



Política pública habitacional em Goiás e financeirização: a confluência entre os programas Cheque Moradia, MCMV e mercado

Autores:

Elcileni de Melo Borges - Universidade Federal de Goiás - elcimb@uol.com.br

Aristides Moysés - PUC Goiás - arymoyses@uol.com.br

Celene Cunha Antunes Monteiro Barreira - Universidade Federal de Goiás -
celene.barreira@uol.com.br

Resumo:

A política habitacional de Goiás que, desde 2001, resume-se no programa Cheque Moradia, alcançou seu ápice no ano de 2014 (maior número de benefícios concedidos), a partir da estratégia de formalização de parcerias com o Governo Federal, através dos Programas: MCMV – FAR, modalidades PNHU, PNHR, Sub-50 (menos de 50 mil habitantes), FGTS e FGTS Sub-20 (menos de 20 mil habitantes), possibilitando a construção de habitações, urbanas e rurais, na quase totalidade dos municípios goianos. Somando, ainda, as parcerias com grandes empresas privadas e a atuação da AGEHAB como Entidade Organizadora (EO), responsável pela execução do empreendimento – casos dos apartamentos Nelson Mandela, no bairro Vera Cruz em Goiânia (pela incorporadora de capital aberto Direcional Engenharia); e do Residencial Buriti Sereno, em Aparecida de Goiânia (pela CCB Construtora), introduzindo a financeirização na prática da política pública habitacional goiana e resultando numa verdadeira efervescência do “Cheque Complemento” (ápice em 2014).

POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL E FINANCEIRIZAÇÃO EM GOIÁS: A CONFLUÊNCIA ENTRE OS PROGRAMAS *CHEQUE MORADIA, MCMV E MERCADO*

ST 01 - POLÍTICA HABITACIONAL - ONTEM, HOJE E AMANHÃ

RESUMO

A política habitacional de Goiás que, desde 2001, resume-se no programa *Cheque Moradia*, alcançou seu ápice no ano de 2014 (maior número de benefícios concedidos), a partir da estratégia de formalização de parcerias com o Governo Federal, através dos Programas: MCMV – FAR, modalidades PNHU, PNHR, Sub-50 (menos de 50 mil habitantes), FGTS e FGTS Sub-20 (menos de 20 mil habitantes), possibilitando a construção de habitações, urbanas e rurais, na quase totalidade dos municípios goianos. Somando, ainda, as parcerias com grandes empresas privadas e a atuação da AGEHAB como Entidade Organizadora (EO), responsável pela execução do empreendimento – casos dos apartamentos *Nelson Mandela*, no bairro Vera Cruz em Goiânia (pela incorporadora de capital aberto *Direcional Engenharia*); e do Residencial Buriti Sereno, em Aparecida de Goiânia (pela *CCB Construtora*), introduzindo a financeirização na prática da política pública habitacional goiana e resultando numa verdadeira efervescência do “Cheque Complemento” (pico 2014).

PALAVRAS-CHAVE

Política habitacional; parceria governamental; financeirização.

ABSTRACT

The housing policy of Goiás, which since 2001 has been summed up in the Housing Check program, reached its peak in 2014 (the highest number of benefits granted), based on the strategy of formalizing partnerships with the Federal Government through the following programs: MCMV - FAR, PNHU, PNHR, Sub-50 (less than 50 thousand inhabitants) and FGTS Sub-20 (less than 20 thousand inhabitants), making it possible to build urban and rural housing in almost all of the municipalities of Goiás. In addition to the

partnerships with large private companies and AGEHAB as the Organizing Entity (EO), responsible for the execution of the project: *cases of the Nelson Mandela apartments, in the Vera Cruz neighborhood in Goiânia (by the real estate developer Direcional Engenharia); and of the Residencial Buriti Sereno, in Aparecida de Goiânia, introduced a policy of public housing in Goiás financialization in an effervescence of “Check Complement” (top 2014).*

KEY WORDS

Housing production; government partnership; financing.

1. POLÍTICA HABITACIONAL E FINANCEIRIZAÇÃO DA MORADIA NO BRASIL RECENTE

Na esteira do advento da globalização, o mercado imobiliário brasileiro passou por profundas transformações, perdendo seu caráter meramente mercantil para responder à lógica “financeirizada” (Fix, 2011), marcado por dois momentos decisivos: em 1997 com a criação do Sistema Financeiro Imobiliário – SFI (Governo FHC) e a partir de meados dos anos 2000, com a abertura do capital das empresas da construção civil na Bolsa de Valores e sequentes alterações no circuito imobiliário, como argumentado por diversos autores (SHIMBO 2010, FIX 2011, ROYER 2009, ARAGÃO 2016). Os fluxos contínuos de financiamento habitacional, com expansão do crédito, dos subsídios e dos recursos governamentais aportados na política habitacional, especialmente a partir do Programa MCMV, tendo como pano de fundo o cenário econômico favorável (crescimento da economia, do emprego e da renda dos trabalhadores e mobilidade social), possibilitou a capitalização das empresas do setor, atraindo a participação de investidores estrangeiros ao mercado imobiliário nacional, resultado num *boom* construtivo, sem precedentes (período entre 2009 e 2014), como evidencia as estatísticas do Banco Central e CAIXA.

Esse aumento na escala financeira foi acompanhado por mudanças nas estratégias das empresas, com o lançamento de novos produtos e a criação de marcas especializadas no segmento econômico, constituindo uma forma inédita de “empresariamento da produção da habitação, através da articulação Estado, empresas construtoras e capital financeiro” (Shimbo, 2010); resultando na expansão do alcance territorial das empresas em direção a outros estados e as cidades médias, intensificando a construção de núcleos habitacionais nas franjas das cidades, alterando a escala dos conflitos urbanos, impondo

novos desafios à luta pelo direito à cidade e para que a paisagem urbana responda a critérios universais no campo dos direitos sociais (Fix, 2011).

Tradicionalmente no Brasil o acesso à moradia consubstanciou-se no acesso à propriedade, vista pela dimensão do consumo de uma mercadoria – a habitação – a qual depende da capacidade de pagar do indivíduo. Conforme Dutra (2013) a promoção da política habitacional no Brasil enquanto política de bem-estar social, pode ser dividida em dois períodos de maior institucionalização e registro de unidades habitacionais construídas: o primeiro compreende o Regime Militar (1964-1985), cujo aparato institucional tinha o setor privado como principal parceiro do governo nesta política; “o segundo momento corresponde ao período atual¹, quando se mantém a parceria entre o setor público com o privado, mas se intensifica a desarticulação da casa própria do espaço urbano”.

Como coloca FIX (2011) nessas “duas circunstâncias históricas (BNH e PMCMV) fluxos contínuos de financiamento contornaram o problema da instabilidade econômica e possibilitaram certo alargamento do circuito imobiliário no Brasil”, ampliando a participação do setor privado na produção residencial; não obstante, a mudança de “paradigma” na produção de moradia também significou a participação cada vez maior do investimento em habitação como ativo do sistema financeiro e o distanciamento cada vez maior do Estado das políticas de moradia enquanto política social; ficando a definição da localização dos conjuntos habitacionais “nas mãos” dos mercados privados, referenciada na lógica de operações especulativas com o preço da terra.

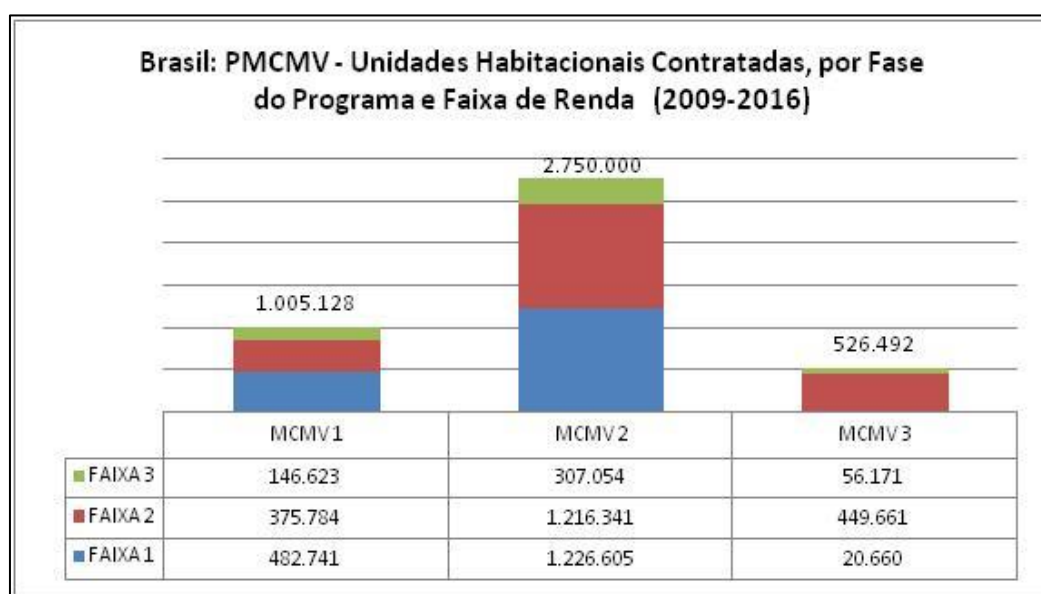
Ou seja, a produção da moradia se transformou em um setor econômico, definindo o subsetor da produção residencial como “uma das novas fronteiras de expansão do capital financeiro na produção do espaço urbano” (Rolnik, 2015). Todavia a autora em sua pesquisa sobre a financeirização a partir das transformações nas políticas habitacionais em diversas partes do mundo², tendo como marco a expansão de uma economia neoliberal globalizada, controlada pelo sistema financeiro e que provocou o sistema de “insegurança da posse” (denunciando violações de direitos), chama a atenção para a enorme variação de formas e modelos de financeirização, pontuando que “entre o crédito hipotecário dos EUA e dos países europeus e o microcrédito da favela, que é outro extremo, há uma enorme diferença”. Embora o elemento fundamental desse processo de financeirização da moradia em todo o mundo, seja a oferta de acesso de compra via crédito para a casa própria aos mais pobres, com papel de destaque para o crédito hipotecário, no Brasil não se pode falar, literalmente, em financeirização da moradia.

¹ A autora se refere ao período de 2003 a 2012, ano em que foi elaborado este estudo.

² Tema do livro **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**.

Uma especificidade no Brasil, é que essa mudança de paradigma acontece com forte liderança e subsídio do Estado, inclusive avançando sobre os fundos públicos dos trabalhadores, como é o caso da maciça injeção de recursos do FGTS (a partir do uso de recursos dos “descontos” possibilitado com a Resolução nº 460/2004) que passa a ser utilizado também no financiamento de grandes obras; nisso a autora enxerga “um paradoxo da era Lula” – ao mesmo tempo em que se ensaia talvez pela primeira vez a implantação de um Estado de bem-estar social com a expansão das políticas públicas e de uma rede de proteção social, ela se dá através de um modelo que traz consigo toda a lógica da financeirização, sinalizando também as ameaças e perigos da atual conjuntura para a o direito à moradia e à cidade.

Situação que se agrava tendo em vista a grave crise econômica, política e fiscal vivenciada no Brasil a partir de 2015 e às mudanças implementadas na política habitacional. Em sete anos de existência do Programa MCMV (2009-2016), foram realizadas a contratação de 4.282 milhões de moradias, das quais 2.750 milhões já foram entregues às famílias beneficiárias, levando o atendimento a 96% dos municípios brasileiros (quase a totalidade dos 5.570 municípios do país), com um investimento total de R\$ 294,5 bilhões (dados até abril de 2016); contudo, com o agravamento da crise orçamentária em 2015, o PMCMV foi duramente afetado, ocorrendo paralisações de obras e alteração de foco do público alvo, observando se um redirecionamento dos recursos com a maior contratação na Faixa 2 de renda, em detrimento das contratações na Faixa 1 de renda, a mais afetada devido a dependência dos subsídios (de até 90%); o Gráfico a seguir ilustra essa “inflexão” no Programa.



Fonte: Apresentação CAIXA (posição em 30/04/2016). Elaboração: BORGES, Elcileni M. (2017).

Gráfico 1: Brasil: PMCMV – Unidades habitacionais contratadas, por Fase e Faixa de Renda (2009-2006)

A comparação dos números de execução do *PMCMV* entre as suas três fases permitem referendar tal assertiva: embora no somatório das três fases do Programa (2009 a 2016) a participação da Faixa 1 de renda seja levemente inferior a participação da Faixa 2 de renda: 40% contra 48%, respectivamente; ao desagregar os dados por fases do Programa observa-se que enquanto no MCMV 1 a Faixa 1 de renda abocanhava a maior parte das contratações (482.741 unidades habitacionais ou 48% do total contratado), contra uma menor participação da Faixa 2 de renda (375.784 unidades habitacionais ou 37%); no MCMV 2 caminhou-se para aproximação na distribuição entre Faixa 1 e Faixa 2 (1.226.625 unidades habitacionais ou 45%, contra 1.216.341 unidades habitacionais ou 44%, respectivamente); e no MCMV3 a Faixa 2 de renda praticamente absorve todas as contratações realizadas: 449.681 unidades habitacionais ou 85,4%, enquanto a Faixa 1 de renda praticamente desaparece: 20.660 unidades habitacionais ou 3,9%. Já a Faixa 3 de renda, desde sempre com participação tímida, mantém seu desempenho (média de 12% das contratações totais realizadas pelo Programa). Os dados de execução do Programa evidenciam que, entre 2015 e 2016, a Faixa 2 de renda é a única que continua existindo e faz funcionar o *PMCMV*; o atendimento da pequena fatia na Faixa 1 passou a ser custeado pelo empréstimo de recursos do FGTS, foi “desautorizado” por decreto em 2016, sinalizando a interrupção de contratações, já que ela depende totalmente de aportes do orçamento público atualmente comprometido pelo corte de gastos, podendo mesmo ser interpretado como “o fim do *PMCMV* para quem mais precisa” (palavras da Prof^a Raquel Rolnik).

Para Cardoso (2016) além da crise econômica que repercutiu na política nacional de habitação, “a necessidade de aprovar medidas impopulares no Congresso e os limites colocados para a ação do governo no âmbito do ‘presidencialismo de coalizão’ levaram à reestruturação institucional do setor de habitação e política urbana”. As medidas de cortes, foram anunciadas a “conta gotas”, até a sua completa interrupção: Portaria Nº 186/2016 cancelou a contratação de 10 mil moradias no âmbito do *MCMV Entidades* (publicada e revogada após protestos);³ Instrução Normativa Nº 24, de 26/09/2016 desautorizou a CAIXA a aplicar recursos do FGTS no Programa *MCMV*; e em 2018, após o pleito eleitoral, anunciou de interrupção total de contratações na Faixa 1,5 de renda.⁴

³ **MTST ataca corte no Minha Casa Minha Vida, e anuncia protestos no país.** Valor Econômico, 17/05/2016. In: <http://www.valor.com.br/politica/4567969/mtst-ataca-corte-no-minha-casa-minha-vida-e-anuncia-protestos-no-pais>; **Ministro recua de corte e relança 11 mil unidades do Minha Casa Minha Vida.** G1, 02/06/2016. In <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/06/apos-barrar-portaria-ministro-anuncia-novas-unidades-do-minha-casa.htm>. Acesso em 02/06/2016.

⁴ **Caixa suspende MCMV para faixa intermediária.** EBC, 13/11/2018. In: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-11/caixa-suspende-minha-casa-minha-vida-para-faixa-intermediaria>.

2. A COMPLEMENTAÇÃO DE RECURSOS COMO ESTRATÉGIA CENTRAL DA POLÍTICA HABITACIONAL GOIANA: A “EFERVESCÊNCIA” DO CHEQUE MORADIA ENTRE 2011 E 2014

Em Goiás a política pública habitacional, desde 2001, se consubstancia no *Programa Morada Nova*, e como seu instrumento de operacionalização o *Cheque Moradia*, instituído pela Lei nº 13.841/2001 e Instrução Normativa nº 498 da Secretaria da Fazenda; lei revogada e substituída pela Lei nº 14.542/2003 e pelo Decreto nº 5.842/2003, os quais constituem a base normativa do Programa. Baseado na engenharia financeira de “crédito outorgado de ICMS”,⁵ o *Cheque Moradia* é doado a famílias com renda de até 3 salários mínimos exclusivamente para compra de materiais de construção, concedido em três modalidades: Construção, Reforma e Comunitário (além de obras de infraestrutura), tendo por objetivo garantir moradia digna para a população de baixa renda em todo o território goiano; tendo como órgão responsável pela sua execução a Agência Goiana de Habitação – AGEHAB.

Sua implementação se dá a partir da formalização de parcerias entre Estado, Prefeituras Municipais e o beneficiário, sendo que: as Prefeituras municipais são as responsáveis pela doação dos terrenos, no caso de novas construções ou oferecimento de assistência técnica em obras de reforma ou ampliação das moradias, e nomeadas como intervenientes entre as famílias e a Agehab, tendo a incumbência de indicar inicialmente as famílias beneficiárias ao setor de Cadastro da autarquia Estadual; às famílias, por sua vez, cabe a contrapartida em forma de mão-de-obra (uma espécie de “auto-construção” com assistência técnica).

Os valores aportados nas diferentes modalidades e regras de operacionalização do *Cheque Moradia*, desde a sua criação, passaram por diversas atualizações; no que concerne aos valores dos subsídios às pessoas físicas ou jurídicas beneficiárias do Programa, especificadas no Art. 2º, §1º, item I, desde a sua criação com a Lei nº 13.841/2001, houve quatro reedições da Lei em momentos específicos, estando em vigor na atualidade: Cheque Construção: R\$ 5 mil (atualizado em 2005) e Cheque Reforma: R\$ 3 mil (atualizado em 2012); ou seja, desde o ano de 2005 o subsídio não é reajustado de fato; e o reajuste concedido no Cheque Reforma em 2012 não caracterizou um reajuste propriamente, e sim um “ajuste” ao valor que já era praticado pois que a Lei anterior autorizava um valor variável “entre R\$ 1,5 e 3 mil reais” – criticado como insuficiente para cobrir os custos de construção.

⁵ Pela engenharia do Programa os cheques doados aos beneficiários não podem ser apresentados contra Bancos, mas apenas nas casas de material de construção que, por sua vez, só poderão usá-los para liquidação de crédito tributário devido ao Tesouro Estadual.

Em 2009 foi introduzido o instrumento “subsídio complementar” através da Lei Nº 16.559, objetivando claramente a integração de ações ao programa *Minha Casa, Minha Vida*, do Governo Federal, a fim de garantir recursos necessários à provisão do maior número de unidades habitacionais em todo o Estado. A gestão iniciada em 2011 deu continuidade a estas ações, promoveu uma reorganização administrativa, alterou o nome do conhecido *Cheque Moradia* para *Cheque Mais Moradia* e lançou o *Programa Casa Legal – Sua Escritura na Mão* (Lei nº 17.545/), englobando a regularização de imóveis urbanos de domínio do Estado de Goiás e dos Municípios goianos⁶.

Outra medida que marca as alterações ocorridas em 2011 foi a aprovação da Lei nº 16.509, de 22 de dezembro, acrescentando dispositivo na Lei de criação do FEHIS/CGFEHIS, incluindo autorização para a concessão de subsídio do *Cheque Moradia*, nos casos específicos de “*unidades habitacionais edificadas com placas de concreto, para substituição destas por alvenaria*”, no valor de R\$ 10 mil – ação proposta no âmbito da posse de novos membros do Conselho Gestor do FEHIS (um ensaio de reativação do CGFEHIS naquele ano) e que nasceu de uma demanda específica, visando corrigir um “erro” da política habitacional do passado – troca de material das unidades habitacionais construídas no âmbito do *Programa Mutirão da Moradia* – do qual faz parte a conhecida Vila Mutirão em Goiânia – quase 30 anos após o recebimento das casas pelas famílias, a partir de intervenções para melhorar as condições de habitabilidade e levar maior conforto aos seus moradores.

Nos anos seguintes a legislação estadual continuou passando por ajustes, sempre de modo a ampliar as possibilidades de uso do *Cheque Mais Moradia* como contrapartida em todos os programas federais; com a Lei nº 17.827/2012 teve início uma série de atualizações nos valores do subsídio por “tipo de obras” executadas, o que devolveu maior agilidade ao Programa e possibilitou assegurar as contrapartidas em diversas parcerias realizadas;⁷ a Lei nº 17.827/2012 incluiu as demais instituições financeiras credenciadas pelo Ministério das Cidades no quadro de parceiros passíveis de formalização de convênios com a Agehab, mencionando que “*para execução de programas habitacionais realizados em parceria com a Caixa Econômica Federal–CEF, Banco do Brasil S/A ou outras instituições financeiras*

⁶ Através de parceria no âmbito do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, do Governo Federal, entre a AGEHAB e o Ministério das Cidades/CAIXA (Programa Projetos de Investimentos–PPI/Ação Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários – UAP), foi viabilizado o apoio técnico e financeiro para execução de projetos de urbanização, contratação de empresas especializadas nas obras e serviços propostos nos *Bairros: Jardim Curitiba* em Goiânia: 4.442 imóveis; *Madre Germana I e II*, em Goiânia e Aparecida de Goiânia: 818 + 2.410 = 3.228 imóveis; *Colina Azul e Jardim Tiradentes*, em Aparecida de Goiânia: 675 imóveis, além de ações em diversos municípios de Goiás: meta de Regularização de um total de 90 mil imóveis, estabelecida pela Gestão iniciada em 2011.

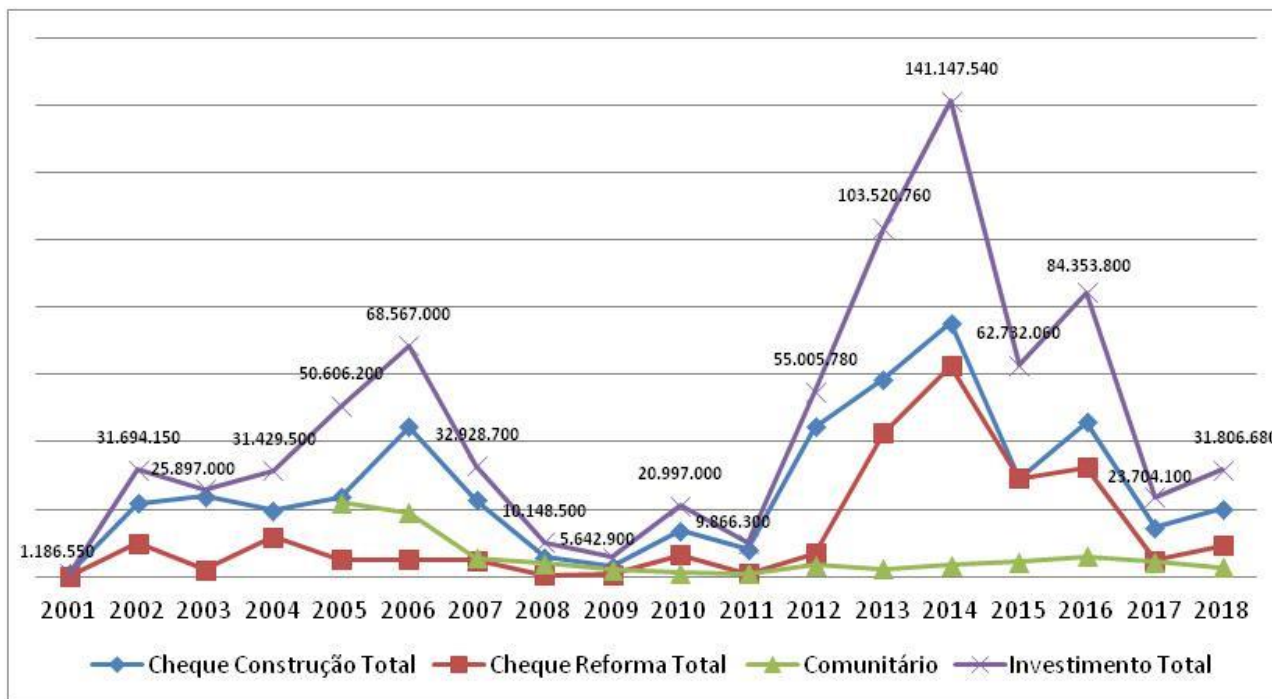
⁷ Sendo os maiores valores nas obras do “tipo 3”, que “no caso de construção/ampliação ou reforma de creches” passou de R\$ 60 mil e 16 mil, respectivamente (Lei 15/083/2005), para “até R\$ 130 mil e R\$ 40 mil, respectivamente (Lei 17.827/2012); no ano seguinte, uma nova alteração na Lei atualizou esses valores para “até 191 mil e até 60 mil, respectivamente” (Lei 18.006/2013); e em 2015 outra alteração na Lei definiu os mesmos valores também para as obras do “tipo 1” (Lei 18.794/2015).

credenciadas pelo Ministério das Cidades, sendo a AGEHAB a entidade organizadora, o subsídio será de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais)”; complementarmente, a Lei nº 18.006/2013 autorizou a “concessão do subsídio às Pessoas Jurídicas”, desde que “a Agehab seja a entidade organizadora responsável pela operação e construção do empreendimento ou parceira da entidade organizadora” e também atualizou os valores autorizados para fracionamento das folhas de cheque do instrumento *Cheque Moradia* – que passou a variar entre R\$ 10,00 (dez reais) e R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) e anteriormente o valor operado no Programa era fixado entre R\$ 10,00 (dez) e R\$ 50,00 (cinquenta reais); e finalmente, em 2016, foi então publicada, a Lei nº 19.219, autorizando a emissão da folha do *Cheque Moradia* “em nome das Pessoas Jurídicas, responsáveis pela execução das obras, em casos em que houver parceria com a CAIXA, para utilização de recursos do FGTS”.

Toda essa mudança na legislação e medidas implementadas, num momento de grande dinamismo da política nacional de habitação, trouxe efeitos reais nos resultados do Programa estadual, especialmente, a partir de 2011, quando os números do atendimento através do instrumento *Cheque Moradia* experimentaram um crescimento extraordinário, com grande cobertura em todo o território goiano. Somando os números de realizações do programa *Cheque Moradia*, em 17 anos de existência foi realizado um investimento total de R\$ 791.235 milhões, computando o atendimento a 216.201 famílias beneficiadas, distribuídas na totalidade de municípios goianos, com ações de construção e reforma de unidades habitacionais e equipamentos comunitários (que beneficiam as comunidades em geral).

Os dados de investimento na série história do *Cheque Moradia* mostram o crescimento linear do investimento do Programa, entre 2011 e 2014 (o ápice do Programa) e queda acentuada a partir de 2015 (após alcançar a cifra de R\$ 141,2 milhões em 2014, acumulou sucessivas quedas, diminuindo à R\$ 23,7 milhões em 2017). A única exceção é o *Cheque Comunitário* que manteve o mesmo patamar, apresentando pequenas oscilações (de R\$ 3,3 milhões em 2014, para R\$ 4,2 milhões em 2016 e R\$ 2,8 milhões em 2018). A descontinuidade dos Programas Federais impactou fortemente a modalidade *Cheque Construção*, que sempre representou a maior proporção de recursos investidos, em 2015 chegou a se equiparar ao *Cheque Reforma* (cerca de R\$ 29,2 milhões), oscilando nos anos seguintes: leve recuperação em 2016, queda acentuada em 2017 (apenas R\$ 14,6 milhões), sendo que em fevereiro deste ano foi anunciado nova parceria com a Caixa para construção de 30 mil moradias

(recursos do FGTS),⁸ a maior parte destas na Faixa 1,5 de renda (até R\$ 1,8 mil), podendo citar como exemplo o conjunto de Apartamentos *Porto Dourado* (Goiânia), em que os beneficiários pagam parcelas a partir de R\$ 385,00; mas que resultou em novo fôlego ao Programa em 2018 (até o mês de outubro havia investido cerca de R\$ 32 milhões).



Fonte: AGEHAB. Elaboração: BORGES, Elcileni M. (2017), com atualização em 2018.

Gráfico 2: Programa Cheque Moradia, todas as modalidades – Investimento (em R\$) (2001 – out/2018)

Constata se, também, a ocorrência de alguns picos na distribuição dos recursos do Programa, seguido por períodos de quedas acentuadas na concessão dos subsídios, nos anos de: 2002, 2006 (grande crescimento) e 2010; iniciando tendência ascendente a partir de 2011 – até o pico em 2014; queda acentuada em 2015, refletindo a crise econômica e a interrupção dos programas federais; novo fôlego em 2016, nova queda brusca em 2017 – terminando com ensaio de recuperação em 2018. Curiosamente, é possível observar que esses picos coincidem com anos de realização de pleito eleitoral estadual⁹ e tem a preferência dos deputados estaduais¹⁰ pela cota de emendas parlamentar em *Cheque Moradia* (Barros, 2011).

⁸ **Parceria entre Caixa e Governo prevê a construção de 30 mil casas populares.** 14/02/2017 – G1 Globo. In: <http://g1.globo.com/goias/noticia/2017/02/parceria-entre-caixa-e-governo-preve-construcao-de-30-mil-casas-populares.html>. Acesso em 15 de fevereiro de 2017.

⁹ A bandeira “*Cheque Moradia*” foi sempre enfatizada nas campanhas do próprio Governador, que teve quatro mandatos consecutivos, com intervalo de apenas uma gestão liderada, pelo seu então vice-Governador (e afilhado político à época); vale mencionar ainda a eleição do Deputado Marcos Abraão Roriz (PPS) ex-Presidente da Agehab, afastado para a candidatura a câmara federal, em 2014, e que venceu o pleito em sua primeira postulação a um cargo eletivo.

Na composição do Cheque Construção a participação do “Cheque Complemento” em 2011 correspondeu a 17% dos recursos, chegou a alcançar 61,2% em 2012, diminuindo para 38,4% em 2013, voltou a crescer em 2014 – significando 49,5% dos recursos investidos e regrediu para 22,5% em 2015. Enquanto que a modalidade “Construção MCMV/FAR” atingiu 12,5% em 2011, caiu para 2,2% em 2012, voltou a crescer no ano seguinte, alcançando 8,5% em 2013 e 22,5% em 2014 – e mesmo com a queda brusca de recursos em 2015 o MCMV/FAR teve novo crescimento e passou a representar 51,1% de todo o recurso investido na modalidade Construção. Ou seja, somadas as modalidades “Complemento” e “Construção MCMV/FAR” corresponderam a 73,6% dos recursos de investimento do *Cheque Moradia* em 2015. Já no ano de 2016 o atendimento do Programa baseou-se fundamentalmente na modalidade *Cheque Reforma*, que é o que o recurso oferecido permite pagar (valor de R\$ 3 mil), mostrando que sem a parceria de recursos federais a política habitacional estadual se vê fortemente limitada, uma vez que o valor do *Cheque Construção* é insuficiente (apenas R\$ 5 mil), ficando na dependência de parcerias com Municípios (doação de terrenos), mas, também, afetados pela crise orçamentária e fiscal.

A produção habitacional por programas habitacionais federais em todo o Estado de Goiás, a partir da formalização de parcerias com a AGEHAB, teve diversas frentes: no âmbito da seleção pública para municípios com população abaixo de 50 mil habitantes (no *MCMV Sub-50 I*, em 2009, foram 1.500 unidades contratadas em 46 municípios; no *MCMV Sub-50 II*, em 2013, foram contemplados outros 119 municípios goianos, com a construção de 4.885 unidades habitacionais); outros 57 municípios goianos com população de até 20 mil habitantes foram beneficiados através da complementação de recursos do Cheque Moradia ao chamado FGTS Imóvel na Planta (*FGTS Sub-20*), com a construção de 3,5 mil unidades habitacionais de interesse social; e através do MCMV PNHR (Programa Nacional de Habitação Rural) a Agehab participou na parceria de construção, reforma e ampliação de 452 unidades habitacionais em 33 municípios goianos (contratações até 2015).

No somatório total do PMVMV em Goiás, entre 2009 e 2016, foi realizada a contratação de 244.979 novas unidades habitacionais (80% entregues até o final de 2016, conforme informação da CAIXA), significando um investimento de R\$ 19,7 bilhões, cuja distribuição territorial mostra: três localidades concentra o maior número de benefícios (Entorno do Distrito Federal – RIDE-DF; Região

¹⁰ Os parlamentares que aparecem em maior número de vezes em notícias de emendas parlamentares na forma de Cheque Moradia são o Dep. Iso Moreira (PSDB) e a Dep. Isaura Lemos (PCdoB), esta com forte militância no movimento por moradia de Goiás (fundadora do Movimento de Luta pela Casa Própria – MLCP, juntamente com seus familiares), além de diversos Deputados – numa rápida busca, em junho de 2016, registramos mais de uma ocorrência com alguns nomes: Nédio Leite (PSDB), Magda Mofato (ex- estadual pelo PMDB, atualmente PR), Hildo Candango (PTB), Lincoln Tejada (PSD), Renato de Castro (PT), Henrique Arantes (PTB), Humberto Aidar (PT), Talles Barreto (PTB), Lissaeur Vieira (ex PSD, atualmente PSB), Marquinhos Palmerston (PSDB) e outros.

Metropolitana de Goiânia e Sudoeste Goiano); e apenas seis (06) municípios goianos não receberam nenhuma unidade habitacional pelo MCMV.

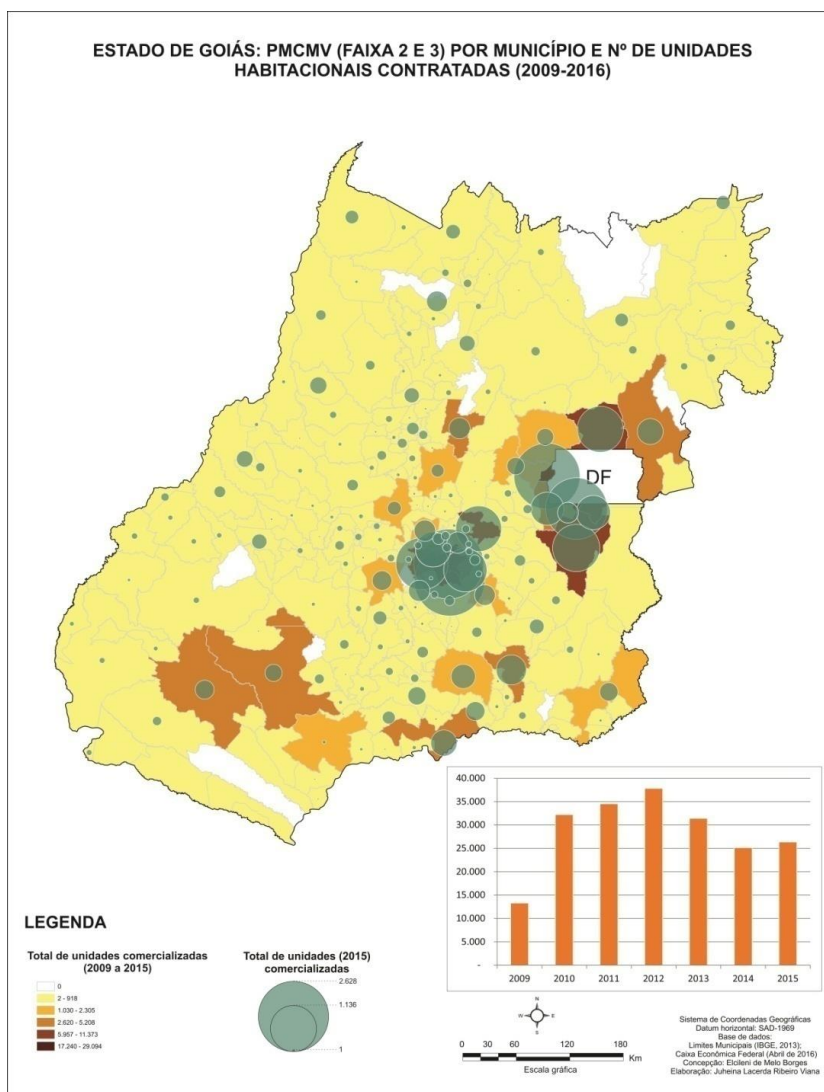


Figura 1 – Goiás: Programa MCMV, por Município e nº de UH contratadas (2005-2015)

Desta feita, é possível constatar que, na medida em que a política estadual de Goiás adotou a estratégia de formulação de parcerias com o Governo Federal, intensificou se a “simbiose entre política pública, empresas de construção civil e capital incorporador”, referida por Shimbo (2010), dinamizando o atendimento local e angariando o protagonismo na política estadual na comparação entre as Unidades da Federação (a 5ª UF no ranking de contratações do MCMV, conforme dados do MCidades).

3. HABITAÇÃO SOCIAL DE MERCADO NA RMG: A CONFLUÊNCIA ENTRE OS PROGRAMAS MCMV, CHEQUE MORADIA E EMPRESAS

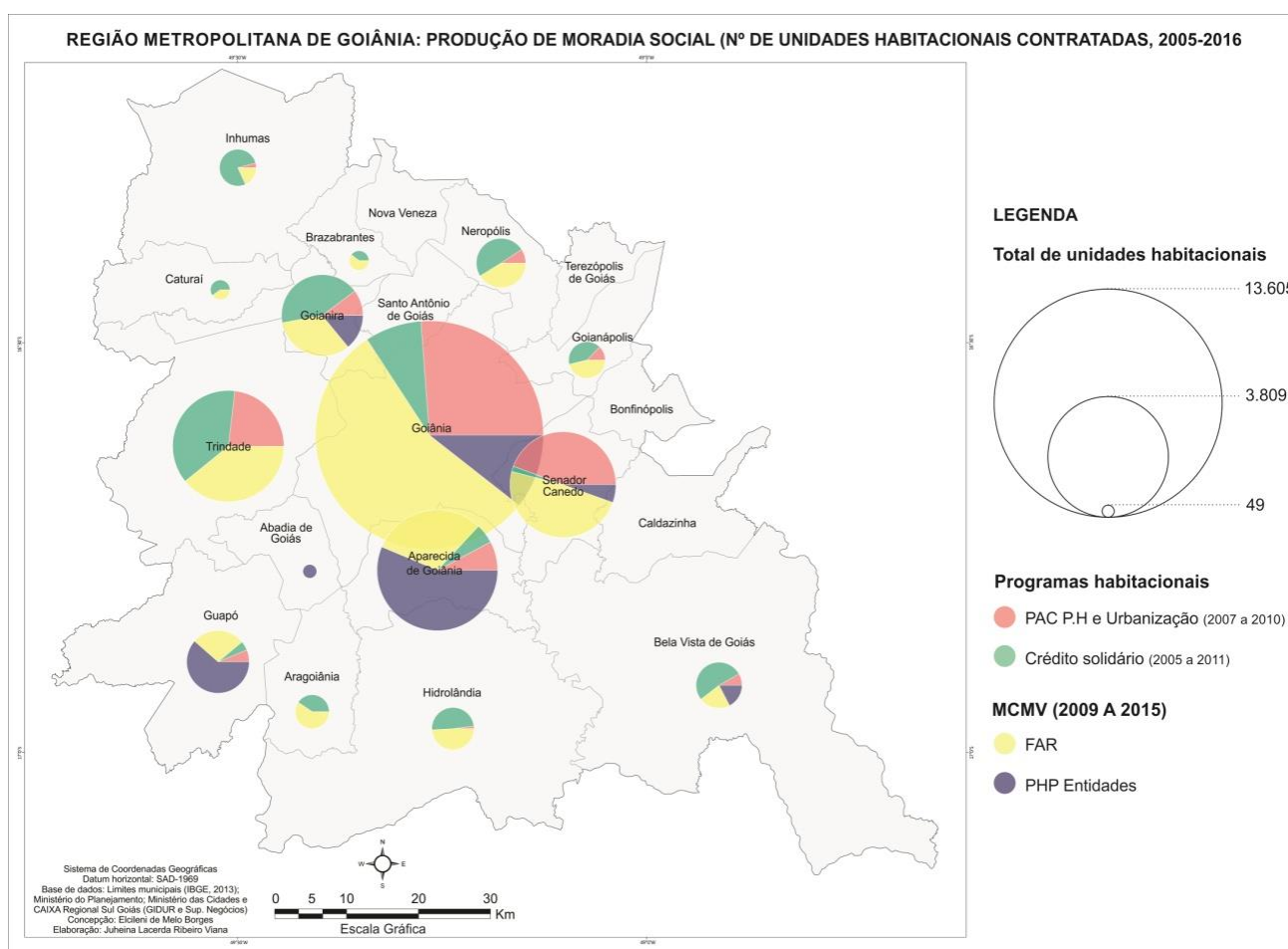
Na Região Metropolitana de Goiânia, composta pela capital de Goiás (Goiânia – o polo metropolitano) e mais dezenove (19) municípios em seu entorno, com uma população estimada de 2,5 milhões de habitantes (2018),¹¹ tendo como elemento central do seu desenvolvimento urbano a proximidade com a capital federal (Brasília – à 250 km) e a conectividade entre seus núcleos, propiciada pelo intenso fluxo de pessoas, mercadorias e serviços, conformando uma imensa área urbanizada no centro do país, o mercado imobiliário local foi duplamente beneficiado a partir da segunda metade dos anos 2000, experimentando um dinamismo construtivo sem precedentes.

Desde a retomada do financiamento público de moradia e reestruturação da Política Nacional de Habitação, a partir de 2003, e especialmente a partir de 2007, com o lançamento do Programa de Aceleração de Crescimento – PAC e Minha Casa Minha Vida, diversos grupos e incorporadoras de capital aberto (MRV Engenharia, Goldfarb/PDG, TENDA, Living, Viver etc.) aportaram no mercado goianiense, disseminando no mercado local novos hábitos, produtos e instrumentos urbanísticos, tais como os diversos edifícios de apartamentos no modelo paulistano, chamado por Anitelli (2015) de “ovos de ouro”, em referência ao tamanho reduzido das plantas, e de “edifício de apartamentos neoliberal”, em referência aos condomínios-clubes do segmento econômico de imóveis (Faixa 2 de renda).

No que tange a produção de habitação social realizada através dos programas públicos do Governo Federal no espaço urbano da RM de Goiânia, no último decênio, observa-se intensa movimentação de recursos: somente no âmbito do PAC 1, entre 2007 e 2010, modalidade provisão habitacional e urbanização de assentamentos precários, foram erguidas 6.845 unidades habitacionais distribuídas entre os municípios de Goiânia, Senador Canedo, Trindade, Aparecida de Goiânia e Goianira. Entre 2005 e 2010, outras 1.395 unidades habitacionais foram construídas através Programa Crédito Solidário, destinado a produção autogestionária por entidades sociais organizadas e movimentos sociais, custeado com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, sendo a quase totalidade em Goiânia, secundada por Aparecida de Goiânia.

¹¹ Pelos dados do Censo 2010, do IBGE, existiam 2,2 milhões de habitantes na RMG; entre 2000-2010 ganhou um contingente de 429.844 pessoas, e seu peso na população estadual evoluiu de 34,84% para 36,20%, sendo a responsável pela maior parte do crescimento populacional de Goiás – que vem crescendo acima da média nacional (1,84% ao ano, entre 2000 e 2010, contra 1,17% da média brasileira). Em termos de crescimento econômico, o PIB goiano também vem crescendo acima da média nacional, (taxa média de 5,1%, contra 3,9% da média do Brasil, no período entre 2002 a 2011) – sendo que o PIB da RM de Goiânia concentra 36,9% do PIB estadual (IBM/SEGPLAN, 2013).

A partir de 2009, com o lançamento do Programa MCMV, tem a explosão do *boom* construtivo nas classes populares: do total de 247.061 unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV em Goiás (80% das quais já tinham sido entregues ao final de 2016, conforme informação da CAIXA), significando um investimento de R\$ 19,7 bilhões, 38% concentram se no território da RM de Goiânia: 93.325 novas moradias distribuídas entre os 20 municípios da RM de Goiânia – sendo: 21.001 unidades na Faixa 1 de renda e 72.324 na Faixa 2 de renda (um volume de recursos de R\$ 7,4 bilhões em investimentos); destacando a concentração de contratações no Polo metropolitano: 44,4 mil unidades habitacionais contratadas (17% do total estadual e 45% do total da RMG). A Figura a seguir ilustra a distribuição dos novos empreendimentos de habitação social no território da RMG.



Obs: Bonfinópolis, Caldazinha, Nova Veneza, Santo Antônio de Goiás e Terezópolis não contrataram na Faixa 1.

Figura 2: Produção de moradia social por programas públicos (nº de UH) - 2005-2016

Na observação da localização da produção de habitação social por programas públicos no espaço metropolitano de Goiânia, tanto Moysés at. al. (2014) e Krause at. al. (2014) apontam a manutenção da “lógica mercantil” e proeminência do capital imobiliário na determinação do mercado de terras,

consolidando a segmentação social no território e a expansão rumo às áreas periféricas, cada vez mais longínquas do centro administrativo e financeiro. Nos cálculos realizados por Krause et. al. (2014), foi elaborado um quadro comparativo da produção realizada pelo MCMV/FAR na Fase 1 e Fase 2 do Programa, constatando que a localização dos empreendimentos na segunda Fase do PMCMV apresentam “aumento significativo da distância” em relação aos centros urbanos. Na RM de Goiânia “os empreendimentos que distavam, em média, em torno de 20,83 km do centro administrativo no MCMV1 tem sua média de distância aumenta para 26,62 km no MCMV2”, cuja explicação mais plausível encontra-se na própria disponibilidade de terras e o fator especulativo do mercado fundiário que, com a valorização recebida e a dificuldade de enquadramento nos valores estabelecidos pelo Programa MCMV, passaram a ser buscadas em áreas cada vez mais distantes e menos urbanizadas.

Borges (2017) em seu mapeamento da produção de habitação social do território da RMG nos anos recentes, também, observou o fenômeno dos sucessivos lançamentos de empreendimentos habitacionais de interesse social, localizados majoritariamente nas “franjas da metrópole”, carentes de infraestrutura, inseridos precariamente na cidade, conformando uma nova periferia e novos padrões de segregação social. Uma evidência desse fato na RMG é a expansão do perímetro urbano realizada anteriormente a aprovação dos Projetos de loteamento pela Prefeitura de Goiânia e municípios do entorno, acarretando aumento dos vazios urbanos, isolamento e falta de integração à cidade; além de parca infraestrutura, equipamentos urbanos, dificuldade de acesso ao transporte precário, proximidade a áreas verdes e de preservação ambiental, evidenciando a “nova periferização” da habitação social no território metropolitano.

No âmbito dos empreendimentos construídos através do FAR e/ou FGTS na Região Metropolitana de Goiânia é possível observar ainda diversas realizações em que a AGEHAB é a “entidade organizadora proponente” e as obras são executadas por empresas privadas contratadas com recursos públicos. No pólo metropolitano são três grandes empreendimentos: *Residencial Real Conquista*, localizado na região Sudoeste de Goiânia, construído para abrigar as famílias da violenta desocupação do Parque Oeste Industrial (parceria FGTS e Cheque Moradia); *Residencial João Paulo II*, localizado na região Norte de Goiânia, em terreno doado pelo Estado (parceria FGTS, Cheque Moradia e FNHIS); *Residencial Nelson Mandela*, localizado no Conjunto Vera Cruz, na região Oeste de Goiânia, cuja primeira etapa encontra-se em finalização de obras (1.600 apartamentos) construído em área do Estado (parceira FAR/MCMV e Cheque Moradia), tendo como empresa contratada para execução das obras a incorporadora de capital aberto Direcional Engenharia, de Belo Horizonte – MG; parceria de recursos do

Cheque Moradia na XI Etapa do mega-empreendimento *Jardins do Cerrado*, localizado na região Noroeste de Goiânia, construído pela *Brookfield Inc.* (através do FAR/MCMV); além do conjunto de apartamentos do Buriti Sereno (832 apartamentos), no município de Aparecida de Goiânia (através do FAR/MCMV), cuja obra foi abandonada pela construtora inicialmente contratada e a AGEHAB assumiu o empreendimento como Entidade Organizadora e desembolsou recursos complementares do *Cheque Moradia* necessários para sua finalização, realizando a contratação de nova construtora (a Construtora Central do Brasil – CCB). Evidenciando como as parcerias com empresas privadas, através da participação de incorporadoras de capital aberto (com cotas participação no mercado de ações) vão permeando a prática da política pública habitacional em Goiás, participando na execução de obras de habitação social.

NOTAS CONCLUSIVAS

A análise apresentada mostra que a mudança na legislação do *Cheque Moradia*, ocorre em consonância às políticas implementadas pelo Governo Federal, o que possibilitou a autarquia estadual de habitação de Goiás dar um salto gigante no atendimento em provisão de moradia – o ápice do programa Cheque Moradia foi alcançado no ano de 2014; e por outro lado, ofereceu, também, maiores possibilidades de implementação dos programas federais no território goiano (primeiros lugares no ranking do Crédito Solidário, MCMV Entidades, MCMV FAR, PNHR), evidenciando como a gestão da Pasta soube aproveitar o momento do auge da política habitacional brasileira, assegurando o protagonismo da política pública habitacional de Goiás.

Não obstante, o mapeamento das novas habitações no conjunto do território da Região Metropolitana de Goiânia revela profunda reconfiguração espacial, com localização predominante em áreas pouco urbanizadas, cada vez mais longínquas dos centros urbanos, deslocamento para os municípios com menor integração territorial metropolitana e mais dependentes do mercado de trabalho e estrutura de serviços estabelecidos no Polo: casos dos municípios de Nerópolis (destaque na Faixa 2 de renda) e Guapó (destaque na produção por Entidades Sociais), ambos com distância média de 30 km de Goiânia, consolidando um novo padrão de segregação social, expansão rumos a áreas perimetropolitanas, acentuando os processos conurbatórios e a metropolização local.

Todavia, o cenário que se vislumbra a partir dos acontecimentos recentes é temerário. Tendo em vista a retirada de foco das camadas populares pela política nacional de habitação, evidenciada nas alterações já implementadas pelo Governo não eleito (a partir de 2016), com paralisação de obras e

corte de recursos na Faixa 1 de renda – o “fim do MCMV para quem mais precisa” (Rolnik, 2016); interrupção das contratações na Faixa 1,5 de renda, anunciada em novembro de 2018; situação de dificuldade financeira das empresas do mercado imobiliário e pedido de recuperação judicial das principais Incorporadoras de capital aberto (a chamada “crise dos distratos”); somadas ao resultado do pleito eleitoral 2018, com a ascensão dos candidatos de extrema-direita e direita – no quadro nacional e estadual (PSL nacional e DEM de Goiás), foco na austeridade fiscal, agenda neoliberal e expectativa de reformulação do Programas pelos novos gestores (lá e cá), referenda o alerta do Professor Aduino Cardoso (2016) de “retrocesso e possibilidade de volta ao caráter clientelista, fragmentado e disperso, com pouco impacto efetivo sobre o déficit e a precariedade habitacionais que caracterizou vários momentos da nossa história política”.

REFERÊNCIAS

- ARAGÃO, Themis A. **A financeirização da moradia no Brasil: a cidade como direito ou mercadoria?** Le Monde Diplomatique. 26 de agosto de 2016.
- ARRAIS, Tadeu A. **MORAR NA METRÓPOLE, VIVER NA PRAIA OU NO CAMPO: a segunda residência e o mercado imobiliário metropolitano.** Ed. UFG Digital. Goiânia – GO 2013.
- ALVES, T. M. e CHAVEIRO, E. F. **Metamorfose urbana: a conurbação Goiânia-Goianira e suas implicações sócio-espaciais.** Revista Geográfica Acadêmica, v.1, n.1 p. 95-107, 2007.
- BONDUKI, Nabil (2009). **Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa Minha Vida.** Teoria e Debate, n. 82, Fundação Perseu Abramo. São Paulo.
- BARROS, Luis T. **Política Habitacional em Goiás: do Mutirão ao Cheque Moradia.** Dissertação de mestrado. IPPUR/UFRJ, 2011.
- BORGES, Elcileni M. e CUNHA, Débora F. **Política habitacional brasileira e seus impactos nas cidades: a nova paisagem urbana da Região Metropolitana de Goiânia.** 3º Seminário Internacional da AEAULP: Arq. do Mar, da Terra e do Ar – Arquitetura e Urbanismo na Geografia e na Cultura – Vol. II (pág. 259-267); outubro de 2014. Lisboa – PT.
- BORGES, Elcileni M. **Dinâmica imobiliária recente e seus impactos na reconfiguração urbana e socioespacial da Região Metropolitana de Goiânia.** 5º Workshop Doutoral. IGOT/Univ. de Lisboa. Fevereiro de 2015.
- _____. **Habitação e metrópole: transformações recentes na dinâmica urbana de Goiânia.** Teses de doutorado. IESAUG. Goiânia, 2017
- CARDOSO, Aduino. (2013). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais.** Editora Letra Capital. Rio de Janeiro – RJ.

- _____ **Direito a moradia no Brasil: retrocessos em um contexto de crise.** Le Monde Diplomatique. 9 de maio de 2016. In: <https://www.diplomatique.org.br/acervo.php?id=3219&tipo=acervo>. Acesso em 20/05/2016.
- DUTRA, Walkiria Z. **ENTRE A PRODUÇÃO HABITACIONAL ESTATAL E AS MORADIAS PRECÁRIAS: uma análise da popularização da casa própria no Brasil.** Revista PPP/UEMG. Vol. VI, nº 11. P. 131-154, jan-jun 2013, Belo Horizonte.
- FERREIRA, João. S. W. e LEITÃO, Karina (coord.). **A nova cara do urbano no Brasil: reflexões sobre a produção habitacional do “segmento econômico”.** Sessão Livre – XIV Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro/RJ, maio de 2011.
- FIX, Mariana A. B. (2011). **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil.** (tese de Doutorado). IE/UNICAMP.
- KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; e LIMA NETO, Vicente C. **Para além do MCMV: uma política de habitação de interesse social?** In: Monasterio, L. M; Neri, M. C e Soares, S. S. D. *Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas* – VL 02. IPEA. Brasília, 2014.
- LIMA NETO, Vicente C; KRAUSE, Cleandro e FURTADO, Bernardo A. **O déficit habitacional intrametropolitano e a localização de empreendimentos do MCMV: mensurando possibilidades de atendimento.** (Parte III, Capítulo 3, pág. 79-120). In: RESENDE, Guilherme M. (Editor). *Avaliação de Políticas Públicas: uma análise de seus impactos regionais* (V. 2). IPEA. Rio de Janeiro, 2014.
- MOYSES, Aristides; BORGES, Elcileni M. E cunha, Débora F. **Moradia, reconfiguração urbana e novas espacialidades e centralidades na RM de Goiânia: impactos da produção habitacional contemporânea.** XV ENANPUR; maio de 2013. Recife – PE.
- PERES, Maria de Lourdes C. e BARBOSA, Ycarim M. **O imaginário na reprodução da natureza no espaço urbano: Parques Vaca Brava e Flamboyant.** Ed. Contemporânea, V.8, N.1. Goiânia, 2010.
- RESENDE, Ubiratan P. & ARRAIS, Tadeu P. A. **Especulação imobiliária e verticalização: um estudo a partir da implantação do Parque Cascavel.** (mimeo) – VIII Congresso de Pesquisa, Ensino e Extensão da UFG, 2011
- ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças.** Ed. Boitempo, São Paulo, 2015.
- _____. **O fim do Minha Casa Minha Vida para quem mais precisa?** Entrevista Rádio USP – 07/10/2016. In: <https://raquelrolnik.wordpress.com/2016/10/07/o-fim-do-minha-casa-minha-vida-para-quem-mais-precisa/>. Acesso em 10 de outubro de 2016.
- ROYER, Luciana O. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas.** Ed. Annablume. São Paulo, 2014.
- SHIMBO, Lúcia Z. **Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro.** Tese de Doutorado, PPGAU/Escola de Engenharia de São Carlos – USP, junho de 2010.