bem como diminuição de exigências construtivas e de percentuais de áreas livres, além da gravação de áreas como de Interesse Social.

Em tom de denúncia, entrevistas apontaram ainda distorções no cadastro, ou seleção de famílias, organizado pelos governos municipais e, também, negociações dos imóveis financiados com famílias que não se enquadrariam no perfil exigido pelo Programa. São informações relevantes que apontam aspectos frágeis do programa, espaços para arranjos políticos e desvios nos objetivos de atendimento nos processos de transferência. Com relação aos atores, apesar de objetivos aparentemente distintos, empresários e governos locais estão em sintonia, estabelecendo parceria estratégica com relação ao PMCMV. Mas, além desta importante parceria, as empresas possuem todo um amplo rol de estratégias para atingir maior lucratividade, como estoque de áreas, racionalização dos processos produtivos, atuação em diferentes faixas do programa e em diferentes cidades.



Além disso, os interesses das empresas da construção civil estão regionalmente organizados pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil de Passo Fundo – Sinduscon, que conta com representatividade nos conselhos municipais e em outros espaços de participação, exercendo uma grande influência diretamente junto aos governos municipais, como também junto a outros órgãos envolvidos na consecução do programa.

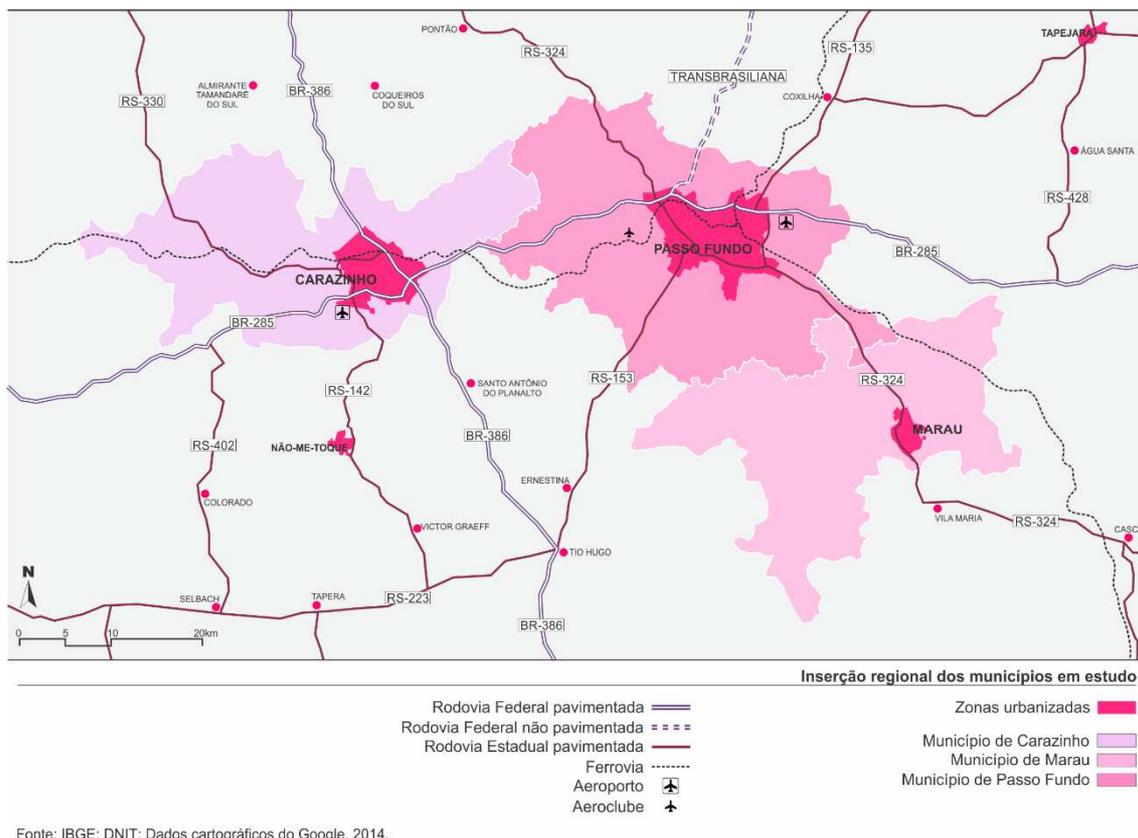
Por fim, em uma avaliação relativa à multiescalaridade do programa, percebe-se que, estruturado a nível federal e implementado, obviamente, nos municípios, existe enorme distância entre os objetivos dos governos envolvidos, e, ainda, que o agente de ligação, o agente operador, a CAIXA, tem uma atuação importante, confiável, mas técnica, incapaz de estabelecer as costuras políticas necessárias para que os objetivos da política sejam alcançados. Ademais, outros agentes fundamentais não foram explicitamente considerados na elaboração do programa, assim seus objetivos, suas formas de atuação, mesmo sem serem estudados acabam por interferir na dinâmica de implementação do PMCMV.

A análise a partir da atuação e perspectiva dos atores envolvidos permitiu concluir que o programa desempenha um papel econômico mal desenhado em suas consequências locais: positivo socialmente, no que tange ao atendimento habitacional e geração de emprego, mas com consequências sociais, econômicas e urbanas que passam necessariamente a ser geridas exclusivamente a nível local, produzindo importantes ônus para a comunidade, como periferização e expansão urbanas, em atendimento a interesses políticos e econômicos particulares.

3 A ÁREA EM ESTUDO E O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA: ALGUNS RESULTADOS

A área em estudo compreende os municípios de *Passo Fundo, Marau e Carazinho*, no Estado do Rio Grande do Sul – Brasil, que se articulam, a partir de diferentes estudos³ como uma aglomeração descontínua, centralizada pelo município de Passo Fundo.

³ Dentre eles IPEA/ IBGE/UNICAMP (2000), Paiva, Alonso e Tartaruga (2010), Hortêncio (2003); Kalil e Tedesco (1998).

**Figura 2: Inserção regional dos municípios em estudo**

Elaboração: Luiz Eduardo Lupatini a partir da base cartográfica do IBGE e dados cartográficos do Google, 2014

O eixo agroindustrial formado por estes municípios consolida-se através da ampliação das atividades terciárias e da crescente urbanização, mas também pela relação com as várias cidades menores com as quais mantém intensa dinâmica econômica, reafirmando a característica de especialidade de eixo. O total de municípios sob influência de Passo Fundo, segundo estudo do IBGE (2008), chega a 132, somando uma população de mais de um milhão de habitantes, que buscam serviços de saúde, de educação e a plataforma logística de apoio ao agronegócio.

Considerou-se importante para a análise realizada a contiguidade territorial mantida entre Carazinho, Marau e Passo Fundo, bem como as fortes relações históricas, econômicas e sociais. Além disso, cada um dos três municípios é caracterizado como uma diferente tipologia de município pelo PLANHAB, o que permitiu distintos estudos com relação ao PMCMV.



Compreendendo-se a profunda relação entre o desenvolvimento dos assentamentos urbanos e o modo de produção agrícola regional (RÜCKERT, 1984), momento importante na estruturação deste território inicia-se na década de 1960, através da política de crédito e especialização agrícola em trigo e soja incentivados pelo governo. Esta política promoveu profundas alterações no modo de produção, desencadeando mudanças significativas na dinâmica regional e urbana. Deste modo, a mecanização da lavoura e a escala de produção liberaram mão-de-obra do campo, aceleraram o crescimento populacional urbano e os desmembramentos municipais, expandiram o potencial consumidor do homem do campo, e transformaram as cidades para que abrigassem estas novas necessidades, através do incremento da infraestrutura, do comércio e dos serviços, o que foi caracterizado por Rückert (1984) como “a urbanização da economia agrícola”. De alguma forma, a região está atrelada a partir daí à política de exportação, e, deste modo, ao sistema global de produção. Características das áreas urbanas da região, impactadas pela transferência de capital da agricultura para as mesmas, são: i) a valorização imobiliária; ii) a expansão através de loteamentos periféricos e carentes de infraestrutura e serviços, que geram inúmeros vazios intersticiais; iii) e os cinturões de pobreza, onde concentraram-se ao longo dos anos ex-proprietários de pequenos lotes agrícolas e ex-trabalhadores da agricultura, e, mais recentemente, pessoas atraídas pelas oportunidades de emprego no setor terciário e pela concentração de ‘comodidades’ urbanas. Um processo que amplia o padrão espacial de descontinuidade e periferização, acompanhados pela falta de planejamento e acentuação das desigualdades sócio espaciais.

O Plano Nacional de Habitação – PLANHAB deveria ser a base para o desenvolvimento e integração de programas e ações habitacionais nos três níveis de governo. Para tanto, apresentou detalhado diagnóstico sobre as demandas existentes e futuras de forma a orientar investimentos. Passo Fundo consta na classificação do Plano como aglomerado e centro regional do Centro Sul, Carazinho como centro urbano em espaço rural consolidado, com algum grau de dinamismo, enquanto Marau é classificado como centro urbano em espaço rural próspero, e só passou a receber recursos dos programas federais para habitação a partir da publicação da Portaria Nº 56, de 1º de fevereiro de 2013, que definiu as diretrizes para a participação de municípios com população de até 50.000 habitantes no PMCMV, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU.



Já a análise das demandas habitacionais⁴ pela CAIXA introduz novos elementos. A CAIXA refere ao Censo 2000 (IBGE) e subdivide a demanda em demanda domiciliar (DHDO), que se refere ao número de domicílios inadequados, precários, sem condições de habitabilidade e segurança, e demanda demográfica (DHDE), que se refere à formação de um novo arranjo domiciliar (familiar ou não-familiar), sendo considerada uma demanda potencial.

Ao observar a demanda levantada pelos dois documentos, do PLANHAB e da CAIXA, existem diferenças importantes: primeiro a desconsideração da demanda do município de Marau, fruto de uma diretriz da CAIXA de não incluir municípios com população inferior a 50 mil habitantes; depois, a divergência nos números, ampliando a demanda nos dois outros municípios a partir do documento da CAIXA em cerca de 32% para Carazinho e em cerca de 69% para Passo Fundo, em relação ao PLANHAB, o que é um aumento percentual importante.

	DÉFICIT ESTIMADO PLANHAB	DEMANDA ESTIMADA CAIXA (DHDE)	UNIDADES FINANCIADAS
CARAZINHO	1.208	1.596	1.297
PASSO FUNDO	2.805	4.767	3.671
MARAU	499	Não aparece no diagnóstico	1.182

Tabela 1: Déficit Estimado pelo PLANHAB, Demanda estimada pela CAIXA e Unidades Financiadas

Elaboração própria a partir de dados do PLANHAB e CAIXA.

Em que pese o esclarecimento de que a demanda demográfica (DHDE) não se confunde com a noção de déficit habitacional, os diagnósticos, a partir dos quais devem ser tomadas as decisões e realizados os investimentos, possuem divergências consideráveis. Não é possível afirmar incoerência ou inconsistência, mas certamente é perceptivo um comprometimento da aplicação mais eficaz e racional dos recursos disponibilizados.

Os demais dados a serem apresentados foram repassados pela Caixa Econômica Federal em dois momentos: primeiro, ainda em janeiro de 2014, como tabela sem

⁴ Vide Demanda Habitacional no Brasil / Caixa Econômica Federal. Brasília, 2011.



identificação, sem localização ou o nome dos investimentos, onde constavam, entre mais de seis mil e duzentos itens, o número de unidades, ano, município e modalidades de financiamento (FAR, FDS, PMCMV locação, PMCMV construção, PMCMV imóvel na planta, PMCMV imóvel novo) abrangendo os anos de 2009 a 2013; e, após, em março de 2015, foram repassados dados atualizados relativos ao número total de unidades habitacionais financiadas e aos valores totais investidos nos três municípios que da área em questão.

É importante ressaltar que, apesar de alguma incoerência entre os números disponibilizados, todos foram aproveitados, por possibilitarem análises distintas, uma vez que os dados de janeiro/2014 traziam as modalidades de financiamento e os de março/2015 os valores, ambos aspectos importantes de serem verificados. Todos os dados são oficiais e repassados diretamente pela Gerencia Regional da CAIXA de Passo Fundo e as diferenças entre os números tem relação com o momento em que foram tomados.

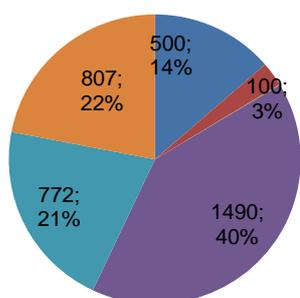
A carência por dados mais específicos com relação à localização dos investimentos e a dados oficiais relativos a outras faixas de renda levou a busca de uma amostra relativas aos investimentos em outras faixas junto ao Cartório de Registro de Imóveis de Passo Fundo. Os registros de maio de 2009 a maio de 2010 e maio de 2011 a maio de 2012, períodos de investimentos significativos do PMCMV, foram levantados manualmente por funcionários do próprio Cartório e as amostragens, colocadas à disposição deste estudo, foram tabuladas, contadas e mapeadas. O objetivo desta pesquisa específica referia-se a importância dos investimentos em outras faixas de renda para vários aspectos importantes, como: dinâmica fundiária e imobiliária, eixos ou vetores de crescimento urbano e/ou populacional, e a correlação destes com o suporte já existente nas cidades para densificação e urbanização.

Do total das unidades habitacionais financiadas em Carazinho entre 2009 e 2013, 65% foram destinadas às famílias com renda de até R\$ 4.900,00, atendendo às faixas 2 e 3 do PMCMV, e apenas 35% foram destinadas à famílias de renda até R\$ 1.600,00. O cálculo da necessidade habitacional da Caixa para o município de Carazinho apontava uma demanda demográfica maior na faixa de até três salários mínimos, com 36%, no entanto os investimentos realizados concentraram-se nas faixas de renda acima de R\$ 1.600,00. O número de unidades financiadas para famílias com rendas de até R\$ 1.600,00 ficou aquém da demanda demográfica, considerada de 134 unidades.

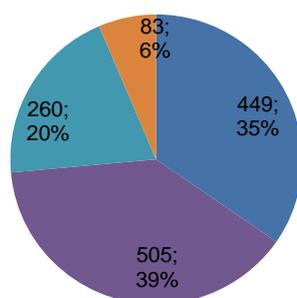


Os dados fornecidos pela CAIXA referentes aos anos 2009 a 2013 concernentes aos investimentos em Marau mostram o acúmulo de financiamentos na modalidade PMCMV Imóveis novos, com mais de 50% das unidades, seguida pelos financiamentos através do PMCMV Imóveis na planta, que contempla a compra de imóveis em construção ou à serem construídos, com 33% das unidades, ambas as modalidades do programa se destinam às famílias com renda de até R\$ 4.900,00. O PMCMV construção, teve 13% das unidades financiadas em Marau no período, enquanto o PMCMV Alocação apenas 2%. Ambos atendem a mesma faixa de renda dos anteriores. Assim, do total de 1.182 unidades financiadas entre 2009 e 2013 no município de Marau, nenhuma foi reservada às famílias com renda de até R\$ 1.600,00 reais, concentrando-se 100% dos financiamentos no aporte a faixas de renda superiores.

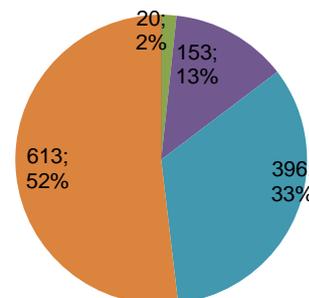
Os dados referentes aos anos de 2009 a 2013 disponibilizados pela CAIXA quanto ao financiamento de unidades habitacionais em Passo Fundo, mostram uma concentração de 40% das unidades financiadas dentro do PMCMV construção, destinado às famílias com renda de até R\$ 4.900,00; seguido de 22% dos financiamentos através do PMCMV Imóveis novos, um financiamento direto e individual para aquisição de imóveis já construídos por famílias com renda de até R\$ 4.900,00. Em seguida, em Passo Fundo, destacam-se os financiamentos realizados através do PMCMV Imóveis na planta, que contempla a compra de imóveis em construção ou à serem construídos por famílias com renda de até R\$ 4.900,00, com 21% dos financiamentos autorizados. Os financiamentos de unidades através do FAR e do FDS, que se destinam justamente às famílias com renda de até R\$ 1.600,00; somam 17% do total de imóveis financiados em Passo Fundo. O cálculo da demanda habitacional da Caixa para Passo Fundo apontava uma demanda demográfica bem dividida entre as distintas faixas de renda, mas com uma necessidade de 1401 unidades para a faixa de até R\$ 1.600,00, enquanto os financiamentos atingiram 600 unidades, concentrando 84% das operações (mais de 3000 unidades) no financiamento das faixas de renda acima de R\$ 1.600,00, cuja necessidade apontada era de 941 unidades.



PASSO FUNDO



CARAZINHO



MARAU

FAR	Recursos do Fundo de Arrendamento Residencial destinado a beneficiários com renda de até R\$ 1.600,00.
FDS	Recursos do Fundo do Desenvolvimento Social destinado a beneficiários com renda de até R\$ 1.600,00.
MCMV ALOCAÇÃO	Recursos FGTS para aquisição de imóvel em empreendimento já construído destinados a beneficiários com renda de até R\$ 4.900,00.
MCMV CONSTRUÇÃO	Recursos FGTS para financiamento direto a beneficiários com renda de até R\$ 4.900,00 para fins de construção individual.
MCMV IM NA PLANTA	Recursos FGTS para aquisição de imóvel em empreendimento a construir e/ou em construção destinados a beneficiários com renda de até R\$ 4.900,00.
MCMV IM NOVO	Recursos FGTS para financiamento direto a beneficiários com renda de até R\$ 4.900,00 para fins de aquisição de imóvel individual já construído.

Gráfico 1: Unidades financiadas por programas nos municípios

Elaboração própria a partir de dados da CAIXA

Deste levantamento conclui-se que: i) O programa é respaldado pelos dados iniciais, levantamento de demanda elaborados pelo gestor, não pelo déficit apontado pelo PLANHAB. Portanto, há duas, e poderiam ter-se muitas outras, bases para organização dos investimentos a serem realizados; ii) no que tange ao número de unidades financiadas na área em estudo, o PMCMV superou, no entanto, ambos os levantamentos, sem que, com isso houvesse debelado em nenhum dos três municípios toda a carência por investimentos em habitação; iii) outro aspecto a considerar foi a ampliação dos recursos investidos por unidade financiada. Considerando-se que a inflação acumulada entre os anos de 2009 e 2014 foi ao redor de 35%, os valores aplicados por unidade demonstraram para muito além disso, um aquecimento imobiliário dos municípios analisados que certamente deve-se ao próprio montante disponibilizado pelo PMCMV.



A espacialização dos investimentos realizados pelo PMCMV, especialmente, os empreendimentos de habitação de interesse social, renda familiar de até R\$ 1.600,00, nos três municípios que compõe a área em estudo, busca caracterizar o processo de distribuição espacial do programa, de forma a permitir avaliação do impacto na conformação urbana, ainda perseguindo a elaboração de um padrão regional.

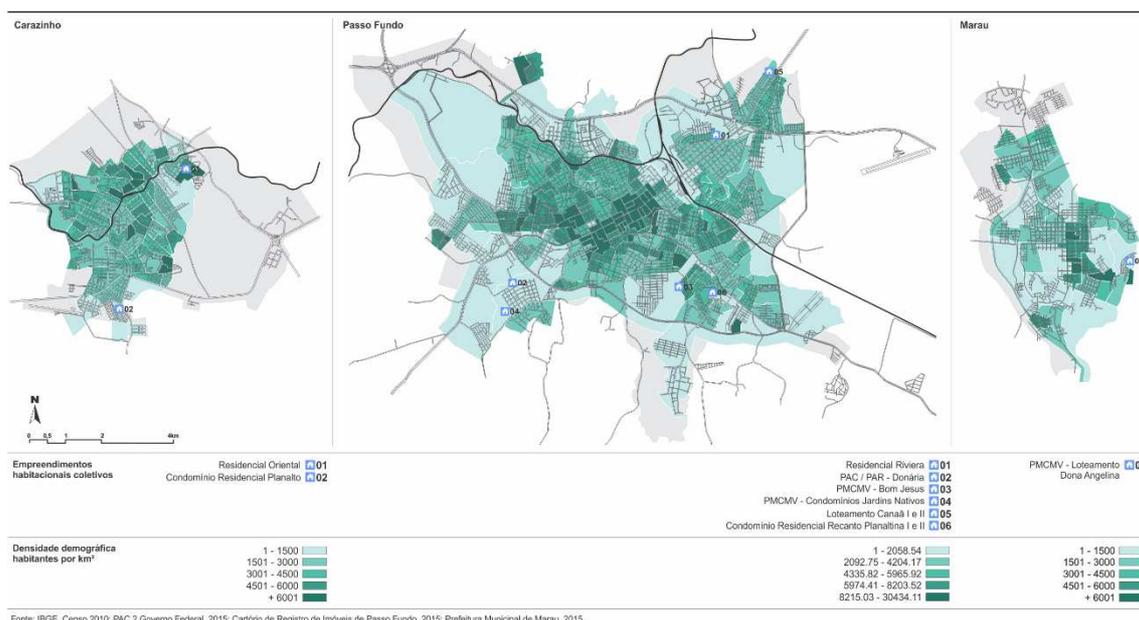


Figura 3: Espacialização dos investimentos realizados pelo PMCMV e densidade demográfica
Elaboração: Luiz Eduardo Lupatini a partir de dados do Censo 2010 (IBGE), PAC2, Governo Federal (2015) e Cartório de Registro de Imóveis de Passo Fundo.

Com exceções, a maioria dos empreendimentos destinados a faixa de renda a baixo de R\$ 1.600,00, nos três municípios localiza-se em áreas com as menores densidades demográficas (entre mil e mil e quinhentos habitantes por km²), correspondendo, especificamente em Passo fundo à áreas com também o maior número de moradores por domicílio.

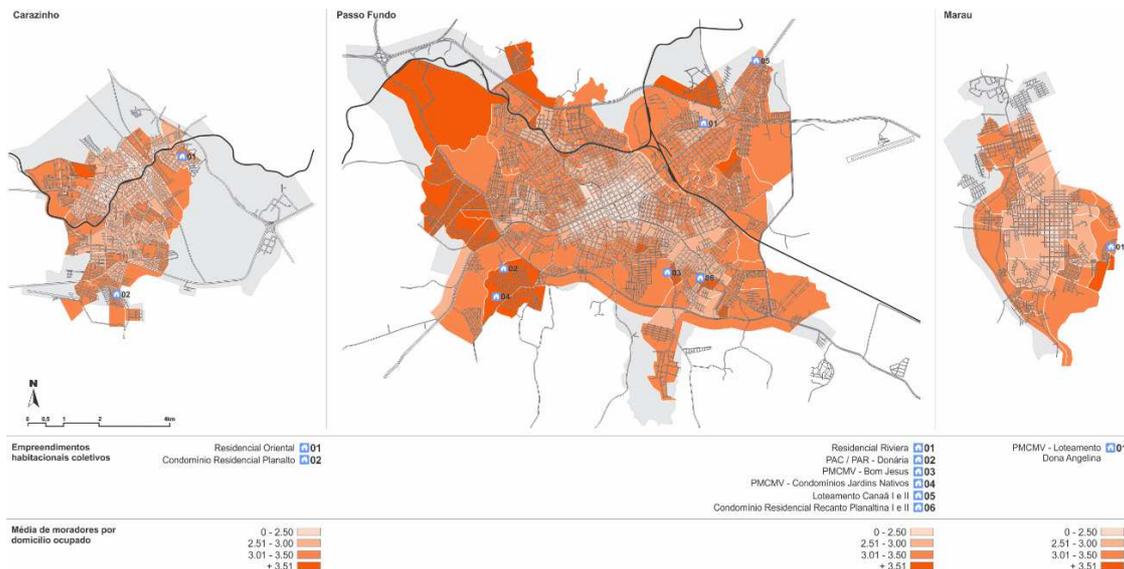
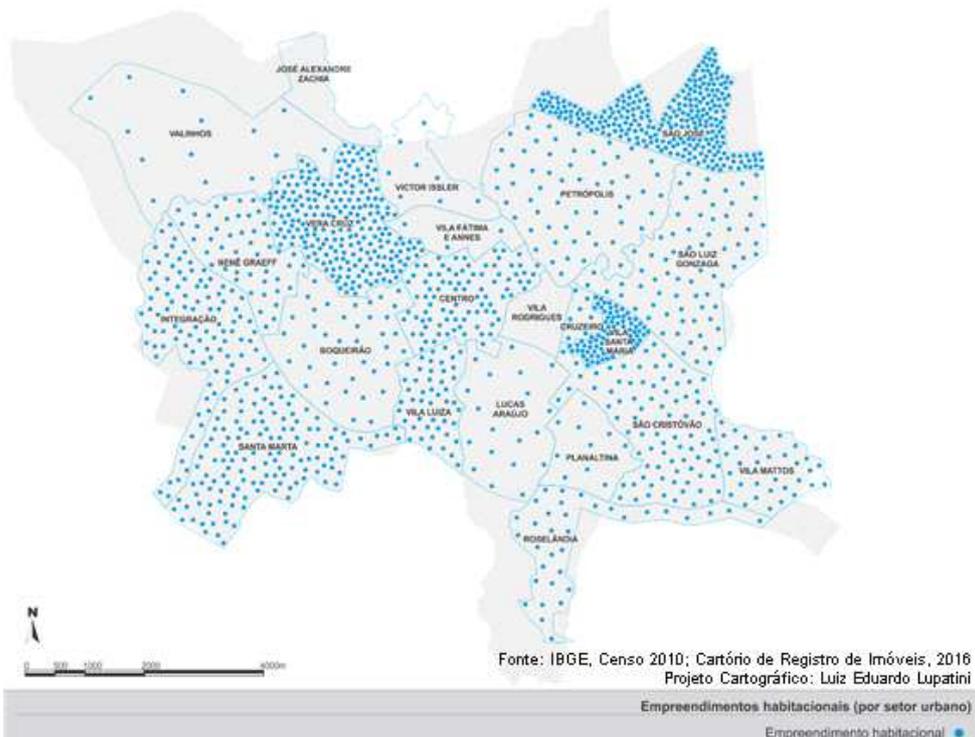


Figura 4: Espacialização dos investimentos realizados pelo PMCMV e média de moradores por domicílio

Elaboração: Luiz Eduardo Lupatini a partir de dados do Censo 2010 (IBGE), PAC2, Governo Federal (2015) e Cartório de Registro de Imóveis de Passo Fundo (2015).

Além dos investimentos destinados às famílias com renda de até R\$ 1.600,00, foram espacializados os dados da amostra obtida junto ao Cartório de Registro de Imóveis de Passo Fundo, nos períodos propostos, tendo sido os dados tabulados, localizados e separados por bairros/setores de acordo com a divisão utilizada pela Prefeitura Municipal de Passo Fundo, redundando no mapa abaixo.

**Figura 5: Empreendimentos habitacionais por setor urbano**

Elaboração: Luiz Eduardo Lupatini a partir de dados do Censo 2010 - IBGE e Cartório de Registro de Imóveis de Passo Fundo (2015).

A partir dos dados específicos e da espacialização realizada, verifica-se que nos três municípios os investimentos se concentraram em áreas com características muito similares e, se não generalizadas, predominantes: i) são áreas de borda, de limite entre área urbana e área rural; ii) áreas que apresentam as menores densidades, mas o maior média de moradores por domicílio; iii) áreas cobertas por atendimento de educação e saúde, dentro dos raios de abrangência estabelecidos por este trabalho; iv) muitas tangenciando áreas de proteção ambiental; v) externas ao núcleo urbano principal, destes separados por barreiras dadas por rodovias ou cursos d'água; vi) a maioria com distâncias superiores a três quilômetros dos pontos mais centrais.

Deste modo, repete-se um padrão já conhecido de segregação que foi combatido nas produções acadêmicas, que, ao longo de décadas, não só estudaram e criticaram, mas também propuseram alternativas para que estas dificuldades, basicamente fundeadas na propriedade da terra e no interesse especulativo de sua valorização, fossem superadas.

É um programa de impacto econômico, gerando emprego, renda e ganhos para a indústria da construção civil, com conquistas sociais a partir daí, como era o objetivo desde



sua elaboração. É, porém, um programa de grande impacto territorial, não só pela massa construída, mas também pelo curto espaço de tempo em que estas alterações aconteceram: a capacidade e a forma de absorção destes investimentos pelas cidades e pelo mercado imobiliário neste interregno de cinco anos muitas vezes com desequilíbrios e perdas para os conjuntos urbanos e sobre ganhos para especuladores e empresários.

4 CONCLUSÕES

Dentre os objetivos do trabalho estava o de verificar a aplicação de recursos por faixa de renda, confrontando com o diagnóstico e as diretrizes do Plano Nacional de Habitação, nos municípios que compõe a área em estudo. A análise realizada sobre os investimentos nas diferentes modalidades do PMCMV mostrou, como primeira evidência, uma concentração de recursos no atendimento às faixas de renda familiar superior a R\$1.600,00. Além disso, o total de unidades financiadas supera o déficit apontado pelo PLANHAB e pela demanda demográfica adotada pela CAIXA, mas não alcança a necessidade levantada para a faixa de renda de até R\$ 1.600,00, o que se torna uma comprovação relevante, de que os financiamentos acabam desviados da faixa de renda diagnosticada como deficiente para faixas mais rentáveis e lucrativas para o sistema financeiro como um todo e para os interesses empresariais em particular.

Em relação à caracterização relativa ao processo de distribuição espacial do PMCMV, em Passo Fundo, Marau e Carazinho; especialmente, dos empreendimentos de habitação de interesse social a pesquisa permitiu também avaliar, ainda que parcialmente, o impacto do PMCMV sobre a conformação urbana das áreas em estudo observou-se como primeira evidência desta análise, que a inserção dos empreendimentos voltados às famílias com renda de até R\$ 1.600,00 nas cidades analisadas apresenta como características predominantes estarem no limite entre urbano e rural, em áreas com baixa densidade, tangenciando zonas de proteção ambiental, externas ao núcleo urbano principal, e destes separados por fortes barreiras, como rodovias, reproduzindo-se (ou reforçando) o histórico de segregação espacial combatida pelas produções acadêmicas ao longo de décadas. Os financiamentos das faixas de renda acima de R\$ 1.600,00, por sua vez, são fundamentalmente mais centralizados e em áreas de melhor infraestrutura e acesso aos serviços públicos, como transporte, saúde e educação.



Os valores colocados a disposição do programa evidencia um programa de impacto econômico, gerando emprego, renda e ganhos para a indústria da construção civil, com ganhos sociais a partir daí, como era o objetivo desde sua elaboração, mas também um programa de grande impacto territorial, não só pela massa construída, mas também pelo curto espaço de tempo em que estas alterações aconteceram: a capacidade e a forma de absorção destes investimentos pelas cidades e pelo mercado imobiliário com desequilíbrios e perdas para os conjuntos urbanos e sobre ganhos para especuladores e empresários.

A manutenção de relações desiguais de poder, com a preponderância de alguns grupos sobre os demais, resulta na hierarquização territorial, como confirmado por esta pesquisa. Considerando o território como capital econômico, seria de se imaginar que a política territorial se caracterizasse formalmente como uma garantia ao controle do poder político, através do melhor aproveitamento dos recursos.

No entanto, constata-se que há um discurso oficial que acena com a justiça e a democracia no acesso aos benefícios do espaço resultante do trabalho social e uma lacuna legal que permite ajustamentos a favor da manutenção dos desequilíbrios social e espacial, faz-se clara nos resultados apurados no trabalho, com financiamentos às rendas maiores concentrando-se nas áreas centralizadas, enquanto os investimentos destinados às famílias com rendas inferiores à R\$ 1.600,00 encontram-se em áreas sem infraestrutura e com menor interesse para o capital.

Neste cenário, o Estado tem desempenhado o papel, através da coordenação de programas como os habitacionais, de, ao mesmo tempo, atender as necessidades básicas de reprodução da classe operária, como também articular os interesses do capital privado, quer garantindo áreas de maior valorização imobiliária, quer disponibilizando financiamento à atividade produtiva, o que este trabalho demonstrou, tanto nas análises dos investimentos e de suas espacializações, quanto nas entrevistas.

O que se verificou na implementação do programa nos municípios foi à priorização do atendimento dos aspectos econômicos, o que não poderia ser ignorado, dado o porte do programa e o montante de recursos envolvidos, exacerbado pelos interesses locais e regionais. Ancorados em estruturas e permanências históricas de apropriação da terra, de forma a reservar as áreas com maiores investimentos públicos e privados para os financiamentos às classes com maior renda, e, de modo simultâneo, demarcando espaços



segregados, distantes, rejeitados. Esta visão hegemônica e institucionalizada amparou claros desvios aos objetivos da política habitacional prevista pelo PLANHAB.

As políticas públicas voltadas ao atendimento habitacional no Brasil invariavelmente se caracterizaram por uma resposta econômica, (re)produzindo um espaço dicotômico e descontínuo. Ao longo da história das políticas públicas de habitação no Brasil observa-se a priorização de razões alheias ao atendimento habitacional, como: a prioridade de expansão das áreas privilegiadas das cidades, atendendo aos interesses imobiliários; as prioridades 'sanitárias', através da retirada das famílias em áreas de ocupação para áreas mais distantes; a prioridade para a geração de empregos; a prioridade para ativação econômica em períodos de crise; a prioridade de apoio a grupos influência política e econômica.

A mobilização dos interesses envolvidos na continuidade deste modelo de especulação fundiária e imobiliária nos leva a repetição dos mesmos equívocos, cujas consequências recaem sobre toda a sociedade. Mesmo amparados pela Constituição Federal, que estabelece submissão da propriedade ao cumprimento de sua função social, o fato da responsabilidade desta execução, que seria a maior necessidade para o pleno e digno acesso à habitação, estar sob a ingerência dos governos municipais, retarda a resolução mais adequada da questão, pela prevalência dos interesses particulares e casuísticos locais.

O planejamento de políticas territoriais regionais constitui-se necessariamente como espaço de negociação, mas representa ainda espaço para arranjos informais e atendimentos específicos, com enormes distâncias entre o idealizado e o realizado. A visão de planejamento territorial transita por escalas em acordo com a distribuição formal do Estado brasileiro, com diretrizes gerais traçadas a nível federal através das quais se articulam políticas, programas e distribuição de recursos. Essas diretrizes gerais não correspondem ou reconhecem interesses e realidades locais e regionais para os investimentos.

Também interferem neste planejamento atores em outras escalas, flutuantes, instáveis e, *a priori*, desterritorializados, capitais e interesses da sociedade atual, ainda não considerados como parte integrante do território, mas que o são, pois afetam na repartição de funções entre cidades, ampliam postos de trabalho, possuem instalações físicas e geram demandas como acesso, transporte, energia e terra, ancoragens que direcionam e movem cidades, populações e recursos.



A geometria do espaço transcende os níveis, formando redes, fluxos de relações que extrapolam fronteiras, regiões e esferas de planejamento. O relacionamento entre análises, planejamentos e políticas em diferentes escalas coloca o desafio do reconhecimento desta nova espacialidade que irá requerer a revisão de muitos pressupostos da formulação das políticas de habitação. O não considerar estas novas relações implicará não abarcar no planejamento, políticas e programas as forças e capacidades políticas que realmente atuam sobre a constituição do território.

A ideia da formulação de políticas, programas e planejamento relacional, em escalas diferenciadas, além do reconhecimento dos processos em curso na realidade contemporânea, teria como objetivo constituir-se espaço político de concertação entre atores ao redor de interesses, ampliando possibilidades de articulação, possibilidades de expressão, resolução de necessidades e conflitos. Um processo dinâmico, com probabilidade de rearranjos, capaz de proporcionar clareza e conhecimento sobre o que está envolvido e implicado, através de argumentação, contraponto e distribuição de ônus e bônus das decisões relativas à cidade e/ou região.

Com este trabalho procurou-se fomentar a discussão acerca da construção de políticas relacionais que considerem uma nova espacialidade, buscando superar a estagnação e a incomunicabilidade das escalas predefinidas pelos entes estatais, que dificultam a implementação de um ideário mais democrático, colocando-se em outro patamar as discussões sobre a cidade, a urbe, o espaço do dia-a-dia, e sobre as regiões, todas palco de situações, tempos e relações que as extrapolam, do mesmo modo que as condicionam econômica, social e espacialmente.

BIBLIOGRAFIA:

AMIN, Ash. (2006) Política regional em uma economia global. In: Seminário Internacional "Comparação das políticas de desenvolvimento regional no Brasil e na união Europeia". Brasília: Ministério da Integração Nacional.

AMIN, Ash. (2004) 'Regions unbound: towards a new politics of place', Geografiska Annaler: Series B, Human Geography, 86(1), pp. 33-44.

AZEVEDO, Sérgio. (2007) Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). *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. Porto Alegre: ANTAC. p.12-41. [Coleção Habitare].

BECKER, Bertha K. (1983) O uso político do território. In: Becker, B; Costa, R; Silveira, C. orgs. *Abordagens políticas da Espacialidade*, Rio de Janeiro; UFRJ.

BONDUKI, Nabil Georges. (1998) *Origens da Habitação Social. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria*. São Paulo, Estação Liberdade/Fapesp.

BRANDÃO, Carlos. (2009) Desenvolvimento, territórios e escalas espaciais: levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir uma abordagem interdisciplinar. In: RIBEIRO, MTF, MILANI, CRS, orgs. *Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar* [on line]. Salvador: EDUFBA.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da cidade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Leis_2001/L10257.htm>.

DÉFICIT HABITACIONAL MUNICIPAL NO BRASIL. / Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte, 2013. 78. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>>.

HORTÊNCIO, Leonardo Marques. (2003) *A estruturação do espaço urbano-regional no contexto contemporâneo: o caso da região da produção/RS*. Dissertação de Mestrado. PROPUR. UFRGS.

IPEA, IBGE, UNICAMP. (2001) *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: configurações atuais e tendências da rede urbana*. (Cadernos) IPEA. V.1

KALIL, Rosa M. L.& TEDESCO, João C. (org.). (1998) *Urbanização, exclusão e resistência: estudos sobre o processo de urbanização na região de Passo Fundo*. Passo Fundo: Editora UPF.

LEFEBVRE, Henri. (2008) *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Ed UFMG.

LEFEBVRE, Henri. (2001) *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro.

MASSEY, Doreen. (2008) *Pelo espaço: uma nova política da espacialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

MASSEY, Doreen. (2004) 'Geographies of responsibility'. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 86(1), pp. 5–18.

PAIVA, Carlos A.N. ; TARTARUGA, I. P. ; ALONSO, José Antonio Fialho (2010). Em busca de uma divisão regional do Rio Grande do Sul mais compatível com as necessidades da pesquisa e do planejamento . In: *25 anos de Economia Gaúcha*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística.



RACINE, J. B., RAFFESTIN, C. E RUFFY, V. (1980) Escala e ação, contribuições para uma interpretação do mecanismo de escala na prática da geografia. Transcrito de Geographica Helvetica, 1980, v.35, nº 5 (número especial. Trabalho apresentado ao 24º Congresso Internacional de Geografia realizado no Japão em agosto de 1980).

RAFFESTIN, Claude. (1993) Por uma geografia do poder. São Paulo: Ática.

RIO GRANDE DO SUL. METROPLAN. Classificação das Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas do Rio Grande do Sul. 05/2011.

RÜCKERT, Aldomar A. (2008) Reforma do Estado, reestruturações territoriais, desenvolvimento e novas territorialidades. In: HEIDRICH, Álvaro (et al). A emergência da multiterritorialidade: a resignificação da relação do humano com o espaço. Canoas: Ed. ULBRA; Porto Alegre: Ed. UFRGS.

RÜCKERT, Aldomar. (1996) A construção tardia do território no Norte do Rio Grande do Sul – o caso do antigo município de Passo Fundo. Boletim Gaúcho de Geografia, nº21. Porto Alegre, 1996. Pp. 29 a 42.

RÜCKERT, Aldomar A. (1984) Emancipações distritais no Rio Grande do Sul: Notas de discussão. Boletim Gaúcho de Geografia, Porto Alegre. Vol 12. P. 49-53.

RÜCKERT, Aldomar. (S/D) As escalas geográficas como método de procedimento.

SANCHEZ, Joan-Eugeni. (1992) Geografia Política. Madrid: Editorial Síntesis.

SANTOS, Milton. (2012) Metamorfoses do espaço habitado. Fundamentos teóricos e metodológicos da geografia. EDUSP. São Paulo.

SHIMIZU, J. Y. (2012) Projeção dos impactos do Programa Minha Casa Minha Vida. Ed. UFMG, Cedeplar.

SOBARZO, Oscar. (2010) Parte 1: Passo Fundo: Cidade Média com funções comerciais, de serviços e de apoio ao agronegócio. Capítulo 4 – A cidade e o aprofundamento das desigualdades sócio-espaciais.