

## **O PAPEL DO ESTADO, DO CAPITAL FINANCEIRO E IMOBILIÁRIO NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO DE ITUMBIARA (GO): uma análise a partir do programa habitacional “Minha Casa Minha Vida” no período de 2009 a 2014**

Siqueira, Bruno Lourenço <sup>1\*</sup>

<sup>1</sup> Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Geografia- RC/UFG

\* bruno\_ueg@hotmail.com

## **RESUMO**

O Estado é o representante dos interesses da sociedade e deve atuar para intermediar os conflitos decorrentes de sua forma de organização em classes. Nesse caso, a atuação do Estado na organização espacial da cidade tem sido complexa e variável no tempo-espaço, refletindo a dinâmica da sociedade da qual é parte constituinte. Entretanto, o Estado torna-se um grande consumidor de espaço, sendo ao mesmo tempo proprietário fundiário e promotor imobiliário, sem deixar de ser, também, um agente de regulação do uso do solo. Portanto, na elaboração das políticas públicas urbanas que prezem a harmonia e a otimização dos espaços, deve ter como instrumento metodológico e técnico o

planejamento. Os diferentes níveis de poderes – municipal, estadual ou nacional – estabelecem em conjunto, normas para que a ocupação do espaço urbano seja a mais racional possível. Todavia, no que tange às divisões de responsabilidades, coube ao poder público municipal implementar a política de desenvolvimento urbano, conforme os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal, bem como a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo urbano, enquanto parte do planejamento municipal delegada pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Inserida nesse contexto, o espaço urbano da cidade de Itumbiara, que localiza-se no extremo sul do estado de Goiás, vem apresentando rápidas transformações socioespaciais, observadas principalmente pela expansão da malha urbana a partir da formação de novos loteamentos residenciais. Nesse sentido, o presente trabalho tem o objetivo de compreender o papel do Estado à luz das políticas para o urbano e do programa habitacional Minha Casa Minha Vida na produção do espaço urbano em Itumbiara entre 2009 e 2014, considerando as políticas públicas e o papel do Estado na associação do capital financeiro ao capital imobiliário. Assim, a produção do espaço urbano deve ser compreendida como resultado da ação direta do poder público municipal, uma vez que, possui a obrigação de legislar e planejar sobre o espaço urbano. Para subsidiar teoricamente a pesquisa foram utilizados os seguintes autores, Becker (1995), Castells e Borja (1996), Corrêa (1995), Gottdiener (1993), Maricato (2000) e Villaça (2001 e 2012). Posteriormente, serão fundamentais as análises das legislações municipais pertinentes à política urbana no referido município, tais como: a Lei Orgânica do Município (Lei 1.159/1990) e o Plano Diretor (Lei Complementar 073/2006).

**Palavras-chave:** Espaço Urbano de Itumbiara (GO); Política habitacional; Minha Casa Minha Vida

Siqueira, Bruno Lourenço; "O PAPEL DO ESTADO, DO CAPITAL FINANCEIRO E IMOBILIÁRIO NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO DE ITUMBIARA (GO): uma análise a partir do programa habitacional "Minha Casa Minha Vida" no período de 2009 a 2014", p. 9-26 . In: Seminário de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação da Regional Catalão (2. : 2014 : Goiás) **Coletânea Interdisciplinar em Pesquisa, Pós- Graduação e Inovação - Volume 1 : Estudos Ambientais, Território e Movimentos Sociais**. Anais [livro eletrônico] / organizado por Adriana Freitas Neves, Idelvone Mendes Ferreira, Maria Helena de Paula, Petrus Henrique Ribeiro dos Anjos. São Paulo: Blucher, 2015.

ISBN: 978-85-8039-109-1, DOI 10.5151/9788580391091-V1\_Cap01

## **1. PRODUÇÃO DO ESPAÇO, O ESTADO E AS POLÍTICAS PARA O URBANO**

A produção e o consumo da cidade obedecem a lógica capitalista, caracterizados, respectivamente, por atos essencialmente coletivo e individual e, ainda, desiguais e contínuos. Ou seja, a necessidade de novos espaços ou da resignificação dos antigos são parte da base de expansão do sistema econômico, no qual se impõe uma racionalidade técnico-científica que permita ganhos em escala global de produção e de consumo.

Há, portanto, a necessidade de compreender as ações dos agentes produtores/consumidores do espaço, pois, os processos urbanos são resultantes das diversas interações entre eles, combinando ou divergindo demandas, interesses e lutas. É a partir das relações entre os agentes, Estado, capital e os atores sociais, é que o espaço urbano se organiza e adquire sentido. O Estado é o sujeito político detentor do poder num dado território. O capital é o sujeito econômico no sentido amplo, que dota de valor, de modo geral, as atividades humanas. Os atores sociais são, por sua vez, aqueles que possuem uma íntima relação com o espaço, pois este é condição, meio e produto de sua ação.

A associação entre dois agentes, especificamente, o Estado e o capital, revela a condição no qual o espaço será produzido e organizado, baseado principalmente na manutenção das contradições socioespaciais enquanto pressuposto para a reprodução do sistema capitalista. Esta associação se dá por meio da convergência de interesses. O Estado necessita de recursos para continuar a deter o poder político-territorial. E o capital necessita da legitimação institucional e legal das suas ações para sua expansão/reprodução. Assim, as formas que essa associação adquire são diversas e interdependentes. Entretanto, no que tange à produção do espaço urbano destaca-se a parceria do Estado com o capital imobiliário.

O Estado deve estabelecer coletivamente entre os diferentes níveis de poderes (municipal, estadual e federal) normas para que a ocupação do espaço urbano seja a mais racional possível. Todavia, concernente às divisões de responsabilidades, no Brasil coube ao município a ordenação e distribuição dos espaços urbanos. Mas o que se percebe comumente é o Estado atuando nesse ordenamento territorial de forma muito parcial, com tendências claras aos privilégios do grande capitalista. A estrutura de poder estatal é dominada, em grande parte, por um grupo específico que representa os interesses de apenas uma pequena parcela da população, e não de toda a sociedade civil.

Por conseguinte, as ações do capital imobiliário na cidade se dão no sentido de busca contínua por valorização da terra urbana a partir do

parcelamento desta, que por sua vez, produzirá a especulação imobiliária e a segregação residencial. A forma como se estabelece o processo de expansão e desenvolvimento da malha urbana da cidade seguirá mais frequentemente os interesses do capital imobiliário (local) e financeiro (nacional e internacional), e não em conformidade com os dispositivos legais que visam desenvolver as funções sociais da cidade.

No Brasil, o histórico da política habitacional é marcado por diversos mecanismos regulatórios e estes, por sua vez, favorecem a atuação do mercado imobiliário na oferta de habitação. Entende-se, portanto, que tais mecanismos e políticas transformam o direito à moradia em mercadoria, dessa forma, a cidade se organiza a partir da lógica de produção, reprodução e circulação do capital, no qual o Estado é o indutor para o funcionamento adequado do mercado imobiliário.

As consequências socioespaciais desta associação são graves, pois, o modelo de desenvolvimento urbano vigente é pautado na falta de compromisso na execução do Plano Diretor. Problemas urbanos como o déficit habitacional e a consequente formação e crescimento de áreas com habitações precárias; falta de infraestrutura viária e de saneamento básico; poluição dos cursos d'água, do solo, sonora e do ar; violência; congestionamentos nos sistemas viários e a qualidade desses; são parte do cotidiano de uma parcela considerável da população brasileira.

Destarte, o objetivo deste texto é apresentar algumas reflexões que permitam compreender parcialmente a produção do espaço urbano de Itumbiara (GO) a partir do Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida (MCMV). Esta cidade, por sua vez, traz sua relevância pautada nas rápidas transformações espaciais, das quais os processos políticos, econômicos e sociais fazem de seu espaço urbano um ponto de análise relevante para o contexto regional a qual se insere. A justificativa para a escolha do programa habitacional MCMV criado em julho de 2009 pelo Governo Federal, enquanto parte da metodologia de análise do espaço urbano de Itumbiara, se dá pela abrangência que o mesmo adquiriu nos últimos anos em todo o território nacional, no qual o Estado financia e subsidia a produção e o consumo de unidades habitacionais ofertadas pelo mercado imobiliário para as diversas classes sociais.

Os escassos trabalhos a respeito da produção do espaço urbano de Itumbiara tornam-se um entrave a reflexões mais profundas, porém, o desenvolvimento da Dissertação que subsidia esse texto contribuirá para análises mais contundentes. Todavia, é proposta compreender os processos e atores que atuaram e atuam neste espaço, trazendo à luz, na perspectiva geográfica, uma análise dos processos sociais, econômicos e políticos, que por vezes, são estudados separadamente por

diferentes áreas do conhecimento científico (economia, sociologia, história, entre outros) e que não possibilitam um entendimento mais aprofundado da evolução e da realidade espacial em questão. Esta pesquisa visa, assim, contribuir para a compreensão dos fenômenos e processos sociais que produzem espaços tão desiguais e segregados social, econômico e culturalmente, para posteriormente servir como subsídio para políticas de transformação da realidade apresentada em Itumbiara.

## 1.1 ITUMBIARA: CARACTERIZAÇÃO E LOCALIZAÇÃO

Itumbiara é um dos municípios do Estado de Goiás, localiza-se à margem direita do Rio Paranaíba, tem sua história ligada à instalação de um Posto de Coleta de Tributos no ano de 1824, cuja denominação dada foi de “Porto de Santa Rita”. A alteração do nome para Itumbiara foi proposta pelo engenheiro Inácio Paes Leme, e aceita pelo Governo do Estado de Goiás, em 31 de dezembro de 1943.

O Município possui área territorial de 2.462,93 Km<sup>2</sup> e integra a região Sul do Estado de Goiás, na Microrregião denominada de Meia Ponte, o qual, ao sul faz divisa com o Estado de Minas Gerais, e ainda, está distante da capital do Estado, Goiânia, a 204 quilômetros.

O município de Itumbiara, segundo o Instituto Mauro Borges (IMB), em 2014, a população humana é de 99.526 habitantes, o que colocava como o 11º mais populoso do Estado. Segundo o Censo de 2010 do IBGE, 50,7% da população eram mulheres (47.117 habitantes), 49,3% (45.825 habitantes) homens; sendo que 95,8% (89.000 habitantes) da população residem na área urbana e 4,2% (3.942 habitantes) da população residem na área rural.

A estrutura urbana habitacional de Itumbiara apresenta, segundo o Censo Demográfico IBGE de 2010, a seguinte distribuição no que tange aos domicílios particulares permanentes: 18.636 na condição de próprio, já quitado; 1.472 próprio em aquisição; 7.799 alugados; 2.756 cedidos pelo empregador ou outra forma; e 52 em outra situação. O total, portanto, de domicílios particulares permanentes é de 30.715. Portanto, é no limiar da aquisição da moradia própria, que emerge o sistema de financiamento habitacional do programa MCMV.

Segundo informações disponíveis no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Itumbiara, a cidade de Itumbiara está dividida em 61 bairros, nos quais se destacam, quanto à densidade populacional, o Jardim Leonora, Afonso Pena, Novo Horizonte e Santos Dumont.

## 1.2 POLÍTICAS URBANAS, PLANEJAMENTO E MANIPULAÇÃO IDEOLÓGICA

A organização e estrutura da sociedade brasileira, inserida no sistema capitalista, apresentam como características o desenvolvimento desigual das estruturas econômicas, relações sociais pautadas na luta de classes devido aos interesses antagônicos e divergentes, e ainda, a segregação socioespacial como produto e meio de produção para novas contradições no espaço urbano.

O Estado, portanto, dentro desse contexto histórico é responsável por amenizar e/ou por neutralizar o desenvolvimento desigual a partir de políticas intervencionistas. Pelo menos, ao que tange à teoria, ensino e prática do planejamento urbano e regional na América Latina, segundo Maricato (2000), atribuía-se ao Estado

[...] o papel de portador da racionalidade, que evitaria as disfunções do mercado, como o desemprego (regulamentando o trabalho, promovendo políticas sociais), bem como asseguraria o desenvolvimento econômico e social (com incentivos, subsídios, produção da infraestrutura, regulando preços, produzindo diretamente insumos básicos para a produção etc. (MARICATO, 2000, p. 126).

Além desse papel, em relação às políticas urbanas, o Estado dispõe de um conjunto de instrumentos que podem ser empregados ao espaço urbano, como por exemplo: direito de desapropriação e precedência na compra de terras, regulamentação do uso do solo, limitação da superfície da terra de que cada um pode se apropriar, mobilização de reservas fundiárias públicas, afetando o preço da terra e orientando espacialmente a ocupação do espaço, entre outros. (CORRÊA, 1997)

No entanto, o Estado, nos seus três níveis de poderes, atua nesse ordenamento territorial de forma muito parcial. Fato real desta parcialidade está nas políticas econômicas e nas relações de “trocas de favores” muito comuns em todo o Brasil. Becker (1995, p. 50) confirma que “[...] o papel essencial do Estado permanece, sobretudo no asseguramento das diferenças e da propriedade privada, no controle da tecnologia, na guerra e na gestão do mercado de trabalho, essencial à nova forma de produzir.”.

Nesse sentido, a forma e a organização espacial enquanto representação da hierarquia de poder tornam-se partes importantes dos instrumentos políticos de controle social que o Estado usa para promover seus interesses administrativos

e políticos. (GOTTDIENER, 1993)

As políticas estatais de planejamento urbano podem ser contestadas nesse sentido. O Estado, formado por grupos partidários, tem suas práticas e interesses aliados em parte ao retorno financeiro e às “trocas de favores” com os grandes capitalistas – por exemplo, o financiamento de campanhas políticas.

Nota-se que o Estado, na formação socioeconômica atual, age e cria mecanismos que privilegiem mais as sociedades política e capitalista do que a coletividade. Especialmente, em situações que o Estado, na esfera municipal, toma decisões voltadas para a promoção e parcelamento do solo urbano para atender interesses de grupos sociais ou agentes políticos aliados.

Assim, a atuação do Estado na organização espacial da Cidade tem sido complexa e variável tanto no tempo como no espaço, refletindo a dinâmica da sociedade da qual é parte constituinte.

O Estado ao elaborar as políticas urbanas faz do planejamento urbano mais um instrumento de manipulação ideológica, utilizando o discurso de ser um método de aplicação contínua com vistas às resoluções dos problemas que afetam a população urbana e rural. Todavia, o Estado faz uso desse instrumento para estender a dominação do espaço urbano pela classe dominante, e esta, por sua vez, se apropria das vantagens e dos recursos que o espaço urbano oferece (VILLAÇA, 2001).

O planejamento territorial, cuja função é determinar os diferentes usos do solo urbano e rural de acordo com as atividades humanas (agrícola, comercial, residencial ou industrial) e suas respectivas necessidades do presente e do futuro, converte-se em leis inexecutáveis, seja pela demora ou dificuldade de incorporar as premissas do plano, falta de clareza nos objetivos e a fluidez na execução.

Desta maneira, o planejamento urbano, através dos anos, pouco contribui para produzir cidades menos excludentes e sustentáveis do ponto de vista social, ambiental e econômico. O discurso vazio presente nos Planos Urbanos (por exemplo o Plano Diretor), em geral destacam nos seus objetivos: transformar a cidade para o benefício para todos; democratizar as oportunidades para os moradores; garantir condições satisfatórias para financiar o desenvolvimento municipal; e democratizar as condições para usar os recursos disponíveis, de forma democrática e sustentável.

Portanto, o que se observa é que o discurso dos Planos Urbanos não se efetiva em práticas político-sociais voltadas para atender as necessidades da sociedade civil, ao contrário, em muitos casos estas práticas aumentam as desigualdades sociais, por induzir a modernização e o desenvolvimento para alguns bairros ou áreas dentro do espaço urbano.

Dentro das cidades, essa lógica capitalista de expansão territorial também é

parte integrante na organização, cuja formação de novas demandas de consumo do espaço urbano determina o seu crescimento vertical e/ou horizontal, mas que na maioria das vezes, esse crescimento está ligado às práticas perniciosas. Como por exemplo, o parcelamento indiscriminado do solo nas periferias urbanas se constitui como parte dos processos de segregação socioespacial e especulação imobiliária nas cidades.

Conforme a afirmação de Corrêa (1997), a abertura de novos loteamentos traz consigo a lógica capitalista de continuidade e crescimento dos lucros ou renda da terra promovida a partir da circulação dessa mercadoria, que é o espaço urbano. Para tanto, a ação dos agentes sociais são determinantes, dentre eles os proprietários fundiários de terra, que especulam com suas terras em busca de lucratividade.

É evidente que o processo de loteamento é uma resposta à necessidade de moradia que a cidade requer. O modelo de urbanização é responsável por uma série de procedimentos que contribuem para o desenho e organização espacial da cidade a partir da criação de novos bairros residenciais (FRANCISCO, 2001). Portanto, o loteamento pode ser uma parte projetada do espaço a se tornar urbano com o objetivo da compreensão e vivência da totalidade da cidade.

No Brasil, a Constituição Federal (1988), conforme os Artigos 182 e 183, estabelece as divisões de responsabilidades, no qual coube ao poder público municipal a política de desenvolvimento urbano, bem como a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo enquanto parte do planejamento municipal delegadas em Lei específica e estabelecida pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).

O Estatuto da Cidade, em seu Artigo 2º, “[...] estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos seus cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental”. E ainda, nesta Lei, todo o capítulo III, que compreende do art. 39 até o Art. 42-B, descreve a função do Plano Diretor enquanto instrumento básico da política municipal de desenvolvimento e expansão urbana.

Diante da importância conferida ao Plano Diretor como instrumento da política urbana municipal, Villaça (2012) procura reunir as características mais tradicionais com a finalidade de expor seu conceito mais aceito. Assim, o Plano Diretor:

Seria um Plano que, a partir de um diagnóstico científico das realidades físicas, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e a



futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infraestrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município; propostas essas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal. (VILLAÇA, 2012, p. 186)

Em conformidade com os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal (1988) e com o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), o município de Itumbiara (GO) dispõe de dois dispositivos principais que tratam da política urbana: a Lei Orgânica do Município de Itumbiara (Lei nº 1.159/1990) e o Plano Diretor Participativo do Município de Itumbiara (Lei Complementar nº 073/2006).

A Lei Orgânica do Município traz no Capítulo V, seção referente à Política Urbana e da Habitação diretrizes para ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade, com destaque para o Artigo 40:

A execução da política de desenvolvimento urbano está condicionada às funções sociais da cidade, compreendidas como direito de acesso de todo cidadão à moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, gás, abastecimento, iluminação, comunicação, educação, saúde, lazer e segurança, assim como a preservação do patrimônio ambiental e cultural [...]. (ITUMBIARA, 1990, p. 47)

Conforme o artigo supracitado da Lei Orgânica de Itumbiara, os objetivos se apresentam amplos e ideais, mas, impraticáveis para a realidade socioespacial da cidade. Entende-se, portanto, que é uma lei que não será cumprida em sua integralidade.

O Plano Diretor Participativo de Itumbiara também apresenta princípios e objetivos amplos, todavia, inexecutáveis na maior parte das vezes pelo poder público. Destaca-se o artigo 3º:

Art. 3º. O Plano Diretor Participativo de Itumbiara tem por objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, garantido uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado de forma a assegurar a todos os seus habitantes, condições de bem estar e segurança (PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE ITUMBIARA, 2006).

Nos incisos VI e VIII, do Artigo 4º do Plano Diretor (2006) observa-se que

estes objetivam reduzir os espaços vazios e produzir uma cidade compacta e com custos justos, além de apontar para a formulação de uma política habitacional com moradias dignas e regularização de áreas irregulares. (ITUMBIARA, 2006, s.p.)

Conforme explicitado nos Artigos 3º e 4º, caso houvesse esforço político em cumpri-los, o Plano Diretor deixaria de ser apenas um instrumento de planejamento para realmente fazer parte das políticas urbanas, nos quais, os problemas urbanos teriam proporção e qualidade diferentes, mediante uma gestão democrática, que buscasse equilibrar as distorções e desigualdades criadas pelo sistema capitalista, dentre elas a socioespacial, é característica.

Ambos os instrumentos que tangenciam a política urbana da cidade de Itumbiara enquadram-se nas análises de Maricato (2000). Para essa autora, historicamente no Brasil as leis são aplicadas de acordo com as circunstâncias e o Plano Diretor está desvinculado da gestão urbana, tornando-o “Discurso pleno de boas intenções, mas distante da prática.” O resultado dessa realidade é “[...] planejamento urbano para alguns, lei para alguns, modernidade para alguns, cidadania para alguns.” (MARICATO, 2000, p. 124-125)

Segundo Villaça (2012), a inserção do Plano Diretor enquanto política urbana veio afastar os movimentos populares dos debates, pois, ele nunca fez parte da pauta da luta desses movimentos. Mas, quando o Plano Diretor passa a ser aberto para as reivindicações populares, este passa a ser mais um documento legal de natureza burocrática, ou seja, um entrave à Reforma Urbana.

Maricato (2000) faz duras críticas ao planejamento urbano brasileiro ao promover o distanciamento entre a teoria e a prática socioespacial, conforme a autora:

A história do planejamento urbano no Brasil mostra a existência de um pântano entre sua retórica e sua prática, já que estava imerso na base fundante marcada por contradições: direitos universais, normatividade cidadã - no texto e no discurso versus cooptação, favor, discriminação e desigualdade - na prática da gestão urbana. A importação de modelos tecnológicos e culturais é intrínseca desse quadro marcado por reinserções históricas subordinadas. Não é por outro motivo que grande parte das análises, até mesmo abordagens históricas, do urbanismo brasileiro se restringem à pesquisa das ideias, como se o objeto se restringisse a elas e não incluísse a evolução do espaço e da práxis social. (MARICATO, 2000, p. 135)

A inexecuabilidade dos Planos no Brasil, evidenciada pela autora, é resultado do poder das forças hegemônicas que ignoram os “problemas urbanos” face aos próprios interesses, especialmente os vinculados à lógica do capital imobiliário. Nesse sentido, a elite brasileira cria o plano-discurso (instrumento que contempla e destaca os problemas urbanos, todavia sem resolvê-los) e o plano “não explícito” – este acaba sendo a verdadeira direção dos investimentos e recursos públicos. (MARICATO, 2000, p. 138)

As políticas estatais de planejamento urbano podem ser contestadas nesse sentido. O espaço urbano tende a manter a desigualdade e a dominação principalmente devido ao processo de segregação urbana. Este processo, por sua vez, é necessário para maximizar a atuação da classe dominante sobre o poder público, no sentido de manter a dominação e assegurar a qualidade de vida do “seu” espaço urbano. (VILLAÇA, 2012, p.74)

É no escopo, das desigualdades sociais e da busca em minimizá-las que o Estado atua não apenas como gestor do planejamento urbano, mas também como capital financeiro e capital imobiliário, mediante a criação de programas habitacionais que objetivam reduzir a falta de moradia, via financiamento para as classes sociais de médio e baixo poder aquisitivo.

## **2. A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL E O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA**

No campo específico da política habitacional, o desenvolvimento de pesquisas que buscassem analisar as distintas formas de articulação entre Estado e agentes privados fora destaque nas ciências sociais e humanas. Não obstante, a noção de modelo de política habitacional deve ser entendida como “[...] a identificação das características estruturais de distintas modalidades de interferência estatal no processo habitacional, isto é, nos processos de produção, distribuição e consumo de unidades residenciais.” (ARRETCHE, 1990, p. 21)

A implantação de uma política habitacional no Brasil se deu apenas a partir do Decreto-Lei Federal nº 9.777, de setembro de 1946, quando foi criada a Fundação Casa Popular (FCP), que por sua vez, pretendeu criar condições para superar a crise da habitação, caracterizada principalmente pelo processo de favelização em curso no Distrito Federal (Rio de Janeiro). A FCP privilegiou a aquisição da casa própria e com isso fortaleceu o mercado da habitação. No entanto, os governos populistas que marcaram o pós-guerra até o Golpe Militar em 1964, a FCP passou por diferentes momentos, mas de um modo em geral, caracterizado pela precarização e o clientelismo, conforme

apontado por Melo (1990).

A extinção da FCP ocorre no ano de 1964, mesmo ano da criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), cujo “novo” modelo de política habitacional quis demonstrar uma participação maior do Estado na provisão de residências. O BNH centralizava o conjunto de atividades estatais para o setor. A partir dessa política habitacional um novo sistema de crédito entra em vigência, no qual o mercado de casa própria foi dividido em dois grandes subsectores, operados por agentes distintos e dirigidos a públicos diferentes:

Um, dirigido aos setores de renda média e alta, foi objeto de operação dos agentes privados do sistema – agentes financeiros, promotores e construtores imobiliários privados. Tais agentes teriam seus mecanismos de operação – e, portanto, suas decisões de investimentos – detalhadamente regulamentadas pelo BNH. Nesse mercado, portanto, o Estado inferiu por meio de atividades regulatórias. Por meio destas, o Estado atuou controlando o processo de financiamento à produção e estabelecendo as condições de investimento dos agentes privados no mercado. Um segundo mercado, voltado para os setores de baixa renda, seria operado por agências estatais – especialmente constituídas para essa finalidade, na qualidade de agentes promotores – em associação com empresas privadas de construção. Nesse mercado, portanto, o Estado desempenhou atividades estatais de tipo produtivo associativo, substituindo o setor privado em determinados momentos do processo produtivo. (ARRETCHE, 1990, p. 21-22)

Os dois subsistemas, todavia, o da promoção privada e o da promoção pública operam seguindo a lógica da empresa privada, nos quais os investimentos sem retorno implicam em falência.

Destaca-se ainda, que os mecanismos estruturais e operacionais do BNH eram dependentes do nível de atividade econômica, e quando a crise da década de 1980 se estabeleceu, todo o sistema do setor habitacional entra em colapso. O governo de José Sarney decreta o fechamento do BNH em 1986.

A extinção do BNH criou um hiato em relação à política habitacional. (BRASIL, 2004). Em agosto de 1986 as atribuições do BNH foram transferidas à Caixa Econômica Federal, no entanto, a área de habitação foi vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU). Cabe salientar, as oscilações políticas marcaram os programas para o setor da habitação até a criação do Ministério das Cidades em 2003, no governo de

Luiz Inácio Lula da Silva.

Conquanto, as redefinições na política habitacional foram maiores com a promulgação da nova Constituição de 1988, nos quais se destacam a maior participação dos municípios e dos estados nestas políticas. Mas, a descentralização também significou quase ou nenhuma priorização quanto à questão habitacional por parte de algumas unidades da federação, principalmente devido a falta de recursos ou na dependência total dos recursos do governo federal. (BRASIL, 2004)

A partir de 2003, o Ministério das Cidades, responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano, era integrado por quatro secretarias: a Secretaria Nacional de Habitação, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e a Secretaria Nacional de Trânsito e Mobilidade Urbana. Esse Ministério articulou, em 2003, a realização das Conferências municipais, regionais e estaduais das cidades, nos quais foram debatidos os problemas das cidades e apresentadas sugestões. A Conferência Nacional das Cidades, realizada em outubro do mesmo ano, resultou na criação do Conselho das Cidades e ainda, a aprovação das diretrizes para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, assim:

A Política Nacional de Habitação (PNH) é resultado desse processo de discussão e deliberação promovido pelo Ministério das Cidades, por meio do Conselho das Cidades. A PNH traz no seu bojo todo um diagnóstico da situação habitacional do país, bem como, os princípios, diretrizes, componentes e instrumentos que viabilizem atingir a meta principal que é “promover as condições de acesso à moradia digna, urbanizada e integrada à cidade, a todos os segmentos da população e, em especial, para a população de baixa renda.” (BRASIL, 2004, p. 13)

As medidas políticas, legais e administrativas apontadas pela PNH prenuncia a organização de um Sistema Nacional de Habitação, que por sua vez, ordena os agentes que atuam na área de habitação, reunindo os três níveis de governo e o mercado, além de cooperativas e associações. (BRASIL, 2010)

Entre agosto de 2007 e dezembro de 2008, foi formulado o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) enquanto parte do processo de implementação da PNH, com vistas ao planejamento de longo prazo na tentativa de minorar o déficit habitacional. A elaboração deste plano teve a participação de órgãos do governo, conselhos, entidades da sociedade civil e movimentos sociais.

Não obstante, a conjuntura econômica internacional no final de 2008

trouxe à tona uma crise financeira com proporções alarmantes. A partir das diretrizes formuladas no PlanHab e da necessidade de enfrentamento da crise econômica internacional, o Governo Federal lança o Programa Minha Casa Minha Vida, em março de 2009. O PMCMV, que:

[...] fundamenta-se na ideia de que a ampliação do acesso ao financiamento de moradias e de infraestrutura proporciona mais emprego e oportunidades de negócio, e prevê investimentos da ordem de R\$ 34 bilhões para a construção de 1 milhão de moradias. (BRASIL, 2010, p. 50)

Nesse sentido, a adoção das medidas anticíclicas buscou minorar os impactos da crise financeira, estimulando toda a cadeia produtiva da indústria da construção. O Programa garante taxas de juros mais baixas e/ou subsidia os financiamentos das unidades habitacionais para diferentes grupos de renda (Faixa 1: para famílias com renda mensal de até R\$ 1.395,00; Faixa 2: para famílias com renda familiar de até R\$ 2.790,00). (BRASIL, 2010)

Para a faixa 1 do programa MCMV, na cidade de Itumbiara foram entregues desde 2009, os conjuntos habitacionais Zenon Guimarães com 382 casas, Dona Guri com 243 casas e o conjunto Maria Luiza Machado com 482 casas, totalizando 1.107 unidades habitacionais. Todavia, o número ainda é insuficiente diante do déficit habitacional na cidade de Itumbiara, pois, cerca de 6,4 mil pessoas cadastradas na Secretaria de Habitação estão à espera de uma casa nos moldes do MCMV. Esses conjuntos habitacionais resolvem em parte a falta de moradia local, mas as condições e estruturas das construções evidenciam um processo de segregação socioespacial, pois estes apresentam uma arquitetura disforme das demais moradias urbanas, apresentando um processo de padronização das construções.

A respeito das famílias cuja renda mensal é de até R\$ 2.790,00, requer a busca, posteriori, de informações e dados junto a agência local da Caixa Econômica Federal, que permitam quantificar tanto o número de imóveis financiados quanto montante financiado para esta cidade. Portanto, essas e demais informações serão analisadas em outra oportunidade.

### 3. À GUIA DE CONCLUSÕES

O Estado associado ao capital imobiliário e financeiro atua de forma a contribuir e reforçar, cada vez mais, a cidade na condição de mercadoria, cujo processo de uso e apropriação do solo urbano se dá por atores sociais com interesses mercadológicos. Enquanto isso, a população desprovida de condições financeiras para adquirir a casa própria sem financiamento, encontra-se refém de um processo de marginalização, ou mora de aluguel ou enfrenta um financiamento em longo prazo, cuja margem de lucro é dirigida ao capital financeiro e imobiliário, cuja representação se dá por uma instituição financeira estatal.

Destarte, até aqui, alguns apontamentos sobre o papel do Estado na produção do espaço, a associação com o capital imobiliário, o histórico da política habitacional do Brasil, bem como a apresentação do Programa Minha Casa Minha Vida são necessários. Todavia, o aprofundamento das análises será parte do processo de construção da Dissertação em andamento. Apontar quais foram os avanços e retrocessos do PMCMV na cidade de Itumbiara torna-se uma necessidade real para compreender a produção do espaço urbano.

Não distante da realidade brasileira, a cidade de Itumbiara apresenta em suas leis e políticas urbanas o mesmo discurso vago e sem aplicação real, contribuindo, sobremaneira, para a formação de espaços segregados e não na eliminação deles, mediante a implementação de ações que objetive diminuir as desigualdades sociais, bem como o desenvolvimento socioespacial urbano.

A produção das cidades brasileiras a partir de estruturas políticas, sociais, econômicas consolidadas, no qual a participação da população no desenvolvimento de cidadania fosse característica, fora abandonada e determinada pelas elites locais e nacionais com o objetivo de esvaziar o processo de formação das mesmas. Os interesses coletivos foram deixados de lado para atender os interesses privados de uma minoria. É o controle total da minoria – elite local – sobre o território em detrimento da maior parte da população que fica de fora das decisões políticas e administrativas das cidades.

**Title: THE ROLE OF THE STATE , THE FINANCIAL AND ESTATE CAPITAL IN THE PRODUCTION OF URBAN SPACE ITUMBIARA (GO ): an analysis from the housing program Minha Casa Minha Vida, 2009-2014**

**Abstract**

The state is representative of general interest and should act to mediate the conflicts within society. In this case, the State's action in the spatial organization of the city has been complex and variable both in time and in space, reflecting the dynamics of the society of which it is a constituent part. However, the state becomes a big consumer of space, while being landowner and real estate developer, while being also an agent of regulation of land use. Therefore, the State in preparing its urban policies prezem harmony and space optimization, should have as methodological and technical planning instrument. The different power levels - municipal, state or national - set together standards for the occupation of urban space is the most rational possible. However, with respect to the divisions of responsibilities fell to municipal authorities implement the urban development policy, in accordance with Articles 182 and 183 of the Federal Constitution, as well as the discipline of the installment , the use and occupation of urban land as part the municipal planning delegated by the Estatuto da Cidade ( Lei 10.257 / 2001 ) . Inserted in this context, the urban space of the city of Itumbiara, which is located at the southern end of the state of Goiás, has been showing rapid socio-spatial transformations, observed mainly by the expansion of the urban area from the formation of new residential subdivisions. In this sense, this study aims to understand the role of the State in the light of policies for urban and housing program Minha Casa Minha Vida in the production of urban space in Itumbiara (GO) between 2009 and 2014, considering public policies and the state's role in the association of financial capital to the real estate capital. Thus, the production of urban space should be understood as the result of direct action of the municipal government, since, has the obligation to legislate and plan on urban space. In order to theoretically support the research the following authors, Becker (1995), Castells and Borja (1996), Cooke (1995), Gottdiener (1993), Maricato (2000) and Villaça (2001 and 2012) were used. Subsequently, analyzes of relevant municipal legislation to urban policy will be key in the municipality, such as the Lei Orgânica do Município (Lei 1.159/1990) and the Plano Diretor (Lei Complementar 073/2006).

**Keywords:** Urban Space. Itumbiara (GO). Housing politics. Minha Casa Minha Vida.



## REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, M. **Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional.** Revista Espaço & Debates, São Paulo, ano X, nº 31, 1990, p. 21-36.
- BECKER, B. K. A (des)ordem global, o desenvolvimento sustentável e a Amazônia. In: \_\_\_\_\_ et al (org.). **Geografia e Meio Ambiente no Brasil.** São Paulo: Hucitec, 1995, p. 46-76.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.
- BRASIL. **Lei 10.257/2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana.** Brasília, Câmara dos Deputados, 2001.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação.** Brasília: 2004. p.104.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação.** Brasília: 2010, p. 96.
- CARLOS, A. F. A. SOUZA, M. L. SPOSITO, M. E. B. (Orgs). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios.** São Paulo: Contexto, 2011.
- CARLOS, A. F. A. **A condição espacial.** São Paulo: Contexto, 2011.
- \_\_\_\_\_. **A (re)produção do Espaço Urbano.** São Paulo: Edusp, 1994.
- CASTELLS, M.; BORJA, J. **As cidades como atores políticos.** Novos Estudos CEBRAP, n. 45, jul. 1996, p. 152-166.
- CORRÊA, R. L. O Espaço Urbano. São Paulo: Ática, 1997.
- \_\_\_\_\_. **Trajetórias Geográficas.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.
- \_\_\_\_\_. **Meio Ambiente e a Metrópole.** In: MESQUITA, O.V. SILVA, S.T.(org.). Geografia e a Questão Ambiental. Rio de Janeiro: IBGE, 1993, p. 25-30.
- FARAH, M. F. S. **Público e privado na provisão de habitações nos países centrais.** Revista Espaço & Debates, São Paulo, ano X, nº 31, 1990, p. 10-20.
- FRANCISCO, J. **Dinâmica e metamorfose do espaço – expansão urbana e loteamentos.** In: CARVALHO, P. F. BRAGA, R. (Org.). Perspectivas de gestão ambiental em cidades médias. Rio Claro: UNESP/IGCE – Laboratório de Planejamento Municipal, 2001, p. 15 – 25.
- GOTTDIENER, M. **A Produção Social do Espaço Urbano.** São Paulo: Edusp. 1993.
- ITUMBIARA. Prefeitura Municipal. **Lei Orgânica do Município: Lei 1.159/1990.** Itumbiara: 1990.
- \_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. **Plano Diretor: Lei Complementar nº 073/2006.** Itumbiara: 2006.
- MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O. et al. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** Petrópolis: Vozes, 2000, p. 121-192.
- MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.
- SHIMBO, L. Z. **Habitação Social de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro.** Belo Horizonte: Editora Artes, 2012.
- SOUZA, M. L. **ABC do desenvolvimento urbano.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

- \_\_\_\_\_. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.
- VILLAÇA, F. **Espaço Intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Reflexões Sobre as Cidades Brasileiras.** São Paulo: Studio Nobel, 2012.