



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE GOIÁS
CAMPUS ANÁPOLIS DE CIÊNCIAS SOCIOECONÔMICAS E HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO-SENSU* EM TERRITÓRIOS E
EXPRESSÕES CULTURAIS NO CERRADO

JANAYNA APARECIDA CARDOSO MELO

**ENTRE O DIREITO E A MERCANTILIZAÇÃO DA MORADIA:
Programa Minha Casa Minha Vida na área leste de Anápolis-Goiás**

ANÁPOLIS

2019

JANAYNA APARECIDA CARDOSO MELO

**ENTRE O DIREITO E A MERCANTILIZAÇÃO DA MORADIA:
Programa Minha Casa Minha Vida na área leste de Anápolis-Goiás**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciências Sociais e Humanidades: Territórios e Expressões Culturais no Cerrado (TECCER) da Universidade Estadual de Goiás (UEG), Campus Anápolis de Ciências Socioeconômicas e Humanas (CCSEH).

Área: Interdisciplinar.

Linha de pesquisa: Dinâmicas Territoriais no Cerrado.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Janes Socorro da Luz

ANÁPOLIS

2019

JANAYNA APARECIDA CARDOSO MELO

**ENTRE O DIREITO E A MERCANTILIZAÇÃO DA MORADIA:
Programa Minha Casa Minha Vida na área leste de Anápolis-Goiás**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciências Sociais e Humanidades: Territórios e Expressões Culturais no Cerrado (TECCER) da Universidade Estadual de Goiás (UEG), Campus Anápolis de Ciências Socioeconômicas e Humanas (CCSEH), para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais e Humanidades, aprovada em 13 de Agosto de 2019 pela Banca Examinadora constituída pelos(as) seguintes professores(as):

Prof^a. Dr^a. Janes Socorro da Luz
(Orientadora – PPG-TECCER/UEG)

Prof^a. Dr^a. Kesia Rodrigues dos Santos
(Avaliadora externa – CCSEH/UEG)

Prof^a. Dr^a. Milena D’Ayala Valva
(Avaliadora interna – PPG-TECCER/UEG)

Prof^a. Dr^a. Flávia Maria de Assis Paula
(Suplente externa – CCSEH/UEG)

Prof. Dr. Jean Carlos Vieira Santos
(Suplente interno – PPG-TECCER/UEG)

AGRADECIMENTOS

Agradeço pela concessão da bolsa advinda da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (FAPEG).

RESUMO

Ao colocar a habitação como uma demanda social o Estado pode utilizar uma de suas capacidades, a ação estratégica. Nessa perspectiva, discutiremos sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) - Faixa 1, na cidade de Anápolis. Em específico, ao que consideramos como área (parte) leste, posterior ao arco da BR-153 (entre a rodovia GO-560 e GO-060), porção que apresentou a concentração dos empreendimentos do PMCMV – Faixa 1, entre 2009 e 2014. Elegemos esse recorte espacial, pois seis (dos dez) empreendimentos estão localizados nas áreas de expansão urbana, sendo que cinco (Residenciais: *Summerville*, Santo Exedito, Santo Antônio, *Leblon* e São Cristóvão) estão inseridos no recorte espacial elegido. Destarte pretendemos descrever a correlação de forças entre diversos agentes (Estado, capitais fundiários e imobiliários locais e contratantes) na produção espacial local. Dessa forma, os problemas que nortearam a pesquisa foram: Qual a lógica de articulação entre Estado e mercado sobre a produção habitacional de interesse social? Qual a relação entre Estado e mercado na indução do crescimento urbano para a parte leste de Anápolis por meio do PMCMV- Faixa 1? Por sua vez, o objetivo geral visa entender a repercussão do PMCMV- Faixa 1 na parte leste de Anápolis entre 2009-2014. E os objetivos específicos envolvem: discutir sobre o enfrentamento da questão da Habitação de Interesse Social (HIS) em nível federal e local; identificar e localizar as Habitações Sociais de Mercado (PMCMV, Faixa 1) em Anápolis, em específico, na parte leste; e descrever o processo de indução e produção do espaço urbano relacionado à repercussão do PMCMV- Faixa 1 na expansão da franja urbana na parte leste da cidade. O método de pesquisa utilizado é o materialismo histórico dialético. As técnicas de pesquisa utilizadas foram do tipo bibliográfico e documental com o levantamento de informações sobre os projetos habitacionais do programa em questão (PMCMV- Faixa 1), decretos e normativas, bem como busca de informações nas instituições Caixa Econômica Federal (CEF) e Prefeitura Municipal de Anápolis e respectivas páginas *online*. Essas informações contribuíram para a construção de quadros, tabelas, gráficos, ilustrações e produções cartográficas. Evidenciamos que no PMCMV – Faixa 1, em Anápolis, os valores de contratos firmados por modalidade entre 2009 a 2014 corresponderam a 10,19% para a modalidade Entidades; 0,18% para o Programa Nacional de Habitação Rural e 89,63% ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) Empresas. Logo, com os dados obtidos pela compilação das informações disponibilizadas pela agência local da Caixa Econômica Federal e Prefeitura Municipal de Anápolis sabemos que houve uma valorização expressiva do solo urbano tendo em vista sua transformação decorrente do parcelamento, inserção em perímetro urbano e vinculação ao PMCMV por meio da venda/compra via CEF-FAR. Ressaltamos que essas considerações levam em conta apenas uma parte do processo de análise, tendo em vista que as informações divulgadas nesse trabalho têm como referência fragmentos de dossiês sob responsabilidade da Prefeitura Municipal de Anápolis e CEF, agência local.

Palavras-chave: Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV); Habitação Social de Mercado (HSM); valorização fundiária urbana.

ABSTRACT

By placing housing as a social demand the state can use one of its capabilities, strategic action. In this perspective, we will discuss about Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) - Band 1, in the city of Anápolis. Specifically, what we consider to be the eastern (part) area, posterior to the BR-153 arc (between the GO-560 and GO-060 highway), a portion that presented the concentration of PMCMV - Strip 1 projects, between 2009 and 2014. We chose this space cut, because six (out of ten) projects are located in the urban expansion areas, and five (Residential: *Summerville*, Santo Expedito, Santo Antônio, *Leblon* and São Cristóvão) are inserted in the chosen space cut. Thus we intend to describe the correlation of forces between various agents (state, local land and real estate capital and contractors) in local space production. Thus, the problems that guided the research were: What is the logic of articulation between state and market on housing production of social interest? What is the relationship between state and market in inducing urban growth in eastern Anápolis through the PMCMV- Band 1? In turn, the overall objective is to understand the repercussion of PMCMV- Band 1 in the eastern part of Anápolis between 2009-2014. And the specific objectives involve: discussing addressing the issue of Social Interest Housing (HIS) at the federal and local levels; identify and locate Social Market Housing (PMCMV, Range 1) in Anápolis, specifically in the eastern part; and describe the process of induction and production of urban space related to the repercussion of PMCMV-Band 1 on the expansion of urban fringe in the eastern part of the city. The research method used is dialectical historical materialism. The research techniques used were of the bibliographic and documentary type with the gathering of information about the housing projects of the program in question (PMCMV- Band 1), decrees and normative, as well as search of information in the institutions Caixa Econômica Federal (CEF) and City Hall Municipal de Anápolis and its pages online. This information contributed to the construction of paintings, tables, graphs, illustrations and cartographic productions. We evidenced that in the PMCMV - Band 1, in Anápolis, the values of contracts signed by modality between 2009 and 2014 corresponded to 10.19% for the Entities modality; 0.18% for the National Rural Housing Program and 89.63% for the Residential Lease Fund (FAR) Companies. Therefore, with the data obtained by compiling the information provided by the local agency of Caixa Econômica Federal and Anápolis City Hall, we know that there was a significant appreciation of the urban land in view of its transformation resulting from the installment, insertion in urban perimeter and linkage to the PMCMV. through the sale / purchase via CEF-FAR. We emphasize that these considerations take into account only part of the analysis process, given that the information disclosed in this paper is based on fragments of dossiers under the responsibility of the Anápolis City Hall and CEF, local agency.

Key-words: Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV); Market Social Housing (HSM); urban land valorization.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 01	Gráfico da quantidade de empreendimentos relacionados à faixa 1 por modalidades descritas pela CEF, nível nacional, 2009-2018	55
Ilustração 02	Recorte de jornal – Previsão de conjunto residencial em área central	67
Ilustração 03	Recorte de jornal – Descrição sobre a situação de especulação fundiária e imobiliária em Anápolis	69
Ilustração 04	Fotografia – Vista área da cidade de Anápolis (GO), 1970-1980	70
Ilustração 05	Mapa – Evolução histórica do solo urbano de Anápolis (GO) – 1879 a 2017	74
Ilustração 06	Quadro – Habitação de Interesse Social e Áreas Especiais de Interesse Social, Plano Diretor de Anápolis 2006 e 2016	76
Ilustração 07	Quadro – Ações estratégicas apresentadas no PPA (2014-2017) sobre o PMCMV	79
Ilustração 08	Mapa – Espacialização dos empreendimentos direcionados a Habitação de Interesse Social (1960-2014)	84
Ilustração 09	Quadro – Empreendimentos direcionados a HIS, 1960-1992	85
Ilustração 10	Quadro – Empreendimentos direcionados a HIS entre 2002-2008	86
Ilustração 11	Quadro – Empreendimentos direcionados a HIS contratados entre 2009-2014	88
Ilustração 12	Gráfico – Valores de contratos firmados por modalidade: PMCMV, faixa 1, Anápolis-GO (2009-2014)	91
Ilustração 13	Gráfico – Variação da taxa de crescimento populacional no território de Anápolis (%)	93
Ilustração 14	Quadro – Demonstrativo das rendas máximas por faixa do PMCMV urbano	101
Ilustração 15	Quadro – Empreendimentos contratados via PMCMV- Faixa 1, Anápolis (2009-2014)	103
Ilustração 16	Mapa – Localização das zonas de adensamento (2011) e áreas especiais de interesse social (2006) de Anápolis (GO)	104
Ilustração 17	Quadro – Empreendimentos na parte leste via PMCMV-Faixa 1, Anápolis-GO (2009-2018)	105
Ilustração 18	Mapa – Localização dos empreendimentos do PMCMV e as zonas de adensamento (2011) e áreas especiais de interesse social (2006)	108

de Anápolis (GO) – 2009 a 2018

Ilustração 19	Fotografia – Expansão urbana, referência: Residencial Summerville, 2005	110
Ilustração 20	Quadro – Réplica de quadro expositivo sobre as etapas do Residencial Summerville, 2005	111
Ilustração 21	Quadro – Resumo sobre as áreas do empreendimento Residencial Summerville, 2010	112
Ilustração 22	Fotografia – Residencial Summerville, junho de 2011	113
Ilustração 23	Fotografia – Expansão urbana, referência: Residencial Summerville, 2015	114
Ilustração 24	Fotografia – Expansão urbana, referência: Residencial Santo Expedito, 2005	115
Ilustração 25	Fotografia – Residencial Santo Expedito, maio de 2012	118
Ilustração 26	Fotografia – Expansão urbana, referência: Residencial Santo Expedito, 2015	120
Ilustração 27	Quadro – Resumo sobre as áreas do empreendimento Residencial Santo Antônio, 2010	121
Ilustração 28	Fotografia – Residencial Santo Antônio, maio de 2011	122
Ilustração 29	Fotografia – Expansão urbana, referência: Residencial Leblon, 2005	123
Ilustração 30	Fotografia - Expansão urbana, referência: Residencial Leblon, 2015	124
Ilustração 31	Quadro – Resumo sobre as áreas do empreendimento Residencial Leblon, 2010	125
Ilustração 32	Fotografia – Residencial <i>Leblon</i> , novembro de 2012	126
Ilustração 33	Fotografia - Expansão urbana, referência: Residencial São Cristóvão e Santo Antônio, 2005	128
Ilustração 34	Quadro – Reprodução do quadro de descrição sobre área construída em cada módulo, Residencial São Cristóvão, 2014	129
Ilustração 35	Fotografia – Expansão urbana, referência: Residencial São Cristóvão e Santo Antônio, 2015	130
Ilustração 36	Quadro – Resumo sobre as áreas do empreendimento Residencial São Cristóvão, 2014	132
Ilustração 37	Fotografia – Residencial São Cristóvão, novembro de 2015	133
Ilustração 38	Mapa – Espacialização dos empreendimentos do Programa Minha	135

Casa Minha Vida em Anápolis (GO) – 2009 a 2014

Ilustração 39 Fotografia – Imagem escolhida pelo ente público para representar o PMCM-Faixa 1 em Anápolis 139

LISTA DE TABELAS

Tabela 01	Empreendimentos relacionados à faixa 1 por modalidades descritas pela CEF, nível nacional, 2009-2018	54
Tabela 02	Empreendimentos direcionados a HIS entre 2002-2008	87
Tabela 03	Empreendimentos direcionados a HIS contratados entre 2009-2014	90
Tabela 04	População total de Anápolis entre 1910-2018	92
Tabela 05	Número de loteamentos aprovados em Anápolis/GO entre 1950 e 2017	94
Tabela 06	Cálculo de valorização por m ²	139

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACSA	Associação dos Cientistas Sociais de Anápolis
AEIS	Áreas de Especial Interesse Social
Agehab	Agência Goiana de Habitação
APA	Área de Preservação Ambiental
Apt.	Apartamento
Art.	Artigo
Av.	Avenida
BACEN	Banco Central
BB	Banco do Brasil
BID (HBB)	Habitar Brasil
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional da Habitação
CADIN	Cadastro informativo dos créditos não quitados do setor público federal
CADMUT	Cadastro Nacional de Mutuários
CADÚnico	Cadastro Único para os Programas do Governo Federal
CANG	Colônia Agrícola Nacional de Goiás
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAPs	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CAPS	Comissão de Avaliação de Parcelamento do Solo
CARPS	Comissão de Aplicação das Reservas da Previdência Social
CAU/GO	Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Goiás
CBI	Comercial Brasileira de Imóveis Ltda
CCSEH	Campus Anápolis de Ciências Socioeconômicas e Humanas
CDO	<i>Collateralized Debit Obligation</i>
CEDOC	Centro de documentação
CEF	Caixa Econômica Federal
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGU	Controladoria Geral da União
Chego	Companhia Habitacional do Estado de Goiás
Cia.	Companhia
CID	Classificação Internacional de Doença
CMEI	Centro Municipal de Educação Infantil

CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
COHAB	Companhias de Habitação
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONCIDADES	Conselho Nacional das Cidades
CPH	Carteiras de Programas Habitacionais
D.	Dom
DAIA	Distrito Agroindustrial de Anápolis
Dr ^a .	Doutora
Dr.	Doutor
EC	Estatuto das Cidades
FAPEG	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FCP	Fundação Casa Popular
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia do Trabalhador
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU	Fórum Nacional pela Reforma Urbana
GO	Goiás
Ha.	Hectare
HIS	Habitação de Interesse Social
HSM	Habitação Social de Mercado
IAPC	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes
IAPs	Institutos de Aposentadoria e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBH	Instituto Brasileiro de Habitação
IGP-M	Índice Geral de Preços do Mercado
JK	Juscelino Kubitschek
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei de Orçamento Anual

Ltda.	Limitada
M ²	Metro ao quadrado
MCidades	Ministério das Cidades
MDU	Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
MDUMA	Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (extinto em nov. 1986)
MP-GO	Ministério Público de Goiás
Nº	Número
OGU	Orçamento Geral da União
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAIH	Plano de Ação Imediata para a Habitação
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PD	Plano Diretor
PDI	Plano de Desenvolvimento Integrado
PIB	Produto Interno Bruto
Planasa	Plano Nacional de Saneamento
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMA	Prefeitura Municipal de Anápolis
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMHIS	Plano Municipal de Habitação de Interesse Social
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNH	Plano Nacional de Habitação
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
POLOCENTRO	Programa de Desenvolvimento dos Cerrados
PPA	Plano Plurianual de Anápolis
PPG-TECCER	Programa de Pós-Graduação em Territórios e Expressões Culturais no Cerrado
PRODECER	Programa de Cooperação Nipo-Brasileira de Desenvolvimento dos Cerrados
Prof ^a .	Professora

Prof.	Professor
PHB	Programa Habitar Brasil
PROFILURB	Programa de Financiamento de Tramas Saneadas.
PRO-MORAR	Programa de Erradicação da Habitação Subintegrada
PROTERRA	Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste
PSH	Programa de Subsídio Habitacional
RT	Responsável Técnico
SANEAGO	Companhia Saneamento de Goiás S/A
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SCI	Sociedades de Crédito Imobiliário
SEI	Sistema de Esgoto Individual
SEMARH	Secretaria do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SHRU	Seminário de Habitação e Reforma Urbana
SIACI	Sistema Integrado de Administração de Carteiras Imobiliárias
SindusCon-SP	Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo
SNCH	Sistema Nacional de Cadastramento Habitacional
SNH	Secretaria Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNHM	Sistema Nacional de Habitação de Mercado
SP	São Paulo
TAC	Termo de Compromisso, Responsabilidade e Ajustamento de Conduta
TECCER	Territórios e Expressões Culturais no Cerrado
UEG	Universidade Estadual de Goiás
UH	Unidades Habitacionais
<i>Usaid</i>	<i>Agency for International Development</i>
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS

RESUMO

ABSTRACT

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE TABELAS

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

INTRODUÇÃO	16
1 TERRITÓRIO, ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS: A QUESTÃO HABITACIONAL BRASILEIRA	19
1.1 Questão fundiária: conflitos no processo histórico	19
1.2 Da Habitação de Interesse Social e Habitação Social de Mercado	24
1.2.1 Primeira República (1889-1930)	25
1.2.2 Da Era Vargas (1930-1945) à República Populista (1946-1964)	28
1.2.3 Período ditatorial (1964-1985)	34
1.2.4 Redemocratização neoliberalista (1986-2004)	37
1.2.5 Reestruturação da financeirização de capitais (2000-2012)	40
1.3 A subordinação do direito à propriedade nas cidades e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)	45
2 HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM ANÁPOLIS	59
2.1 Formação territorial e ocupação espacial em Anápolis	59
2.2 A política urbana na dimensão local e o PMCMV: o consumo da cidade	75
3 HABITAÇÃO SOCIAL DE MERCADO NA ÁREA LESTE DE ANÁPOLIS	99
3.1 A produção PMCMV- Faixa 1 e o consumo do espaço (2009-2014)	99
3.2 Os empreendimentos do PMCMV na parte leste de Anápolis	107
3.2.1 Residencial <i>Summerville</i>	110
3.2.2 Residencial Santo Expedito	115
3.2.3 Residencial Santo Antônio	121

3.2.4 Residencial <i>Leblon</i>	122
3.2.5 Residencial São Cristóvão	128
3.3 A Habitação Social de Mercado e o consumo da/na parte leste de Anápolis	137
CONSIDERAÇÕES FINAIS	142
REFERÊNCIAS	145
APÊNDICES	153

INTRODUÇÃO

Na formação social capitalista a base de mediação intersocial é a mercadoria. Dessa maneira, essa discussão tem como fio condutor a questão da moradia e a afirmação de Engels (2015, p. 90, grifo do autor) de que “o capital – isso está definitivamente constatado – *não quer* eliminar a escassez de moradia, mesmo que possa. Restam apenas dois recursos: a ajuda mútua dos trabalhadores e o auxílio do Estado”. O Estado - que não possui neutralidade nas formas de agir e, em sua essência dispõe de ações corretivas que visam à reprodução de sua dinâmica e da dinâmica social hegemônica- pode evidenciar, nas formas de governo, as exigências da classe economicamente dominante. Nesse sentido, o Estado pode colocar em pauta a habitação como uma demanda social, mas cuja promoção será realizada, preponderantemente, pelos capitais.

Com base nas contribuições de Shimbo (2010) e Bonduki (2014) entendemos que a Habitação de Interesse Social ou Habitação Social de Mercado (HSM) - categoria utilizada por Shimbo (2010) - e direcionada aos segmentos econômicos tornou-se atrativa para os capitais imobiliários e financeiros enquanto uma das saídas diante do contexto de crise financeira mundial a partir de 2007 e 2008.

Nesse sentido, as ações de governo (dos três níveis) estiveram relacionadas ao amparo do sistema financeiro sob a justificativa social de diminuição da questão habitacional direcionada aos extratos com menor renda e que eram passíveis de ser inclusos ao sistema de crédito financeiro e imobiliário de longo prazo. Um dos elementos de interação entre a conjuntura econômica mundial e, agentes públicos e privados está relacionada a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), maior ação governamental para o enfrentamento da questão habitacional desde o período em que o Banco Nacional de Habitação (BNH) esteve vigente.

Nessa perspectiva, discutiremos sobre o PMCMV - Faixa 1, na cidade de Anápolis. Em específico, ao que consideramos como área (parte) leste, posterior ao arco da BR-153 (entre a rodovia GO-560 e GO-060), porção que apresentou a concentração dos empreendimentos do PMCMV – Faixa 1, entre 2009 e 2014. Elegemos esse recorte espacial, pois seis (dos dez) empreendimentos estão localizados nas áreas de expansão urbana, sendo que cinco (Residenciais: *Summerville*, Santo Expedito, Santo Antônio, *Leblon* e São Cristóvão) estão inseridos no recorte espacial elegido descrevendo a

correlação de forças entre diversos agentes (Estado, capitais fundiários e imobiliários locais e contratantes) na produção espacial local.

Dessa forma, os problemas que nortearam a pesquisa foram: Qual a lógica de articulação entre Estado e mercado sobre a produção habitacional de interesse social? Qual a relação entre Estado e mercado na indução do crescimento urbano para a parte leste de Anápolis por meio do PMCMV- Faixa 1? Por sua vez, o objetivo geral visa entender a repercussão do PMCMV- Faixa 1 na parte leste de Anápolis entre 2009-2014. E os objetivos específicos envolvem: discutir sobre o enfrentamento da questão da Habitação de Interesse Social (HIS) em nível federal e local; identificar e localizar as HSM (PMCMV, Faixa 1) em Anápolis, em específico, na parte leste; e descrever o processo de indução e produção do espaço urbano relacionado à repercussão do PMCMV- Faixa 1 na expansão da franja urbana na parte leste da cidade.

O método de pesquisa utilizado é o materialismo histórico dialético, pois permite que se faça um estudo crítico englobando a produção e reprodução do espaço, ao mesmo tempo em que o reconhece em suas contradições. As técnicas de pesquisa utilizadas foram do tipo bibliográfico e documental com o levantamento de informações sobre os projetos habitacionais do programa em questão (PMCMV- Faixa 1), decretos e normativas, bem como busca de informações nas instituições Caixa Econômica Federal (CEF) e Prefeitura Municipal de Anápolis e respectivas páginas *online*. Essas informações contribuíram para a construção de quadros, tabelas, gráficos, ilustrações e produções cartográficas.

Assim, o texto foi estruturado em três capítulos. No capítulo um são apresentadas as principais ações do governo brasileiro com relação à questão fundiária e habitacional urbana, discutimos sobre a produção do território e as interações entre o mercado fundiário e imobiliário na produção do espaço urbano. É explorada a questão da moradia e a relação com o objeto de estudo, o Programa Minha Casa Minha Vida na modalidade Faixa 1 que atende pessoas com renda de até três salários mínimos. Nessa aproximação utilizamos a revisão bibliográfica sobre o processo histórico para entender a relação entre as políticas públicas, ações de mercado, o objeto casa/moradia e as repercussões em nível federal.

No segundo capítulo é realizada uma breve discussão sobre o processo de urbanização da cidade de Anápolis evidenciando a questão fundiária urbana, crescimento urbano e ação dos agentes na indução e ocupação dos espaços. Também é analisada a questão do planejamento habitacional urbano local com foco no Plano Diretor (PD) do ano de 2006 e 2016, bem como as repercussões do PMCMV- Faixa 1 em nível local, que,

obviamente, estão atreladas as ações do poder público e privado. Nessa etapa e no capítulo três foi utilizado como aporte principal o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS), disponibilizado em 2011.

No terceiro e último capítulo são apresentados os dados que contribuem para entender o processo de valorização fundiária nos residenciais: *Summerville*, Santo Expedito, Santo Antonio, *Leblon* e São Cristóvão, ambos na parte leste. São apresentadas representações cartográficas que expõe as estratégias de gestão da política urbana para induzir a ocupação da parte leste posterior ao eixo da BR-153, tida pela diretriz como Zona de Adensamento Rarefeito. Apresentamos os dados disponibilizados pela CEF (acesso livre) e Prefeitura Municipal de Anápolis sobre quatro empreendimentos: *Summerville*, Santo Expedito, *Leblon* e São Cristóvão (não abordamos sobre o Residencial Santo Antônio justamente por não termos tido acesso ao dossiê do mesmo), e analisamos a questão da valorização fundiária associada ao PMCMV bem como do processo de especulação da mercadoria terra.

1 TERRITÓRIO, ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS: a questão habitacional brasileira

O capítulo traz elementos que colaboram com a discussão da produção do território, em nível nacional, com base nas questões fundiárias e habitacionais urbanas. São discussões sobre o espaço repleto de conflitos, desigualdades e resistências. Discutimos a interação do mercado fundiário e imobiliário na produção habitacional voltada para o segmento econômico, ou seja, aquele composto pelo grupo com rendimentos de até três salários mínimos, bem como as repercussões da Habitação Social de Mercado (HSM), categoria descrita por Shimbo (2010). Também se utiliza como base da periodicização das ações governamentais em nível federal, a obra de Bonduki (2014), a fim de evidenciar os diálogos entre os agentes produtores do espaço urbano.

E, no final do capítulo, exploramos a questão da moradia e a relação com o objeto de estudo, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) direcionado para a Faixa 1, a fim de discutir sobre a elaboração, disponibilização do programa e o tratamento com relação ao objeto casa/moradia.

1.1 Questão fundiária: conflitos no processo histórico

A questão fundiária acompanha o processo de apropriação do espaço no Brasil; e, conforme Santos e Silveira (2001), o uso do espaço configura o território. Nessa perspectiva, compreendemos que o território é “base da vida material que transcende a nação, mas cujo uso, em última instância é regulado pelo Estado, o território é hoje marcado pelo fato de que não há mais espaços vazios” (SANTOS, M., 2002, p. 21). Esse processo de transformação e ocupação tem ocorrido ao longo do tempo e intensificado com os processos de exploração do território brasileiro.

No período de colonização, havia um controle externo estabelecido para manter o poder sobre os domínios cedidos pelo Rei D. João III. Todavia, os donatários da Coroa Portuguesa tinham liberdade para gerir as terras sob sua tutela. Com isso, os donatários das capitanias hereditárias (1534-1759) dividiram as glebas e as cederam aos particulares que vinham de Portugal empregando o Instituto das Sesmarias, uma política Luso-Americana de colonização que repartia as terras de domínio português. Na literatura que envolve o estudo da questão fundiária é defendido que essa abordagem está na raiz do processo de apropriação desigual do território nacional e do acesso a terra. De acordo com Martins

(1996) o regime sesmarial norteou a diferenciação da apropriação da terra entre ricos e pobres, pois tendo em vista que a terra é disputada, o asseguração jurídico da posse (enquanto propriedade) torna-se fundamental para garantir a sua valorização.

Ainda, no ínterim de 1822-1850 vigorou a Posse Livre, ou seja, sem uma legislação específica de regulação sobre ocupação de áreas em processo de antropização (CAVALCANTE, 2005). Conforme o autor, nesse período a ocupação das áreas em terras devolutas foi crescente, o que indiretamente promoveu a indução de ocupações rumo ao interior (tendo em vista que as áreas litorâneas estavam em processo de disputa/asseguramento mais intensos). Maricato (1997) aponta que esse foi um momento em que os conflitos pelas posses foram acirrados e os latifúndios estendidos. Conforme Cavalcante (2005), a questão da apropriação da terra, enquanto situação de posseiro, é anterior ao período destacado, mas se torna expressiva e reconhecida como a fase áurea do posseiro justamente durante a fase de não regulação governamental.

A partir de 1850, em um momento de transição do escravismo para o trabalho livre, houve regulações e a legislação federal tornou o acesso a terra mais restrito. Foi editada a Lei Federal nº 601, de 18 de setembro de 1850; denominada como Lei de Terras, com objetivos de quantificar e enquadrar as áreas devolutas, em ampliar a regulação das ocupações e, determinar sobre a mercantilização do acesso a terra. Todavia, com relação a atribuição de direito de posse adquirido sobre as terras provenientes das ocupações ocorridas em regime sesmarial, ou de posse livre, ficaram sujeitas ao devido registro em cartório durante o período instituído. E, ainda: “Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra” (BRASIL, 1850, s.p.). Ou seja,

A terra, nessa nova perspectiva, deveria transformar-se em uma valiosa mercadoria, capaz de gerar lucro, tanto por seu caráter específico quanto por sua capacidade de gerar outros bens. Procurava-se atribuir à terra um caráter mais comercial e não apenas um status social, como era característico da economia dos engenhos do Brasil colonial (CAVALCANTE, 2005, p. 1).

Devido ao condicionamento legal de acesso a terra, por meio da mercantilização, houve a valorização do preço do solo tendo em vista que a maioria das terras eram devolutas. Conforme Ferreira, J. (2005, p. 1) “pode-se considerar que a Lei de Terras representa a implantação da propriedade privada do solo no Brasil”. Outra reverberação da Lei de Terras foi relacionada ao acesso a terra urbana, também evidenciando as diferenciações de uso e ocupação conforme a renda dos habitantes.

De acordo com Ferreira, J. (2005) a questão da localização e da representação de interesses das elites está diretamente vinculada à ação do Estado¹. Inclusive, a segregação sócio-espacial² urbana se fazia presente e era evidenciada pelo lugar da elite e da ocupação da não elite em casebres, cortiços e outros locais menos privilegiados como os morros, por exemplo. Assim, a Lei de Terras pode ser entendida como uma estratégia que garantiu a valorização do preço do solo, restringiu o acesso a terra aos libertos, imigrantes e trabalhadores em situação de pobreza. Essas medidas garantiram tanto a concentração, quanto a manutenção do poder dos grandes proprietários de terra, por meio da continuidade dos processos de espoliação.

Conforme ressalva Santos, B. (1982, p. 67) “a questão urbana não pode ser adequadamente concebida em separado da questão agrária e, em geral, da questão da terra e do funcionamento da renda fundiária”. Justamente pela imbricação das forças de trabalho e dos custos coletivos das aglomerações urbanas que são transferidos ao Estado, mas apropriados pelos capitais devido a incessante reconstrução (SANTOS, B., 1982). Nesse sentido, a cidade como um ambiente construído se evidencia pela simultaneidade de ações dos agentes na produção social do espaço e do trabalho social (FERREIRA, J., 2005), e passa a constituir “[...] condição material para a produção e circulação” (CARLOS, 1992, p. 74).

É nesse cenário que o processo de formação e crescimento das cidades se amplia no Brasil Pré-Republicano. Os núcleos urbanos passaram a atrair a população e se expandir gradativamente, todavia, sem romper os problemas que lhes deram origem como, por exemplo, a concentração de terras e desigualdades sociais. Assim, a cidade e as maneiras de ocupar e apropriar os espaços, em específico do meio urbano e urbanizado, está relacionado ao conteúdo, ao processo de produção, circulação e realização dos capitais; sendo que parte desse fluxo está expresso pelo uso do solo determinado por sua localização (CARLOS, 1992).

Por isso, a distribuição dos primeiros centros na parte litorânea, ou posterior concentração no sudeste do país, se justifica em função da dinâmica dos capitais (consoante aos internacionais) que influenciou na produção do espaço rural e, agora de forma

¹ Na interpretação de Engels (2015, p. 99) “O Estado nada mais é que a totalidade do poder organizado das classes possuidoras, dos proprietários de terras e dos capitalistas em confronto com as classes espoliadas, os agricultores e os trabalhadores”.

² É interessante destacar que para Souza (2016) a utilização do termo socioespacial remete a subordinação das relações sociais ao espaço, enquanto que sócio-espacial dá ênfase as relações sociais em um processo dialético. Por isso, nesse trabalho, utilizamos os dois termos conforme a necessidade explicativa.

mais intensa, no urbano (SANTOS, 1988). Nessa perspectiva, por meio do trabalho social, o solo passou a agregar diferentes materiais e elementos simbólicos como acessibilidade, infraestrutura, privilégios³, entre outros. O que distinguiu “qualitativamente uma parcela do solo, dando-lhe certo valor e o diferenciando em relação à aglomeração na qual se insere” (FERREIRA, J., 2005, p. 6). Logo, por meio da propriedade fundiária houve o acréscimo de valor decorrente da expansão urbana (materialidades e amenidades produzidas pelo trabalho social) direcionado, estrategicamente, por grupos de influência ligados ao Estado, induzindo as diferenciações socioespaciais no território. Essas diferenciações influem na renda diferencial do solo urbano, ou seja, o local onde o imóvel se localiza é afetado por elementos como a proximidade com o centro ou serviços, além de outros elementos de amenidades.

Nessa direção, Rodrigues (2014, p. 2) aponta que, “de maneira geral, a renda da terra é sempre crescente em função do processo de urbanização [...] A renda diferencial (ou renda de localização) implica preços diferenciados em função do padrão de urbanização em cada lugar”. Em outras palavras, a produção da diferenciação espacial está relacionada à distribuição do trabalho social destinado à urbanização, sendo assim, ligada ao direcionamento das ações do Estado. Um aspecto que analisaremos a partir da discussão sobre a Habitação de Interesse Social (HIS) no país e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em nível local.

Ao relacionar a forma e conteúdo na produção do espaço urbano ao longo do tempo e, considerando o Estado como um dos agentes envolvidos na produção do espaço (tendo em vista o aspecto operacional), concordamos com Ferreira J. (2005) ao defender que as matrizes da exclusão e segregação socioespacial estão relacionadas às dinâmicas de apropriação da terra, urbanização e ao processo de valorização fundiária e imobiliária.

Para Negri (2008, p. 147), Estado e mercado têm contribuído com a constante reestruturação social ao revelar “o fenômeno de periferização e segregação sócio-espacial [que] neste período são marcados pela divisão social do espaço”. Dessa forma, entendemos que os diversos tipos de segregação estão diretamente relacionados às variadas formas de desigualdade (oportunidades, econômica, moradia, mobilidade, cultural, social, funcional,

³ Conforme Ferreira, J. (2005, p. 7) a “implantação de infra-estrutura urbana no Brasil sempre se deu em áreas concentradas das nossas cidades, não por acaso os setores ocupados pelas classes dominantes. Essa prática da desigualdade na implantação de infra-estrutura, ou seja, do trabalho social que produz o solo urbano, gerou – e ainda gera – diferenciações claras entre os setores da cidade, produzidas pela ação do Estado (ao contrário do que defendia a Escola de Chicago) e acentuando a valorização daqueles beneficiados pelas obras, em relação à escassez do restante da cidade”.

tecnológica e outros) criadas ao longo do tempo, em um processo contínuo de alienação. Pois, conforme Lefebvre (1999, p. 89) “a alienação urbana envolve e perpetua todas as alienações. Nela, por ela, a segregação generaliza-se: por classe, bairro, profissão, idade, etnia, sexo”.

Entre as leituras sobre o conceito de segregação, elencamos o de Negri (2008), por contribuir, enquanto síntese, para a presente discussão. Pois, para o autor “a segregação não é simplesmente e somente um fator de divisão de classes no espaço urbano, mas também um instrumento de controle desse espaço” (NEGRI, 2008, p. 135). Isto é, a segregação pode ser entendida como uma divisão social do espaço, onde as contradições e acessos desiguais foram ainda mais evidenciados ao longo do processo de produção das cidades e da espoliação urbana.

Dessa forma, a discussão sobre especulação e valorização fundiária urbana pressupõe que os agentes que detêm o capital⁴ (promotores imobiliários, proprietários dos meios de produção, proprietários fundiários, entre outros) realizam o parcelamento das glebas e fomentam a ocupação, como uma espécie de frente pioneira⁵, conceito abordado na obra de Martins (1996) sobre a situação de conflito por territórios rurais. Trata-se de processos de ocupações induzidas e seletivas, sendo que o conflito muitas vezes se dá entre as temporalidades do viver e ocupar; ou ainda, à medida que as disposições de terras, dentro dos limites legais vão sendo absorvidas os conflitos são ampliados.

Assim, uma das dimensões da reprodução ampliada do capital está na apropriação da terra que é convertida em mercadoria; nessa mercantilização do solo há a reprodução capitalista por meio da renda capitalizada (MARTINS, 1996), consistindo em uma ocupação do espaço geográfico que evidencia a desigualdade de acesso ao uso do solo.

Logo, na próxima seção discutiremos o desdobramento do processo histórico da questão fundiária brasileira associada a mercantilização do solo urbano e ligada as ações de governo sobre a produção da Habitação de Interesse Social. Apresentaremos com base na

⁴ Conforme Singer (1980, p. 77) o capital “é constituído pela propriedade privada de meios de produção, os quais, quando movimentados pelo trabalho humano, reproduzem o seu valor, o valor da força de trabalho gasta e mais um valor excedente, que aparece nas mãos do capitalista sob a forma de lucro. O capital gera lucro na medida em que preside, orienta e domina o processo social de produção”.

⁵ Martins (1996, p. 31) traz as diferenciações de frente pioneira e frente de expansão em um contexto referente as ocupações em áreas de fronteira no Brasil durante o século XX: “Entre a fronteira demográfica e a fronteira econômica está a frente de expansão, isto é, a frente da população não incluída na fronteira econômica. Atrás da linha da fronteira econômica está a frente pioneira, dominada não só pelos agentes da civilização, mas, nela, pelos agentes da modernização, sobretudo econômica, agentes da economia capitalista (mais do que que simplesmente agentes da economia de mercado), da mentalidade inovadora, urbana e empreendedora”.

questão de acesso a terra e à moradia, ambas vinculadas à questão da propriedade fundiária que é um dos alicerces da segregação sócio-espacial e que tem sido reeditada em detrimento da expansão da produção imobiliária.

1.2 Habitação de Interesse Social e Habitação Social de Mercado

O processo de apropriação e uso da terra, conforme discutimos, contribuiu para complexificar o território do país, ampliar as desigualdades e diferenciar a possibilidade de acessos ao (re)produzir cidades cujos problemas sociais foram se acumulando ao longo do tempo, entre eles a questão do acesso à moradia. Nessa direção, apresentaremos as ações do Estado que refletiram as formas de governo sobre o enfrentamento do problema habitacional direcionado aos trabalhadores com baixas remunerações.

Inicialmente, devemos destacar que é arriscado classificar e nomear os tipos de produção habitacional em extremos (tais como: público/privado, formal/informal, interesse social/mercado), uma vez que há o risco de não compreender as complexidades do objeto analisado (SHIMBO, 2010). A referida autora alerta que entender a Habitação de Interesse Social como uma vertente mais regulada pelo Estado ou com um caráter de universalização do direito à moradia é arriscado. Pois, pode haver a desconsideração do encadeamento da produção, tendo em vista que nem tudo poderá ser produzido de maneira totalmente autogestionária (devido à condição atual do modo de produção).

De maneira semelhante, a habitação de mercado não poderia ser entendida como totalmente autônoma, independente do movimento do Estado ou da sociedade a qual pertence. Shimbo (2010) chama a atenção justamente para a complexidade contemporânea em que a Habitação Social de Mercado (HSM) é inserida, com todas as nuances das ações dos agentes nas diversas escalas na produção dos espaços e territórios, em específico o urbano. Nas palavras da autora a produção da Habitação de Interesse Social (HIS),

[...] poderia se enquadrar analiticamente na produção pública da habitação. Entretanto, empiricamente, pode estar tão imbricada com a dinâmica privada que se torna difícil fazer a distinção entre o que seria essencialmente uma 'habitação de interesse social' e uma 'habitação de mercado'. Por mais que se procure distinguir as formas de produção privada e pública e quais as práticas são formais e quais são informais, essas modalidades de produção se imiscuem e interagem no Brasil. Há uma fronteira indistinta entre as diferentes formas de produção da habitação no Brasil, que torna difícil a sua tentativa de classificação e nomeação (SHIMBO, 2010, p. 48, grifos da autora).

Contudo, como se busca evidenciar o diálogo dos agentes na produção do espaço urbano e, em específico, da produção imobiliária até chegar à discussão sobre o PMCMV utilizaremos ora a referência a habitação social de mercado ou de interesse social, conforme o tom da discussão.

Para composição dessa etapa foi utilizado como referencial teórico a obra de Bonduki (2014). De acordo com o autor, desde a Primeira República (1889-1930) a questão da habitação começa a fazer parte das discussões estatais. Nessa perspectiva, a intervenção estatal relacionada à habitação popular pode ser analisada (para fins didáticos), em cinco intervalos : I) Primeira República (1889-1930); II) Da Era Vargas (1930-1945) à República Populista (1946-1964); III) Período ditatorial (1964-1985); IV) Redemocratização neoliberalista (1986-2004) e V) Reestruturação da financeirização de capitais (2000-2012) (BONDUKI, 2014).

Logo, nessa seção serão discutidas as principais ações do Estado sobre a questão da habitação com base nessa periodização. Por sua vez, o período que compreende a intervenção com o PMCMV, entre 2009 a 2014, será discutido ao longo do trabalho em duas escalas: federal e municipal.

1.2.1 Primeira República (1889-1930)

Entre 1889 a 1930, o Estado passou a intervir sobre as condições de moradia, no entanto, a iniciativa foi seletiva. Com a preponderância da ideologia liberal a produção direta de moradias pelo governo e a regulação dos aluguéis eram combatidas, ao mesmo tempo em que as intervenções pontuais e direcionadas às situações consideradas como insalubres pelos primeiros levantamentos sobre a condição de moradia dos trabalhadores (geralmente moradias de pessoas pobres) foram incentivadas (BONDUKI, 2014).

Bonduki (2014) e Maricato (2013) destacam que desde a Primeira República a casa unifamiliar e salubre com viés sanitarista e higienista tem sido estimulada e difundida como padrão para moradia. Maricato (2013) afirma que, naquele momento, havia uma atuação estatal híbrida⁶ (conservadora e liberal). A questão conservadora é evidenciada, por exemplo, pelo incentivo ao policiamento de comportamentos, costumes, hábitos e

⁶ “Sob o controle da burguesia cafeeira, o Estado liberal-oligárquico tratou a questão de um ponto de vista repressivo, ditado pela ordem sanitária, postura coerente com sua abordagem dos problemas sociais [...] O controle higiênico das habitações e a consequente vigilância de seus moradores por meio de visitas domiciliares, a legislação de combate aos cortiços e habitações coletivas, as desinfecções dos prédios [...]” (BONDUKI, 2014, p. 35).

valores individuais da classe de base. Enquanto a atuação liberal se dava pela pouca regulação sobre questão dos valores dos aluguéis e projetos edificáveis; flexibilizações quanto a regulação das condições básicas de habitabilidade da não elite; e, o favorecimento aos capitais rentistas por meio de isenções fiscais, asseguração jurídico da apropriação de terras, da rentabilidade dos aluguéis e da valorização fundiária e imobiliária progressiva (BONDUKI, 2014).

Outro elemento corresponde à criação das vilas, tanto operárias quanto particulares. As vilas operárias eram edificadas em torno dos núcleos fabris e eram disponibilizadas aos trabalhadores que podiam pagar pelo aluguel. Esses modelos de intervenção interferiam na reprodução do trabalho assalariado e barateavam seus custos para o capitalista. Pois, ao mesmo tempo em que abrigavam os trabalhadores que vendiam sua força de trabalho, o custo da ocupação era descontado do próprio trabalhador que recebia menos devido o pagamento (ou retenção) dos aluguéis, entre outros fatores de exploração⁷.

As vilas particulares, por sua vez, foram erguidas conforme a disponibilidade do proprietário em investir o capital nas edificações. Ou seja, poderia haver o investimento mais encorpado para atender aqueles que poderiam pagar aluguéis mais caros, além do investimento em edificações extremamente simples para lucrar com os que pagavam aluguéis mais baratos. De acordo com Maricato (2013) esses núcleos faziam parte do circuito⁸ de valorização fundiária e imobiliária. As construções de vilas particulares podem ser explicadas, em parte, pelo contínuo de migrações e a questão da disponibilidade reduzida de parcelamentos de solo e, do processo de crescimento urbano frente ao aumento da densidade populacional. Logo,

Do ponto de vista quantitativo, porém, as vilas particulares, ou seja, as que não eram destinadas aos funcionários da empresa promotora e não tinham empreendimentos coletivos, foram muito mais significativas que as vilas operárias. Abrangendo desde pequenos conjuntos de casas geminadas até grandes núcleos, que ocupavam vários quarteirões, sem qualquer tipo de equipamento coletivo, esses empreendimentos visavam exclusivamente à renda da locação, sendo promovidos tanto por pequenos investidores como por grandes empresas construtoras e sociedades mutuárias (BONDUKI, 2014, p. 26).

⁷ Ver Bonduki (2014, p. 21).

⁸ Moreira (2012) cita como eventos principais do movimento de nascimento do capitalismo no Brasil (aliança cidade-campo): a independência, abolição da escravidão e Proclamação da República. Conforme Moreira (2012, p. 277), “[...] a relação cidade-campo é igualmente a expressão da divisão internacional e da divisão interna do trabalho que acompanha e espacialmente ordena esse processo”. É parte de uma aliança de via autoritária que mantém o poder das elites locais realizando concessões pontuais.

Tendo em vista a expansão das vilas particulares, conforme Maricato (2013) e Bonduki (2014), a racionalidade dos empreendedores visava o melhor uso do terreno no sentido da extração máxima de rendimentos de acordo com as possibilidades de cada grupo de locadores ou compradores. Havia o aproveitamento de espaços para construção, compactação de áreas livres pela verticalização de empreendimentos e a diminuição dos custos com projetos e materiais. Tanto que, com algumas exceções, em vilas operárias quanto em construções privadas o estabelecimento de conexões entre os próprios integrantes do território e, a disponibilização de equipamentos e serviços públicos eram poucas (mesmo que a finalidade fosse para manutenção do sistema de controle patronal) (BONDUKI, 2014).

Nessa perspectiva, em 1923, o Estado outorgou a Lei Elói Chaves que deu origem às Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs). As CAPs eram geridas por entidades autônomas⁹. Para Bonduki (2014, p. 27),

A aplicação dos fundos das sociedades mutuárias na produção de moradias de aluguel mostra a segurança e rentabilidade garantidas por esse negócio e ajuda a entender por que as Caixas de Aposentadoria e Pensões dos trabalhadores em empresas de serviços públicos, como os ferroviários, que surgiram a partir de 1923, e os Institutos de Aposentadoria e Pensões, instituídos na década de 1930, criaram carteiras prediais e resolveram aplicar os seus fundos previdenciários na construção de conjuntos residenciais destinados ao aluguel.

Aos que não conseguiam se alojar nas vilas operárias ou privadas, consideradas salubres, restavam os cortiços (de variadas tipologias) ou autoconstruções, caracterizadas pelos usos coletivos internos e externos dos espaços e produzidas com madeiras, latas, barro e etc.. Uma realidade que está relacionada com a ampliação dos assentamentos precários nas áreas urbanas e dos problemas de moradia que passaram a caracterizar a realidade cotidiana de considerável contingente humano. No caso específico das vilas e cortiços, ambos eram tidos como lugares estigmatizados. Bonduki (2014) afirma que se tratava de um investimento tão ampliado que naquela década havia a estimativa de que um terço da população de São Paulo residia em cortiços. Diante da situação, foi cogitado pelo governo estadual que o município assumisse o papel de promotor imobiliário, no entanto, devido à conjuntura econômica e política, o incentivo aos promotores privados foi novamente privilegiado.

⁹ Conforme Almeida (2007), o Estado reorganizou o sistema previdenciário e a liberação de recursos para a construção de unidades aos associados, sob garantia hipotecária, foi permitida apenas em 1930 por meio de decreto.

No final do período as autoconstruções em loteamentos periféricos, produções privadas de vilas operárias, cortiços, cômodos-casa, unidades geminadas, entre outras formas unifamiliares ou coletivas estavam em ampliação (BONDUKI, 2014). Até meados da década de 1930, a opção por edificar e alugar era a mais comum por ser mais rentável ao proprietário do terreno. Esse cenário começa a ser alterado gradativamente com as políticas adotadas a partir do governo de Getúlio Vargas, aspecto analisado no próximo tópico.

1.2.2 Da Era Vargas (1930-1945) à República Populista (1946-1964)

O período do Governo Provisório (1930-1934), do Governo Constitucional (1934-1937) e Estado Novo (1937-1945), foram marcados pela capacidade estatal de ação direta e incentivo à produção habitacional urbana. Inclusive, pelo incentivo à ocupação do interior do país por meio da Marcha para o Oeste, além do fomento a construção de Goiânia e, respectiva transferência da capital de Goiás. Esses elementos citados como exemplos contribuíram para a atração da população, aumento de infraestruturas e estímulo a formação de núcleos urbanos no território goiano.

Isto posto, a fim de conseguir o apoio financeiro para aumentar a capacidade de investimento de uma projetada sociedade urbano-industrial e cumprir os objetivos de governo, Vargas, estabeleceu incentivos e regulações nos processos de produção, comercialização e locação de imóveis (BONDUKI, 2014). Ainda, em 1930, Vargas interviu diretamente na regulação dos alugueis que eram considerados investimentos altamente rentáveis e seguros, para em 1933, como finalidade secundária, instituir os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) que passaram a atuar na produção e financiamento de moradias.

A criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) fizeram parte das gerências estatais. Vinculados ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, consistia em um mecanismo que deveria garantir aos trabalhadores separados por categorias profissionais o acesso às aposentadorias, pensões e serviços sociais (saúde, educação, lazer). Além disso, Bonduki (2014, p. 46) afirma que ao visar uma maximização dos recursos obtidos com os fundos previdenciários “estava incluída a possibilidade de produzir e financiar moradias para os associados dos institutos”. Logo, o verbo garantir

seria substituído por disponibilizar, ao considerar que somente aqueles com capacidade de arcar com os custos do financiamento seriam incluídos pelo programa de governo.

Em 1937, por meio do Decreto nº 1.749, a produção de moradias aumentou, uma vez que os IAPs passaram a criar também as Carteiras Prediais. Almeida (2007, p. 78) aponta que “os referidos órgãos ficaram autorizados a utilizar até metade de suas reservas na construção e/ou financiamento de habitações populares”. Mesmo assim, as aquisições de prédios destinados à moradia dos associados aos CAPs e IAPs não foram quantitativamente expressivas. Ainda, no mesmo ano (1937), foi editado o Decreto-Lei nº 58 que regulamentou a venda de lotes urbanos por meio de prestações (BONDUKI, 1994).

Durante o processo de crescimento urbano foi fomentado o modelo de moradia unifamiliar e própria. Essa conjuntura impulsionou os interesses da classe capitalista e, além dos lucros advindos com os aluguéis, também houve os lucros decorrentes da crescente especulação fundiária e imobiliária (BONDUKI, 1994). Melo (1990, p. 40) afirma que:

As bases legais para a especulação imobiliária foram estabelecidas em 1928 em legislação que dispõe sobre a alienação da propriedade em condomínio (venda de apartamentos); em 1937 com a regulamentação das compras a prestação (até então regidas pelo código civil que facultava às partes romperem o contrato antes de assinada a escritura de compra e venda) e, em 1933, com a fixação do juro máximo para financiamento imobiliário em 10% para hipotecas urbanas, em lugar das taxas vigentes superiores a 20%. Com a superestrutura jurídica definida e na ausência de um mercado financeiro maduro, os capitais excedentários- num quadro de desvalorização da moeda – foram canalizados para o mercado imobiliário.

Outro momento importante foi em 1942, quando foi criado o Decreto-Lei nº 4.598, ou Lei de Inquilinato¹⁰. Bonduki (2014) afirma que a Lei de Inquilinato agravou a situação locatária, tanto para as camadas populares quanto médias, obviamente em proporções distintas. Para Almeida (2007, p. 77) “as Leis do Inquilinato não brearam o mercado de locação, apenas direcionaram parte de seus investidores para outros setores e atividades, e fizeram com que a outra parte se reestruturasse”. Deu-se início a uma viabilidade de

¹⁰ Essa Lei regulamentou as relações entre locadores e locatários, congelando os aluguéis por dois anos e determinando que o valor cobrado tivesse como referência os praticados até dezembro de 1941 (BONDUKI, 2014). Por sinal, mesmo com alterações, essa legislação teve vigência por mais de vinte anos. Claro que a situação de regulação não se sustentou sem vazamentos e mesmo com a criação da “Comissão de Aplicação das Reservas da Previdência Social (CARPS) para efetuar o controle e fiscalização [das] ações” (ALMEIDA, 2007, p. 78). Bonduki (2014) descreve o favorecimento por meio de proteção jurídica da propriedade privada, de ordens (i)legais de despejo, das situações de violência física, financeira e legal para retirar inquilinos dos imóveis, entre outros.

execução do processo de produção habitacional via Estado por meio das autarquias com a disponibilização de financiamento para a produção imobiliária subsidiada (BONDUKI, 1994). Nesse contexto, Vargas conseguiu redirecionar parte do capital da atividade mercantil e agroexportadora que estava sendo investido no mercado de locação que passou a ser investido no processo de industrialização, e, com as medidas de governo conseguiu o apoio das camadas populares (BONDUKI, 2014).

Em outras palavras, no período Vargasista o governo agiu para regulamentar parte das ações do mercado habitacional entre locadores e inquilinos (1942-1964), produziu de forma direta moradias aos trabalhadores, fortaleceu as capacidades estatais com a expansão da administração pública indireta com criação de autarquias e deu “segurança jurídica aos adquirentes de lotes para estimular a difusão da casa própria” (BONDUKI, 1994; 1998a apud BONDUKI, 2014, p. 41).

É um momento em que a questão habitacional passa a ser enfatizada como questão social, sendo que “O período de Vargas marca o surgimento da habitação social no Brasil” (BONDUKI, 2014, p. 41). Na análise de Almeida (2007) esse momento histórico contém avanços na questão do intervencionismo estatal, do fortalecimento das capacidades estatais¹¹ e do processo de institucionalização de uma possível política habitacional coesa, apesar de que ainda não havia uma estratégia de enfrentamento ampliada com o *status* de política pública.

Com o fim do Estado Novo (1937-1946), a pedido do quadro político conservador da esfera Executiva (e Legislativa) foi elaborado pelo corpo burocrático federal o projeto da Fundação Casa Popular (FCP) que passou a ser operacionalizada a partir de 1º de maio de 1946 (BONDUKI, 2014). De acordo com Melo (1990) as bases dessa ação havia sido semeada no governo Vargas com a proposta de criação de uma superinstituição capaz de unificar os IAPs, no entanto, a proposta varguista sofreu resistência do bloco de oposição naquele momento.

Depois, no governo Gaspar Dutra¹² (1946-1951), a discussão sobre o quantitativo de unidades habitacionais e as condições de moradia se tornaram pautas políticas e de

¹¹ Entendida como a capacidade de ação do Estado (EVANS, 1993). Para Gomide; Pereira; Machado (2017) não há um consenso sobre uma definição, mas pode ser entendida como a particularidade de fixar agendas e ter suporte para implementação. Para os referidos autores “os resultados da ação do Estado podem ser explicados pela capacidade estatal, mas não podem ser um indicador de capacidade em si mesmo” (2017, p. 9).

¹² Conforme Almeida (2007, p. 81) o candidato à presidência inseriu nas propostas de governo a criação de uma “Caixa Nacional de Habitação que visaria à construção de 100 mil casas populares”.

reivindicação social. Porém, a conjuntura política dominante trabalhou pelo fortalecimento dos capitais ligados a propriedade privada, e do adestramento da classe trabalhadora para que as reivindicações não fossem excessivas. Conforme Melo (1990) a opção de governo Dutra se deu, pois,

O único setor da política social em que se poderia postular medidas novas era o da habitação, que parecia sobretudo ser potencialmente consensual por poder incorporar as demandas dos setores populares e dos setores capitalistas vinculados à indústria de materiais de construção e da construção civil e, em menor medida, das companhias de seguro. Ademais a habitação constituía-se uma peça importante do discurso político conservador e de setores da Igreja Católica que identificava a posse de um imóvel com a estabilidade social (MELO, 1990, p. 43-44).

Visando a concretização das propostas de governabilidade relacionadas à habitação, a Fundação Casa Popular (FCP) foi à primeira entidade federal que, com exclusividade, tratou sobre a produção habitacional urbana e rural. Conforme Almeida (2007), sob a responsabilidade da FCP havia uma variedade de tipologias habitacionais que consideravam o estudo de caso da região, clima, topografia, entre outros, além do que as unidades horizontais apresentavam cerca de 70 m² e as assobradas 60 m². A FCP teve a intenção de controlar e racionalizar os usos dos espaços por meio do planejamento federal, no entanto, devido à instabilidade da dotação de recursos em decorrência de disputas corporativistas, clientelísticas e políticas, houve reverberações sobre a sustentação financeira, prejudicando a operacionalidade das ações (ALMEIDA, 2007).

Outra questão fundamental foi a dos gargalos relacionados à complementação das ações dos entes federativos, porque por mais que houvesse o planejamento em nível federal, cabia ao poder público, em nível municipal, a obrigação de fornecer os terrenos ou glebas, infraestrutura e equipamentos públicos (BONDUKI, 2014). Para Melo (1990) a proposta da FCP visava o fortalecimento do uso de mão-de-obra técnica, do mercado da construção civil, de sistemas de engenharia e imobiliário, isto é, objetivava contribuir com o processo de industrialização, urbanização e modernização. Almeida (2007) expõe que a cessão de terreno ou obrigação de estruturar a área de implantação se dava conforme negociações e poderia caber a FCP a responsabilidade final pela estruturação, caso houvesse a disponibilização de terrenos.

Em 1953 foram realizadas tentativas de alterar a estrutura da FCP com a possibilidade de inserção de carteiras hipotecárias a pequenos proprietários para a construção da casa própria; logo depois veio a proposta de criação de um Banco

Hipotecário semelhante aos IAPs, no sentido de ênfase na produção habitacional rural (ALMEIDA, 2007). No ano seguinte, 1954, foram inseridas novas regras para o acesso a FCP. Além do nível máximo de renda anual e no mínimo cinco dependentes, foram acrescentados¹³: exercício contínuo em uma mesma profissão e permanência com o mesmo empregador (um ponto por ano até o limite de 10 pontos); tempo de inscrição; definição pela equipe técnica da situação habitacional (tipo, características, adensamento, condições de higiene, conforto, iminência de despejo judicial e etc.); observação se havia “ausência de vícios’ e ‘conservação, ordem e asseio da família e da casa” (MELO, 1990, p. 53, grifos do autor). Para Almeida (2007) esse sistema de pontuação teria mais que um caráter classificatório-eliminatório, pois evidenciava um recurso clientelístico relacionado a uma persistente atuação conservadora e reguladora. Por sinal, questões semelhantes ressurgem na discussão sobre habitação de interesse social no final do século XX e início do século XXI relacionadas a distinções e enquadramentos para acesso a programas habitacionais, conforme discutiremos no capítulo dois e três.

No governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) a FCP direcionou os investimentos habitacionais durante a construção de Brasília na década de 1950 (no contexto em que a inflação corroía os salários e os fundos investidos em habitação). Para Bonduki (2014, p. 57) “[...] os institutos e a FCP foram direcionados para viabilizar a implantação das áreas residenciais da nova capital, reduzindo ainda mais sua atuação no restante do país”. Ao longo do crescente processo de urbanização entre 1950-1960 a FCP, incentivada pelos planos de governo, construía as unidades via administração direta ou via empreitada por meio de licitação, sendo que a última modalidade se tornou exclusiva a partir de 1950 (ALMEIDA, 2007).

Na década de 1960 a crise urbana e habitacional foi intensificada e, mais uma vez, foi cogitada a possibilidade de mudanças no âmbito administrativo-jurídico-legal. Ou seja, de um novo desenho institucional com aportes financeiros estáveis que substituiriam os IAPs e FCP. Para Bonduki (2014, p. 57),

No curto governo de Jânio Quadros (1961), foi elaborada uma consistente crítica à FCP, tendo sido proposta a criação, em outras bases, do Instituto Brasileiro de Habitação (IBH), novamente com a meta de produzir cem mil moradias. A proposta, embora tenha se transformado em projeto de lei, não foi em frente, prejudicada com a renúncia do presidente.

¹³ Do ponto de vista de Melo (1990) essas informações foram extraídas do “Resumo das Resoluções do Conselho Central 1948-1964”. No entanto, não foi possível encontrar o documento por meio da ferramenta de busca online.

Entre 1961 e 1964, no presidencialismo de João Goulart, havia a polarização entre conservadores e progressistas. De acordo com Bonduki (2014), diante do contexto da Guerra Fria e Revolução Cubana, a falaciosa ameaça comunista foi combatida pelas forças conservadoras brasileiras junto aos Estados Unidos por meio da Aliança para o Progresso (1961-1969)¹⁴ que apoiou e financiou programas habitacionais. Tanto que, em 1962, foi instituído o Conselho Federal de Habitação por meio do Decreto nº 1.281, de 25 de junho (FRIDMAN, 2014). E, em 10 de setembro, do mesmo ano, foi decretada a Lei Federal nº 4.132 que definia os casos de desapropriação por interesse social e dispunha sobre sua aplicação (BRASIL, 2019). Nessa perspectiva, conforme Fridman (2014, p. 117, grifos do autor);

A norma considerava de interesse social os bens improdutivos ou explorados sem relação com as necessidades de moradia, trabalho e consumo ‘dos centros de população’ (leia-se cidades); o estabelecimento de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola; a manutenção de posseiros em terrenos urbanos cujas residências formassem núcleos com mais de 10 famílias; a construção de casas populares; as terras e águas ‘susceptíveis de valorização extraordinária’ depois de obras públicas; e locais para atividades turísticas e a preservação do solo, de mananciais e reservas florestais.

Apesar dessa norma, do fortalecimento institucional, tabelamento de alugueis e do movimento de parte das classes populares e médias dos grandes núcleos urbanos em torno da pauta pró Reforma Urbana, os grupos descontentes provocaram repercussões alegando que as medidas do governo nacional estavam semelhantes às tomadas em Cuba (FRIDMAN, 2014). Esses elementos somados a conjuntura econômica e política levaram ao processo que, em 1964, culminou com o golpe civil-militar.

1.2.3 Período ditatorial (1964-1985)

Sob a conjuntura militar o modelo de política centralizadora se sobrepôs. Com isso, a questão do planejamento, crescimento imobiliário e dos sistemas de engenharia ganharam destaque na articulação das capacidades institucionais nos três níveis de ação. Nessa direção, em 1964, na gestão do governo Castelo Branco, foram criados: o Banco

¹⁴ “[...] executada pela U.S. Agency for International Development (Usaid, agência criada pelos Estados Unidos para deter o avanço do comunismo no continente após a Revolução Cubana) [...] baseados na concepção de que oferecer moradia própria para a população pobre reduziria o risco de revoltas e de expansão do comunismo, foram implantados conjuntos habitacionais na franja periurbana de algumas capitais estaduais, iniciativa que se articulava com os interesses das construtoras no país” (BONDUKI, 2014, p. 57).

Nacional da Habitação (BNH); o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU¹⁵); o Sistema Financeiro da Habitação (SFH); o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE); e, também, formulado o Plano Nacional de Habitação (PNH). Para dar viabilidade ao planejamento da política habitacional o governo implementou pacotes de reformas institucionais e de ajuste econômico. Entretanto, para sustentar a política em tela era necessário que o SFH tivesse recursos para dar viabilidade ao PNH, o que não ocorreu de forma abrangente.

Destarte, o SERFHAU¹⁶ herdou a estrutura da Fundação Casa Popular¹⁷ e responderia pela formulação da política habitacional e urbana em nível federal para atuar “na perspectiva de apoiar o planejamento urbano e a ordenação territorial das cidades, inclusive financiando a execução de planos diretores” (BONDUKI, 2014, p. 69). Nessa direção, com a Lei Federal nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, foram instituídos o BNH e o PNH. Ao primeiro, de maneira geral, cabia à gestão e financiamento, visando à construção, aquisição ou reforma da casa própria para as pessoas com renda baixa, fortalecimento da economia por meio do setor da construção civil e de circulação de capitais voltados às obras de desenvolvimento urbano. Para Cymbalista e Moreira (2006), apesar de um fortalecimento burocrático necessário para a viabilidade da política habitacional e urbana pretendida, a transferência e favorecimento das operações foram para a iniciativa privada e para os extratos de renda média e alta.

No que refere ao SFH, fizeram parte do sistema: linhas de incentivo a construção civil e incentivo aos depósitos em caderneta de poupança com o SBPE, voluntária. Posteriormente, foi acrescida a gestão de parte dos recursos do Fundo de Garantia do Trabalhador (FGTS), compulsório. O último foi criado em 1966 (vigorou a partir de 1967) como contrapartida da eliminação de garantia à estabilidade decenal do trabalhador no emprego formal (até 1988) e, ainda, servia como fonte de recursos para o financiamento da dívida pública, bem como investimento na área habitacional. Santos, C. (1999) afirma que

¹⁵ Substituído pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) em 1979 que, segundo Bonduki (2014, p. 71) desenvolveram estudos sobre a possibilidade de criação de instrumentos urbanísticos mais avançados, como o imposto progressivo sobre os terrenos ociosos, o solo criado e o direito de preempção.

¹⁶ Em 1963, após as discussões promovidas no Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU), as recomendações foram encaminhadas ao governo, todavia, apenas as que não eram conflitantes com o conservadorismo do período militar foram incorporadas (BONDUKI, 2014).

¹⁷ Em 1964, a produção total da FCP foi de 18.132 unidades habitacionais (UH) enquanto que a dos IAPs foi de 123.995 UH, com exceção das financiadas para a classe média e alta (ALMEIDA, 2007). Ainda conforme a autora citada, 70% da produção (173 conjuntos) foram construídos em cidades de porte médio ou pequeno, sendo que na Região Centro-Oeste 1.860 UH (10 conjuntos) foram erguidos em Brasília.

o SFH foi formulado com a expectativa de ser autossustentável para atender a todas as faixas de renda, no entanto, essa proposição mais universalista não foi alcançada tendo em vista que o desempenho do sistema dependia da capacidade de arrecadação do FGTS e do SBPE, sendo que,

Qualquer sistema de financiamento de longo prazo, era essencialmente vulnerável a flutuações macroeconômicas que afetassem essas variáveis. Como aponta Lucena (1986, p.22 e 23), ‘No caso do FGTS, o volume de recursos arrecadados pelas instituições captadoras dependerá do nível de emprego e do salário médio da mão de obra, nas outras instituições [captadoras de poupança voluntária, integrantes do SBPE] dependerá da renda e da taxa de juros real pagas aos aplicadores [...] É interessante assinalar [...] [pois] que os recursos do FGTS e dos outros títulos variam na mesma direção do ciclo, sendo sua aplicação feita compulsoriamente no mercado de habitações’ (SANTOS, C., 1999, p. 13, grifos do autor).

Na segunda fase do BNH (1967-1971), o sistema começou a gerir os recursos do FGTS, sendo que poderia repassar parte às Companhias de Habitação (COHAB), Carteiras de Programas Habitacionais (CPH), Sociedades de Crédito Imobiliário (SCI), entre outras, a depender das pactuações e das possibilidades de financiamento, conforme os extratos de renda dos clientes. Para acessar os recursos, os objetivos iniciais dos proponentes deveriam estar voltados para a área de interesse social. Apesar dessa possibilidade, os grupos de interesse das COHAB (população com até cinco salários mínimos) e CPH (população com renda média-baixa) não foram atendidos à contento. Bonduki (2014) assinala que o carimbo BNH foi vinculado a questão da produção em massa de habitações padronizadas realizadas por empreiteiras que não consideravam os aspectos contextual, social, local e natural. Conforme Cymbalista e Moreira (2006, p. 35), “tal política, atuando como um mecanismo suplementar de concentração de renda contribuiu para aprofundar a segregação social e a exclusão social”. Logo,

Dado o conservadorismo do novo arranjo de poder, foram afastadas as propostas que pudessem ser relacionadas com a reforma urbana, de modo que a difusão da propriedade privada passou a ser um objetivo a ser seguido pelo BNH, que baseou seus programas no financiamento da casa própria. É desse período a famosa frase “A casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade”, atribuída a Sandra Cavalcanti, primeira presidenta do BNH, expressando a preocupação de fazer da política habitacional um instrumento de combate às ideias comunistas e progressistas, em tempos de Guerra Fria e de intensa polarização política e ideológica em todo o continente latino-americano (BONDUKI, 2014, p. 63, grifos do autor).

Com relação aos resultados das políticas adotadas pelo BNH, Bonduki (2014, p. 64) salienta que;

Assim, não foi por acaso que os resultados quantitativos obtidos pela política habitacional do regime militar foram tão expressivos: em 22 anos, o SFH financiou a produção de 4,3 milhões de unidades, das quais 2,4 milhões na área de habitação popular, com recursos do FGTS, e 1,9 milhão para a renda média, com recursos do SBPE. Além disso, foi notável o papel dos recursos do BNH no saneamento básico, com destaque para o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), elemento decisivo na extraordinária expansão da rede de água que ocorreu nas principais cidades brasileiras entre os anos 1970 e 1990. Os números são significativos, mas ficaram muito aquém das necessidades geradas pelo mais acelerado processo de urbanização ocorrido no mundo na segunda metade do século XX.

Desse modo, Bonduki (2014) afirma que as legislações podem ser necessárias, mas não são suficientes para alterar práticas políticas arraigadas. A partir de 1980 surgiram dois movimentos interdependentes: um relacionado aos mutuários que não conseguiam pagar as prestações das unidades financiadas por meio do BNH devido ao desemprego, inflação e arrocho salarial decorrentes da crise de 1970, que buscaram negociar as dívidas, questionando o valor e a qualidade dos imóveis junto à entidade financeira (BONDUKI, 2014). E, outro, relacionado à repercussão desse movimento, das críticas e do *déficit* em caixa interno para financiamento (crise da inadimplência).

As medidas de enfrentamento tomadas pelo ente financiador foram amenizar as prestações, criar bônus e fazer reajustes abaixo da inflação, “em consequência, rompeu-se o equilíbrio do sistema, já estremeado pelo forte desemprego, que assim perdeu a capacidade de investir significativamente em novos projetos” (BONDUKI, 2014, p. 72). Contraditoriamente, foi nesse momento que os movimentos de resistência se articularam. Soluções ideologicamente distintas podiam ser pontualmente observadas, contrapondo os modelos importados (norte-americanos), como: disponibilização de autoconstruções em massa direcionada aos que viviam em habitações informais e, programas alternativos (ou reformistas) para auxílio em construções (PROFILURB¹⁸, PRO-MORAR¹⁹ e João de Barro). Esse momento também foi fundamental para contextualizar a luta pela reforma urbana (1980).

¹⁸ Programa de Financiamento de Tramas Saneadas.

¹⁹ Programa de Erradicação da Habitação Subintegrada.

1.2.4 Redemocratização neoliberalista (1986-2004)

Em março de 1985, Tancredo Neves, propôs a criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDUMA). Esse ministério foi extinto em novembro de 1986 por José Sarney, (Bonduki, 2014). Ainda em 1986, o BNH foi extinto e a função de coordenação passou para a Caixa Econômica Federal (CEF), enquanto que a regulação passou para o Banco Central (BACEN). Conforme Bonduki (2014, p. 83), “a regulamentação do crédito habitacional e do SFH como um todo foi transferida para o Conselho Monetário Nacional, tornando-se, de modo definitivo, um instrumento de política monetária [...]”. Ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU) coube a administração das áreas de interesse social, enquanto o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), banco público e que tem aportes contínuos de recursos do Tesouro Nacional, ficou com os projetos de sistemas de engenharia urbanos²⁰, isto é, afirmando esse desenvolvimento (leia-se crescimento) setorial como investimento prioritário. Nesse contexto verificamos, também, a inexistência de um órgão ou estrutura que articulasse a política urbana de forma efetiva.

Destarte, em 1987 foi apresentada a emenda de iniciativa popular ao Congresso Nacional Constituinte que trazia questões relacionadas à Reforma Urbana, direito à habitação e à cidade, apesar de que ainda não havia uma agenda nacional coesa sobre essa articulação (MARICATO, 2005). De acordo com Bonduki (2014, p. 85) a emenda

abordou temas urbanos de uma forma ampla, incluindo instrumentos urbanísticos, política habitacional, política de transportes e mecanismos de participação popular[...] Entre as principais propostas destacavam-se: a subordinação da propriedade à função social; a separação do direito de construir do direito de propriedade, com a criação do solo criado; desapropriação de imóveis ociosos pelo valor histórico, com pagamento com títulos da dívida pública em vinte anos; tributação progressiva no tempo para terrenos ociosos e subutilizados, com parcelamento e edificação compulsórios e desapropriação por interesse social; usucapião especial urbano ou usucapião coletivo após três anos de ocupação em terrenos de até 300 m².

Dessa forma, com a Constituição Federal de 1988 (CF/88) os municípios assumiram competências para definir, conduzir e executar políticas públicas. Devido à composição e pressão realizada pelos integrantes do Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU) foram inseridos na CF/88 “os princípios da função social da propriedade e do

²⁰ Outros detalhamentos sobre a competência de cada órgão e instituição podem ser vistos em Santos, C. (1999, p. 19).

direito à habitação” (BONDUKI, 2014, p. 80). Trata-se de um avanço, mas é importante evidenciar que as discussões não conseguiram integralizar as proposições mais redistributivas. Logo, os artigos de nº 182 e 183 promulgados na CF/88 tiveram vários recortes.

Durante o governo Collor (1990-1992) a política habitacional foi desvinculada das questões de saneamento e desenvolvimento urbano (SANTOS, C., 1999). Com isso, houve a ineficácia das metas estabelecidas para a contratação das unidades do Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH) e a ingerência dos recursos habitacionais, que, a partir de 1991, comprometeram o orçamento para novas operações, cuja fonte principal era o FGTS (SANTOS, C., 1999). Ainda, para o autor,

[...] o quadro de crise das políticas públicas na área de habitação se agravou, e foi marcado por mudanças superficiais no SFH (como a facilitação da quitação dos imóveis e a mudança no mecanismo de correção das prestações) e por programas na área da habitação popular caracterizados pela má utilização dos recursos públicos. O principal programa, entre esses últimos, que, com a extinção do Ministério do Interior, passou para o controle do Ministério da Ação Social — o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH) —, previa a construção, em caráter emergencial, de aproximadamente 245mil unidades habitacionais em 180 dias, por meio da contratação de empreiteiras privadas (SANTOS, C., 1999, p. 20-21).

Conforme Santos, C. (1999), no governo de Itamar Franco (1992-1995), o quadro de desempenho setorial foi positivo, apesar de que não conseguiu alterar significativamente a estrutura do sistema habitacional e de ter continuado com a agenda de privatizações. Santos, C. (1999, p. 23) expõe que

Durante o período em questão, os programas na área de habitação popular, agora sob o controle do Ministério do Bem-Estar Social, foram redesenhados e passaram a exigir a participação de conselhos com participação comunitária dos governos locais e uma contrapartida financeira desses últimos aos investimentos da União. Tais mudanças aumentaram significativamente o controle social e a transparência da gestão dos programas em questão, e constituíram-se em ponto de inflexão importante na condução das políticas públicas na área de habitação popular. É interessante notar que os referidos programas, notadamente o Habitar-Brasil e o Morar-Município, ou foram mantidos na gestão posterior (como no caso do Habitar-Brasil, ainda que com modificações e aperfeiçoamentos), ou serviram de base para a formulação de programas semelhantes.

De acordo com Bonduki (2014), na década de 1990 o governo federal criou o Prór-moradia cuja fonte de financiamento estava atrelada ao SBPE e FGTS, além do Habitar Brasil, cuja fonte era o Orçamento Geral da União (OGU). No segundo governo,

estabeleceu a parceria para receber financiamento internacional, assim, torna-se Programa Habitar Brasil/ Banco Interamericano de Desenvolvimento (PHB/BID). Junto aos empréstimos do BID foram somados recursos do OGU e contrapartidas dos entes federativos envolvidos em intervenções direcionadas a assentamentos precários²¹, na época caracterizados como subnormais.

Diante da conjuntura e fortalecimento neoliberal as questões econômicas relacionadas ao aumento do Produto Interno Bruto (PIB) e as privatizações foram mais discutidas no cenário de intervenção política. No período do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002), houve a recuperação do FGTS que era uma das principais fontes de financiamento da política habitacional, seja de interesse social ou não (BONDUKI, 2014). Todavia, apesar das repercussões negativas no período FHC (já que não se propunha alternativas progressivas), houve a recuperação da capacidade de financiamento por meio do crédito imobiliário. Em contraposição a conjuntura política hegemônica foram realizadas propostas participativas de produção imobiliária residencial em estados e municípios e, movimentos relacionados à luta pela moradia encaminharam “um projeto de lei de iniciativa popular visando à criação de um fundo nacional de moradia para subsidiar a produção de habitação de interesse social (1991)” (BONDUKI, 2014, p. 81).

Em 1999 foi criado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) que incentivava a produção de Unidades Habitacionais (UH) novas e, depois em 2001, foi criado o Programa de Subsídio Habitacional (PSH). Nesse mesmo período, para o mercado imobiliário houve incentivos de venda de unidades usadas. Conforme Bonduki (2014, p. 104), “previda pela preocupação de evitar rombos como os ocorridos no passado, a Caixa passou a privilegiar a concessão de créditos em condições de maior garantia e de mais fácil acompanhamento, o que explica a preferência pelo financiamento do imóvel usado”. Essa opção política favoreceu a classe média com o incentivo de financiamento via cartas de crédito individuais e associativas em detrimento de outras modalidades com maior permeabilidade para a classe de renda baixa (BONDUKI, 2014).

Contudo, permaneceu a questão da restrição da concessão de crédito mediada pela CEF e a supressão do enfrentamento do problema habitacional direcionado a população com menor renda. Para esse grupo (pessoas com baixos rendimentos) foi liberado o

²¹ “Com público-alvo definido – as populações que vivem em condições precárias, em áreas de risco e sem acesso a serviços básicos de infraestrutura, com renda de até três salários mínimos [...]” (SILVA, 2013, p. 5).

financiamento para a compra de materiais de construção que “acabou por reproduzir o processo espoliador da autoconstrução periférica” (BONDUKI, 2014, p. 103), sem que o Estado se responsabilizasse pelo fornecimento adequado de estruturas básicas. Para Shimbo (2010, p. 66) foi um momento em que os princípios de mercado foram claramente inseridos na provisão²² de habitação, pois houve a “descentralização da alocação dos recursos federais e a introdução de uma política de crédito para o mutuário final”. Esse momento compôs parte da reestruturação dos capitais do complexo imobiliário e fomentou o processo de financeirização.

1.2.5 Reestruturação da financeirização de capitais (2000-2012)

Em 2001, finalmente foi instituída uma regulamentação específica. Por meio de Lei Federal de nº 10.257/2001, o Estatuto das Cidades (EC)²³, deu viabilidade legal aos dois artigos da Política Urbana inseridos na CF/88. Nesse ínterim de espera pela regulamentação federal, os municípios mais progressistas tiveram a barreira da burocratização legal; enquanto, opositores à ampliação do direito à moradia encontrava na ausência de ferramenta específica o respaldo legal em nível federal que justificava o não agir. Para Bonduki (2014, p. 87),

O Estatuto da Cidade regulamentou a utilização, pelos municípios, de instrumentos urbanísticos mais eficazes para regular o uso do solo urbano, como o imposto progressivo no tempo, para combater a especulação imobiliária com imóveis vazios ou subutilizados, a outorga onerosa do direito de construir, para cobrar contrapartida para o uso mais intenso do solo, o usucapião em terrenos privados e a concessão especial de uso para fins de moradia, para facilitar a regularização fundiária, e as zonas especiais de interesse social (ZEIS) para apoiar uma política fundiária voltada para a viabilização da produção de habitação social.

Nesse sentido, é reconhecido pelo instrumento legal a desigualdade de acesso ao solo e a moradia, bem como, o direito à propriedade individual é relativizado por meio da garantia legal de acesso a todos os habitantes da cidade (RODRIGUES, 2004). A referida autora afirma que a inovação do instrumento consiste no reconhecimento da cidade real e

²² Para Shimbo (2010, p. 46) a dimensão da “provisão está relacionada ao arcabouço institucional dos agentes que possibilitam a produção da habitação”. Pode estar ligada à esfera pública ou privada, mas mantém como pilar o discurso da eficiência.

²³ Conforme Bonduki (2014) os principais agentes pressionadores para essa conquista foram o FNUR ao longo de 1990, integrantes de movimentos sociais e promotores imobiliários, por exemplo.

na busca pela legitimação e legalização de áreas ocupadas para fins de moradia, considerando parte de um espaço territorial.

No governo Lula (2003-2011), seguindo um fortalecimento burocrático, institucional e político voltado à promoção da política habitacional, foi criado, em janeiro de 2003, o Ministério das Cidades²⁴ (MCidades). Esse ministério foi responsável pela política urbana e elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Conforme Maricato (2006, p. 213) a estrutura do MCidades foi baseada em três principais problemas: “moradia, saneamento ambiental (que agrega água, esgoto, drenagem, coleta e destinação de resíduos sólidos) e [...] mobilidade e trânsito”. E a base da PNDU passou a ter como referência o enfrentamento à apropriação desigual do espaço e do território com dois eixos de desenvolvimento: intraurbano e regional ou “relacionado à dinâmica de inserção do urbano nas várias escalas do território [...]” (MARICATO, 2005, p. 8). Nesse desdobramento, na PNH, o eixo sobre política fundiária seria estratégico e a base deveria ser viabilizada nos municípios (BRASIL, 2004). Conforme documento oficial;

É elemento básico dessa política a implementação de instrumentos como os Planos Diretores Municipais- que garantam a função social da propriedade urbana-, os de regularização fundiária- que ampliem o acesso da população de menor renda a terra urbanizada-, bem como a revisão da legislação urbanística e edilícia, tendo em vista a ampliação do mercado formal de provisão habitacional (BRASIL, 2004, p. 29).

Bonduki (2014) argumenta que o Plano Diretor (PD) é peça-chave que determina a responsabilidade do município e evidencia suas interlocuções políticas ao demonstrar quais grupos e de que forma serão favorecidos pela indução público e privada ao longo do espaço urbano. É um instrumento que tem capacidade de apresentar propostas de curto, médio e longo prazo para o desenvolvimento sócio-territorial, regular as ferramentas de direito à propriedade e as questões de cumprimento da função social propriedade, por exemplo. Nesse sentido,

[...] a depender do grau de abrangência do Plano Diretor, a forma como se daria o alinhamento da habitação com a questão fundiária poderia repercutir na inviabilização da terra para os programas de produção de novas moradias por meio de estratégias urbano-fundiárias, como preconizado pela PNH e pelo PlanHab (MOREIRA; RIBEIRO, 2016, p. 26).

²⁴ Em 1º de janeiro de 2019 o Ministério das Cidades e o Ministério da Integração Nacional perderam suas especificidades e foram transformados em Ministério do Desenvolvimento Regional (BRASIL, 2019).

De acordo com Moreira e Ribeiro (2016) a aplicação dos instrumentos da política fundiária urbana em nível municipal ficou condicionada ao Plano Diretor, ao Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), este último, entendido como componente de viabilização da PNH sobre o direito fundamental à moradia, bem como das legislações complementares. Ambos deveriam ter referência ao cumprimento da função social da propriedade estabelecida na CF/88. Inclusive o PLHIS local, denominado de Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS), foi elaborado nesse período, conforme discutiremos no próximo capítulo.

Bonduki (2014) ressalta que as medidas econômicas tomadas no governo anterior contribuíram para a viabilidade financeira das ações da política habitacional no período lulista a partir de 2005. Essa conjuntura favoreceu a instituição da Lei Federal nº 11.124/05 que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social²⁵ (FNHIS) junto ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) que estabelece regras de articulação das três esferas com base na PNHIS. E, em 2009, por meio da Lei Federal nº 11.997 foi instituído o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)²⁶.

Ao considerar que o SNHIS está articulado ao FNHIS, gerido por um conselho específico, as determinações para acesso aos recursos em nível estadual e municipal estavam condicionadas aos seguintes itens: constituição de um fundo com dotação orçamentária própria podendo receber recursos do FNHIS; criação de conselho que garanta a participação de representantes de entidades públicas e privadas, sendo ¼ (um quarto) das vagas aos representantes dos movimentos populares; apresentar o Plano Habitacional de Interesse Social; firmar termo de adesão ao SNHIS; elaborar os relatórios de gestão e observação dos parâmetros e diretrizes que tratam das ações vinculadas (art.11) e representações dos “benefícios concedidos” (art.23) (BRASIL, 2005, s.p.).

O governo federal propôs o fortalecimento das capacidades institucionais municipais, pois ao mesmo tempo em que poderia haver a produção de dados sobre a realidade local, o enfrentamento seria melhor articulado. Tendo em vista que, o PLHIS poderia ter como referência os conteúdos estratégicos trabalhados nos Planos Estaduais como: o dimensionamento fundiário necessário para o zoneamento e produção de

²⁵ “[...] para terem acesso aos recursos do FNHIS, os estados e municípios precisariam criar uma estrutura institucional específica, incluindo fundo, conselho e planos municipais ou estaduais de habitação” (BONDUKI, 2014, p. 104).

²⁶ O conteúdo da proposta do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo (SindusCon-SP) que foi apresentada diretamente para o ministro da Fazenda em 2007 pode ser visto junto à análise crítica no trabalho de Shimbo (2010, p. 340).

Habitação de Interesse Social (HIS); diretrizes, formas de ação, metas e demais instrumentos para a regularização fundiária em assentamentos precários; e, o alinhamento com a PNH e à função social da propriedade (MOREIRA; RIBEIRO, 2016). Ou seja, poderia priorizar a questão do uso ao solo urbano voltado para a produção da moradia com vista a diminuição das desigualdades sócio-espaciais urbanas.

Bonduki (2014) e, Moreira e Ribeiro (2016) destacam que apesar da construção do PlanHab (Plano Nacional de Habitação) ter visado um protagonismo municipal com ações articuladas e ter tido quatro eixos estratégicos (financiamento e subsídio; arranjos institucionais; cadeia produtiva da construção civil; e política urbana, fundiária e ambiental) a conjuntura econômica entre 2007²⁷ e 2009 redirecionou as ações políticas e tecnoburocráticas em favor do capital privado. Bonduki (2014, p. 112, grifo do autor) ressalta que

A nova conjuntura gerou forte interesse dos investidores no mercado habitacional brasileiro, que por mais de vinte anos tinha ficado aquém da sua potencialidade. Em consequência, verificou-se um forte aporte de capital externo no setor, que se substanciou pela abertura do capital de 24 empresas do setor imobiliário. Para atender a demanda por novos empreendimentos que esse processo gerou, ocorreu, nos anos seguintes, uma avassaladora procura por terrenos e glebas aptos para habitação, em um processo especulativo que chegou a ser considerado, entre 2007 e 2008, um *boom* imobiliário. Essa demanda criou uma disputa por terra, com efeitos nefastos para a produção de habitação de interesse social.

Maricato (2005) afirma que as questões de acesso a terra e a fontes de financiamento (pautadas em discussões desde o movimento de Reforma Urbana) eram imprescindíveis. No entanto, estudos acadêmicos alertaram que a injeção de recursos em uma sociedade com características patrimonialistas como a nossa seria ariscado, pois poderia inflar o preço da terra, dificultar o acesso à moradia e aumentar o processo de apropriação desigual do espaço. Para Bonduki (2014, p. 118 et seq.) além do acúmulo de terrenos e da indução política e programática habitacional (leia-se imobiliária) o setor privado ainda conseguiu incentivos governamentais, tanto com isenções quanto com subsídios. Tratam-se de medidas de financiamento facilitadas tanto para pessoas jurídicas quanto físicas, “[...] desoneração tributária para HIS, a redução de juros de 6% para 5%, o

²⁷ Em 2007 e 2008 aconteceu nos Estados Unidos a crise do *subprime*. O estouro pode em parte ser explicado pela facilitação de créditos de segunda linha que estavam sendo liberados desde 1998 cujo lastro poderia ser, por exemplo, a casa própria (ativo) do tomador do empréstimo. Junto a esse fator houve a utilização de instrumentos financeiros sofisticados, como as vendas de *Collateralized Debt Obligation* (CDO) que pode ser traduzido livremente como: Obrigação de Dívida Colateralizada. Sobre a questão do estouro da bolha imobiliária autores como Fix (2011); Bonduki (2014); Rolnik (2015), entre outros tratam do assunto.

barateamento do seguro e a criação do Fundo Garantidor [...]” que dá cobertura em caso de inadimplência dos mutuários.

É necessário destacar que essa conjuntura político-econômica também levou à promoção de operações urbanas destinadas a ampliar os sistemas de engenharia, paralelo à prioridade governamental de construção de novas unidades habitacionais (ROLNIK, 2015). Para a autora houve o fortalecimento das conexões entre os capitais financeiro e imobiliário, principalmente, pela aproximação desses com o Estado na indução das políticas públicas, de marcos regulatórios e pela progressiva apropriação (via legal, por meio da delegação do poder público) “do poder de planejar, definir projetos, executá-los e fazer a gestão de espaços e serviços” (ROLNIK, 2015, p. 354).

Por fim, esclarecemos que em nível local, elementos de repercussão nacional destacados ao longo desse tópico, tais como: o aumento das autoconstruções em loteamentos circundantes ao centro; produções privadas de vilas operárias; construções por meio Institutos de Aposentadoria e Pensões; determinação de regras de acesso a programas de incentivo a produção habitacional; o destaque que a construção da nova capital federal, Brasília, proporcionou a região Centro-Oeste e as reverberações do processo de urbanização progressista capturados pelo discurso de agentes imobiliários; a interferência do BNH nas determinações de projetos de infraestrutura e habitacionais; provisões de governo emergenciais, intempestivas e de caráter clientelista; bem como a adoção de perspectivas federais que buscavam um redesenho da política urbana nas cidades (Estatuto das Cidades) e demais instrumentos a fim de buscar na forma da lei uma diminuição do acesso desigual ao território foram inseridos nas pautas de discussão e atuação em Anápolis.

Portanto, na próxima seção e com base nesses elementos, a discussão dá continuidade as ações de governo relacionadas a criação de instrumentos viabilizadores da política habitacional e urbana recente atrelada a proposição de marcos legais situados ao final da década de 2000 a meados de 2014. Essa discussão ajuda a compreender o contexto em que o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi instituído em nível federal e contribui para entender a relação com a propriedade privada, capitais privados e as direções que poderiam ser seguidas a nível local.

1.3 A subordinação do direito à propriedade nas cidades e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)

As cidades são produtos histórico-sociais. É comum que haja a identificação da cidade com uma aparência caótica. Que haja um fetichismo²⁸ ou uma mistificação sobre a forma construída pelos seres humanos, não as identificando como um produto coletivo ou trabalho cristalizado. Carlos (1992), Rolnik (1995) e Maricato (2013) afirmam que a cidade é um fenômeno contraditório, é parte do processo de trabalho composto por uma divisão técnica e social. Para Carlos (1992) a cidade é materializada conforme as relações históricas, tecida e normatizada por ideologias expressas nas contradições do processo de produção e reprodução, que, nesse modo de sociabilidade ocidental, está predominantemente representado pelo modo de produção capitalista.

Por sua vez, Rodrigues (2004, p. 12) afirma que “a cidade é compreendida como produto coletivo e não apenas decorrente dos agentes tipicamente capitalistas”. Enquanto Carlos (1992) e Rolnik (1995) acrescentam que apesar de as cidades serem construções coletivas, nessa formação social e econômica específica, é possível afirmar que não são ordenadas por todos. Para Rolnik (1995, p. 31) “sem dúvida, é possível dizer que [...] o mercado domina a cidade. Esta configuração – cidade dominada pelo mercado – é própria das cidades capitalistas, que começaram a se formar na Europa Ocidental ao final da Idade Média”. Para a autora, as cidades contemporâneas são centros de produção e consumo, são espaços constantemente (re)construídos e invadidos pelas formas de mercado (e para a produção de mercado), organizando assim os espaços internos e circundantes.

A partir da questão da apropriação dos espaços, da determinação da propriedade privada e das trocas realizadas, os locais podem ser socialmente mais valorizados ou depreciados por refletir a transformação do território e da terra em mercadoria. Corrêa (1989), ressalta que o espaço urbano é desigual, complexo e dinâmico. E Carlos (1992) defende que se trata de um espaço da e para a mercadoria. Esse mesmo espaço urbano é finito, divisível, precificado e especulado. Dessa forma, a flexibilização que os agentes

²⁸ Podemos mencionar sobre a questão da fetichização da mercadoria. Pois, as relações de produção (sociais) tendem a ser ocultas pelo valor econômico contido nelas. A mercadoria cria uma aparência própria (ou com vida própria). Como se não tivesse sido cristalizado o trabalho humano. Há também o fetichismo que é apresentado quando a mercadoria toma uma forma própria e o trabalhador não a reconhece como fruto do trabalho de uma classe. É quando se atribui a mercadoria um valor real ou simbólico descontextualizado do modo de produção e essas relações de troca se sobrepõe/intercalam as demais relações sociais. Com base na interpretação de O Capital, em específico, capítulo 1 – A mercadoria (MARX, 1983).

privados podem possuir junto às induções estratégicas das políticas urbanas representam riscos à política habitacional e urbana na medida em que as repercussões são dispostas de maneira desigual na configuração das cidades e sobre a experiência de viver e habitar os espaços (SHIMBO, 2010). Conforme a autora:

De um lado, as empresas decidem o quê (em termos da concepção e da ‘forma visual’ dos empreendimentos), quanto (em número de unidades), como (processo de produção), onde (localização dos empreendimentos) e para quem (seus clientes, que passam a ser aqueles que se encaixam nos limites do financiamento habitacional) vão produzir (SHIMBO, 2010, p. 343, grifo da autora).

Nesse sentido, a autora alerta que a definição estratégica de (e para o) mercado, ratificada pelo agir ou não dos governos, pode não priorizar interesses sociais. Exemplo, de diálogo de agentes do segundo setor junto ao governo (executivo e legislativo) capaz de garantir interesses corporativistas está contido na Lei Federal nº 10.931/2004 que alterou o dispositivo de nº 8.009/1990. Esse último dispunha sobre a impenhorabilidade do bem de família.

Para Maricato (2006) a Lei Federal nº 10.931/2004 deu segurança aos envolvidos no processo de incorporação, promoção e financiamento. Isso significa que a implementação da alienação fiduciária traria mais segurança ao investidor, isto é, agentes do complexo imobiliário. Pois, caso a dívida imobiliária fosse levada à litígio não caberia por parte do devedor/mutuário/morador a alegação substancial de uso funcional e de garantia de direito básico à moradia, já que, a propriedade, tida como referência de garantia, seria transferida ao credor. Em outras palavras, retira do devedor a segurança jurídica de garantia de posse de único imóvel utilizado para a moradia, que, em situação de contrato permite ao agente financeiro a execução de dívida.

Conforme Bizzera (2016), na formação social capitalista a base de mediação intersocial é a mercadoria. Por isso, acredita-se que o direito a propriedade²⁹ é uma noção jurídica abstrata funcional ao modo de produção capitalista. Enquanto, a posse está relacionada ao uso efetivo de terreno e/ou imóvel. Por sua vez, a moradia, enquanto necessidade fundamental está ligada a reprodução da vida e relacionada ao uso, ao habitar, ao vivenciar, ou seja, ligada as experiências objetivas e subjetivas dos seres entre si e com seus lugares, e, não apenas relacionado a um objeto. Cabe destacar que “o lugar está para a

²⁹ Mastrodi e Zaccara (2016, p. 860) trazem o exemplo de que “em caso de desapropriação, o proprietário é indenizado, mas ao morador sem justo título nada é devido pela perda do direito à moradia”.

dimensão cultural-simbólica assim como o território está para a dimensão política” (SOUZA, 2016, p. 115), ou seja, chama a atenção de que as questões subjetivas e relacionais são fundamentais, e por isso o lugar não pode ser vinculado apenas à materialidade.

Dessa forma, apesar do direito à moradia estar vinculado à noção de direitos humanos fundamentais, foi inserido recentemente no ordenamento jurídico máximo via *caput* do art. 6º por meio da Emenda Constitucional nº 26/2000. Mastrodi e Zaccara (2016) afirmam que o direito à moradia e o direito ao planejamento urbano são direitos sociais, passíveis de execução via definição de políticas públicas. Desse modo, mesmo com uma divulgação do ordenamento a ação do Estado é fundamental, pois há uma expectativa de direito e não direito de fato (ou garantido). Entendemos então que as concessões estratégicas servem para controlar as forças reivindicativas, ou seja, “o Estado só existe como órgão de dominação de classe; como órgão que atua em meio ao conflito das classes que, entre si, não podem se conciliar” (BIZZERA, 2016, p. 34). Assim,

[...] a moradia não possui autonomia suficiente em relação ao direito à propriedade; isto é, não se consegue proteger a posse, pura e simplesmente, pelo fato de existir alguém com a expectativa de ser morador. Isso fica claro quando, para se proteger esse valor social à moradia, protege-se antes a garantia individual à propriedade com o título de propriedade imóvel. Nem mesmo o modelo de habitação federal vigente, o PMCMV, escapa dessa constatação: o PMCMV garante a moradia por meio da promoção da propriedade imobiliária (MASTRODI; ZACCARA, 2016, p. 863).

Ainda nessa direção, Mastrodi e Zaccara (2016, p. 860) afirmam que o PMCMV “[...] tem se mostrado muito mais uma reprodução institucionalizada de acesso à propriedade”. Com base nos dados da Fundação João Pinheiro (FJP) de 2012, verifica-se que o *déficit* habitacional urbano nacional relacionado aos núcleos com renda de até cinco salários mínimos era de 92,6%, enquanto os com renda de até três salários mínimos era 82,5%, ou seja, contido na Faixa 1 do PMCMV. Para os autores supracitados, o descompasso entre a quantidade de domicílios disponíveis (mais de 6 milhões), segundo a estimativa da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2012), somada a estimativa de *déficit* (5.430 milhões) e a opção pelo incentivo a construção de unidades novas por meio do PMCMV reforça a atuação do mercado imobiliário na indução das políticas públicas e na ocupação do espaço, subordinam o direito à moradia ao direito de propriedade e, mantêm a condição de segregação socioeconômica à medida que o acesso é regulado pela condição de pagamento pelo imóvel.

Shimbo (2010) aponta que os mecanismos jurídicos e regulatórios que foram facilitados pelos arranjos entre Estado e os capitais de produção, comercialização e financiamento habitacionais garantiram maior segurança e credibilidade ao mercado. Nessa perspectiva, a Secretaria Nacional de Habitação (SNH) definiu as regras, composições e direcionamentos de recursos da PNH ao evidenciar a diretriz de articulação dos três níveis de governo e entre os agentes públicos e privados. Esse sistema foi subdividido em outros dois: SNHIS³⁰, específico para concentração do *déficit* habitacional para núcleos com renda baixa, além do Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM) que opera via sistema FGTS-SBPE e ampliou a participação do setor privado no nicho popular com a disponibilização de acesso ao financiamento (MOREIRA; RIBEIRO, 2016; MARICATO, 2006; ROLNIK, 2015).

Foi esperado que diante da atuação público/privada houvesse a ampliação do acesso à moradia para as faixas com renda entre 5 e 10 salários mínimos e, para as que concentram o *déficit* habitacional (até 3 salários mínimos) (MARICATO, 2006). Logo, o atendimento da parcela que não conseguiria arcar sozinha com os custos³¹ da unidade habitacional faria parte do nicho vinculado a oneração com os subsídios públicos ou a fundo perdido. Apesar dessa expectativa mais distributiva com o fomento à produção da HIS, o mercado imobiliário conseguiu abarcar o segmento econômico (classe média em geral) e acessar tanto as fontes de financiamento da HIS, especialmente as do FGTS, quanto às do mercado de capitais, tornando-se atividades lucrativas para as empresas (SHIMBO, 2010).

A lucratividade relacionada com a facilitação, ampliação e flexibilização dos financiamentos habitacionais via SFH garantiu um duplo³² acúmulo aos capitais privados: por um lado, garantido pelo capital de giro para a produção (aquisição de terreno, incorporação, construção, lançamento, entre outros) viabilizado, em parte, pelo Estado devido a canalização de recursos públicos e semipúblicos (o que garante a situação de

³⁰ Conforme Rolnik (2015, p. 298) “o pleno funcionamento do SNHIS ficaria também condicionado à adesão de estados e municípios, que, para isso, deveriam constituir seus próprios fundos e conselhos e elaborar planos de habitação”.

³¹ Na época “92% está situado entre 0 e 5 salários mínimos e 84% entre 0 e 3 salários mínimos [...]” (MARICATO, 2006, p. 217).

³² De acordo com Shimbo (2010), a construção e incorporação de unidades habitacionais vinculadas ao limite do valor de financiamento do imóvel (conforme as faixas de financiamento) estão destinadas para pessoas com acesso ao crédito imobiliário subsidiado (totalmente ou não) pelos fundos públicos ou pela canalização de recursos privados (*cashback*, sinal facilitado, pagamento pela empresa de documentos para registro do imóvel em nome do devedor e etc.).

reprodução); e, por outro, pelo lucro líquido que fomenta a produção e retorna aos acionistas devido a primeira ação (SHIMBO, 2010). Ainda, para a autora;

A constituição desse mercado se viabiliza e se justifica a partir de diversos elementos, próprios das condições contemporâneas de reprodução do capital [...] o primeiro é de ordem estrutural. [...] o segundo elemento se refere ao papel do discurso, tanto dos empresários como do poder público, que legitima a atuação do setor privado no atendimento do déficit habitacional brasileiro. [...] o terceiro, [...] está relacionado às dimensões da operacionalização da política e da produção em si da habitação (SHIMBO, 2010, p. 343).

De acordo com Bonduki (2014), no primeiro governo Lula (2003-2007) foram fomentados acordos com movimentos sociais inseridos diretamente (ou não) na estrutura do Conselho Nacional das Cidades (CONCIDADES) que lutaram, por exemplo, pelo incentivo à autogestão com o financiamento por meio do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Por outro lado, o governo seguiu parte do que havia sido planejado desde o Projeto Moradia, se articulando ao setor privado da construção civil. Houve uma retomada de parte dos ideais da década de 1960 ao incentivar a habitação de mercado para a classe média e média baixa (MARICATO, 2006).

Ademais, no período lulista, agentes do mercado imobiliário-financeiro pressionaram o governo para que houvesse a liberação dos recursos do SBPE, “retidos no Banco Central, para investimento em habitação de mercado” (MARICATO, 2016, p. 217). Para Soares et al. (2013) além da manutenção do crédito direto ao (e pelo) mercado privado com os recursos do SBPE e de recursos do FGTS, outro fator foi a concessão de subsídio direto por meio do Orçamento Geral da União (OGU)³³. Ambos foram mecanismos que favoreceram os quadros de comercialização e produção. Conforme Rolnik e Nakano (2016, s.p):

A evolução do financiamento habitacional mostra, principalmente a partir de 2005, avanços na oferta de recursos para as famílias com rendas mais baixas do que aquelas historicamente atendidas por esses tipos de financiamento. De fato, se examinarmos o balanço dos empréstimos com recursos do FGTS em 2007, um excelente ano para o setor imobiliário e da construção, dos 278 mil contratos realizados nesse período, 61% foram assinados por famílias com renda mensal entre 0 e 3 salários mínimos. Entretanto, metade dos financiamentos obtidos por essas famílias de baixa renda foram para a compra de materiais de construção, ou seja, para autoconstrução, feita por eles próprios em loteamentos precários e

³³ “O Orçamento Geral da União (OGU) é formado pelos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das empresas estatais federais. Existem passos que devem ser seguidos para elaboração e controle do Orçamento que estão definidos na Constituição Federal de 1988, na Lei nº 4.320/64, no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A Constituição atribuiu ao Poder Executivo a responsabilidade pelo Sistema de Planejamento e Orçamento e a iniciativa dos seguintes projetos de lei: Plano Plurianual (PPA) ; Diretrizes Orçamentárias (LDO); Orçamento Anual (LOA)” (BRASIL, 2015, s. p.).

favelas. Esse montante foi concedido sem qualquer articulação com serviços de assistência técnica que pudessem garantir moradias seguras e de qualidade e tampouco esteve vinculado a projetos de urbanização. No mesmo ano, o total de contratos de financiamento imobiliário – incluindo o FGTS e o SBPE – foi de 500 mil unidades habitacionais. Graças ao aumento do crédito ocorrido desde 2005, verificou-se, em 2007 – pela primeira vez na nossa história -, diminuição do déficit habitacional, que de 7,9 milhões de unidades passou a 7,2 milhões [...].

Shimbo (2010) e Rolnik (2015) evidenciam que em período recente (desde 1997 com a alienação fiduciária e 2004 com a nova PNH) a habitação social de mercado³⁴ continuava incentivada. Conforme Bonduki (2014), somando-se as propostas do PAR, do PSH e do Projeto Moradia à nova política habitacional do primeiro governo Lula foi criado o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), “formado por um *mix* de recursos que inclui uma fonte retornável (FGTS) e outra não retornável, destinada ao subsídio” (BONDUKI, 2014, p. 104, grifo do autor).

Ao resultado da produção privada³⁵ de 2007, somou-se, no mesmo ano e no seguinte, a repercussão da crise hipotecária e financeira iniciada nos Estados Unidos. Para socorrer os capitais da cadeia produtiva e transformar a estratégia econômica o governo tentou por meio da Medida Provisória 443/2008 comprar ações das empresas de construção civil, porém, a medida foi rechaçada pelo setor (ROLNIK, 2015). A autora³⁶ afirma que a partir de então o *lobby* junto ao Ministério da Fazenda para implementação de ações de produção habitacional, em massa semelhante ao programa mexicano inspirado no modelo chileno, foi intensificado.

Ao final de 2008, a proposta de um pacote econômico é discutida e, em 2009, são realizados ajustes antes do lançamento do novo modelo operacional. A proposta desenhada em primeiro momento pelo Ministério da Fazenda com agentes do segundo setor corre para a Casa Civil e equipe técnica da Secretaria Nacional de Habitação subordinada ao

³⁴ Explicada como uma zona intermediária híbrida, entre a gradação extrema de um lado como produção pública e de outro como produção privada (SHIMBO, 2010).

³⁵ Para Bonduki (2014, p. 112, grifo do autor) “a nova conjuntura gerou forte interesse dos investidores no mercado habitacional brasileiro, que por mais de vinte anos tinha ficado aquém da sua potencialidade. Em consequência, verificou-se um forte aporte de capital externo no setor, que se substanciou pela abertura do capital de 24 empresas do setor imobiliário. Para atender a demanda por novos empreendimentos que esse processo gerou, ocorreu, nos anos seguintes, uma avassaladora procura por terrenos e glebas aptos para habitação, em um processo especulativo que chegou a ser considerado, entre 2007 e 2008, um *boom* imobiliário. Essa demanda criou uma disputa por terra, com efeitos nefastos para a produção de habitação de interesse social”.

³⁶ Cabe destacar, conforme dados divulgados na plataforma Lattes, que Raquel Rolnik foi Secretária Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades entre 2003 e 2007. E que Ermínia Terezinha Menon Maricato formulou a proposta de criação do Ministério das Cidades onde foi Ministra Adjunta (2003-2005).

MCidades que fizeram incrementos com conteúdos sociais básicos (BONDUKI, 2014). Ao ser maturado com a inclusão da modalidade para baixa renda foi nomeado como, Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que se tornaria a maior intervenção desde o período do BNH. Conforme o veículo de informação oficial,

Ao lançar o impetuoso programa “Minha Casa, Minha Vida”, o governo Lula desafia o problema do déficit habitacional brasileiro, na medida em que decide combatê-lo frontalmente. No enfrentamento da crise e das absurdas desigualdades sociais, a iniciativa busca a via do impulso ao desenvolvimento, com o incremento da atividade econômica da construção civil. Trata-se de um primeiro passo para dotar o País de um [grandioso arcabouço de obras voltadas para a resolução de graves dificuldades do seu povo - que inclui a conquista de cidades mais humanas, harmônicas e generosas na convivência entre seus habitantes. A determinação oficial consiste em lutar para atender um milhão de famílias de baixa renda, mediante a construção de moradias, envolvendo numa ampla parceria a União, estados, municípios, cooperativas e movimentos sociais, entre os protagonistas mais destacados. Trata-se de um projeto arrojado e inédito entre os governos que se sucederam no comando da República, ao longo da nossa História (BRASIL, 2009, s. p.).

O discurso governamental deixa patente a opção de incentivo público para a cadeia da construção civil em detrimento do fortalecimento de autoconstruções coletivas, por exemplo. Além de não discutir outras formas de redução das desigualdades (mesmo que se tratasse de uma discussão setorial) coloca sobre as obras para ampliação dos sistemas de engenharia a expectativa de uma suposta equidade a ser alcançada considerando que o acesso, disposição e uso poderiam ser desfrutados por todos. Ainda, no trecho final do recorte há omissão de parte da história da produção habitacional que foi realizada no país e sobre os diálogos entre mercado e Estado que a depender da conjuntura social fora mais forte ou não. Que aliás, é um dos aspectos relevantes na discussão que embasa a pesquisa em tela sobre o PMCMV na parte leste da cidade de Anápolis.

Conforme Soares et al. (2013, p. 121) o PMCMV tinha o objetivo de “incentivar a produção e a aquisição de novas unidades habitacionais, a requalificação de imóveis urbanos e a produção ou reforma de habitações rurais, fomentando a economia na geração de emprego e renda”. De acordo com o texto legal em 2010, o PMCMV teria

[...] por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais, requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até dez salários mínimos[...] (BRASIL, 2010, s.p.).

Inclusive, a descrição que consta no site oficial da CEF é de que o PMCMV

É uma iniciativa do Governo Federal que oferece condições atrativas para o financiamento de moradias nas áreas urbanas para famílias de baixa renda. Em parceria com estados, municípios, empresas e entidades sem fins lucrativos, o programa vem mudando a vida de milhares de famílias brasileiras. É oportunidade para quem precisa e mais desenvolvimento para o Brasil (CAIXA, 2018, s.p.).

O PMCMV deveria gerar meios de impulsão a produção de novas habitações e de compra por pessoas com renda de até 10 salários mínimos mensais que residissem em qualquer município brasileiro, desde que obviamente as condições de pactuação e de contratação pudessem ser negociadas. Porém, essa equidade implícita no texto político não foi priorizada. Ao contrário, foram desestimuladas e gradativamente as contratações do PMCMV assumiram maiores características de incentivo ao crédito imobiliário, inclusive, enquanto uma marca/propaganda/rótulo.

Antes de continuarmos a discussão sobre as mudanças de curso do programa é necessário afirmar que o PMCMV possui duas vertentes: o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Que no momento de implantação (2009) atendia a três faixas³⁷ de renda conforme a modalidade, exceto para as vinculadas a modalidade Entidades³⁸, que deveriam ter renda familiar mensal bruta de até R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais). Nessa modalidade (Entidades) poderiam acessar os recursos do FDS.

No PNHU, a Faixa 1 (objeto desse estudo), também estava voltada para o atendimento aos grupos familiares com rendimento bruto mensal de até R\$ 1.600,00³⁹ (mil e seiscentos reais). Nessa modalidade a fonte vinculante e financiadora são os recursos FAR, havendo subsídios entre 90 e 95% para a contratação de financiamento da casa própria. Sobre a atuação das empresas, Rolnik (2015) explica que dentro do PNHU está o MCMV-Sub 50, ou seja, para cidades com menos de 50 mil habitantes e MCMV-Empresas. Logo, esse último está diretamente vinculado a produção para a Faixa 1 sendo que

³⁷ Ver Instrução Normativa nº 25 do Ministério das Cidades, de 28 de setembro (Diário Oficial da União (DOU) de 29/9/2016).

³⁸ Conforme informações no site oficial da CEF no Programa Habitação Popular-Entidades as entidades da sociedade civil sem fins lucrativos, cooperativas ou associações apresentam a proposta ao agente financeiro e organizam todas as etapas do processo.

³⁹ Recentemente alterada para R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais) pela Portaria Interministerial nº 99/16 (BRASIL, 2016).

O MCMV- Empresas apresenta condições específicas para diferentes faixas de renda com valores distintos no que diz respeito aos subsídios, aos mecanismos financeiros e comerciais, bem como ao limite de valor das unidades. A primeira faixa (até 1,6 mil reais de renda familiar) oferece um produto quase totalmente subsidiado, construído por empresas privadas, mas distribuído pelos governos locais. Os beneficiários são definidos pelos governos locais com base em seus próprios cadastros de demanda. Os moradores são obrigados a pagar uma taxa mensal – que corresponde a 5% da renda familiar – para a Caixa[sic], responsável por comprar as unidades da empresa encarregada da construção. A diferença entre o custo da unidade e a quantia total paga pelos moradores é coberta por recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), um fundo público alimentado pelo orçamento federal (ROLNIK, 2015, p. 303-304).

Além da faixa de rendimento 1, existem as faixas 2 e a 3, nas quais a construção e comercialização das unidades é realizada quase sempre de forma direta pela empresa privada. Nesses casos “a Caixa [sic] financia a produção e fornece subsídios por meio das fontes do FGTS ou SBPE para quem quiser comprar as unidades, mas os riscos e responsabilidades são assumidos pela empresa” (ROLNIK, 2015, p. 304). No momento de disponibilização do PMCMV, na faixa 2 eram encaixados aqueles com rendimentos entre 1,6 mil e 3,1 mil reais que poderiam dispor do subsídio direto de até 23 mil reais, ou seja, representando

[...] cerca de 20% do limite de preço da unidade no momento da assinatura do contrato. Eles também são beneficiados por linhas de crédito com taxas de juros abaixo das condições de mercado e pela concessão de garantia por um fundo público (Fundo Garantidor da Habitação – FGHab). Os benefícios da terceira faixa (renda familiar mensal até 5 mil reais) são apenas crédito mais barato e a garantia do FGHab (ROLNIK, 2015, p. 304).

É evidenciado pela autora referenciada que as empresas têm o maior nível de flexibilidade, justamente pelo desenho do Programa. Ao observarmos os dados disponibilizados pela CEF temos as seguintes projeções em nível nacional (Tabela 01):

Tabela 01: Empreendimentos relacionados à faixa 1 por modalidades descritas pela CEF, nível nacional, 2009-2018

Estado	Total de unidades	Valor do empreendimento (R\$)	Modalidade PNHR	Modalidade FAR EMPRESAS	Modalidade FAR VINCULADAS	Modalidade FAR MUNICÍPIO	Modalidade e ENTIDADES
AC	6.467	310.351,178	52	21	5	0	0
AL	51.738	2.595.859,237	82	79	4	0	2
AM	26.647	1.295.938,111	87	24	0	0	9
AP	7.446	421.003,243	9	6	0	0	0

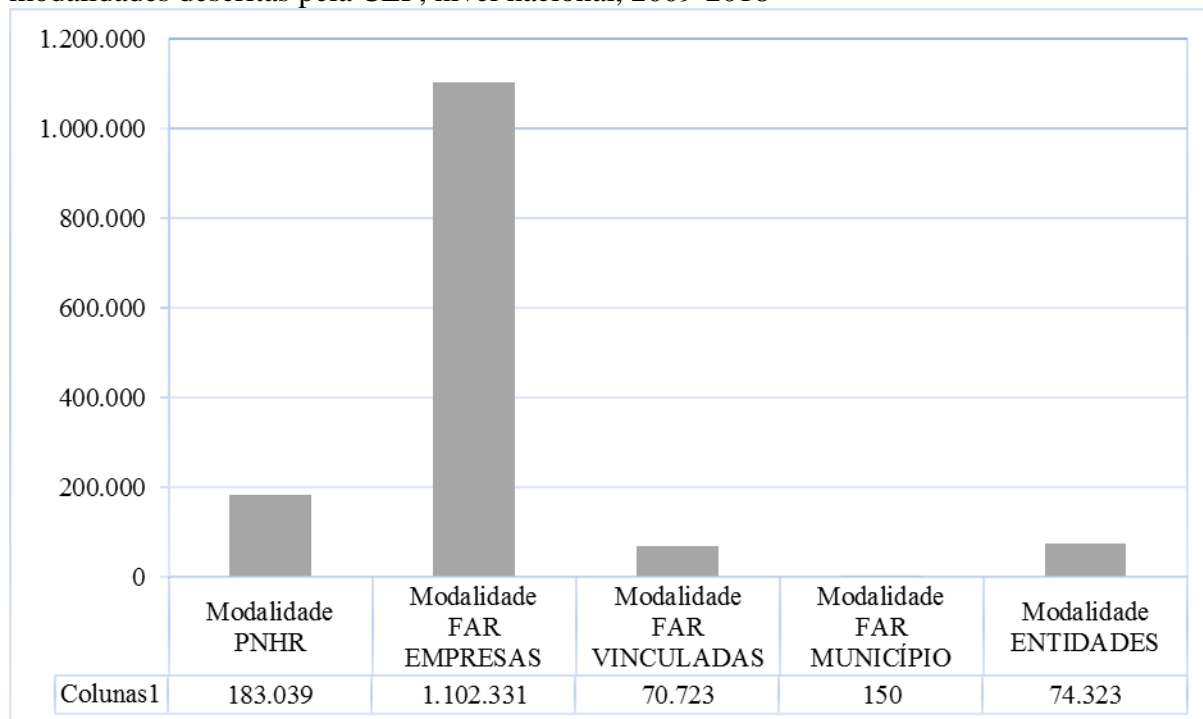
BA	167.074	8.763.078,521	269	352	19	0	13
CE	41.369	2.320.827,172	139	96	9	0	5
DF	7.714	541.416,000	5	7	0	0	0
ES	16.423	792.859,719	134	34	1	0	2
GO	46.310	2.138.680,295	310	88	4	0	75
MA	103.416	4.637.873,877	427	193	4	0	13
MG	115.489	5.797.475,509	680	347	5	1	36
MS	29.454	1.492.327,316	98	68	17	0	42
MT	34.749	1.725.355,808	28	97	5	2	1
PA	93.950	4.839.021,286	197	138	5	0	13
PB	16.686	836.179,480	73	40	2	0	5
PE	68.481	3.444.798,917	292	124	13	0	27
PI	41.470	1.803.685,345	180	66	1	0	8
PR	58.380	2.757.784,759	795	182	36	1	17
RJ	93.755	6.199.609,232	7	259	14	0	6
RN	23.467	1.063.710,109	111	57	3	0	1
RO	17.926	817.214,067	249	32	1	0	3
RR	7.619	388.006,454	13	13	1	0	2
RS	77.124	3.428.005,041	2.137	160	35	0	105
SC	32.450	1.304.123,775	1.113	88	15	0	23
SE	25.242	1.022.296,475	372	23	0	0	19
SP	204.391	12.769.373,015	197	515	68	0	82
Estado	Total de unidades	Valor do empreendimento (R\$)	Modalidade PNHR	Modalidade FAR EMPRESAS	Modalidade FAR VINCULADAS	Modalidade FAR MUNICÍPIO	Modalidade e ENTIDADES
TO	15.069	822.777,307	15	36	5	0	9
TOTAL	1.430.306	74.329.631,248	8071	3145	272	4	518

Fonte: Caixa Econômica Federal (2019). Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/site/paginas/downloads.aspx>. Acesso em: 10 fev. 2019.
Organização dos dados: autora

Na Tabela 01 estão os dados divulgados pela CEF e evidenciam que os contratos referentes à modalidade PNHR foram mais significativos e chegaram a oito mil e setenta e um. No universo informado esse montante representa 67,20%. Por sua vez, a concentração na modalidade Empresas foi de três mil cento e quarenta e cinco contratos, representando 26,19% do total. E, na modalidade Entidades foram quinhentos e dezoito contratos firmados, o que representa 4,31%. Já a modalidade FAR Município representou 0,03% do total. E, a modalidade FAR Vinculadas correspondeu 2,26% dos contratos relacionados a Faixa 1 entre 2009-2018. Em uma primeira observação poderíamos acreditar que o PNHR teve o maior número de produções, porém, se observarmos a quantidade de unidades

construídas a partir de cada contrato firmado por modalidade temos a representação descrita na Ilustração 01.

Ilustração 01: Gráfico da quantidade de empreendimentos relacionados à faixa 1 por modalidades descritas pela CEF, nível nacional, 2009-2018



Fonte: Caixa Econômica Federal (2019). Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/site/paginas/downloads.aspx>. Acesso em: 10 fev.2019.
Organização dos dados: autora

Na Ilustração 01 a coluna que demonstra a atuação da modalidade FAR Empresas evidencia a disparidade do incentivo à produção privada e urbana com uma representação de 77,06%. Enquanto que a modalidade PNHR correspondeu a 12,79%; a modalidade Entidades: 5,20%; a modalidade FAR Vinculadas: 4,94% e; a modalidade FAR Município: 0,01% de unidades construídas.

Conforme Bonduki (2014), a inserção do direito à moradia na CF/88 por meio da emenda nº 26/00, criação do Ministério das Cidades⁴⁰ (MCidades - 2003), elaboração da PNH-2004, Plano Nacional de Habitação⁴¹ (PlanHab- 2008), implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2007, 2011, 2015), especialmente a setorialização de investimentos em urbanização de assentamentos precários (2007) junto ao PMCMV (2009)

⁴⁰ Conforme Bonduki (2014) apesar do avanço no fortalecimento da capacidade estatal com a criação do MCidades, até 2006, as propostas a serem implementadas estavam vinculadas a aprovação mediante a política do Ministério da Fazenda e do Banco Central. Essas amarras orçamentárias continuaram promovendo a indução do financiamento de base do FGTS para as pessoas com renda baixa.

⁴¹ Ver Bonduki (2014, p. 116-121).

tem fomentado a produção habitacional “tanto social como de mercado, muito mais que nas duas décadas anteriores” (BONDUKI, 2014, p. 107).

Houve a discussão de que a forma de habitar tem sido ideologicamente trabalhada com a identificação de uso efetivo mediante a propriedade de fato. Principalmente, a partir de 1930, momento em que a ideologia da casa própria é fomentada pelo aparato estatal junto ao mercado criando amarras aos trabalhadores ao modo de produção e evidenciando a concepção burguesa-filantrópica sobre a questão.

A relevância da questão da moradia como problema social é corolário da essência capitalista. Inclusive Engels (2015), ao evidenciar as condições de moradia da classe trabalhadora no meio urbano no final do século XIX afirmava que a escassez de moradia só passou a ser um problema de grande repercussão, demandando uma ação de Estado, quando ressoou sobre a pequena burguesia. Para Engels (2015, p. 29-30, grifo do autor), “o cerne da solução para a ‘questão da moradia’, apresentada tanto pela grande quanto pela pequena burguesia, é que o trabalhador tenha a propriedade de sua habitação”. Ainda para o autor supracitado, aponta que:

Como se resolve, então, a questão da moradia? Em nossa sociedade atual, exatamente do mesmo modo como se resolve qualquer outra questão social: mediante o gradativo equilíbrio econômico entre procura e oferta, uma solução que sempre gera de novo seu próprio problema, não sendo, portanto, solução nenhuma. [...] Uma coisa é certa, porém: já existem conjuntos habitacionais suficientes nas metrópoles para remediar de imediato, por meio de sua utilização racional toda a real “*escassez* de moradia”. Naturalmente, isso só poderá ser feito mediante a expropriação dos atuais possuidores, ou então mediante a acomodação, nessas casas, de trabalhadores sem teto ou trabalhadores aglomerados nas moradias atuais; [...] (ENGELS, 2015, p. 56, grifo do autor).

Quer dizer, a essência do socialismo burguês que deseja eliminar os males sociais, ao mesmo tempo, mantém seus fundamentos (ENGELS, 2015). A excepcionalidade de construções habitacionais para a classe trabalhadora será atrativa, caso haja condições suficientes para as transações comerciais de “venda da mercadoria de ‘posse fundiária’” e que a especulação possa ser realizada (ENGELS, 2015, p. 41, grifo do autor).

As habitações são produzidas conforme a necessidade do mercado. Pois, na perspectiva Marxiana e Engelianas, Estado e Mercado atuam de formas institucionais diferentes, mas possuem objetivos em comum tendo em vista sua complementariedade. Para Bizzera (2016, p. 80, grifo do autor):

O Estado, situado no campo da superestrutura, se origina nas determinações materiais da vida social, mas não pode ser identificado com a economia enquanto tal. O que se tem entre Estado e economia é uma interação dialética correspondente a cada período histórico. Ainda que ambos sejam constituintes dinamicamente interconectados de um mesmo complexo global, são ‘distintos’ entre si por sua natureza. Daí a possibilidade de o Estado se tornar autônomo – mesmo que apenas em termos relativos- em relação à economia.

O mercado, junto ao aparato estatal, fomentaram a expectativa de que o contratante de um financiamento de uma unidade habitacional seria um morador e proprietário desde o momento em que há a assinatura de contrato. Essas mesmas habitações são preenchidas por pessoas que ao não dispor de capital econômico suficiente para contratação convencional sequer podem escolher a localização ou o projeto de suas ocupações. A moradia, distorcida pelo mercado, é evidenciada enquanto um bem de consumo, fundo de especulação ou investimento.

Além disso, para Maricato (2016), é fato que o PMCMV contribuiu para a elevação do preço da terra ao repetir os padrões de inserção periféricos da década de 1960 e 1970 junto a promoção (in)direta dos níveis de segregação sócio-espacial. Assim sendo, esse aspecto “corroborava não apenas para que os subsídios públicos disponibilizados sejam transferidos à especulação imobiliária, mas para o agravamento da questão fundiária urbana” (MOREIRA; RIBEIRO, 2016, p. 26). Para Bonduki (2014, p. 119),

[...] o PMCMV abordou a questão de maneira incompleta, sem priorizar aspectos essenciais de uma política habitacional consistente, como a formulação de uma estratégia fundiária. Assim, ao elevar significativamente a demanda por terras aptas para a produção habitacional para o mercado, o programa gerou valorização do preço dos terrenos e glebas e especulação imobiliária, o que prejudicou, sobretudo, os empreendimentos na faixa social cujos tetos eram, insuficientes para pagar os abusivos valores fundiários gerados pelo processo especulativo deflagrado. Esse problema tende a gerar a transferência do subsídio para os proprietários de terra, desvirtuando, parcialmente, os propósitos do programa.

Por mais que a proposta de política habitacional tenha afirmado a necessidade de definição de reservas de áreas designadas para a habitação de interesse social e que, portanto, não entrariam, em primeiro momento na disputa da terra enquanto capital (MOREIRA; RIBEIRO, 2016). Conforme a avaliação de Moreira e Ribeiro (2016), o PMCMV não esteve ligado de fato a uma política fundiária sequer progressista, pois, houve a acumulação da base fundiária por empresas construtoras e incorporadoras que formaram bancos de terrenos para especulação privada. Acreditamos que a dimensão espacial é desigual e parte do processo pode ser explicada pela influência exercida pela

lógica privada sobre/e pelo próprio Estado. Pois, aos poucos os espaços (peri)urbanos vão sendo capturados pelos capitais privados e induzem as localizações das pessoas conforme a capacidade de consumo individual.

No próximo capítulo serão discutidas as relações entre a questão fundiária urbana e do PMCMV em nível local, considerando que as transformações socioespaciais estão imbricadas nas diversas escalas de atuação e lógica dos agentes, entre eles o Estado e capitais fundiários e imobiliários (LIMONAD, 1999). Na perspectiva de valorização de áreas e imóveis o movimento de ocupação do solo é acirrado alterando a distribuição de atividades produtivas, das classes sociais no território e das condições de reprodução social. Portanto, com base nesses elementos direcionamos o olhar para o nível municipal a fim de explorar as proposições relacionadas a Habitação de Interesse Social contida nos Planos Diretores de 2006 e 2016 e, Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS) de 2011, enquanto marcos legais relacionados ao período em discussão, pois ajudam a compreender o contexto em que o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi instituído em nível federal e implementado em nível local.

2 HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM ANÁPOLIS

Nesse capítulo é realizada uma breve discussão sobre o processo de formação socioespacial de Anápolis, articulada a elementos da escala nacional cujo foco de análise perpassa pela questão fundiária urbana, processo de crescimento urbano e a ação dos agentes na indução e ocupação dos espaços. Em seguida, discute-se sobre a questão do planejamento urbano em nível federal e municipal junto ao crescimento da forma urbana, direcionada aos eixos de expansão exteriores ao arco da BR-153 e relacionadas às ações do poder público com as disposições das habitações sociais de mercado.

2.1 Formação territorial e ocupação espacial em Anápolis

O processo de fragmentação territorial goiano, iniciado no século XVIII com o desmembramento da Capitania de São Paulo, perdurou até o século XX com a criação do Distrito Federal na década de 1950 e do estado do Tocantins⁴² em 1988 (LUZ, 2009). Entre os muitos elementos que envolveram o processo de transformação socioespacial e econômica desse território (tais como: o período extrativista, agricultura para subsistência, mineratório, pecuarista, ocupação intensiva com a modernização da produção agropecuária e ocupação induzida por meio de iniciativas privadas e planos governamentais nas áreas do Cerrado, entre outros) elencamos a questão fundiária para continuarmos a discussão sobre o processo de ocupação, urbanização e, em nível local, da produção das Habitações de Interesse Social.

Esse resgate histórico, apesar de breve, continua necessário e dialoga com as periodizações expostas no capítulo um. Pois, evidencia a atuação dos dois agentes postos à luz nesse estudo, Estado e mercado, bem como as repercussões das ações de governo emaranhadas na formação do território goiano relacionadas a três períodos que dialogam com as transformações socioespaciais em Anápolis interligadas ao processo de reprodução do capital. Uma vez que para Luz (2009, p. 178),

o primeiro [período] compreende o final do século XIX e as três primeiras décadas do século XX; o segundo inicia-se com a chegada da ferrovia em 1935 e

⁴² Para Barbosa; Teixeira Neto e Gomes (2004), em 1809, foi criada a Comarca do Sul e a Comarca do Norte para administrar o território goiano e esse ato marcou a cisão das duas regiões; apesar de que no momento a referência que se tinha era o eixo minerário entre Villa Boa – Meia-Ponte-Pillar. Ver Barbosa; Teixeira Neto e Gomes (2004, p. 59) a respeito dos fatores mais significativos do povoamento no território goiano-tocantinense.

encerra-se na década de 1960 com a construção de Brasília; o terceiro se desenvolve a partir da década de 1960 e alcança o século XXI.

Isto posto, em 1850, no território goiano havia o Registro Paroquial (ou Registro do Vigário), esse é considerado um dos primeiros instrumentos de cadastramento fundiário (FERREIRA; MENDES, 2009). Essa forma de registro não legitimava a garantia jurídica sobre a propriedade da terra, mas tornou-se uma maneira de formalizar a posse até 1860. Depois, em 1891, a responsabilidade sobre as terras devolutas não era mais do Estado e, baseada na Lei de Terras de 1850 (federal), foi decretada na escala local, na Capitania de Goiás, a Lei de Terras nº 28, de 19 de julho de 1893⁴³ (FERREIRA; MENDES, 2009). Na respectiva Lei havia a legitimação de compra à vista ou a prazo; que as terras devolutas pudessem ser vendidas em hasta pública (alienação forçada realizada pelo poder público e executada em leilão) ou de maneira privada; e, que as despesas com medição, divisão e demarcação dos lotes ficassem a cargo do comprador.

Com a Lei nº 28/1893 houve também a legalização das terras em situação de posse com base no Registro Paroquial (diferente da Lei Imperial). Porém, essa estratégia para arrecadação⁴⁴ não favoreceu pequenos produtores, moradores e agregados que, em geral, não tinham acesso as formas de legalização ou capital acumulado para a compra. Ferreira e Mendes (2009, p. 3) afirmam que essa política de terras “beneficiou os grandes proprietários que, em sua maioria, haviam obtido suas terras ilegalmente, contribuindo para a legitimação de um modelo concentracionista da propriedade fundiária”, assentado no modelo de produção de pecuária extensiva.

Ao dialogar com o nível local, o povoado que deu origem ao município de Anápolis tem sua história ligada à questão da localização estratégica e a influência da igreja em seu papel de validar a questão da propriedade da terra. Existem, de modo geral, duas narrativas sobre a formação do povoado: a primeira relacionada ao fato de que o local servia como apoio para comitivas que realizavam o transporte de mercadorias entre centros econômicos e os antigos núcleos de mineração e suas proximidades (BRITO, 2007; LUZ, 2009). No

⁴³ A Lei nº 134 de 23 de julho de 1897 divergia da Lei Federal nº 601, de 18 de setembro de 1850. “[...] ao apresentar a possibilidade de concessão gratuita de terras. O acesso às pequenas propriedades em Goiás não comprometia a mão-de-obra para as fazendas, como acontecia com os cafeicultores do sudoeste paulista em 1850. Assim, no território goiano a questão fundiária tornou-se um meio de aumentar as rendas públicas, através da venda e da exploração das terras ou pela cobrança de impostos” (FERREIRA; MENDES, 2009, p. 15).

⁴⁴ “Em Goiás, o Presidente da Província estava interessado na captação de recursos advindos da venda das terras devolutas, enquanto o Governo Imperial, representando os interesses dos cafeicultores do Rio de Janeiro, procurou impedir o acesso fácil do imigrante à propriedade” (FERREIRA; MENDES, 2009, p. 13).

contexto, conforme Rézio (2015), os cursos d'água e eixos de transporte são estruturas importantes, pois ambos desempenharam um papel importante no processo de urbanização de Goiás. O autor referenciado evidencia as articulações entre os elementos forma, paisagem, adensamento e sistemas de engenharia no processo de crescimento da mancha urbana da cidade de Anápolis durante os séculos XX e início do XXI, demonstra a evidência de que em 1907⁴⁵ o núcleo urbano estava situado próximo às estradas de chão e ao curso do Córrego das Antas e João Cesário.

A segunda narrativa, ampara-se na motivação religiosa, ligada “a decisão de Ana das Dores Almeida, dona de uma comitiva em passagem pelo local, de construir uma capela em retribuição a uma graça atribuída à Sant’Ana” (LUZ, 2009, p. 177). Para Ferreira e Mendes (2009, p. 14), além dos registros (falsos ou adulterados), outras estratégias utilizadas para o asseguramento de terras eram a utilização da força e/ou a doação de partes da área pretendida “para uma paróquia ou comarca na vizinhança”. Barbosa; Teixeira Neto e Gomes (2004) afirmam que era uma prática comum e politicamente estratégica. A doação de terrenos para a construção de capelas visava o fortalecimento político e o crescimento com a paulatina ocupação⁴⁶ nas áreas ao redor das capelas.

Por sinal, ao longo do século XX, as transformações no território goiano-tocantinense, ligadas a intervenção estatal e política de substituição de importações, influenciaram (com maior peso) a parte centro-sul do território que passou a se configurar como principal centro político e econômico naquele momento, inclusive, concentrando os principais núcleos urbanos da época (Cidade de Goiás, Catalão, Pirenópolis, entre outros). Devido à questão político-econômica e a alta fertilidade do solo (Mato Grosso Goiano⁴⁷) novos investimentos foram atraídos e a ligação com o Sudeste foi fortalecida, visando o atendimento do mercado consumidor daquela região, inclusive com a gradativa implantação da estrada de ferro.

Nessa dinâmica, a região de Anápolis, conforme Luz (2009), foi inserida no circuito da produção comercial com a expansão da cultura do café, integrada aos fluxos comerciais da Região Sudeste (região concentrada). Com isso, a transformação de áreas

⁴⁵ Segundo Rézio (2015) anteriormente foi denominado de Capela de Santana das Antas (1871) passou pelas seguintes elevações: Freguesia de Santana das Antas (1873), Vila Santana das Antas (1892) e a cidade/município de Anápolis (1907). Outra fonte de informação pode ser vista a partir do quadro cronológico disposto no trabalho de Luz (2009, p. 179).

⁴⁶ Os autores evidenciam que esses núcleos poderiam ser chamados inicialmente de ruas ou patrimônio.

⁴⁷ Barbosa; Teixeira Neto e Gomes (2004, p. 125).

agrícolas para atender a demanda pela produção do café⁴⁸ fomentou os fluxos comerciais e o crescimento demográfico. E, em um segundo momento, com o acúmulo de capitais dos comerciantes locais⁴⁹, novas articulações políticas foram realizadas para que os projetos de ligação ferroviária (planejados desde o período imperial) fossem executados e houvesse a implantação do terminal ferroviário na cidade. Essa demanda, cujo objeto era a locomotiva e que fez parte enquanto símbolo do discurso que enfatizava a modernidade e o progresso, chegou à Anápolis em 1935, quando o Estado respondia a necessidade de ampliação do modo de produção intervindo sobre os principais gargalos ao processo de desenvolvimento nacional.

Ou seja, Anápolis já estava inserida no mercado regional e nacional durante as primeiras décadas do século XX, porém, com a chegada da ferrovia adquiriu mais capacidade de movimentação e fluidez. As trocas comerciais entre Anápolis e os principais centros econômicos do país foram fortalecidas e a área de influência da cidade ultrapassou os limites do território goiano (ESTEVAM, 1998; LUZ, 2009). Além do que, com a chegada dos trilhos “a configuração urbana se desenvolveu ao longo do sítio original em malha ortogonal” (BRITO, 2007, p. 90), que, somadas às reestruturações espaciais realizadas com a remoção do cemitério, construção de galpões e aberturas de vias de circulação terrestre, a estrutura urbana foi expandida com o aumento de pontos comerciais e atacadistas, residenciais, construção de prédios e abertura de novos loteamentos.

Durante o Estado Novo (1937-1945) o discurso para o povoamento rumo ao interior do país e de uma criação mínima de sistemas de engenharia (ou infraestrutura) foi incentivado pelo governo varguista. Com as modernizações⁵⁰ sucessivas as estruturas técnicas e produtivas foram transformadas e, “[...] com a construção de Goiânia, na década de 1930, o centro goiano passou a representar a área mais desenvolvida economicamente e urbanizada, impactando o desenvolvimento agrícola de Goiás” (LUZ, 2009, p. 113). Nesse processo também é destacada a importância dos conflitos políticos-territoriais entre as elites coronelistas na dinâmica de produção do território goiano. Além disso, conforme

⁴⁸ Na década de 1920 com a crise econômica relacionada ao excedente de produção do café; a produção, beneficiamento, armazenamento e transporte do arroz são fortalecidos.

⁴⁹ Conforme Luz (2009, p. 181) “eles desempenhavam a função de fornecedores das mercadorias, ferramentas e dos créditos necessários ao plantio, ao mesmo tempo em que se encarregavam do beneficiamento, armazenagem, transporte e comercialização da produção agrícola”.

⁵⁰ Com base em Milton Santos (1998) Luz (2009, p. 116) afirma que o “[...] o uso da expressão modernização envolve a compreensão de que o espaço, em tese, e o território, por princípio, são transformados continuamente mediante a organização técnica e social do trabalho que se territorializa a partir da ação humana”.

Estevam (1998) e Chaul (2002), a capital do estado não foi transferida apenas para garantir uma maior centralidade administrativa; representou parte de um conflito político-territorial entre as elites goianas, também, uma proximidade com a dinâmica dos capitais concentrados e à sudeste do estado.

Com a gramática fomentada por Getúlio Vargas era fundamental que os obstáculos ao processo de industrialização⁵¹ e de fomento à proposta gerencialista fossem minimizados. Assim, durante a fase inicial do projeto nacional desenvolvimentista as migrações⁵² dirigidas e os incentivos aos deslocamentos da população por meio do projeto Marcha para o Oeste (1940-1950) estiveram, também, ligadas ao aumento do deslocamento de fatores de produção a fim de “[...] atender às novas demandas de um sistema produtivo em processo de modernização” (FREITAS; MELLO, 2014, p. 472). Nesse sentido, a Colônia Agrícola Nacional (CANG), em Ceres⁵³, proporcionou um fortalecimento dos capitais vinculados a beneficiadoras, cerealistas e comerciantes devido à comercialização realizada entre o eixo Ceres-Anápolis-Goiânia-Região Concentrada, assim como acirrou os conflitos decorrentes do processo de incorporação de terras.

Conforme afirma Santos, K. (2017), em Anápolis, entre 1944 e 1961, foram autorizados 29 (vinte e nove) loteamentos. Entre as décadas de 1940 e 1950 “a saída para a CANG⁵⁴ foi o eixo de crescimento mais acentuado, ocupado por populações de baixa renda” (SANTOS, K., 2017, p. 185). Para a autora, até 1950 a ocupação urbana em Anápolis está concentrada próxima ao córrego das Antas, mas a partir da conclusão da estrada em direção a CANG-Ceres a ocupação é direcionada para a bacia do córrego Cesários (SANTOS, K., 2017). Exemplo de ocupação rumo ao norte corresponde à Vila Jaiara, planejada⁵⁵ em 1943 em um território que pertencia a duas fazendas, Gomes e

⁵¹ Para Chaul (2002, p. 183, grifo do autor), é possível notar que “[...] a partir de 1930, há uma incorporação cada vez maior de Goiás ao mercado capitalista, ampliando sua fronteira agrícola, crescendo e mecanizando a agricultura, acelerando seus níveis de produção e exportação e dinamizando seu setor industrial e comercial. Esse desenvolvimento, processado na Primeira República, é apresentado ideologicamente, pelos artífices da Revolução de 30, como se fosse fruto único e exclusivo do movimento [progressista e de modernização]”.

⁵² “[...] os fluxos migratórios foram influenciados pela dinâmica econômica induzida pela presença do Estado em associação com os grandes grupos privados. Trata-se da construção de duas capitais, dos grandes projetos rodoviários, dos programas de colonização, da ampliação da fronteira agrícola, de políticas voltadas para doação de lotes em áreas urbanas, como ocorreu em Luziânia, e até mesmo de programas sociais assistencialistas com doação de cestas básicas, gás de cozinha, vale-leite, etc., com explícitos fins eleitorais” (ARRAIS, 2004, p. 80).

⁵³ Enquanto uma das oito colônias autorizadas pelo Decreto Federal nº 3.059 em 14 de fevereiro de 1941.

⁵⁴ Designação da sigla (inserção nossa): Colônia Agrícola Nacional de Goiás (CANG), em Ceres, Goiás.

⁵⁵ Planejada por Luiz Caiado de Godoy, “[...] que participou da escolha da área da CANG, tinha terras retiradas km do cento, mas na saída para a CANG, loteou essas terras e ainda fundou, com sócios, a primeira empresa de tecelagem de Goiás” (SANTOS, K., 2017, p. 187).

Reboleira. Com a chegada da Companhia Goiana de Fiação e Tecelagem de Algodão (Vicunha S.A), em 1946, o processo de ocupação nessa área se intensificou, inclusive com a criação da vila operária nos terrenos da empresa. Inicialmente o bairro apresentava características de área rural, não comportava redes de transportes ou setores comerciais e residenciais.

Conforme Ferreira, H. (1979), até 1947, foram construídas 300 (trezentas) casas à margem da estrada (no trecho em que estava disposta a Av. Tiradentes e Rodovia de ligação a CANG) por pessoas com renda baixa. Em uma estratégia para o aumento da valorização das terras já ocupadas à margem da rodovia o dono da gleba formalizou, junto ao poder público, a doação do terreno ocupado e de áreas para construção de uma igreja e uma escola (FERREIRA, H., 1979).

Por sua vez, ainda na década de 1940, o processo de compra, legalização e venda dos lotes ocorreu também na área de expansão da região central em direção leste. Naquele momento foi lançado o loteamento do bairro João-Dahy (atual Jundiá)⁵⁶ pela Sociedade Imobiliária Anapolina Ltda.. O bairro foi projetado com vias de circulação capazes de suportar um adensamento decorrente do processo de verticalização e foi vendido pelos agentes imobiliários com a imagem de moderno e promissor. Esse é um dos primeiros bairros em direção leste que ultrapassam a barreira natural do Rio das Antas (Santos K, 2017).

Ainda, entre as décadas de 1940 e 1950 havia uma relação de concorrência e complementariedade entre os principais centros urbanos com a parte centro-sul de Goiás. Devido à importância dos fluxos de circulação e o fortalecimento dos núcleos urbanos, Anápolis, se consolidou como centro comercial⁵⁷ enquanto Goiânia como centro administrativo estadual e de distribuição de importações (ESTEVAM, 1998).

Em direção à saída para Goiânia (sentido oeste), na década de 1950, o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes (IAPC) edificou em Anápolis 50 (cinquenta) casas próximas a Av. Pedro Ludovico. Ainda, na área oeste, em 1951, foi construída a Vila Fabril que surgiu em decorrência da instalação do matadouro municipal construído pela

⁵⁶ Em 1950 com a acomodação dos interesses da classe abastada que ali residia o discurso da localização nobre foi fortalecido e o nome do bairro foi alterado para Jundiá. O bairro com vias arteriais, coletoras, locais e articulado ao centro foi projetado para suportar a ocupação horizontal, no entanto, o processo de verticalização tomou fôlego a partir de 1990.

⁵⁷ “No âmbito de Goiás, a supremacia mercantil de Anápolis e Goiânia tornou-se incontestável: as duas cidades, depois da metade do século, englobaram as principais atividades financeiras no estado; tanto o mercado de crédito como o comércio de imóveis, valores mobiliários e movimento bancário regional estiveram concentrados nos dois centros” (ESTEVAM, 1998, p. 138).

Cia. Fabril e Industrial de Anápolis, (SANTOS, K., 2017). Conforme a autora citada, a área oeste onde está a Vila Fabril possui um relevo mais irregular e atualmente faz parte da Área de Preservação Ambiental (APA) do Ribeirão João Leite⁵⁸; logo, esses elementos podem explicar parte do fenômeno de crescimento urbano moderado naquela área.

Inclusive, durante o governo de Juscelino Kubitschek (JK), entre 1956 e 1961, a política desenvolvimentista para a aceleração da industrialização contribuiu com o processo de transformação socioeconômica federal e local. Visto que, para garantir o crescimento econômico, o governo JK recorreu aos mecanismos de financiamento internacionais, pôs em prática o Plano de Metas e de sistemas de engenharia (meios de transporte, comunicações e matriz energética) e ainda conseguiu a articulação necessária para edificação de Brasília (1956-1960) e transferência da Capital Federal⁵⁹ (ESTEVAM, 1998).

As obras que fortaleceram o projeto de integração nacional e regional, tais como a implantação das ferrovias⁶⁰ e construção de rodovias⁶¹ (como a Transbrasiliana), estimulavam as (i)migrações, também, foram incutidas como precursoras de um novo tempo (SANTOS, K., 2017). Logo, a proximidade com esses sistemas urbanos e de engenharia era mais valorizada. Assim, o discurso de modernização atrelado ao conjunto de elementos ligados à transferência da Capital foram capturados pelos agentes imobiliários locais, como discutiremos a diante.

Mesmo quando a opção do transporte rodoviário⁶² se tornou prioridade do governo federal e estadual, Anápolis, continuou exercendo influência como suporte logístico⁶³,

⁵⁸ Envolve os municípios de Ouro Verde de Goiás, Campo Limpo de Goiás, Anápolis, Nerópolis, Terezópolis de Goiás, Goianápolis e Goiânia. Possui área total de 72.128 hectares. Dentro da unidade está localizada a barragem do Ribeirão João Leite. Em 2004 captavam a água da barragem os seguintes: Terezópolis de Goiás (integral), Goianápolis (parcialmente), Campo Limpo de Goiás (integral), Anápolis (pequena parte). Decreto Nº 5.845, de 10 de outubro de 2003. Governo do Estado de Goiás.

⁵⁹ A transferência é discutida desde o Brasil Colônia, mas em 1891 é determinada na primeira Constituição da República brasileira. Ainda, além da construção da Capital e do Entorno de Brasília, “nesse mesmo período se inicia a migração para a fronteira agrícola no Sudoeste Goiano, quando municípios como Jataí, Mineiros e Rio Verde tiveram aumentada a sua população, recebendo pessoas dos estados do Sudoeste e Sul do Brasil” (ARRAIS, 2004, p. 75).

⁶⁰ Em 1935 chega a Anápolis a Estrada de Ferro Goiás (1935-1976). Essa era auxiliada pela Companhia Paulista de Estrada de Ferro (ligação até Barretos-SP) e pela Companhia Mogiana de Estrada de Ferro (ligação de Campinas-SP a Araguari-MG) (FERREIRA; MENDES, 2009).

⁶¹ Conforme Rézio (2015, p. 38) em Anápolis “o trecho da rodovia denominado BR-14, que posteriormente seria a Avenida Brasil, foi projetado e implantado em razão da ligação de Anápolis à Colônia Agrícola Nacional de Goiás (CANG), em Ceres”. Conforme Ferreira e Mendes (2009) as CANGs foram uma alternativa à reforma agrária.

⁶² Segundo o jornal ‘O ANÁPOLIS’, em 1948 houve o movimento grevista dos caminhoneiros na cidade. No dia 12 de junho é iniciada a greve contra o Código Tributário decretado pelo governo estadual. E no dia 20 de

financeiro e distribuidor para o interior goiano e para a estruturação das duas capitais (Goiânia e Brasília) devido a disposição das estradas e ferrovia. Nesse período, o transporte aéreo de nível nacional e internacional tinha base de escala em Anápolis e, houve a abertura das primeiras emissoras de rádio na cidade (LUZ, 2009). Conforme Cunha (2009), além do expressivo incremento populacional urbano, entre 1950-1970, houve o aumento de loteamentos e empreendimento situados na área exterior da BR-153.

Conforme Brito (2007, p. 92), no final de 1960 e início de 1970, houve “a implantação da Base Aérea [1969], ao norte do município; do Distrito Agroindustrial de Anápolis (DAIA) [1976], ao sul; e a construção do anel viário da BR-153 a leste, [que] intensificaram a pressão especulativa do parcelamento do solo”. Conforme Cunha (2009), o discurso do progresso materializado pelos sistemas de engenharia e grandes obras junto à ênfase do projeto de ocupação de Brasília foram apropriados naquele momento, e, em específico, pelos agentes fundiários e imobiliários locais, que incentivavam o parcelamento e valorização do solo urbano.

Em 1967 o SERFHAU estimulou a elaboração de Planos Diretores. E, em 1968, foi elaborado o primeiro Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) de Anápolis (BRITO, 2007). Mas, apesar da elaboração e aprovação do PDI de 1968 que definia a divisão territorial, a questão da regulação do parcelamento e da expansão urbana não foram limitadas⁶⁴. Ao contrário, a área urbana e de expansão foi aumentada em cinco vezes, ou seja, podendo abrigar 525 mil habitantes (BRITO, 2007).

No mesmo ano, por meio da Lei Municipal nº 100, de 25 de março de 1968 o município foi autorizado a assumir perante o BNH o convênio com a COHAB-GO⁶⁵ para construção de 323 casas na Vila Formosa. Santos, K. (2017) expõe que por intermédio da

junho após o movimento ter alcançado enorme repercussão foi findado. Entre as vitórias estava o direito de transportar pessoas nas carrocerias.

⁶³ No município cortam importantes faixas de circulação como as rodovias federais BR-153, BR-060 e BR-414. Ainda rodovias estaduais como a GO-222, GO-437 e GO-330. Também há o ramal da Ferrovia Norte-Sul que se conecta a Ferrovia Centro- Atlântica na Estação Aduaneira do Interior (Centro-Oeste), o Porto Seco do Centro-Oeste, o aeroporto civil e de cargas. Essas estruturas logísticas junto à localização da cidade permitem o estabelecimento da plataforma multimodal. Brito (2007, p. 41) assinala que “a gleba possui 726 hectares e se insere entre a BR-060/153, o aeroporto municipal e o [Distrito Agroindustrial de Anápolis] DAIA”.

⁶⁴ Conforme Luz (2009) e Souza (2016), todos os fatores expostos somados ao processo de incentivo a industrialização repercutiram sobre a expectativa de retorno dos capitais fundiários e imobiliários havendo a continuidade de expansão do tecido urbano (mesmo com a perda de uma grande área rural em decorrência de conflitos políticos entre os grupos Pina e Duarte).

⁶⁵ “A Agehab [Agência Goiana de Habitação] foi criada pela Lei Estadual nº 13.532, de 15 de outubro de 1.999, resultante da fusão da Companhia de Habitação de Goiás (Cohab) fundada em 1965, e da Companhia Habitacional do Estado de Goiás (Chego)”. Disponível em: www.agehab.go.gov.br/a-agencia/nossa-historia.html. Acesso em: 3 jun. 2018.

cooperativa e do BNH foram construídos também os seguintes conjuntos: Raul Balduino; Nações Unidas; Vila Verde; Village Jardim e Mirage.

A articulação entre a política de habitação nacional (mesmo incipiente) e a local é exemplificada pela reunião entre a equipe do BNH e a prefeitura de Anápolis, conforme relata o Jornal Correio do Planalto (Ilustração 02). O encontro objetivava discutir o financiamento de obras públicas, alargamento da Av. Brasil e edificação de um conjunto habitacional ao lado do ginásio de esportes (atual Ginásio Internacional Newton de Faria).

Ilustração 02: Recorte de jornal – Previsão de conjunto residencial em área central

BNH anuncia mais um Núcleo Habitacional

Continua sendo estudada pelo BNH a proposta feita pela prefeitura para o financiamento de várias obras de infraestrutura no município.

Visitando a cidade e conhecendo os projetos do prefeito, uma comissão especial do BNH aqui esteve na última semana.

O destaque para a visita ficou para as obras de alargamento e ampliação da Avenida Brasil, que já vêm sendo executadas pela prefeitura.

Além disso, os diretores do BNH anunciaram a possibilidade de criar financiar e construção de um novo conjunto residencial quase no centro da cidade. O conjunto seria construído na Baixada das Antas, ao lado da Avenida Brasil, nas proximidades do Palácio de Santana, na área ainda coberta por brejos e que estão sendo drenadas pelo DNOS e Prefeitura. O conjunto ficaria ao lado do Ginásio Municipal, que a prefeitura pretende construir naquela região, para abrigar cerca de 3.200 alunos.

VISITANTES

Em companhia do prefeito e vários de seus assessores, estiveram visitando a cidade, o Delegado do BNH, João Sgarbi, e seus assessores Oscar Alberto Ribeiro, Hélio Barbosa, Leopoldo Sant'Anna, e coordenador de projetos habitacionais Domingos Rodrigues Malheiros e ainda do Sr. José Santos Moura, Presidente do Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais - INOCCOP, com sede no Distrito Federal.

De Anápolis, além do prefeito Euripedes Junqueira, participaram a comissão, em sua visita à cidade, os assessores da administração municipal Teodoro Guerra, Clóvis Guerra, Nicolau Tahan e Pedro Brack.

A VIDA NÃO PARA. ABRA HOJE UMA CADERNETA DE POUPIANÇA NA CAIXA ECONOMICA ESTADUAL.

Não deixe seu futuro entregue a sua própria sorte. Faça você mesmo o que ninguém vai fazer por você. Preserve-o. Abra hoje uma Caderнета de Poupança na Caixa Econômica Estadual. Você sabe que a vida continua. Além disso, Caderнета de Poupança da Caixa Econômica Estadual rende juros e correção monetária.

Caderнета de Poupança caixa econômica estadual

Fonte: CORREIO DO PLANALTO. (Ano aproximado: 1964-1975). CEDOC⁶⁶/UEG⁶⁷.

Todavia, o referido conjunto habitacional divulgado não foi construído e, hoje (2019), consta na área um espaço utilizado como suporte para obras público/privadas. Por sinal, ao invés de enfrentar a questão habitacional junto à questão da propriedade privada o governo municipal decide (novamente) alterar o PD e aumentar o perímetro urbano. Brito

⁶⁶ Centro de documentação, localizado no Campus Anápolis de Ciências Socioeconômicas e Humanas (CCSEH).

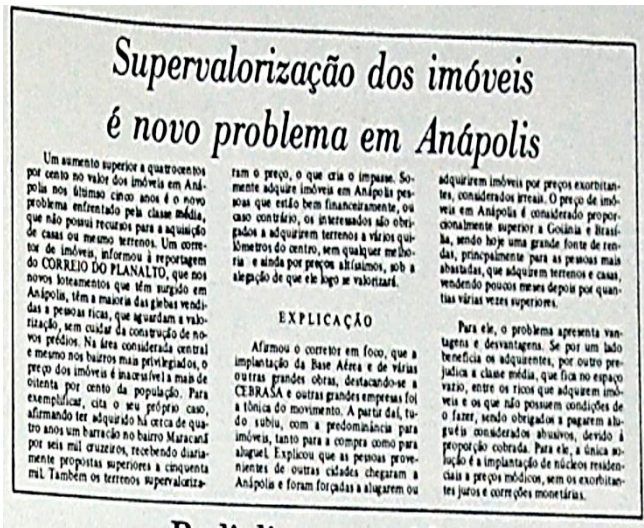
⁶⁷ Universidade Estadual de Goiás.

(2007) informa que “[...] as áreas destinadas ao parcelamento urbano atingiam 3,5 vezes o tamanho do perímetro urbano [...]” (BRITO, 2007, p. 93). Logo, a área urbana da cidade alterada pelo PD de 1979⁶⁸, seria capaz de absorver naquele momento novecentos e trinta mil habitantes.

A expansão da área urbana, o crescimento da cidade e a pressão sobre o mercado de terras ampliaram a disputa e a valorização da terra no perímetro urbano. Esses elementos incentivaram parcerias entre a esfera local e demais esferas de governo para intervir na questão da produção habitacional na cidade, (ver Ilustração 03).

⁶⁸ Em 2004, 2006 e 2016 há novas ampliações do perímetro urbano de Anápolis. E em nível federal, houve Planos Nacionais de Desenvolvimento e estruturas tecno-burocráticas podem ser vistos em Estevam (1998) e Luz (2009). Outros detalhes podem ser vistos nas obras de Bezerra e Cleps Júnior (2004); Luz (2009); Ferreira e Mendes (2009) sobre o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA) ou Programa de Cooperação Nipo-Brasileira de Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER/1975-1979;1981) e o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (POLOCENTRO/1975-1982) que fortaleceram o processo de capitalização no campo e das frentes especulativas tendo em vista que foram beneficiadas pelos incentivos à ocupação no Centro-Oeste.

Ilustração 03: Recorte de jornal – Descrição sobre a situação de especulação fundiária e imobiliária em Anápolis



Supervalorização dos imóveis é novo problema em Anápolis

Um aumento superior a quatrocentos por cento no valor dos imóveis em Anápolis nos últimos cinco anos é o novo problema enfrentado pela classe média, que não possui recursos para a aquisição de casas ou mesmo terrenos. Um corretor de imóveis, informou à reportagem do CORREIO DO PLANALTO, que nos novos loteamentos que têm surgido em Anápolis, têm a maioria das glebas vendidas a pessoas ricas, que aguardam a valorização, sem cuidar da construção de novos prédios. Na área considerada central e mesmo nos bairros mais privilegiados, o preço dos imóveis é inacessível a mais de oitenta por cento da população. Para exemplificar, cita o seu próprio caso, afirmando ter adquirido há cerca de quatro anos um barracão no bairro Maracanã por seis mil cruzeiros, recebendo diariamente propostas superiores a cinquenta mil. Também os terrenos supervalorizaram o preço, o que cria o impasse. Somente adquire imóveis em Anápolis pessoas que estão bem financeiramente, ou caso contrário, os interessados são obrigados a adquirir terrenos a vários quilômetros do centro, sem qualquer melhoria e ainda por preços altíssimos, sob a alegação de que ele logo se valorizará.

EXPLICAÇÃO

Afirmou o corretor em foco, que a implantação da Base Aérea e de várias outras grandes obras, destacando-se a CEBRASA e outras grandes empresas foi a tônica do movimento. A partir daí, tudo subiu, com a predominância para imóveis, tanto para a compra como para aluguel. Explicou que as pessoas provenientes de outras cidades chegaram a Anápolis e foram forçadas a alugar ou

“SUPERVALORIZAÇÃO DOS IMÓVEIS É O NOVO PROBLEMA EM ANÁPOLIS

Um aumento superior a quatrocentos por cento no valor dos imóveis em Anápolis nos últimos cinco anos é o novo problema enfrentado pela classe média, que não possui recursos para a aquisição de casas ou mesmo terrenos. Um corretor de imóveis informou à reportagem do CORREIO DO PLANALTO, que nos novos loteamentos que têm surgido em Anápolis, têm a maioria das glebas vendidas a pessoas ricas, que aguardam a valorização sem cuidar da construção de novos prédios. Na área considerada central e mesmo nos bairros mais privilegiados, o preço dos imóveis é inacessível a mais de oitenta por cento da população. Para exemplificar, cita o seu próprio caso, afirmando ter adquirido há cerca de quatro anos um barracão no bairro Maracanã por seis mil cruzeiros, recebendo diariamente propostas superiores a cinquenta mil. Também os terrenos supervalorizaram o preço, o que cria o impasse. Somente adquire imóveis em Anápolis pessoas que estão bem financeiramente, ou caso contrário, os interessados são obrigados a adquirir terrenos a vários quilômetros do centro, sem qualquer melhoria e ainda por preços altíssimos, sob a alegação de que ele logo se valorizará.

Para ele, o problema apresenta vantagens e desvantagens. Se por um lado beneficia os adquirentes, por outro prejudica a classe média, que fica no espaço vazio, entre os ricos que adquirem imóveis e os que não possuem condições de o fazer, sendo obrigados a pagarem aluguéis considerados abusivos, devido à proporção cobrada. Para ele, a única solução é a implantação de núcleos residenciais a preços módicos, sem os exorbitantes juros e correções monetárias.

mais de oitenta por cento da população. Para exemplificar, cita o seu próprio caso, afirmando ter adquirido há cerca de quatro anos um barracão no bairro Maracanã por seis mil cruzeiros, recebendo diariamente propostas superiores a cinquenta mil. Também os terrenos supervalorizaram o preço, o que cria o impasse. Somente adquire imóveis em Anápolis pessoas que estão bem financeiramente, ou caso contrário, os interessados são obrigados a adquirir terrenos a vários quilômetros do centro, sem qualquer melhoria e ainda por preços altíssimos, sob a alegação de que ele logo se valorizará.

EXPLICAÇÃO

Afirmou o corretor em foco, que a implantação da Base Aérea e de várias outras grandes obras, destacando-se a CEBRASA e outras grandes empresas foi a tônica do movimento, A partir daí tudo subiu, com a predominância para imóveis, tanto para a compra como para aluguel. Explicou que as pessoas provenientes de outras cidades chegaram a Anápolis e foram forçadas a alugar ou adquirir imóveis por preços exorbitantes, considerados irrealistas. O preço de imóveis em Anápolis é considerado proporcionalmente superior a Goiânia e Brasília, sendo hoje uma grande fonte de rendas, principalmente para as pessoas mais abastadas, que adquirem terrenos e casas, vendendo poucos meses depois por quantias várias vezes superiores.

Para ele, o problema apresenta vantagens e desvantagens. Se por um lado beneficia os adquirentes, por outro prejudica a classe média, que fica no espaço vazio, entre os ricos que adquirem imóveis e os que não possuem condições de o fazer, sendo obrigados a pagarem aluguéis considerados abusivos, devido à proporção cobrada. Para ele, a única solução é a implantação de núcleos residenciais a preços módicos, sem os exorbitantes juros e correções monetárias.”



300%

Esta é a taxa de valorização de imóveis em Anápolis. Um fato que justifica o novo valor de seu Imposto Predial e Territorial Urbano.

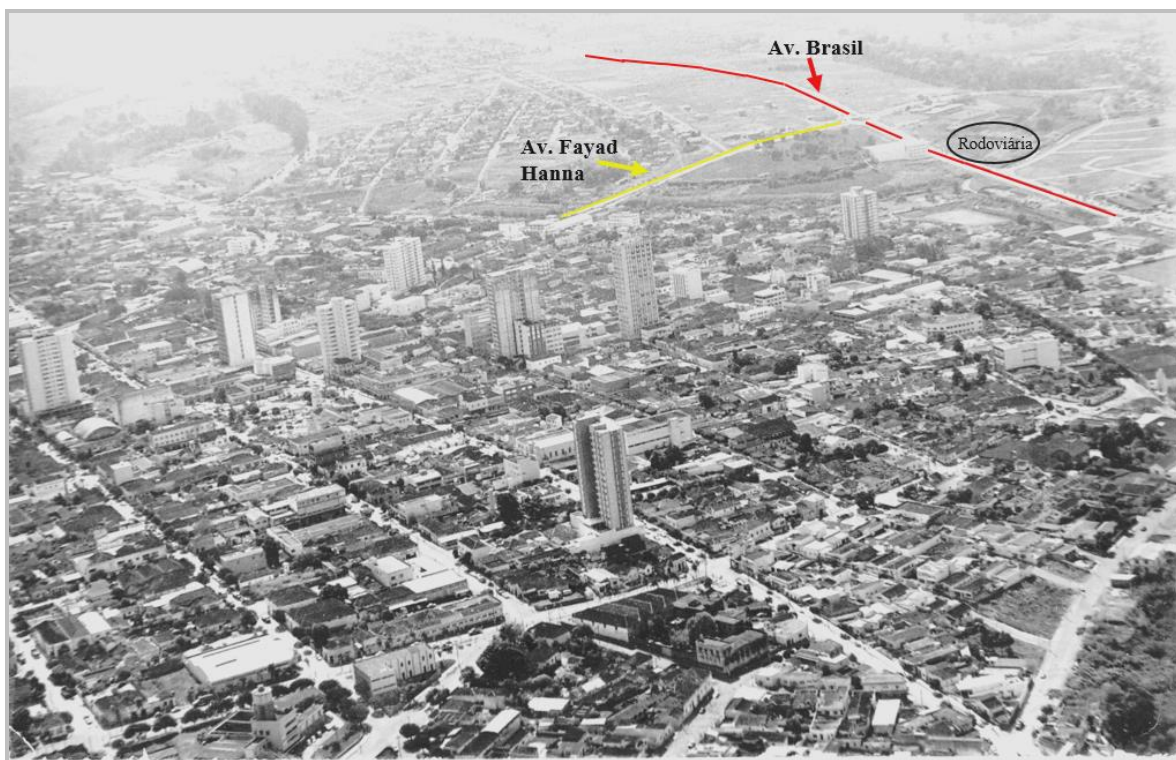
Diá 10 de Junho a Prefeitura de Anápolis vai encerrar o prazo para pagamento de 1/3, parcela do Imposto Predial e Territorial Urbano. Para calcular o valor deste imposto foi realizada toda a revelação dos imóveis do município. A valorização atingiu a faixa dos 300% desde o último cadastramento. Isto coloca Anápolis no mesmo nível do mercado imobiliário dos grandes centros do País.

Por isso é necessário que você sempre contribua. Pague o seu imposto nos guichês das agências do BEG ou da Caixa Estadual.

Prefeitura Municipal de Anápolis

Na notícia (Ilustração 03) fica em evidência a dificuldade da classe média em apropriar de parte do solo urbano local. Também recebeu destaque o processo de especulação do solo e imóveis urbanos apropriados pela classe abastada, bem como a questão dos altos valores praticados pelo mercado fundiário e imobiliário que dificultam a ocupação da classe trabalhadora no espaço com melhor infraestrutura, parte central (ver Ilustração 04), empurrando-os para as áreas periféricas.

Ilustração 04: Fotografia – Vista área da cidade de Anápolis (GO), 1970-1980



Fonte: IBGE (2018). Autores: não informado. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/> /Acervo dos trabalhos geográficos de campo. Acesso em: fev./2019.

Organização dos dados: autora.

Ainda na década de 1980, tendo em vista que a principal forma de acesso à terra urbana estava vinculada à mercantilização dos loteamentos e que nem todos conseguiam arcar com os custos para aquisição, houve a expansão das ocupações consideradas informais pelo Estado. Santos, K. (2017) afirma que nesse momento (1980) haviam sido listadas pela Associação dos Cientistas Sociais de Anápolis (ACSA) 38 (trinta e oito) ocupações que evidenciam o processo de apropriação desigual do espaço em um momento de constante valorização do solo urbano no município.

Nessa década (1980) os governos estaduais optaram pela ação clientelística e pontual no enfrentamento da questão habitacional. O programa conhecido como Mutirão⁶⁹, em Goiás, previa a construção em massa e com peças pré-fabricadas de unidades habitacionais, sendo que o público eram pessoas pobres em situação de ocupação em áreas de interesse para o Estado e mercado. Esse programa de remoção (travestido de interesse social) fomentado pelo governo teve enorme repercussão e foi adotado em Anápolis. Assim, em 1984, foi edificada a Vila Esperança. Naquele momento foram levantadas 349 (trezentas e quarenta e nove) casas com placas pré-moldadas de concreto em uma área doada pela Prefeitura, próxima a saída para Goiânia, via Av. Brasil Sul. Para Luz (2009, p. 250) “nas décadas de 1980 e 1990, os incentivos fiscais, aliados a própria descentralização da produção nacional, promoveram a diversificação da estrutura do DAIA [...]”. Nesse sentido, mesmo que em 1940 tenha sido aberto a Av. Pedro Ludovico, a instalação do DAIA⁷⁰, em 1976, é um dos elementos que explicam o processo de expansão urbana para a área sul e sudeste (CUNHA, 2009).

O ideal liberal que sempre esteve presente (em maior ou menor grau) provocou mudanças políticas e na década de 1990, com a agroindustrialização direcionada a exportação, o Estado teve um menor envolvimento na política agrícola e os capitais inseridos no território goiano investiram em estruturas de armazenagem e comercialização a fim de melhorar os resultados competitivos da produção agroindustrial na região Centro-Oeste (BEZERRA; CLEPS JÚNIOR, 2004). Conforme Estevam (1998), todo o processo de alteração de base técnica e econômica, junto ao aumento do uso do trabalho assalariado temporário contribuiu para que a estrutura de classe em Goiás ficasse ainda mais desigual devido à acumulação capitalista.

Nessa nova conjuntura, o poder público em Anápolis buscou limitar o parcelamento fora da área urbana expandida com os Planos Diretores de 1985 e 1992, porém, essas ações continuaram (BRITO, 2007), sendo que o principal agente de ocupação fora dos limites urbanos foi o mercado fundiário e imobiliário local. Esses agentes aproveitaram brechas como a Lei Municipal nº 2.080/1992, sobre conjuntos habitacionais de natureza social,

⁶⁹ A referência de maior projeção é a Vila Mutirão, em Goiânia. Em 1983 foram erguidas mil casas e em 1985 mais quinhentas. Maricato e Moraes (1986) realizam uma análise crítica sobre o “Mutirão” e explicam sobre as ocupações realizadas, o enfrentamento, a forma com que o Estado reprime os ocupantes, as ações promotoras de segregação socioespacial, entre outros.

⁷⁰ Na década de 1970, os três níveis de governo executivo e legislativo incentivaram o setor terciário, o desenvolvimento industrial e de sistemas de engenharia por meio de incentivos via fundo público com concessões e incentivos ao meio privado em detrimento da aplicação direta dos recursos (CUNHA, 2009). Com a instalação do DAIA, em 1976, a atividade industrial foi fomentada.

pois, nessa regulação houve a excepcionalidade discricionária da Câmara Municipal em “permitir o parcelamento do solo em áreas externas ao limite do perímetro urbano” desde que fossem classificadas como interesse social (BRITO, 2007, p. 152). Para a autora citada, as Leis Municipais

[...] possibilitaram a aprovação, em 1994, da primeira etapa do Conjunto Habitacional Filóstro Machado, com 1.034 habitações. A segunda etapa aconteceu em 1998 quando foram construídas mais 237 unidades em regime de mutirão. A localização deste conjunto na zona leste do município, na parte externa do semi-anel da BR-153, funcionou como indutor do crescimento desta área. Vale lembrar que esta região está fora da linha determinada pelo perímetro urbano e a aprovação do parcelamento do solo para fins urbanos neste local foi pautado na Lei nº 2.080 que dispõe sobre Conjunto Habitacional de Natureza Social. Esta lei prece em seu Art.2º a aprovação para este fim em áreas contínuas à área urbana parcelada, que será posteriormente transformada em área urbana. Possibilita, portanto, o parcelamento fora da linha definida pelo perímetro urbano (BRITO, 2007, p. 152).

Santos, K. (2017), afirma que o conjunto habitacional Filóstro Machado, voltado para a produção de interesse social, foi o primeiro a ser implantado na parte leste, exterior ao arco da BR-153 (área específica e objeto deste trabalho) e o primeiro de grande porte⁷¹. Ainda em 1994, em área lateral ao conjunto Filóstro Machado e doada pelo município, foram edificadas 341 (trezentas e quarenta e uma) casas por meio do programa estadual Morada Nova (BRITO, 2007). Tanto a área que compõe o conjunto Filóstro Machado, quanto do Residencial Morada Nova, estão relacionadas a habitações de interesse social.

Nesses casos os conjuntos estão localizados “[...] em área periférica, insere-se na produção espacial realizada de modo a viabilizar o processo de reprodução do capital, que, por sua vez reproduz as contradições sociais existentes na configuração do espaço, em toda a sua plenitude” (BRITO 2007, p. 141). Logo, para a autora, com a implantação e liberação de ocupação dos conjuntos (bairros) houveram alterações do perímetro urbano e o aumento de áreas de ocupação rarefeita ou mesmo não consolidadas, além de áreas vazias.

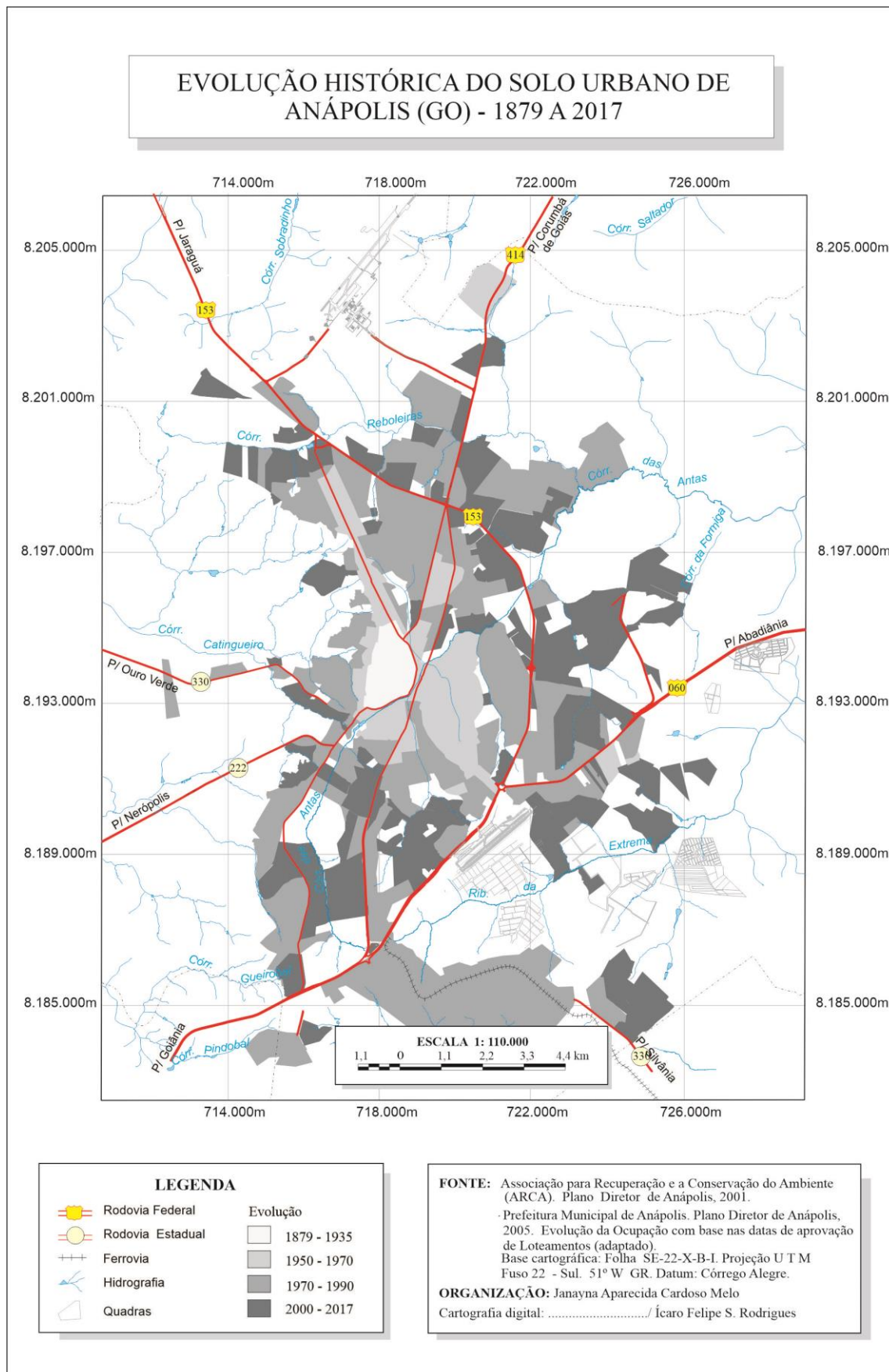
Inclusive, Brito (2007) salienta que em 1995, as Leis Municipais nº 2.336 e nº 2.337 transferiram a responsabilidade de validação da incorporação dos empreendimentos fora do perímetro urbano do poder Legislativo para o Executivo. Em seguida, a Lei Municipal nº 2.591/1998 permitiu a integração ou aprovação de parcelamentos ao longo de rodovias estaduais e federais. Todo o processo amplia a demanda por sistemas urbanos e

⁷¹ Com relação à Habitação Social de Mercado (ou Interesse Social) com mais de quinhentas unidades e produzidas por meio do PMCMV citamos: o Residencial Copacabana (1.125) e *Leblon* (825).

de engenharia capazes de suportar a densidade de habitantes. Além disso, exige que a política urbana local estabeleça elementos de suporte ao processo de urbanização em curso.

Com base na produção de Brito (2007), Cunha (2009) e dos arquivos cartográficos disponibilizados nos Planos Diretores do município compomos a representação cartográfica (Ilustração 05) que revela o processo de produção e ocupação do solo urbano em Anápolis.

Ilustração 05: Mapa – Evolução histórica do solo urbano de Anápolis (GO) – 1879 a 2017



Essa representação ratifica que o processo de ocupação do solo, exterior ao arco da BR-153, aumentou a partir da década de 1970. Justamente em um período que representa mudanças de conjuntura sócio-econômica e com políticas direcionadas ao aumento da urbanização.

Nessa perspectiva, na próxima seção há a análise dos planos diretores (2006 e 2016) quanto ao processo de expansão da cidade via participação do mercado e Estado na dinâmica de ordenamento do uso do solo urbano, especialmente na regulação sobre as áreas denominadas de interesse social, onde a habitação social de mercado foi priorizada (evidenciado na Ilustração 08).

Portanto, serão evidenciados elementos de interação entre agentes públicos e privados para induções da localização dos empreendimentos relacionados à habitação social de mercado, pois aprofundaremos as discussões sobre os empreendimentos situados na parte leste posterior ao arco da BR-153, em particular, entre a rodovia GO-560 e GO-060 justamente por ser a parte que tem concentrado os empreendimentos do PMCMV – Faixa 1.

2.2 A política urbana na dimensão local e o PMCMV: o consumo da cidade

Mesmo com a importância do Estatuto das Cidades é na esfera municipal que a competência deliberativa está vinculada pela Constituição Federal de 1988. Assim, os meios para controle do mercado fundiário e imobiliário, as repercussões das liberações de ordem para edificações, os impactos e resultados sobre a localização e ocupação, entre outros relacionados à política urbana e a formas redistributivas são, prioritariamente, capacidades institucionais e políticas locais (MOREIRA; RIBEIRO, 2016). Logo, as proposições relacionadas a instrumentos urbanísticos podem ou não ser aplicáveis conforme os poderes dos grupos articulados durante o processo de composição das propostas e/ou efetivo cumprimento legal.

A regulação sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo é prerrogativa do poder municipal, que deve estar em consonância com as legislações de nível estadual e federal. Por isso, nessa seção, ganha relevância a discussão inerente ao processo de criação das

áreas de interesse social nos Planos Diretores (PD) de 2006 e 2016⁷² de Anápolis, pois o primeiro representa uma fase que precede o PMCMV, enquanto o outro está ligado ao desenvolvimento das ações de governo e do complexo imobiliário vinculados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Logo, no PD/2006 foi considerada cidade todo o território do município. O macrozoneamento que visava um controle institucional do uso e ocupação do solo foi dividido da seguinte forma: Rio João Leite, Rio das Antas, Ribeirão Piancó, Rio Padre Souza, Rio Caldas e Urbana. Enquanto no PD/2016 foi diferenciada a área urbana e expandido o perímetro urbano. Assim como houve subdivisões em macrozonas (foi retirada a macrozona urbana), zonas e áreas especiais.

Com relação às Áreas Especiais de Interesse, no PD/2006 foram classificadas como: econômica, urbanística, estratégica, social e ambiental. Ao passo que no PD/2016 as AEIS estão em apenas três das cinco macrozonas: Ribeirão João Leite, Região Oeste; Rio das Antas, Região Leste e; Rio Caldas, Região Sul. Outras diferenças do texto legal podem ser observadas quanto à definição de Habitação de Interesse Social (HIS) e Área de Especial Interesse Social (AEIS) na Ilustração 06.

Ilustração 06: Quadro – Habitação de Interesse Social e Áreas Especiais de Interesse Social, Plano Diretor de Anápolis 2006 e 2016

Lei Complementar nº 128, de 10 de outubro de 2006	Lei Complementar nº 349, de 07 de julho de 2016
<p>Art. 6º. Para os efeitos desta Lei Complementar considera-se:</p> <p>XIV – habitação de interesse social: aquela destinada à família que vive em favelas, vilas ou loteamentos irregulares ou a que auferir renda inferior a 02 (dois) salários mínimos mensais;</p>	<p>Habitação de interesse social – aquela destinada às famílias que auferem renda inferior ou igual a seis salários mínimos, que vivem em favelas, vilas, loteamentos irregulares e frações urbanas que apresentam fragilidade em termos de habitabilidade (GLOSSÁRIO, p.234).</p>

⁷² Ver Apêndice A que demonstra as principais categorias analisadas no Plano Diretor de Anápolis 2006 e 2016 em Apêndice.

<p>Com relação as Áreas Especiais de Interesse Social, o Art. 34.⁷³, define que:</p> <p>São consideradas áreas de interesse social – AEIS aquelas destinadas primordialmente à produção e à manutenção de habitação de interesse social, que serão devidamente tratadas em lei específica, parte integrante deste Plano Diretor, e discriminadas no Mapa nº 05, parte integrante desta Lei Complementar.</p>	<p>Art. 32. As Áreas Especiais de Interesse Social são destinadas à implantação de programas habitacionais, mediante operações de iniciativa pública ou privada, visando garantir a implementação de política habitacional do Município de Anápolis.</p>
<p>Não consta na LC do PD/2006. É inserida posteriormente com a Lei Complementar nº 130, de 23 de outubro de 2006. E alterada com a Lei Complementar nº 208, de 28 de outubro de 2009.</p>	<p>Art. 33. As Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS, são assim compreendidas:</p> <p>I. Áreas Especiais de Interesse Social I – AEIS I, correspondentes às áreas onde se verificam posses urbanas por famílias de baixa renda, em imóveis integrantes do patrimônio público;</p> <p>II. Áreas Especiais de Interesse Social II – AEIS II, correspondentes às áreas onde se encontram implantados loteamentos clandestinos ou irregulares, da iniciativa privada;</p> <p>III. Áreas Especiais de Interesse Social III – AEIS III, correspondentes às áreas sujeitas à incidência de políticas habitacionais do Município, visando garantir acesso a moradia à população de baixa renda.</p> <p>§1º. As Áreas Especiais de Interesse Social I, II e III se encontram identificadas e legendadas no Mapa de Áreas Especiais (Anexo XIV).</p> <p>§2º. Sobre as AEIS I e II serão aplicados os instrumentos de regularização fundiária e urbanística cabíveis, face ao domínio do imóvel a regularizar.</p> <p>Art. 33-A. Acrescenta no mapa do Anexo XIV às áreas do Residencial Conquista e Anexo Frei Eustáquio e outras identificadas na foto aérea de 2014 caracterizada como Área de Interesse Social II.</p>

Com relação ao quadro, observamos que as HIS estão relacionadas ao fator renda. No PD/2006 a renda per capita foi desconsiderada e no PD/2016 a restrição por meio de um recorte de renda familiar foi aumentado, passando para igual ou inferior a seis salários mínimos. E que nas AEIS⁷⁴ do PD/2006 foi colocada à necessidade de produção e manutenção das habitações já estabelecidas com a projeção de implantação de programas

⁷³ Esse artigo foi alterado por meio da LC nº 209, de 29 de outubro de 2009 que excluiu o seguinte trecho: “parte integrante deste Plano Diretor, e discriminadas no Mapa nº 05, parte integrante desta Lei Complementar”.

⁷⁴ Santo Amore (2013) elenca inicialmente dez pontos principais que contribuíram para a disseminação desse instrumento com base nos potenciais do devir a ser: 1) popularidade e aceitação; 2) determinação, ao menos, indiretamente, do lugar dos pobres na cidade quer fosse pelo reconhecimento ou indução de ocupações em áreas vazias ou subutilizadas; 3) instrumento de zoneamento; 4) seria parte de um consórcio de instrumentos (Estatuto das Cidades, 2001) que permitiriam o embate contra as especulações; 5) sujeição dos proprietários a reduzir o valor da terra viabilizando os empreendimentos populares; 6) teria o potencial de fazer cumprir a função social da propriedade; 7) buscaria uma chave de convergência entre a política urbana e a habitacional tentando a minimização dos efeitos nocivos da ausência de planejamento formal; 8) reversão do processo de periferização; 9) da dupla característica de ser um instrumento urbanístico e de intervenção física; 10) promoveria a participação popular em nível local.

habitacionais nas três AEIS definidas pelas Leis Complementares (LC). Enquanto no PD/2016 há a afirmação da implantação de programas habitacionais via iniciativa pública ou privada incentivada, principalmente, nas AEIS tipo III. É provável que essa redefinição esteja atrelada ao que consta no Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS) de 2011. No PMHIS/2011 é afirmada a exigência de intervenção do governo local, visto que é relatada dependência do nível municipal com relação a políticas e programas habitacionais administrados pelo ente estadual e federal e, que a produção da iniciativa privada não esteve direcionada ao atendimento habitacional para a população com renda de até três salários mínimos.

Além do Plano Diretor e do PMHIS, outro instrumento de nível local utilizado é o Plano Plurianual de Anápolis (PPA, 2014-2017). O PPA é um dos instrumentos que organiza e viabiliza as ações públicas por um período de quatro anos. Nele são declaradas o conjunto de políticas públicas priorizadas pelo governo, evidenciando a formulação da proposta, caminhos, metas e o valor global com recursos orçamentários, financiamentos extra orçamentários e outros a fim de viabilizar o planejamento. No PPA (2014-2017) o PMCMV estava inserido na Secretaria de Desenvolvimento Social, enquanto programa setorial atrelado à modalidade de proteção social básica⁷⁵. No quadro de atividades é exposto que

O Minha Casa Minha Vida é um dos Programas do Governo Federal e tem como objetivo proporcionar ao cidadão brasileiro, através da parceria com empresas, estados, municípios e entidades o acesso ao financiamento habitacional com condições que variam de acordo com a renda familiar. São realizadas triagens e encaminhamento para o CadÚnico (Cadastro Único para os Programas do Governo Federal); visitas domiciliares e sociais; sorteio, coleta de documentação após o sorteio para efetivar o financiamento da casa; atendimento socioassistencial geral; busca ativa através de denúncias, solicitações (PPA, s.d., p. 22).

Ao parear o PD/2006 com o PPA (2014-2017) observamos que as ações descritas no último documento são de cunho burocrático referente ao andamento e após o processo de contratação. Não são evidenciadas no documento ações anteriores como de participação e acompanhamento do processo de seleção da área, de projeto arquitetônico, social e outros

⁷⁵ “A Proteção Social Básica é o conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios **da assistência social** [grifo nosso] estruturados para prevenir situações de vulnerabilidade e risco social, buscando a inserção de famílias e indivíduos na rede socioassistencial e em outras políticas setoriais, visando ao fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e a superação dessas situações” (BRASIL, s.d). Disponível em: mds.gov.br/acesso-a-informacao/mds-para-voce/carta-de-servicos/gestor/assistencia-social/basica. Acesso em: 5 fev. 2019.

que possam incluir as pessoas que residirão nos locais. Tampouco foi informado no documento (PPA) detalhes sobre a pactuação com a União em relação aos investimentos específicos na área de habitação social. Com relação às ações estratégicas previstas, estão apresentadas na Ilustração 07.

Ilustração 07: Quadro – Ações estratégicas apresentadas no PPA (2014-2017) sobre o PMCMV

AÇÃO ESTRATÉGICA	META	PERÍODO			FONTE DE FINANCIAMENTO		
		2015	2016	2017	MUNICIPAL	ESTADUAL	FEDERAL
Implantar cadastro Municipal de Habitação com migração do cadastro atual	100%	X	X	X	X	-	-
Apresentar demanda de seleção para o Residencial São Cristóvão mediante sorteio (Portaria N° 595).	644	X	X	X	-	-	X

Fonte: PPA, 2014-2017 (s.d., p.70).

Enquanto estratégia, no PPA (2014-2017) está descrito apenas a disponibilização de recursos de fonte própria para a criação de um cadastro habitacional municipal e a apresentação da documentação para análise daqueles que selecionados pela administração pública e aptos a liberação de crédito sancionada pela instituição financeira serão futuros devedores fiduciários aos órgãos gestores da União e Estado. Podemos inferir que a necessidade da implantação do cadastro habitacional local seguiu as recomendações da Controladoria Geral da União (CGU) que, em 2013, afirmou sobre a necessidade de dar maior transparência ao processo de cadastramento, seleção e acompanhamento local. Essas bases locais juntas alimentariam o banco de dados do Sistema Nacional de Cadastramento Habitacional (SNCH) criado em 2016, mas ainda não efetivado.

Nos dados do PPA (2014-2017) observamos que não há a previsão de integração de gestão da política habitacional com a de assistência social⁷⁶ a curto, médio ou longo prazo, assim como não há o fomento ao desenvolvimento do PMCMV ou de modalidades

⁷⁶ Não são descritas no PPA a integração, por exemplo, com o PMHIS que incluía projetos relacionados à habitação como: “retirar moradores das áreas de risco (R\$ 4.950.000,00); construção de moradias para pessoas de menor renda (R\$ 5.312.000,00); regularização, desapropriação e/ou aquisição de terrenos urbanos (R\$ 413.000,00)” (PMHIS, 2011, p. 63).

autogestionárias para promoção de unidades habitacionais ou mesmo da relação entre o ser social e a moradia.

Sobre a viabilização ao desenvolvimento do PMCMV, a Lei Complementar nº 204⁷⁷, de 22 de julho de 2009 impulsionou o mercado de terras e a habitação social de mercado tendo em vista que a lei autorizou o poder executivo municipal a alienar áreas próprias ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), gerido pela CEF. Conforme a Lei nº 204/2009 foram dispostas as áreas do:

I - Loteamento Polocentro I, áreas limítrofes, divididas apenas por vias públicas:

- a) área de 20.035,00m², situada entre as ruas Associação Atlética Anapolina, Nova Abadiânia, Olhos D'Água e Avenida Mirage, com valor estimado de R\$ 300.525,00 (trezentos mil quinhentos e vinte e cinco reais);
- b) área de 13.832,92m², situada entre as ruas dos Industriários, Adolfo Dias, Olhos D'Água, Nova Abadiânia, com valor estimado de R\$ 207.493,80 (duzentos e sete mil quatrocentos e noventa e três reais, oitenta centavos);
- c) área de 6.954,00m², situada entre as ruas Goianápolis, Associação Atlética Anapolina, Nova Abadiânia e Olhos D'Água, com valor estimado de R\$ 104.310,00 (cento e quatro mil trezentos e dez reais);

II - Loteamento Chácaras Colorado, área de 38.461,72m², situada entre as ruas 3,4, 6 e um corredor, com valor estimado de R\$ 461.540,64 (quatrocentos e sessenta e um mil, quinhentos e quarenta reais, sessenta e quatro centavos);

III - Loteamento Residencial Aldeia dos Sonhos, área de 9.552,01m², total de 45 lotes residenciais, sendo os lotes de 01 ao 17 da quadra 23, lotes de 01, 02 e 05 ao 19 da quadra 24, lotes de 01 ao 21 da quadra 25, com valor estimado de R\$ 477.600,50 (quatrocentos e setenta e sete mil seiscentos reais e cinquenta centavos);

IV - Loteamento Cidade Industrial:

- a) área pública nº 4 de 6.000,18m², situada na rua Paineira, com valor estimado de R\$ 180.005,40 (cento e oitenta mil, cinco reais e quarenta centavos);
- b) área pública nº 2 de 12.177,63m², situada na rua Gravata, com valor estimado de R\$ 365.328,90 (trezentos e sessenta e cinco mil, trezentos e vinte e oito reais e noventa centavos);

V - Loteamento Bairro Santo André, área nº 3 de 17.624,37m², situada na Av. Belo Horizonte, anexa ao Centro de Zoonoses, com valor estimado R\$ 1.321.827,79 (um milhão, trezentos e vinte e um mil, oitocentos e vinte e sete reais e setenta centavos);

VI - Residencial das Flores:

- a) área na Qd. 23 de 19.882,00m², situada entre as ruas 16, 24 e Avenida 25, com valor estimado de R\$397.640,00 (trezentos e noventa e sete reais);
- b) área na Qd. 4 de 31.223,00m², situada entre as ruas 18, 24 e Alameda Marupiara, com valor estimado de R\$ 624.460,00 (seiscentos e vinte e quatro mil, quatrocentos e sessenta reais);

Parágrafo Único - Os bens acima descritos são por esta Lei Complementar desafetados de sua natureza de bem público de uso especial ou de uso comum, passando a integrar a categoria de bens dominiais.

⁷⁷ Alterado pela LC nº 215, de 28 de dezembro de 2009; LC nº 294, de 19 de dezembro de 2012 e LC nº 314, de 26 de março de 2014.

⁷⁸ Primeiro somamos os valores das áreas em m² e depois os valores aproximados. Na suposição de edificações consideramos o valor somado das áreas em m² e dividimos por 150 (m²), porém, para esse cálculo não consideramos áreas de recuos, pistas de rolamento, áreas verdes, entre outros.

Ao somar as áreas quadradas e os valores estimados, apresentados pelo poder público, é possível afirmar que a área alienada equivale a 175.742,83 m², correspondendo a R\$ 4.440.732,03 (quatro milhões, quatrocentos e quarenta mil, setecentos e trinta e dois reais). Nessa perspectiva, tendo como parâmetro o Art. 13, inciso III, do PD/2006, ao expor que “o número de unidades habitacionais deverá ter fração ideal mínima de 150 m² (cento e cinquenta metros quadrados)”, sabemos que poderiam ser construídas aproximadamente 1.172 (mil cento e setenta e duas) unidades habitacionais horizontais e seriadas⁷⁸. Em 2014, ainda sob vigor do PD de 2006, por meio da LC nº 314, de 26 de março de 2014 foram acrescentados três incisos:

VII- uma área de terras denominada QN -1, situada no loteamento denominado “VIVIAN PARQUE/VALE DAS LARANJEIRAS”, desta cidade, com 15.207,50m² (quinze mil, duzentos e sete vírgula cinquenta metros quadrados), dentro das seguintes medidas e confrontações: 202,00 (duzentos e dois) metros de frente para a rua Carina Bittencourt N. Terra, 240,00 (duzentos e quarenta) metros na confrontação com terras de Amadeu Bittencourt, 8,00 (oito) metros mais 7,07 (sete vírgula zero sete) metros na confrontação das ruas Alberico Nogueira Terra e Carina Bittencourt N. Terra, 119,00 (cento e dezenove) metros na confrontação com os lotes 01, 02, 03, 04, 05, 06, 07 e 08 da quadra 27 do mesmo loteamento, daí vira a direita dividindo com o lote 01 da mesma quadra 27, medindo 20,00 (vinte) metros e 9,00 (nove) metros mais 6,00 (seis) metros mais 9,00 (nove) metros, formando uma linha quebrada, confrontando com a rua Alcir de Oliveira, com o valor estimado de R\$ 143.414,32 (cento e quarenta e três mil, quatrocentos e quatorze reais e trinta e dois centavos);

VIII- uma gleba de terras, mais conhecida como “BAIRRO NOVO PARAISO”, com área de 140.000,00m² (cento e quarenta mil metros quadrados), situada entre os bairros São Joaquim e Jardim Calixto, nesta cidade, e que tem os seguintes limites e confrontações: partindo de um marco inicial em rumo de 60° SO com extensão de 350,00 (trezentos e cinquenta) metros e daí com o rumo de 40° à direita com extensão de 180,00 (cento e oitenta) metros e daí a 90° à direita medindo 179,00 (cento e setenta e nove) metros e daí com 50° à direita medindo 153,00 (cento e cinquenta e três) metros, cruzando com uma grota mais ou menos com 60,00 (sessenta) metros, e daí com rumo de 65° à direita medindo 198,00 (cento e noventa e oito) metros e daí com 70° à direita medindo 188,00 (cento e oitenta e oito) metros, e daí com 97° à direita medindo 215,00 (duzentos e quinze) metros, e daí com 100° à esquerda medindo 175,00 (cento e setenta e cinco) metros até o marco de partida, com o valor estimado de R\$ 1.407.000,00 (um milhão e quatrocentos e sete mil reais);

IX- loteamento Jardim São Paulo, área de 13.298,98m² (treze mil, duzentos e noventa e oito vírgula noventa e oito metros quadrados), com as seguintes metragens e confrontações: frente: 348,55m + 61,70m para a rua Pacaembu; fundo: uma distância em curva de 53,45m + 235,18m + 136,80m para Rede Ferroviária Federal; lado direito: 5,25m para a avenida Paulista; lado esquerdo: 10,93m + 7,07m de chanfro para rua Alfaville, com valor estimado

⁷⁸ Primeiro somamos os valores das áreas em m² e depois os valores aproximados. Na suposição de edificações consideramos o valor somado das áreas em m² e dividimos por 150 (m²), porém, para esse cálculo não consideramos áreas de recuos, pistas de rolamento, áreas verdes, entre outros.

de R\$ 443.496,15 (quatrocentos e quarenta e três mil, quatrocentos e noventa e seis reais e quinze centavos).

Nesse caso, as áreas quadradas somadas equivalem a 168.506,48m² e os valores aproximados a R\$ 1.993.910,47 (um milhão, novecentos e noventa e três mil, novecentos e dez reais e quarenta e sete centavos), significando uma projeção aproximada de 1.123 (mil cento e vinte e três) unidades habitacionais horizontais e seriadas.

No que tange ao PMCMV, de maneira geral, o município dispôs via FAR, em regime de parceria público-privada um total de 355.249,31m² correspondendo a R\$ 6.434.642,50 (seis milhões, quatrocentos e trinta e quatro mil, seiscentos e quarenta e dois reais e cinquenta centavos), o que representaria a edificação seriada de 2.295 (duas mil duzentas e noventa e cinco) unidades. Ou no caso de verticalização, considerando quatro pavimentos, haveria a projeção de 9.180 (nove mil, cento e oitenta) unidades habitacionais.

Tendo em vista os dados consolidados, sabemos que foram distribuídas 4.461 (quatro mil, quatrocentos e sessenta e uma) unidades vinculadas PMCMV – Faixa 1, em Anápolis, entre 2009-2018. Logo, acreditamos que parte das áreas ou estão representadas em forma de adensamento vertical, ou foram doações de terrenos privados, tendo em vista que até junho de 2019 não foram utilizadas todas as áreas dispostas em lei ao FAR. Ressaltamos que todas as glebas dispostas ao FAR não foram vinculadas exclusivamente ao PMCMV- Faixa 1, conforme destacado na Ilustração 08 que demonstra a localização dos empreendimentos.

Outro instrumento local e relacionado à produção da habitação social de mercado está relacionado à possibilidade de que se faça cumprir a Cota de Habitação de Interesse Social, inserida no Art. 168 do PD/2016. Essa é uma ferramenta de contrapartida compulsória para empreendimentos geradores de impacto. Conforme o Plano Diretor (2016, p. 60-61) há as seguintes possibilidades:

Art. 169. Sem prejuízo as demais obrigações previstas na legislação, a contrapartida para cumprimento da Cota de Habitação de Interesse Social poderá ser exigida de forma isolada ou cumulativa, conforme o caso, consistindo em:

- I. produção de unidades de habitação de interesse social no próprio empreendimento ou em área próxima;
- II. transferência não onerosa em favor do Município de imóvel em áreas próximas para fins exclusivos para Habitação de Interesse Social;
- III. depósito de recursos financeiros ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social.

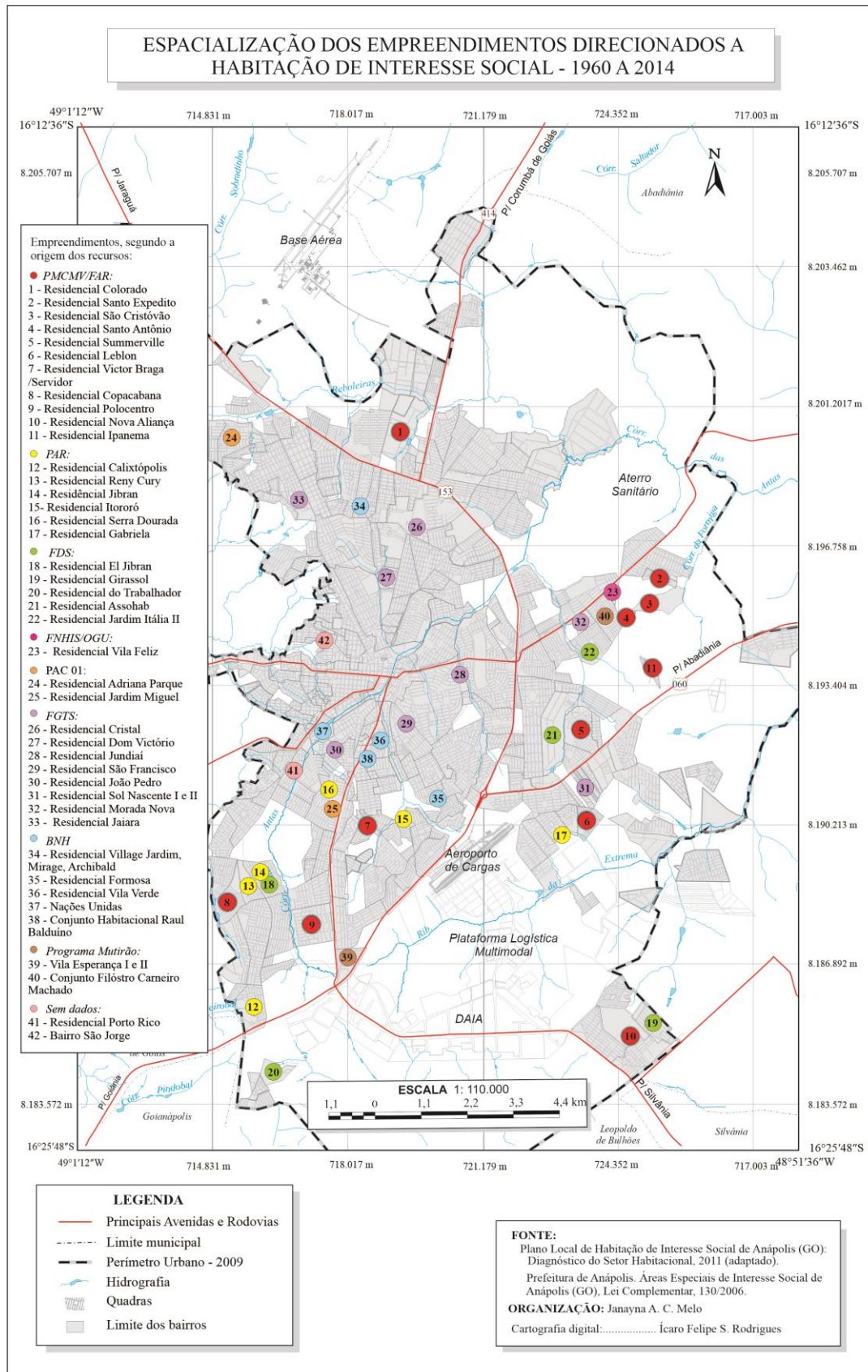
Art. 170. Lei municipal específica, com base nas diretrizes e nos princípios deste Plano Diretor, deverá regulamentar a Cota de Habitação de Interesse Social.

Nesse sentido, a Cota de Habitação de Interesse Social seria orientada pelo poder municipal. Conforme descrito no PD/2016 há a perspectiva de que os responsáveis por empreendimentos privados que gerassem a obrigação de redução de danos, a partir da regulação municipal específica, teriam a obrigação de conceder imóveis ou áreas, realizar depósitos de recursos financeiros ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, ou ainda, realizar a produção de habitações destinadas a população inserida na concentração do déficit habitacional.

Tendo em vista que se trata de uma ferramenta com alto teor progressista, realizamos buscas na página online da Prefeitura ao procurar sobre determinação da legislação que regulamentaria a Cota de Habitação de Interesse Social. Apesar das buscas online e junto a equipe do Plano Diretor soubemos que há a proposta na Câmara municipal. No entanto, até junho de 2019 não havia sido disponibilizada para consulta pública dos dados. Também foram realizadas buscas no Diário Oficial de Anápolis sobre os empreendimentos realizados na modalidade de mitigação de danos (geração de impactos), e mais uma vez houve fracasso, tendo em vista que não encontramos informações claras.

Em relação à distribuição dos empreendimentos pelo espaço da cidade, verificamos que, ao longo do tempo, diferentes agentes (públicos e privados) participam na dinâmica de produção da habitação de interesse social, ou habitação social de mercado. Inclusive, influenciado na estruturação do território, pois, anterior ao PMCMV, percebemos a concentração de empreendimentos populares na parte interna ao arco da BR-153, mesmo que a periferização direcionada ao Sul estivesse relacionada aos investimentos via PAR. No entanto, há um redirecionamento estratégico, tendo em vista que os investimentos via FAR (PMCMV- Faixa 1) foram predominantemente inseridos nas áreas exteriores ao arco do eixo da rodovia BR-153, ver Ilustração 08.

Ilustração 08: Mapa – Espacialização dos empreendimentos direcionados a Habitação de Interesse Social (1960-2014)



A Ilustração 08 evidencia que dos onze empreendimentos vinculados a Faixa 1, oito estão na área de expansão, ou seja, exterior ao eixo da BR-153. Ainda na perspectiva de catalogar a produção da habitação social de mercado, conforme o PMHIS (2011), entre 1960-1992, destacam-se os seguintes empreendimentos, recursos e agentes envolvidos, ver Ilustração 09.

Ilustração 09: Quadro – Empreendimentos direcionados a Habitação de Interesse Social, 1960-1992

Empreendimento	Ano	Tipo	Programa/Origem em dos recursos	Agente promotor	Região
Residencial Jamaica	1960	-	Conjunto IAPC/INSS	Iniciativa Privada	Central
Residencial Village, Mirage, Archibald	1975	Casa	Economisa, portaria 205/75, de 20/11/1975.	Cooperativa	Leste
Residencial Formosa	1967	Casa	COHAB e Economisa, portaria 138/67, de 29/09/1967.	Cooperativa	-
Residencial Vila Verde	1976	Apartamento	ENCOL	Iniciativa Privada	Central
Residencial Porto Rico	1982	Apartamento	-	Iniciativa Privada	Sul
Vila Esperança I e II	1980	Casa	Programa Estadual Mutirão	Autoconstrução e estado de Goiás	Sul
Bairro São Jorge (Feirão)	1992	Casa	-	-	Oeste
Conjunto Filostro Carneiro Machado	1994/1998	Casa	-	-	Leste

Fonte: Anápolis (2011).

Organização dos dados: autora.

No documento fonte não são disponibilizadas maiores informações sobre esses residenciais. Ao ter o PMHIS (2011) como base, é evidente a diminuta participação do mercado imobiliário e de cooperativas nas construções de habitações populares naquele momento. Também, no PMHIS (2011) não há qualquer menção a produção de HIS entre 1998 a 2001. Destarte, ao considerar a disponibilidade de dados entre 2002-2008 reproduzimos na Ilustração 10 a relação de empreendimentos populares.

Ilustração 10: Quadro – Empreendimentos direcionados a HIS entre 2002-2008

Ano	Empreendimento	Quant.	Tipo	Fonte de recursos	Região
2002	Residencial Morada Nova	354	Casa	Poder Público (Programa de Subsídio Habitacional) – Recursos FGTS	Leste
2003	Residencial Serra Dourada	176	Apt	Programa de Arrendamento Residencial – Recursos do PAR	Sul
2006	Residencial Itororó	100	Casa	Programa de Arrendamento Residencial – Recursos do PAR	Leste
2006	Residencial Maria Augusta	101	Casa	Programa de Arrendamento Residencial – Recursos do PAR	Sul
2006	Residencial Jibrán	100	Casa	Programa de Arrendamento Residencial – Recursos do PAR	Sul
2006	Residencial El Jibrán	64	Casa	Crédito Solidário – Recursos do FDS	Sul
2007	Residencial Vila Feliz	240	Casa	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – Recursos OGU	Leste
2007	Residencial Reny Cury	296	Casa	Programa de Arrendamento Residencial – Recursos do PAR	Sul
2007	Residencial Calixtópolis	98	Casa	Programa de Arrendamento Residencial – Recursos do PAR	Sul
2007	Residencial Jundiaí	160	Apt.	Recursos FGTS	Leste
2008	Residencial Gabriela	118	Casa	Programa de Arrendamento Residencial – Recursos do PAR	Leste
2008	Residencial João Pedro	64	Apt.	Recursos FGTS	Sul
2008	Residencial Sol Nascente	56	Casa	Recursos do FGTS	Leste

Fonte: Anápolis (2011); CEF (2018) e Anápolis (2018).

Organização dos dados: autora.

Ao considerar as informações na Ilustração 10, somente a partir de 2006 há o aumento da produção relacionada à HIS. Ao considerar que dos 13 (treze) empreendimentos citados, 7 (sete) estão vinculados ao PAR e 3 (três) ao FGTS, há a representação de que 76,9% da produção habitacional foi fomentada pela iniciativa privada. De acordo com as informações disponíveis na plataforma *online* da CEF⁷⁹,

⁷⁹ Fonte: CEF (2018). Disponível em: http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programa_des_urbano/programas_habitacao/par/index.a.sp. Acesso em: dez.2018.

O Programa de Arrendamento Residencial (PAR) é promovido pelo Ministério das Cidades, tendo a CAIXA como agente executor e o FAR – Fundo de Arrendamento Residencial – como financiador. Foi criado para ajudar municípios e estados a atenderem à necessidade de moradia da população que recebe até R\$ 1.800,00 e que vive em centros urbanos. O PAR é desenvolvido em duas fases distintas. A primeira delas é a de compra de terreno e contratação de uma empresa privada do ramo da construção, responsável por construir as unidades habitacionais. Depois de prontas, as unidades são arrendadas com opção de compra do imóvel ao final do período contratado (CEF, 2018).

Logo, o fomento do governo em nível federal com o PAR, criado por meio da Lei Federal nº 10.188 de 12 de fevereiro de 2001 e assimilado pelos agentes privados locais impulsionaram a produção e disponibilização de habitações aos trabalhadores com rendimento de até dez salários mínimos. Para Bonates (2007), as políticas de financiamento vinculadas a entidades financeiras por meio do PAR (e depois vinculadas ao FAR) representam a ideologia da casa própria sem de fato possuí-la. Pois, caso o contratante interrompa o pagamento do financiamento a instituição financeira que detêm a posse do imóvel até o quitar do contrato não é obrigada a ressarcir o valor proporcional ao tempo de contrato pago. Esse mecanismo de financiamento sofreu alterações e foi inserido na produção do PMCMV. Na Tabela 02 é apresentada a síntese dos empreendimentos locais, entre 2002 e 2008, com a fonte de financiamento e a porcentagem de investimentos em cada modalidade.

Tabela 02: Empreendimentos direcionados a HIS entre 2002-2008

Modalidade	Quant. Empreendimentos	Quant. unidades	% unidades
PAR	7	989	51,3
FDS	1	64	3,3
FGTS	3	280	14,5
FGTS (PSH)	1	354	18,4
OGU (FNHIS ⁸⁰)	1	240	12,5
Total	13	1927	100

⁸⁰ Conforme disposto pela CEF: “O FNHIS é um fundo de natureza contábil, com o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda. O FNHIS é composto por recursos do OGU, do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS e outros recursos que lhe vierem a ser destinados. Os recursos do FNHIS são aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos Estados, Distrito Federal e Municípios que firmarem Termo de Adesão ao SNHIS e cumprirem as condições estabelecidas. As transferências de recursos do FNHIS para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ficam condicionadas ao oferecimento de contrapartida do respectivo ente federativo, nas condições estabelecidas pelo Conselho Gestor do Fundo e nos termos da lei complementar nº 101, de 4/05/2000”. Disponível em: <<https://fundosdegoverno.caixa.gov.br/sicfg/fundos/FNHIS/detalhe/sobre/>>. Acesso em: 13 de outubro de 2018.

Fonte: Anápolis (2011); CEF (2018) e Anápolis (2018).
Organização dos dados: autora.

Na Tabela 02 fica evidente que a modalidade de incentivo à produção privada e com a disponibilização de linhas de crédito correspondeu de maneira geral a 84,2% enquanto as demais a 15,8%, em Anápolis.

Em julho de 2009, houve o lançamento do PMCMV⁸¹. E para viabilizá-lo os recursos foram direcionados “para um fundo público secundário e sem conselho, o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), mais maleável e desregulado[...]” (FIX, 2011, p. 140). Para a autora “o FAR – fundo utilizado para os empreendimentos voltados à faixa de 0 a 3 salários mínimos, é todo destinado à promoção das construtoras, que direcionam as unidades para uma demanda organizada pelas Prefeituras” (FIX, 2011, loc.cit.). A partir desse momento o quantitativo de contratos vinculados ao FAR foi expressivo; em Anápolis temos os dados da Faixa 1 inseridos na Ilustração 11.

Ilustração 11: Quadro – Empreendimentos direcionados a HIS contratados entre 2009-2014

Ano	Empreendimento	Quant.	Tipo	Fonte de recursos	Região
2009	Residencial Copacabana	1125	Casa	Programa Minha Casa Minha Vida – Recursos FAR	Sul
2009	Residencial Santo Antônio	122	Casa	Programa Minha Casa Minha Vida – Recursos do FAR	Leste
2009	Residencial São Francisco	64	Apt.	Recursos do FGTS	Leste
2009	Residencial <i>Summerville</i>	256	Casa	Programa Minha Casa Minha Vida – Recursos do FAR	Leste
2009	Residencial Cristal	16	Apt.	Recursos FGTS	Norte
2009	Residencial Dom Victorio	64	Apt.	Recursos FGTS	Norte
2010	Residencial Victor Braga/Servidor	352	Apt.	Programa Minha Casa Minha Vida – Recursos do FAR	Sul

⁸¹ Para acessar ao programa durante a primeira fase (2009-2010) os trabalhadores urbanos deveriam comprovar renda familiar equivalente a: Faixa 1: até R\$ 1.395,00; Faixa 2: até R\$ 2.790,00 e; Faixa 3: até R\$ 4.560,00. E no meio rural a renda anual deveria ser: Faixa 1: até R\$ 10.000,00; 2: até R\$ 22.000,00 e; 3: até R\$ 55.800,00. A segunda fase ocorreu entre 2011-2014 tendo o marco a Lei Federal nº 12.424/2011 e o Decreto 7.499/2011 que alteram os valores do PMCMV. E na terceira fase (2015-2018) é incrementada a faixa 1,5.

2010	Residencial <i>Leblon</i>	825	Casa	Programa Minha Casa Minha Vida – Recursos do FAR	Leste
2010	Residencial Santo Expedito	287	Casa	Programa Minha Casa Minha Vida – Recursos do FAR	Leste
2010	Residencial Sol Nascente II	64	Casa	Programa Minha Casa Minha Vida – Recursos do FGTS	Sul
2010	Residencial Jardim Itália II	200	Casa	Programa Minha Casa Minha Vida – Recursos do FDS	Leste
2010	Residencial Jaiara	64	Apt.	Programa Minha Casa Minha Vida – Recursos FGTS	Norte
2010	Residencial Adriana Parque	35	Casa	PAC 01	Norte
2010	Residencial Jamil Miguel	31	Casa	PAC 01	Leste
2011	Residencial Ipanema	64	Casa	Programa Minha Casa Minha Vida – Recursos do FAR	Leste
2011	Residencial Nova Aliança	196	Casa	Programa Minha Casa Minha Vida – Recursos do FAR	Sul
2012	Residencial Girassol	200	Casa	Programa Minha Casa Minha Vida – Recursos do FDS	Leste
2013	Residencial do Trabalhador	90	Casa	Programa Minha Casa Minha Vida – Recursos do FDS	Leste
2013	Residencial Colorado	512	Apt.	Programa Minha Casa Minha Vida – Recursos do FAR	Norte
2014	Residencial São Cristóvão	640	Apt.	Programa Minha Casa Minha Vida – Recursos do FAR	Leste
2014	Residencial do Trabalhador	200	Casa	Programa Minha Casa Minha Vida – Recursos do FDS	Leste
2014	Residencial Polocentro	146	Casa	Programa Minha Casa Minha Vida – Recursos do FAR	Sul
2014	Residencial ASSOHAB	24	Apt.	Programa Minha Casa Minha Vida – Recursos do FDS	Leste

Fonte: Anápolis (2011); CEF (2018) e Anápolis (2018).
Organização dos dados: autora.

Ao considerar o período anterior (2002-2008), entende-se que a produção de habitações sociais de mercado foi maior entre 2009 e 2014. Graças ao incentivo de governo, a conjuntura socioeconômica, ao aproveitamento do complexo imobiliário-financeiro e a aceitação (e indução) do crédito em longo prazo. De maneira geral,

evidenciamos as seguintes porcentagens relacionadas a cada fonte de vinculação, ver Tabela 03.

Tabela 03: Empreendimentos direcionados a HIS contratados entre 2009-2014

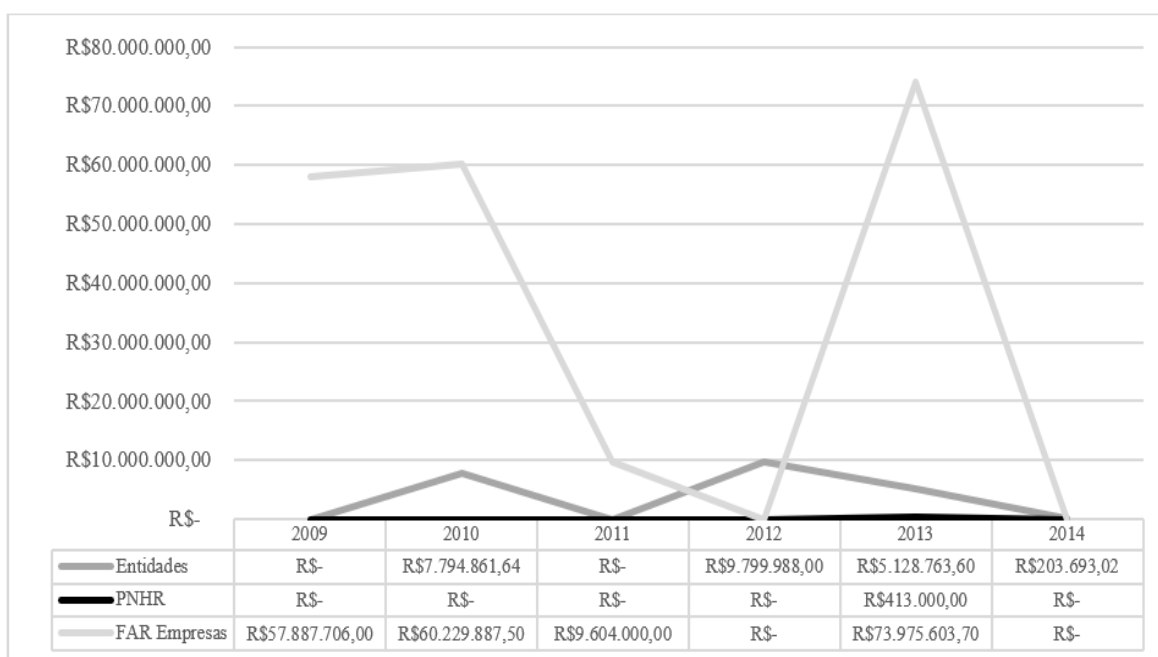
Modalidade	Quant. empreendimentos	Quant. unidades	% unidades
FAR	11	4525	81,1
FDS	5	714	12,8
FGTS	5	272	4,9
PAC 01	2	66	1,2
Total	23	5577	100

Fonte: Anápolis (2011); CEF (2018) e Anápolis (2018).

Organização dos dados: autora.

Na Tabela 03, destaca-se a produção habitacional via FAR com 81,1% das unidades construídas. Para Shimbo (2010), a partir do PMCMV houve uma simbiose maior entre Estado, empresas incorporadoras e construtoras, principalmente as que se enquadravam às condições para liberação de financiamento por meio dos agentes financeiros (bancos oficiais: CEF e Banco do Brasil (BB)). Justamente, porque para a empresa há um risco de inadimplência menor, tendo em vista que a transferência da despesa com o custo do financiamento está para os bancos. Podemos ainda observar a Ilustração 12 os valores firmados por contrato, tendo por referência o PMCMV – Faixa 1.

Ilustração 12: Gráfico – Valores de contratos firmados por modalidade: PMCMV, faixa 1, Anápolis-GO (2009-2014)



Fonte: CEF (2018).

Organização dos dados: autora.

Com base na Ilustração 12 é notável a disparidade das assinaturas vinculadas a cada modalidade. Conforme os dados, 10,19% estiveram voltados para a modalidade Entidades; 0,18% para o PNHR e 89,63% ao FAR Empresas. Para Shimbo (2010), desde 2004 a Habitação Social de Mercado foi fomentada. Para a autora, o elemento de destaque dos últimos anos tem sido o PMCMV ao colaborar para supressão, mesmo que temporária, do principal gargalo do complexo imobiliário: a dependência de financiamento por meio de políticas de crédito. Com a política de crédito e financiamento garantidos pelo Estado (via agente financeiro), a HSM direcionada para os segmentos econômicos tornou-se atrativa e uma das saídas diante do contexto de crise financeira mundial.

De maneira geral (em nível federal), o FAR foi mais incentivado pela flexibilidade de gestão dos recursos e, obviamente, pela conjuntura sociopolítica de fomento as atividades do encadeamento da construção civil. E como o FNHIS não concentrou todos os recursos da PNH a modalidade PMCMV-Entidades ficou com apenas 1,5% do subsídio público (FIX, 2011), enquanto o FGTS foi direcionado as faixas de 3 a 10 salários mínimos.

Ao considerar o documento sobre o levantamento realizado para a composição do PMHIS (2011) em Anápolis, foi descrito um *déficit* habitacional de 5.672 (cinco mil,

seiscentos e setenta e duas) e exclusivamente relacionado à população com renda de até três salários mínimos. No entanto, no documento final foi considerada a projeção de demanda demográfica e a quantidade anual de domicílios com rendimentos de até três salários mínimos de 2011 a 2023. Assim, foi informado que com o incremento populacional (ver Tabela 04) são exigidas “12.700 novas habitações” (PMHIS, 2011, p. 134). Outra divergência está relacionada ao pareamento da informação citada com os dados do cadastro municipal do PMCMV, base de 2010. Conforme o PMHIS (2011, p. 120) o cadastramento teve “mais de 23.000 famílias com renda de até três salários mínimos” inscritas, sendo que “aproximadamente 7000 inscrições aguardam para processo seletivo” (PPA, s.d., p. 22).

Logo, com base na descrição do *déficit* habitacional de 5.672 (PMHIS-2011), junto ao fato de que entre 2009-2014 foram edificadas 5.577 (cinco mil, quinhentas e setenta e sete) unidades habitacionais, temos o cenário de que entre 2009-2014 houve a cobertura de 78,6% do *déficit*. E, ao utilizar a projeção de demanda de HIS do plano, mais o quantitativo não coberto até 2014, ainda restaria 13.911 (treze mil, novecentas e onze) unidades a serem disponibilizadas entre 2011-2023.

Tabela 04: População total de Anápolis entre 1910-2018

Ano	1910	1920	1935	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010	2018*
Quantidade de habitantes	9.399	16.037	33.375	39.148	50.338	68.732	105.121	179.973	239.378	288.085	334.613	381.970

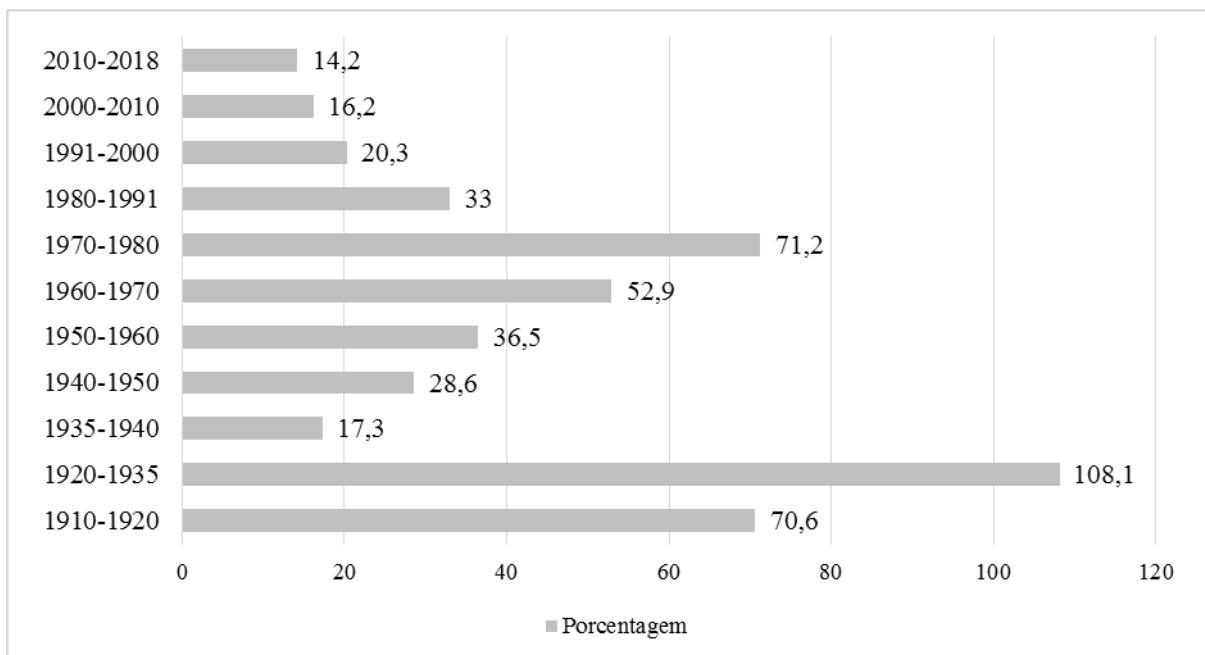
*Estimativa

Fonte: Cunha (2009) e Anuário Estatístico do Brasil; IBGE (1940-2018). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br>. Acesso em: fev./2019.

Organização dos dados: autora.

Ao considerar os dados da Tabela 04, com o corte de tempo e a variação da taxa de crescimento populacional utilizamos outra expressão de análise evidenciada na Ilustração 13:

Ilustração 13: Gráfico – Variação da taxa de crescimento populacional no território de Anápolis (%)



Fonte: Cunha (2009) e Anuário Estatístico do Brasil; IBGE (1940-2018). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br>. Acesso em: fev./2019.
Organização dos dados: autora.

É possível inferir com base nos dados da Ilustração 13 e, percorridos ao longo do texto, que as políticas governamentais, principalmente de incentivo à apropriação do solo urbano e urbanização são fundamentais para parte da explicação sobre a desigualdade de acesso ao espaço urbano em Anápolis.

Santos, T. (2017), ao analisar o processo de expansão da malha urbana em Anápolis entre 2000-2010 e com base nos planos diretores e entrevistas com agentes imobiliários e de órgãos representativos (conselhos e associações) afirma que a expansão urbana em Anápolis está acelerada e direcionada às franjas urbanas. E que o quantitativo de loteamentos aprovados evidencia o papel dos agentes fundiários e dos promotores imobiliários (empresas imobiliárias, representantes de construtoras⁸²) na indução da expansão urbana em Anápolis (SANTOS, T., 2017), conforme a Tabela 05.

⁸² Conforme Santos, T. (2017), naquele ano estavam estabelecidas em Anápolis 54 (cinquenta e quatro) construtoras.

Tabela 05: Número de loteamentos aprovados em Anápolis/GO entre 1950 e 2017

Período	Nº de loteamentos aprovados	%de loteamentos aprovados	Varição (%)
1950-1960	62	26,4	-
1961-1970	7	3	-89%
1971-1980	31	13,2	343%
1981-1990	39	16,6	26%
1991-2003	48*	20,4	23%
2004-2009	15*	6,4	-69%
2010-2017	33	14	120%
Total	235	100	-

*Dados divergentes, apenas estimativa.

Fonte: LUZ, FREITAS (2011); SANTOS, T. (2017).

A Tabela 05 demonstra que entre o período⁸³ de 2004-2009 para 2010-2017 a variação em relação ao crescimento de loteamentos aprovados foi de 120% (cento e vinte por cento). Ainda tendo por referência o estudo de Santos, T. (2017), com relação às áreas com a maior quantidade de loteamentos abertos nas últimas décadas é descrito que a Norte corresponde a 37% e, Norte e Leste com 63%. O resultado da pesquisa da referida autora demonstra que os incrementos da expansão urbana estiveram combinados com as (re)definições de normas e do perímetro urbano contidos no Plano Diretor de 2006 e de 2016, sendo que as áreas em processo de expansão mais acelerado, segundo os corretores entrevistados são: a norte (27%), leste e norte (28%) e leste⁸⁴ (18%). Conforme a autora supracitada,

[...] podemos constatar que 80% da evolução do solo urbano aconteceu nas regiões Leste e Norte que são as que possuem probabilidade para expandir primeiro que porque são áreas que o Plano Diretor incentiva o parcelamento do solo. Elas quando comparadas as outras regiões da cidade são áreas propícias para que a expansão urbana aconteça. Isto se dá especialmente na Região Norte no sentido BR 414 saída para Corumbá; e na Região Leste sentido Brasília nas proximidades das BR 060 e BR 153 [além de possuírem grande contingente de solo urbano não ocupado e liberadas pelo Plano Diretor (2016)] (SANTOS, T., 2017, passim.).

Conforme a interpretação de Santos, T. (2017) a região norte abriga mais loteamentos destinados à classe com baixo poder aquisitivo. Enquanto a região leste tem

⁸³ Optamos por discorrer sobre os dois últimos períodos (2004-2017) tendo em vista que dialogam com as ações de governo relacionadas ao PMCMV. E como não é nosso objeto de estudo estudar sobre as questões específicas que influíram no aumento do tecido urbano formal e informal não analisamos em profundidade os cinco períodos anteriores (1950-2003).

⁸⁴ No trabalho a autora não faz uma delimitação cartesiana. Assim, conforme o texto, entendemos que é uma área que abarca o Bairro Jundiá e se estende para o eixo posterior da BR-153. Conforme a transcrição: “Por exemplo, no Jundiá, só compra quem tem dinheiro. Já no Jardim Primavera, pessoas de classe média baixa conseguem comprar, pois é um bairro com pouca infraestrutura” (SANTOS, 2017, T., p. 52).

servido de base tanto para empreendimentos de luxo, quanto loteamentos ou residenciais direcionados ao segmento econômico. Com o crescimento da malha urbana, devido aos processos de ocupação e usos do solo, questões como fragilidade de situação dos domicílios urbanos e acesso restrito ou nulo aos serviços urbanos e sistemas de engenharia são elementos indicativos das disparidades do acesso à cidade. Além disso, o processo de incorporação de áreas e expansão urbana em Anápolis tem se mostrado,

[...] um processo contínuo de crescimento e espraiado da mancha urbana, principalmente em dois sentidos: o primeiro direciona a ocupação no sentido norte, seguindo o eixo da BR 153; o segundo envolve a parte leste, margeando a BR 153 e, também, o eixo da BR 060 que conecta a cidade à Brasília (LUZ; FREITAS, 2011, p. 14).

É sabido que a forma de atuação mais comum dos agentes fundiários, imobiliários e incorporadores vincula-se a ação do Estado por meio da garantia de legalidade da dinâmica de apropriação do solo. Como evidenciado por Singer (1980), os agentes vinculados ao mercado ao disponibilizarem os lotes para serem ocupados tendem a induzir a ocupação de áreas mais distantes daquelas estruturadas, visando à valorização e especulação do espaço em situação de espera mercantil estratégica. Essa distribuição é acompanhada e, em certa medida, consentida pelo agente estatal.

Além do lucro relacionado à indução de serviços/equipamentos públicos ou comunitários, os capitais podem interferir no processo legal de planejamento e delimitação do perímetro urbano podendo incentivar o poder legislativo a alterá-lo. A fim de comportar os projetos que se pretende lotear junto ao valor agregado pela localização urbana é comum (mesmo com ferramentas restritivas - Plano Diretor, por exemplo) que novas áreas sejam incorporadas mesmo que ainda haja áreas suficientemente capazes de responder as necessidades por moradia. Assim, sob a aparência de ampliação de acesso a terra urbana, de imóveis, de aumento da arrecadação pública há o jogo de especulação e da luta pelos espaços.

Nessa linha de discussão, o Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Goiás (CAU/GO) emitiu Laudo Técnico em dezembro de 2015 no qual considerava a inconsistência de dados sobre o *déficit* habitacional urbano em Anápolis e a liberação para loteamentos residenciais. Nesse documento a CAU argumenta sobre a dispensável ampliação do perímetro urbano que abrangeria, prioritariamente, “a Região Leste da BR-

153 e ao longo da BR-060 e na área da APA do João Leite ao Oeste do município⁸⁵”; visto que favoreceria aos detentores das glebas suscetíveis ao parcelamento. O documento informa que:

Conforme dados do Cadastro Técnico Imobiliário (CTM 2015), a cidade possui em torno de 190.00 unidades prediais e territoriais, destes 51.000 lotes vagos aproximadamente e ainda grandes vazios urbanos entre áreas ocupadas. A taxa de crescimento geométrico da população pelo último censo segundo o IBGE é de 1,61% e com tendência decrescente ao longo dos anos. Como a média de pessoas por domicílio é de 3,21 (Censo 2010), multiplicando-se pelo número de imóveis vagos, obtém-se o potencial para incremento populacional de, no mínimo 163.200 habitantes. Desta forma, o número de lotes vazios sem considerar as áreas livres e glebas já disponíveis já possibilita abrigar o crescimento por mais de 10 anos (CAU/GO, 2015, p. 4).

Tendo em vista a argumentação, entende-se que mais uma vez o Plano Diretor favoreceu uma expansão urbana sócio territorial desigual. Para Carlos (1992) a cidade como palco da luta de classes expõe os conflitos decorrentes das contradições da sociedade de classes. Os conflitos entre os poderes locais junto às gramáticas políticas brasileiras podem interferir no processo de decisão e realização das ações de governo, conforme temos discutido. Os grupos com interesses corporativistas, por exemplo, podem exercer influências mais ramificadas dentro do aparato administrativo-político. Pois,

Na medida em que os proprietários de terra e os promotores têm grande peso político no poder local e, especialmente, nos legislativos municipais, em que o plano diretor precisa ser aprovado, esse dispositivo representou um empecilho ou, no mínimo, um retardamento, para a implementação da reforma urbana (BONDUKI, 2014, p. 87).

Por outra perspectiva, mais tecnocrática, podemos dizer que esses gargalos estruturais travam a balança de forças no âmbito democrático e favorecem os núcleos mais articulados. Para Carlos (1992, p. 12) “as cidades de hoje, pertencem ao capital”. Esses agentes com força político-econômica têm definido e direcionado parte da legislação e aplicação da política urbanística e fundiária com base nos níveis de acumulação de poder⁸⁶.

⁸⁵ Laudo Técnico, CAU/GO, 2015, p. 9.

⁸⁶ O último entendido pela definição de Arendt (2004) quando distingue a violência (relacionada a utilização de instrumentos ou formas de coerção) de poder (articulação, circulação e coesão de grupos para a produção de resultados). Para a autora: “O ‘poder’ corresponde à habilidade humana de não apenas agir, mas de agir em uníssono, em comum acordo. O poder jamais é propriedade de um indivíduo; pertence ele a um grupo e existe apenas enquanto o grupo se mantiver unido. Quando dizemos que alguém está ‘no poder’ estamos na realidade nos referindo ao fato de encontrar-se esta pessoa investida de poder, por um certo número de pessoas, para atuar em seu nome. No momento em que o grupo, de onde originara-se o poder (*potestas in*

Por fim, considerando a valorização por meio dos diferentes usos (comercial, residencial, lazer e outros) pode-se afirmar que a cidade está permeada pela função urbana da mercantilização do solo e da moradia.

Com a concentração fundiária e imobiliária urbana promovida pelos agentes hegemônicos há uma tendência a elevar o preço do acesso a terra ou imóveis. “Numa relação dialética, a produção do espaço gera valorizações diferenciadas, ao passo que a valorização do espaço pode delinear como esse espaço será (re)produzido” (SANTOS, K., 2017, p. 61). Áreas com melhor localização geográfica e/ou melhor equipadas com diferenciais socialmente construídos tendem a ser apropriadas pelo capital e consumidas, predominantemente, pela elite.

Paralelo à discussão de Corrêa (1989) sobre os agentes sociais que exercem influência na modelação do território e embasados nas contribuições de Rodrigues (1990), Souza (2017, p. 64-65) discorre sobre os principais agentes e especulações embutidas no processo de incorporação das glebas, para o autor “o proprietário fundiário, o empreendedor do loteamento (loteadores, corretores), compradores dos lotes, moradores e o Estado, através do aparelho técnico, financeiro e legal” estão envolvidos ao processo de mercantilização do solo e apropriação desigual.

Logo, a parcela que tem participação restrita no jogo financeiro para aquisição do espaço urbano legal tem como alternativa disputar, ocupar, se apropriar e criar mecanismos de troca (que também podem ser mercantis). As ocupações informais, irregulares, em áreas de risco e outras são maneiras que evidenciam as relações sociais de produção sócio-territoriais e expressam a necessidade pela habitação (em primeiro plano) da classe trabalhadora confirmando as estratégias para sobrevivência e resistência (SOUZA, 2017). Nesse processo o Estado induz (pela não regulação do acesso redistributivo) e consente as ocupações informais. Mas quando é requisitado a resolver a questão (seja pelo interesse social, corporativo ou privado), historicamente tende a utilizar os mecanismos de desocupação por remoção ou expulsão.

Mesmo quando há medidas de governo como planos, projetos ou programas habitacionais esses podem não abarcar todas as situações sociohabitacionais alvos da ação estatal. Citamos como exemplo a criação das áreas especiais de interesse social (PD 2006 e

populo, sem um povo ou um grupo não há poder), desaparece, ‘o seu poder’ também desaparece” (ARENDETT, 2004, p. 27, grifos da autora).

2016) que foi transformada em instrumento impulsionador da habitação social de mercado, a partir da ampliação da oferta de novas áreas de investimento para o mercado imobiliário local, além de dinamizar a expansão das infraestruturas e sistemas que permitem a consolidação das áreas urbanas, ou seja, contribuindo para o consumo da cidade. Logo, no próximo capítulo será discutido sobre a repercussão das regulações municipais, somadas a ação do poder público, via PMCMV, no processo de indução ao adensamento da parte leste (eixo exterior a BR-153) da cidade.

3 HABITAÇÃO SOCIAL DE MERCADO NA ÁREA LESTE DE ANÁPOLIS

Nesse último capítulo a proposta é preponderantemente descritiva e embasada em documentos de acesso público dispostos pela CEF e Mapoteca municipal. Na primeira parte desse discutimos a relação entre o PMCMV- Faixa 1 e o consumo do espaço. Assim, são destacados os principais agentes envolvidos no processo local, os empreendimentos da Faixa 1 e a ocupação da parte leste. Na segunda parte descrevemos as principais características dos residenciais: *Summerville*, Santo Expedito, Santo Antônio, *Leblon* e São Cristóvão. Na terceira parte exploramos sobre os poderes dos agentes envolvidos na produção do espaço e suas interferências ligadas à habitação social de mercado induzida na parte leste de Anápolis, especificamente as áreas próximas ao arco do exterior da BR-153, rodovia GO-560 e BR-060.

3.1 A produção PMCMV- Faixa 1 e o consumo do espaço (2009-2014)

Como a qualidade arquitetônica, o acesso à cidade, as formas de morar e viver são desigualmente distribuídas, a relação entre o concreto e o pré-concebido expõe (in)diretamente a localização dos objetos e o lugar das pessoas. Durante o processo histórico das ações do PMCMV, voltadas para a Faixa 1, tem feito parte da linguagem cultural (predominante desse contexto) a identificação do objeto com a ação do programa, ou seja, com “as casinhas do governo”. Nessa perspectiva, os empreendimentos localizados na parte leste da cidade, objeto específico dessa análise (Residenciais: *Summerville*, Santo Expedito, Santo Antônio, *Leblon* e São Cristóvão) expressam a dinâmica de apropriação do território que qualifica a forma de consumo do espaço na produção das habitações sociais de mercado inseridas na Faixa-1.

Na modalidade Faixa 1⁸⁷ do PMCMV os cadastros são realizados pelo poder público, em geral pela esfera do poder executivo via pastas setoriais de assistência social ou habitação. Nesse caso, após a pactuação do poder público municipal com a União é divulgada proposta com a abertura do processo de licitação para que as empresas construtoras participem; com a empresa licitada é iniciado o processo administrativo via poder local e CEF para início das obras. Conforme documento da CGU (2016a, p. 20);

⁸⁷ Na primeira fase do programa os contratos de alienação imobiliária acordavam o prazo de pagamento em 120 meses (10 anos) com prestações fixadas em 10% da renda familiar declarada. Em caso de morte do titular ou invalidez permanente haveria a quitação da operação.

Na modalidade FAR – Alienação, objeto desta avaliação, o Programa realiza o repasse de recursos do Orçamento-Geral da União para o Fundo de Arrendamento Residencial a fim de que este possa comprar o terreno (nos casos em que não ocorre a doação de terreno por Estados/Municípios) e adquirir as unidades habitacionais. Posteriormente à conclusão dos empreendimentos, as unidades habitacionais são alienadas às famílias que se enquadram nos critérios de seleção do Programa. Para a seleção dos empreendimentos foram estabelecidos valores máximos de referência para a aquisição de unidades habitacionais em municípios com população acima de 50 (cinquenta) mil habitantes. Os valores variam conforme a Unidade da Federação e a tipologia do empreendimento (casa ou apartamento).

De acordo com a CGU (2016a) os principais agentes do processo PMCMV foram: MCidades; CEF; Poderes estaduais e municipais⁸⁸ e; empresas construtoras. Como agentes de intervenção em menor grau estiveram: Conselhos Locais de Habitação, Ministério Público e movimentos/associações, ambos com participação limitada. No documento⁸⁹ que audita contratações realizadas com recursos do FAR (1ª fase do PMCMV) são apresentadas as atribuições dos principais agentes operacionais. Portanto,

O Ministério das Cidades estabelece diretrizes, fixa as regras e condições, define a distribuição dos recursos entre as Unidades da Federação, além de acompanhar e avaliar o desempenho do Programa. A Secretaria Nacional de Habitação, pertencente à estrutura interna do Ministério das Cidades, é a unidade administrativa responsável pela operacionalização do Programa. O Ministério da Fazenda, em conjunto com o Ministério das Cidades, fixa a remuneração da Caixa Econômica Federal pelas atividades exercidas no âmbito do Programa. Os entes federativos realizam o cadastro, a hierarquização e seleção dos potenciais beneficiários do Programa encaminhando, a partir desta seleção, a lista de beneficiários para a Caixa Econômica Federal. O ente divulga e disponibiliza a doação do terreno ao Programa e promove a seleção da empresa interessada em atuar na execução do empreendimento do FAR. Em outra forma de execução, sem doação do terreno, a empresa construtora é responsável por todo o empreendimento, incluindo o terreno como parte da sua proposta. A Caixa Econômica Federal realiza o chamamento público para escolha da construtora. As construtoras interessadas, previamente com a análise de risco válida, apresentam os anteprojetos e as planilhas de custos do empreendimento. A partir de sua Superintendência Regional, a CAIXA informa ao ente federado o resultado da análise de risco da construtora, análise de engenharia dos projetos e do trabalho técnico social e análise jurídica do contrato. Em seguida um comitê regional da Caixa escolhe a melhor proposta. Dentro das competências estabelecidas para as agências, a CAIXA verifica a aderência das informações prestadas pelos interessados selecionados pelos entes federados e, em caso de

⁸⁸ “Na modalidade FAR do PMCMV, há duas situações distintas com diferentes processos operacionais de contratação dos empreendimentos: a) no caso em que há doação de terreno por parte do Estado/Município; e b) quando não há doação de terreno por parte do Estado/Município. Nesta fiscalização foram avaliadas as duas formas de contratação” (BRASIL, 2016a, p. 7).

⁸⁹ Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 65. Integralização de cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial- FAR (PPA 2011/2015) emitido pela CGU em novembro de 2016. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/9141.pdf>

aprovação, convoca o futuro beneficiário para contratação (BRASIL, 2016a, p.7-8).

Conforme a norma⁹⁰, o processo de seleção dos futuros contratantes deveria acontecer antes do início das obras. Pois, com o núcleo selecionado o trabalho social e de engenharia deveria seguir as necessidades dos futuros moradores e, esses ainda deveriam se inteirar sobre o processo e fiscalizar o andamento de todas as etapas de planejamento e execução. No caso de Anápolis, essa diretriz deveria compreender a articulação entre as secretárias e órgãos ligados as áreas setoriais de desenvolvimento social e infraestrutura, cuja integração possibilitaria a leitura contextualizada da realidade local. Ainda, com relação ao elemento fundamental, o morador, a participação tem sido limitada. De forma geral, a literatura produzida sobre o PMCMV tem evidenciado que a participação do futuro morador tem sido restrita a dois processos: cadastramento e entrega das chaves. E, além disso, limitada ao enquadramento às faixas de renda conforme quadro expositivo, ver Ilustração 14.

Ilustração 14: Quadro – Demonstrativo das rendas máximas por faixa do PMCMV urbano

Renda Familiar Mensal	Faixa do MCMV	Característica
Até R\$ 1.800,00	Faixa 1	Até 90% de subsídio do valor do imóvel. Pago em até 120 prestações mensais de, no máximo, R\$ 270,00, sem juros.
Até R\$ 2.600,00	Faixa 1,5	Até R\$ 47.500,00 de subsídio, com 5% de juros ao ano.
Até R\$ 4.000,00	Faixa 2	Até R\$ 29.000,00 de subsídio, com 6% a 7% de juros ao ano.
Até R\$ 9.000,00	Faixa 3	8,16% de juros ao ano.

Fonte: BRASIL (2019). Disponível em: <http://cidades.gov.br/habitacao-cidades/programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv>. Publicado em 24 de março de 2016. Acesso em: 2 mai. 2018.

Como demonstrado na Ilustração 14, para iniciar o processo de cadastramento é necessário atender ao limite máximo de renda bruta mensal. Além disso é fundamental que o proponente não tenha sido proprietário de qualquer tipo de imóvel residencial; não ter sido incluído por outro programa habitacional de governo cujos recursos foram provenientes do orçamento geral da União; não estar registrado na base Sistema Integrado de Administração de Carteiras Imobiliárias (SIACI) e/ou Cadastro Nacional de Mutuários

⁹⁰ Portaria nº 168, de 12 de abril de 2013; Portaria nº 21, de 22 de janeiro de 2014 e Portaria nº 464, de 25 de julho de 2018. Disponível em: https://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/_Legislacao_FAR.pdf.

(CADMUT)⁹¹, não ter a inscrição do cadastro de pessoas físicas cancelado (CADIN⁹²) e não possuir débitos com o Governo Federal. No entanto, em Anápolis, o processo de cadastramento realizado até 2014 se deu apenas com base na renda informada pelo proponente. Entre 2009-2013 a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social foi responsável por fazer as indicações à CEF das pessoas inseridas no cadastro municipal. Conforme o portal oficial, a partir de 2013:

A seleção dos candidatos acontece por sorteio, mediante inscrição apta, e o candidato deve preencher, no mínimo, um dos seis critérios existentes no programa para que possa concorrer. Os critérios estabelecidos pelo governo federal são os seguintes: famílias residentes em área de risco ou insalubre; famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar, e famílias com pessoas com deficiência. No município, são definidos os critérios a seguir: residir em Anápolis há cinco anos, no mínimo, consecutivos e ininterruptos, em período imediatamente anterior a seleção; possuir maior número de membros no núcleo familiar com especial atenção às crianças e adolescentes entre zero e dezoito anos de idade, sendo o mínimo quatro membros; famílias das quais façam parte membros com doenças crônicas (HIV, câncer, hemofilia, cardiopatias graves), sendo necessário apresentar atestado médico atual que comprove a doença alegada e que contenha o número de Classificação Internacional de Doença (CID) (ANÁPOLIS, s.d., s. p).

Caso selecionado (ou sorteado) os documentos são enviados à CEF que fica responsável por conferir os dados do cadastramento realizado pela prefeitura. Após esse momento, o futuro morador tem participações limitadas a ações como: acompanhamento do processo de análise da CEF e participação em reuniões informativas sobre o contrato, enfatizando o que é responsabilidade da CEF, morador e prefeitura junto aos cuidados e responsabilidades com a manutenção do imóvel. Em seguida a nova participação acontece durante o chamamento para assinatura de contratos e a solenidade de entrega das chaves para liberação de ocupação. Em Anápolis, esse processo ocorreu ao longo das chamadas para entrega dos empreendimentos realizados na cidade entre 2009 e 2014, ver Ilustração 15.

⁹¹ O SIACI foi implantado em 1996. É uma base de dados que a CEF utiliza para a gestão dos contratos, principalmente com relação a renda declarada pelos contratantes. E “o CADMUT é o cadastro para registro das informações dos contratos de financiamento habitacional, ativos e inativos, firmados no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação - SFH e dos programas habitacionais e sociais do governo federal”. Fonte: CEF (2019, s.p). Disponível em: <http://fundosdegoverno.caixa.gov.br/sicfg/fundos/CADMUT/detalhe/sobre/>. Acesso em: 1 mar. 2019.

⁹² Cadastro informativo dos créditos não quitados do setor público federal – CADIN.

Ilustração 15: Quadro – Empreendimentos contratados via PMCMV- Faixa 1, Anápolis (2009-2014)

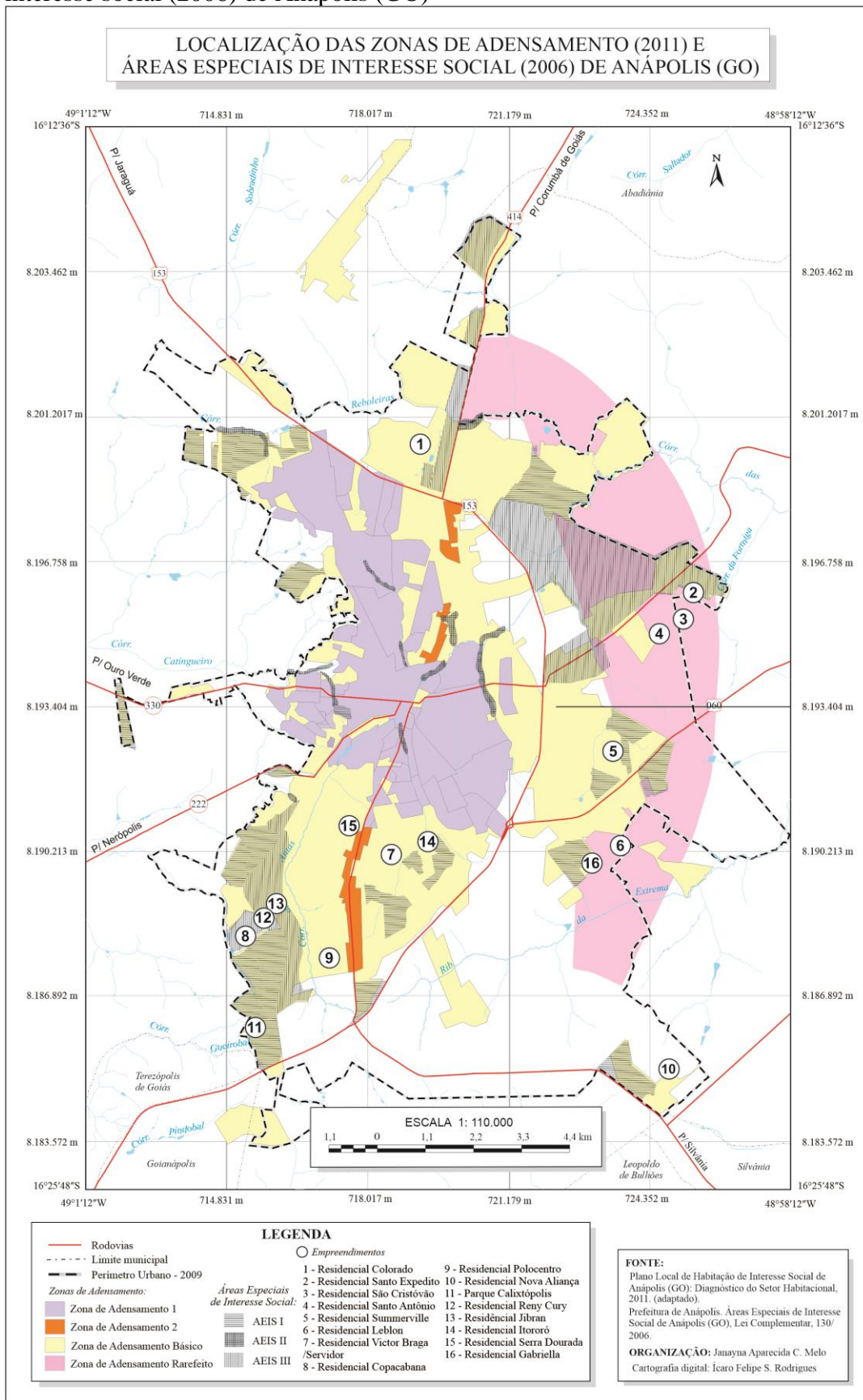
Ano	Empreendimento	Quant.	Tipo	Referência espacial genérica	Fonte de recursos
2009	Residencial Copacabana	1125	Casa	sul sudoeste	Programa Minha Casa Minha Vida – Recursos FAR
2009	Residencial Santo Antônio	122	Casa	leste sudeste	Programa Minha Casa Minha Vida – Recursos do FAR
2009	Residencial <i>Summerville</i>	256	Casa	leste sudeste	Programa Minha Casa Minha Vida – Recursos do FAR
2010	Residencial Victor Braga/Servidor	352	Apt.	sul sudoeste	Programa Minha Casa Minha Vida – Recursos do FAR
2010	Residencial <i>Leblon</i>	825	Casa	sudeste	Programa Minha Casa Minha Vida – Recursos do FAR
2010	Residencial Santo Expedito	287	Casa	leste sudeste	Programa Minha Casa Minha Vida – Recursos do FAR
2011	Residencial Nova Aliança	196	Casa	sul sudeste	Programa Minha Casa Minha Vida – Recursos do FAR
2013	Residencial Colorado	512	Apt.	norte nordeste	Programa Minha Casa Minha Vida – Recursos do FAR
2014	Residencial São Cristóvão	640	Apt.	leste sudeste	Programa Minha Casa Minha Vida – Recursos do FAR
2014	Residencial Polocentro	146	Casa	sul sudoeste	Programa Minha Casa Minha Vida – Recursos do FAR

Fonte: PMHIS (2011, p.93 a 98); CEF (2018) e Secretaria de Meio Ambiente, Habitação e Planejamento Urbano (2018).

Organização dos dados: autora.

Ainda, conforme a Ilustração 15 foi demonstrado que os empreendimentos do PMCMV- Faixa 1 foram predominantemente inseridos na parte leste da cidade, considerada como zona de expansão e adensamento urbano (destacadas no capítulo 2). Ao dialogar com a produção cartográfica do PMHIS (2011) e somarmos os elementos de localização dos empreendimentos produzimos a Ilustração 16.

Ilustração 16: Mapa – Localização das zonas de adensamento (2011) e áreas especiais de interesse social (2006) de Anápolis (GO)



Conforme a Ilustração 16, dos dez residenciais edificados para a Faixa 1, cinco estão situados na parte leste da cidade. Desses cinco, quatro foram correlacionados ao aumento do perímetro urbano a partir de 2009. Nessa primeira fase do PMCMV⁹³, na parte leste, o empreendimento que estava melhor inserido na malha urbana pré-existente foi o Residencial *Summerville* (2009). Uma vez que o empreendimento foi inserido em área em processo de consolidação.

Todavia, conforme Santos, T. (2017), independente do direcionamento de vendas dos loteamentos (para rendimentos altos, médios ou baixos), os empreendimentos precisam ter uma estrutura mínima com: rede de água tratada, esgoto sanitário, iluminação pública, asfaltamento e o mínimo de 5% da área total para a implantação de áreas verdes. Santos, K. (2017) expôs a narrativa dos agentes incorporadores e imobiliários sobre a valorização do solo urbano decorrente do processo de especulação fundiária e imobiliária urbana em Anápolis e a relação com o PMCMV. Conforme os dados:

Nas últimas duas décadas, houve uma valorização muito grande do m² em Anápolis, [...] O que mais influenciou nessa valorização foi o programa ‘Minha Casa Minha Vida’, porque agora os construtores pegam um lote de 300m² desmembram em dois e fazem casas no valor aproximado de 145 mil, que era o limite do minha casa minha vida [...] (SANTOS, K., 2017, p. 245).

Essa forma de adensamento habitacional (divisão dos lotes) maximiza o aproveitamento dos espaços e, obviamente, aumenta o lucro com a venda subsidiada e financiada pelo agente financeiro com o incentivo do PMCMV, ver Ilustração 17.

Ilustração 17: Quadro – Empreendimentos na parte leste via PMCMV-Faixa 1, Anápolis-GO (2009-2018)

Nome do empreendimento	Und.	Valor do empreendimento (R\$)	Valor da U.H (R\$)	Data de contratação	Data de entrega do empreendimento	Lapso entre a assinatura do contrato e entrega do objeto (meses)	Construtora	Modalidade
Residencial <i>Summerville</i>	256	9.726.924,01	37.995,80	11/12/2009	Mai/11	17	EMPRESA “A”	FAR Alienação
Residencial Santo Expedito	287	11.827.186,60	41.209,71	29/12/2010	Mai/12	17	EMPRESA “B”	FAR Alienação

⁹³ Na segunda fase do PMCMV foi inserido o Residencial São Cristóvão (2014).

Residencial Santo Antônio	122	4.285.782,01	35.129,36	24/07/2009	Jul/12	36	EMPRESA "B"	FAR Alienação
Residencial Leblon	825	32.497.951,09	39.391,46	24/12/2010	Nov/12	23	EMPRESA "C".	FAR Alienação
Residencial São Cristóvão	640	36.480.000,00	57.000,00	20/12/2013	Dez/16	36	EMPRESA "D"	FAR Alienação
TOTAL	1.501	71.923.892,62	-	-	-	-	-	-

Fonte: CEF (2019)

Organização dos dados: autora.

Ao considerar o total de investimentos no PMCMV- Faixa 1 nesse território, verifica-se que 33,6% das unidades estão localizadas na parte leste, assim como 35,6% dos recursos. Outra questão está relacionada à distribuição desigual dos sistemas de engenharia e a formação de vazios urbanos (áreas estratégicas de especulação), assim a entrevista realizada por Santos, K. (2017, p. 245) corrobora com a exposição, pois,

De acordo com Godoy (2016), o preço médio do m² em Anápolis hoje é muito relativo e não é definido por bairro, mas por região. [...] Ainda segundo Godoy (2016), o loteamento já tem que ser entregue com a infraestrutura básica, ruas asfaltadas, rede de água e esgoto, iluminação pública e isso gera um custo que encarece o preço do imóvel, a associação apresentou a prefeitura uma tabela onde aparece todos esses custos e também a parte que é destinada a fins públicos, então hoje em Anápolis, ninguém faz um loteamento para vender por menos de 70 mil reais o lote. Isso gera um custo mínimo de 233 reais o m² em 2016, num loteamento popular, considerando que os lotes são de 300m². Comparado ao valor apresentado em 2006, é uma "supervalorização" do m², de mais de 1165%. O trabalhador que poderia adquirir um lote por 6 mil reais, num período em que o salário mínimo era 350 reais, paga hoje (se conseguir pagar) 70 mil reais, num período em que o salário mínimo é de 880 reais. O salário pouco mais que dobrou, enquanto o preço do lote subiu mais de 10 vezes.

Ao evidenciar a expressiva valorização do solo urbano e dos custos de urbanização (pública e privada), a autora ressalta como os agentes do complexo imobiliário enxergam a apropriação do espaço urbano local. Ainda,

[De acordo com Godoy (2016)] a região leste é a que mais cresce em Anápolis hoje, a cidade caminha para o lado de Brasília, isso porque para oeste é impossível se lotear, uma vez que estando na bacia do João Leite, que é protegida por abastecer Goiânia, não se pode fazer nada sem que o "meio ambiente" fique em cima, para esse lado a cidade não cresce e nem vai crescer, veja o caso da Fabril, continua lá do mesmo jeito, não muda nada. Claro que nós apoiamos o meio ambiente e queremos deixar uma boa situação para os nossos filhos, além disso, acreditamos que a área verde e outras exigências valorizam o

preço da terra, mas muitas vezes impede o crescimento do mercado. [...] Para a região norte não saem loteamentos porque é considerada uma região pobre, depois da Jaiara não tem mais quase nada, porque para lá não se tem interesse. Para a região sul está havendo uma especialização imobiliária para determinados segmentos. Muita coisa do Minha Casa, Minha Vida, da classe 2 ficam para esse lado, mas não se tem um crescimento expressivo e valorizado como se tem para a região leste (SANTOS, K., 2017, p. 253).

Logo, em Anápolis, a dinâmica de expansão da cidade que apresenta um crescimento disperso e difuso tem acrescentado o elemento do espraiamento da ocupação em direção a parte leste, na parte exterior ao arco formado pela BR-153 (conforme destacamos no capítulo 2) cuja especificidade está relacionada a área de concentração de empreendimentos do PMCMV - Faixa 1 conforme apresentaremos a diante.

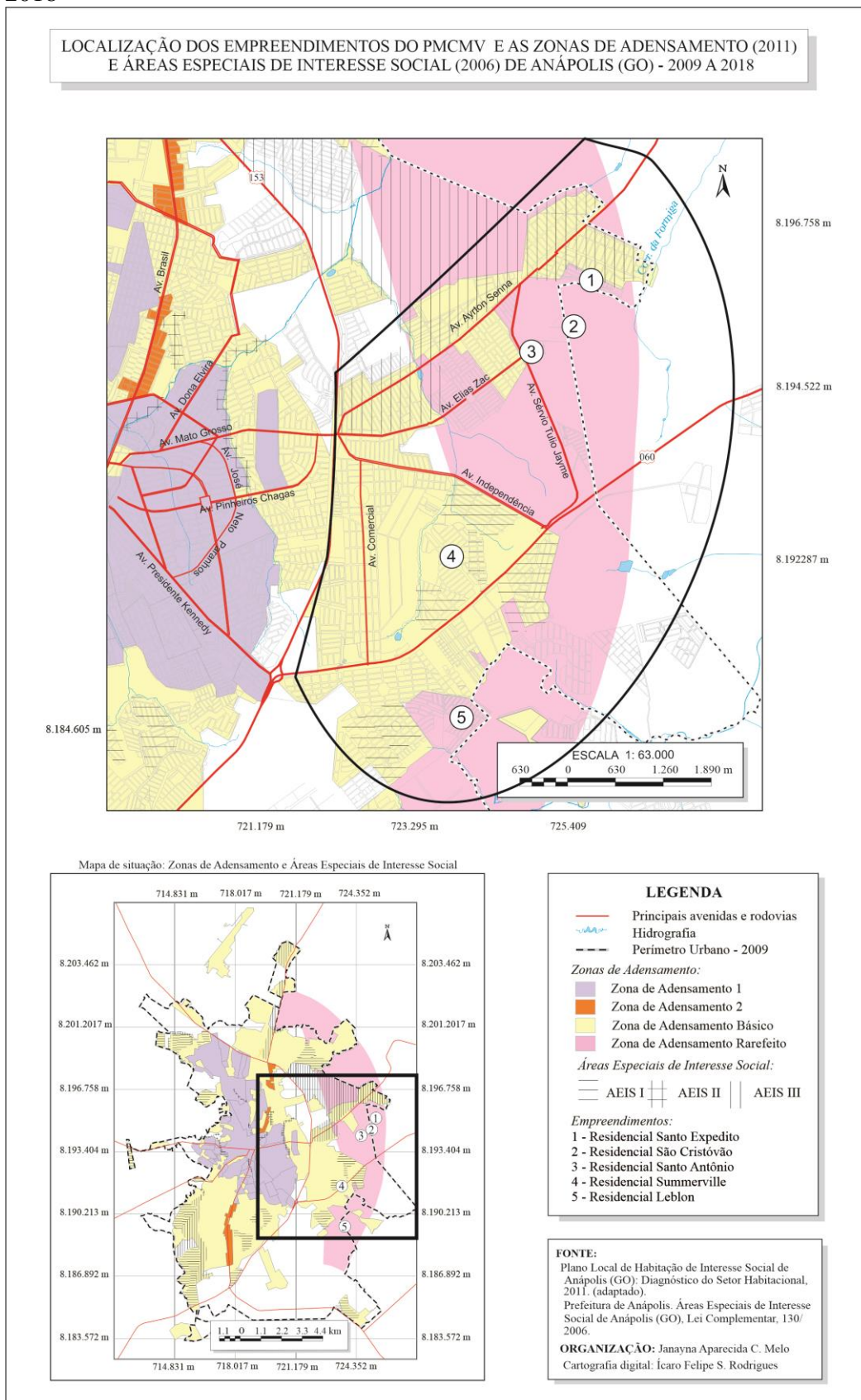
3.2 Os empreendimentos do PMCMV na parte leste de Anápolis

Ao elegermos como foco de análise a atuação do Estado e dos agentes imobiliários vinculados ao programa (Faixa 1) procuramos entender a produção da parte leste para além das localizações dos empreendimentos do PMCMV e, evidenciar as relações de mediação de poderes na composição do território.

Com os elementos citados ao decorrer da discussão podemos agregar os dados do PMHIS (2011) sobre as zonas de adensamento previstas à época com as AEIS de tipo I e III que autorizam os usos mistos (mas predominantemente direcionados ao uso residencial). Assim, ao inserir os pontos de localização dos empreendimentos do PMCMV-Faixa 1 observamos que seguiram a ocupação conforme o direcionamento disposto pela Zona de Adensamento Rarefeita, ver Ilustração 18.

É interessante destacar a contradição desse termo utilizado, Zona de Adensamento Rarefeita. Zona de Adensamento, em geral, significa tornar denso, ocupado. Enquanto que rarefeito dá sentido contrário. No entanto, conforme o PMHIS (2011), Zona de Adensamento Rarefeito significa que é uma área em que a ocupação tem sido dispersa e menos densa e, que está sob influência de incentivo público/privado justamente para aumentar a densidade e taxa de urbanização da área.

Ilustração 18: Mapa – Localização dos empreendimentos do PMCMV e as zonas de adensamento (2011) e áreas especiais de interesse social (2006) de Anápolis (GO) – 2009 a 2018



Foi demonstrada na representação cartográfica que o Residencial Santo Expedito foi beneficiado com a alteração do perímetro urbano posterior a 2009 (ver Ilustração 17 e item 3.2.2). Outro elemento é que nenhum dos residenciais destacados foi inserido nas delimitações de AEIS, quer seja de tipo I ou III. Na época de implantação e considerando a disponibilidade de infraestruturas, o que havia sido inserido em localização melhor privilegiada foi o Residencial *Summerville*.

Logo, ao traçar um plano cartesiano (enquanto sistema de coordenadas) imaginário sobre a planta da cidade de Anápolis e ao ter como base o centro pioneiro podemos entender, nessa pesquisa, que existem duas áreas leste: uma que corresponde a parte interna e outra externa ao eixo da BR-153. Além disso, procuramos delimitar o foco de análise ao compreender os residenciais: *Summerville*, Santo Expedito, Santo Antônio, *Leblon* e São Cristóvão. Pois, além de terem em comum a fonte de financiamento federal estão localizados próximo ao arco exterior da BR-153 e entre a rodovia GO-560 e BR-060. Assim, nessa seção tratamos de maneira descritiva sobre as características dos empreendimentos, os aspectos associados à questão fundiária, agentes envolvidos na produção dos empreendimentos, bem como aspectos gerais de cada um utilizando como recorte a fase de proposição do empreendimento até a liberação para ocupação. Esse recorte não é o ideal, mas foi o possível para esse momento, tendo em vista que há dossiês espalhados entre os agentes envolvidos no processo e para uma composição mais ampla seria necessário pesquisar e compilar todos os arquivos.

Portanto, nesse caso, utilizamos como fonte: arquivos físicos e digitais disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Anápolis e Caixa Econômica Federal (dados públicos *online* e dados disponibilizados pela agência local). Ou seja, utilizamos: leis, decretos, planos, projetos, dossiês⁹⁴ dispostos na Mapoteca municipal e ainda dados da folha resumo de cada empreendimento (dado público) disposta pela CEF, agência local, em 2019. Além disso, inserimos nomes fictícios para as empresas construtoras e incorporadoras envolvidas no processo público. Assim, ao expor sobre as descrições de cada empreendimento na parte leste os apresentaremos conforme a ordem de entrega para ocupação, a começar pelo Residencial *Summerville*.

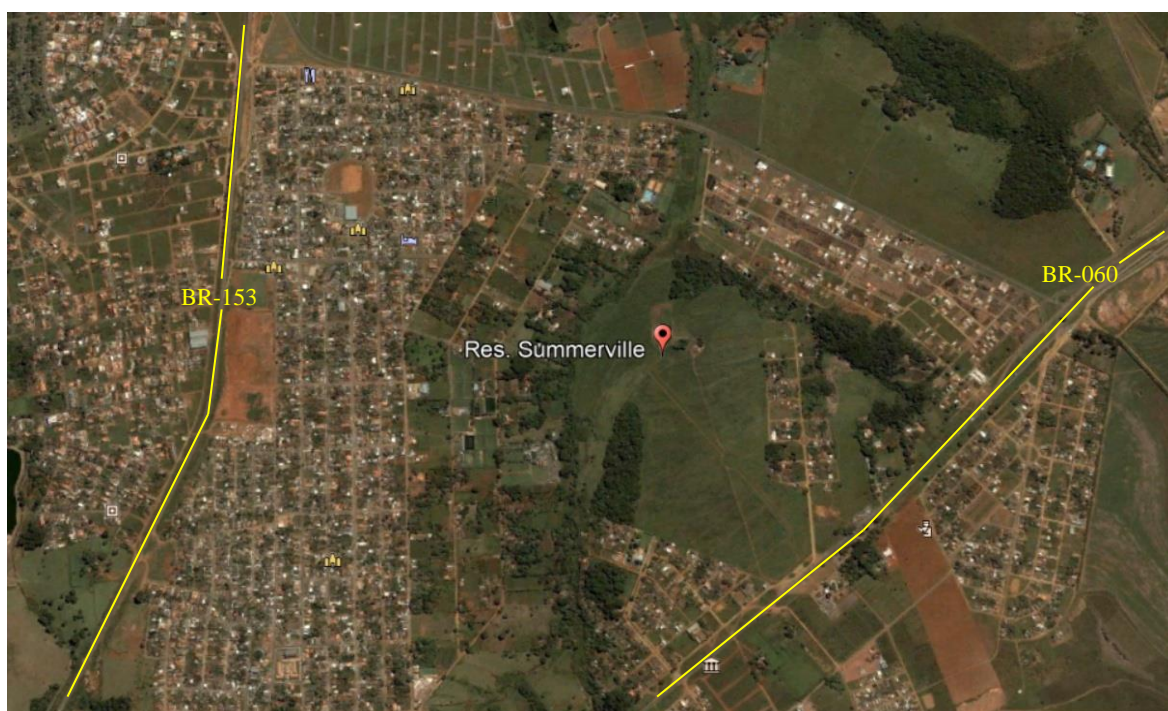
⁹⁴ Cada dossiê citado é um compilado de documentos referentes ao processo técnico- administrativo anexados em pasta A-Z que em sua maioria estava sem numeração ou sem numerações contínuas.

3.2.1 Residencial *Summerville*

Esse residencial foi inserido em área referenciada como Morro Limpo ou Bôa Vista do Morro Limpo à 996 metros da barra do Córrego Cunha com o Córrego Morro Limpo. Correspondeu a 63 hectares, 55 ares e 08 centiares (ou 13 alqueires e 10,4 litros), ou seja, a área total escriturada de 606.561,00m². Foi incorporada por “01” Empreendimentos Imobiliários Ltda., cujo registro feito em 14 de outubro de 2004 demonstra o valor de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais). Sendo que em 5 de novembro de 2004 a “01” vendeu a Empresa “A” pelo mesmo valor (ANÁPOLIS, 2019, s.d., s. p.).

Por meio do Decreto nº 20.563 de 16 de dezembro de 2005 houve a disposição sobre a aprovação da primeira etapa do loteamento “Setor *Summerville*”, em zona de expansão urbana, com a gleba de 306.595,41m². Ver Ilustração 19.

Ilustração 19: Fotografia – Expansão urbana, referência: Residencial *Summerville*, 2005



Fonte: Google Maps, software livre, 2019.

Ainda em 2005, a Empresa “A” já havia concluído a primeira etapa do Residencial *Summerville*, composta por 506 lotes. Para esse residencial foi descrito o total de 169.144,07m² a ser parcelada em 506 lotes. Total da área pública destinada ao sistema viário 84.883,68m². 27,686% da gleba. Quantidade de área pública reservada ao município

de Anápolis 52.567,66m² - 17,144% (PREFEITURA DE ANÁPOLIS, 2019, dossiê Residencial *Summerville*, s. p.). No projeto que inseria as duas etapas há o seguinte quadro, ver Ilustração 20.

Ilustração 20: Quadro – Réplica de quadro expositivo sobre as etapas do Residencial *Summerville*, 2005

Etapas	Etapa 1	Etapa 2	Total
Quantidade de lotes	506 lotes	384 lotes	890 lotes
Quadras		04, 05, 06, 07, 08, 09, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17	01 a 32
População prevista	1.822 hab.	1.382 hab.	3.204 hab.
Densidade absoluta	35.363 hab./ha	26.837 hab./ha	62.200 hab./ha
Densidade relativa	61.343 hab./ha	46.780	108.423

Fonte: Decreto nº 20.563 de 16 de dezembro de 2005 e Projeto de execução emitida pela empresa (ANÁPOLIS, s.d., s.p).

Já em 2009 a empresa procura a adequação às regras do PMCMV. Com isso é aprovado o Decreto nº 29.354 de 13 de novembro de 2009, em que corrige os seguintes itens: Total da gleba passando a 237.585,56m²; Total da área parcelável: 146.139,18m²; Total da área pública destinada ao sistema viário: 57.251,76m (PREFEITURA DE ANÁPOLIS, 2019, dossiê Residencial *Summerville*, s. p.). Em 27 de janeiro de 2010 a Comissão de Avaliação de Parcelamento do Solo (CAPS) aprovou por meio da Ordem de Serviço nº 01 o loteamento do Residencial *Summerville* II etapa. Conforme o documento:

A área está dentro da macrozona urbanizada e dentro do perímetro urbano da cidade. O loteamento atende a disposições da lei complementar nº 131/2006 no que tange a loteamento de área especial de interesse social (AEIS) definida na lei complementar nº 130/2006 alterada pela lei complementar nº 208/2009 (ANÁPOLIS, 2010, p. 549).

Conforme os dados oficiais o projeto para implantação do conjunto habitacional de interesse especial vinculado ao PMCMV- Faixa 1 seria composto por 256 casas (quadra 11 a 17) com início ainda em 2009, sendo que em 16 de novembro daquele ano a empresa declarou que cada lote equivaleria a R\$ 7.000,00 (sete mil reais). O projeto apresentado à CEF previa a divisão do empreendimento em 158.207,04m², terrenos com 200m² e área edificada de 40,25m² com fossas sépticas e sumidouros. Nesse projeto, na segunda etapa

do residencial houve a previsão de construção de quadra esportiva descoberta e centro comunitário. Conforme descrição da empresa, “os lotes onde serão construídas as casas serão fornecidos pela Empresa “A” (como parte incidente no investimento) com toda a infra-estrutura básica necessária (arruamento, redes de água e energia, iluminação pública)” (ANÁPOLIS, s.d.).

Conforme o documento do Quadro Resumo disposto pela CEF (2019) que compõe a parte de análise de custo, a área do terreno disponibilizada para o empreendimento foi de 158.207,04m² (ver Ilustração 21). Ainda em 2009 foi firmado o contrato por instrumento particular de compra e venda de imóvel e de produção de empreendimento habitacional no PMCMV - Recursos FAR⁹⁵. Nesse documento o comprador é o FAR, representado pela CEF. De acordo com as informações, o imóvel foi vendido por R\$ 1.792.000,00 (um milhão, setecentos e noventa e dois mil reais), nesse caso, o custo unitário por m² foi de R\$ 11,33.

Nesse mesmo documento (Quadro Resumo, CEF) é informado que o valor global⁹⁶ da operação foi de R\$ 9.726.924,01 (nove milhões, setecentos e vinte e seis mil, novecentos e vinte e quatro reais e um centavo). Sendo que R\$ 7.934.924,01 (sete milhões, novecentos e trinta e quatro mil, novecentos e vinte e quatro reais e um centavo) fizeram parte do valor para a produção do empreendimento executado pela Empresa “A”.

Ilustração 21: Quadro – Resumo sobre as áreas do empreendimento Residencial *Summerville*, 2010

Descrição das áreas	Área (m ²)	%
Área total	125.207,04	-
Área de Preservação Permanente (APP)	-	-
Área renascente	93.491,43	-
Área parcelável	-	-
Área dos lotes	57.940,50	36,62
Sistema viário	35.550,93	22,47
Área verde e espaços livres de lazer	64.715,61	40,91
Outros equipamentos	-	-
Número total de lotes: 256		

Fonte: CEF, 2019 e Anápolis (s.d.).

⁹⁵ Conforme o Art. 2, da Lei Federal nº 10.188 de 12 de fevereiro de 2001 os imóveis adquiridos que integram o fundo financeiro destinar-se-ão à alienação às famílias com renda de até R\$ 1.395,00, público do PMCMV.

⁹⁶ Conforme a descrição: “[...] contempla os valores de compra e venda do imóvel, produção do empreendimento, despesas de legalização, IPTU, e a guarda e conservação do empreendimento” (BRASIL, 2010, p.2)

Está descrito em folha resumo do empreendimento que além da construção das casas compostas por uma sala, dois quartos, um banheiro, uma cozinha e área de serviço externa, o padrão de acabamento foi caracterizado como baixo, ver Ilustração 22. Não esteve previsto no projeto a implantação do sistema de aquecimento solar para cada unidade e ao detalhar sobre a localização do empreendimento assinala que seria inserido na malha urbana cujo transporte coletivo estaria previsto (ANÁPOLIS, s. d.).

Ilustração 22: Fotografia – Residencial *Summerville*, junho de 2011



Fonte: Anápolis (s.d.)

Somente em 2011 o Residencial *Summerville*, vinculado ao PMCMV- Faixa 1, foi entregue. Segundo a reportagem em site oficial⁹⁷:

‘Meu coração está acelerado. Estou muito feliz de poder receber minha casa. Agora não preciso ficar mudando, é pra sempre. Um sonho realizado’, declarou a dona de casa Sônia Duarte da Silva, que recebeu sua casa na manhã desta terça-feira, 12, no Residencial *Summerville*. A moradora Daniela Rodrigues também sentiu a emoção de finalmente ter sua casa própria. ‘Agora tenho uma casa para os meus três filhos. Agradeço a Prefeitura por essa oportunidade de estar vivendo esse momento. Morar de aluguel era difícil, caro pra gente pagar, agora vai melhorar’, disse (ANÁPOLIS, 2011, s. p., grifos do texto).

Com base na reportagem, destacamos a discussão sobre a ideologia da casa própria, discutida ao longo dos dois capítulos anteriores. Destacamos também que o equipamento público vinculado a educação básica infantil esteve vinculado a Lei Complementar nº 266, de 20 de dezembro de 2011 que determinou a permuta de via pública em prol da construção do Centro Municipal de Educação Infantil (CMEI) no residencial (ANÁPOLIS,

⁹⁷ Disponível em: <http://anapolis.go.gov.br/portal/multimedia/noticias/ver/prefeitura-de-anapolis-entrega-256-casas-no-residencial-summerville>.

s.d.). Por fim, em 2015, podemos observar o quanto a malha urbana foi expandida entre os eixos da BR-153 e BR-060 (ver Ilustração 23):

Ilustração 23: Fotografia – Expansão urbana, referência: Residencial *Summerville*, 2015



Fonte: Google Maps, software livre, 2019.

O processo de expansão da cidade evidencia a questão do aceleramento do crescimento urbano. Essas áreas de terras rurais convertidas em urbanas são mais valorizadas e expressam os interesses de promotores fundiários e imobiliários que direcionam seus capitais aos valores de troca da mercadoria terra. A esses elementos, o parcelamento e disponibilização do imóvel edificado e financiado tornaram-se atrativos para a potencialização da mercantilização e transformação em capital-dinheiro. Em seguida descrevemos algumas etapas do processo de construção do Residencial Santo Expedito.

3.2.2 Residencial Santo Expedito

Em 27 de agosto de 2007 a Fazenda Formiga com 11 hectares, 96 ares e 40 centiares (ou 02 alqueires e 37 litros, área de 106.605,80m²) localizada em área próxima ao Córrego Formiga e situada em zona de expansão urbana foi vendida a um grupo incorporador imobiliário local que pagou à época pelo imóvel R\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais) (ANÁPOLIS, s.d.). Ver Ilustração 24.

Ilustração 24: Fotografia – Expansão urbana, referência: Residencial Santo Expedito, 2005



Fonte: Google Maps, software livre, 2019.

A área da fazenda Formiga havia sido vendida quatro vezes, sendo a primeira em 1984, depois em 1986, em 2001 por R\$ 24.675,00 e 2007 por R\$ 160.000,00 à “02” Ltda. Além da “02” (proprietária do terreno) participou também enquanto incorporador a Empresa “B” (ANÁPOLIS, s.d.). Assim, em 28 de setembro de 2007 foi dado início ao processo de requerimento para parcelamento do solo.

Ainda com base nos documentos contidos no dossiê do residencial, em 12 de maio de 2009 é emitida a declaração de pleito à administração pública para a construção do Residencial Santa Clara, sendo que consta como vendedores a “02” e como Empresa “B”. E, em 18 de junho de 2009 foi solicitada pela “02” a autorização para aprovação do Conjunto Habitacional Santa Clara, destinado a construção de casas do PMCMV. Nesse documento que analisamos não são especificadas a quantidade e nem há um projeto inicial,

apenas são relatados os procedimentos técnicos de adequação da empresa às regras de inclusão para estabelecimento de contrato com a CEF. A empresa sabia da situação de inclusão na AEIS e solicitou afirmação de parcelamento de lotes em tamanho menor, conforme o previsto no Plano Diretor e sob às diretrizes das Leis municipais de nº 131, 132/2006 e 142/2007. Conforme documento da “02” emitido à CAPS em 18 de junho de 2009:

No tocante a área não estar dentro da zona urbana e das AEIS, neste ato usamos dos benefícios da Lei municipal 102/92 de 4 de maio 1992, que permite aprovação de loteamento e/ou Conjuntos Habitacionais de interesse social fora da zona urbana ou expansão (ANÁPOLIS, s.d., sp.).

Ressaltamos que naquele momento esse empreendimento se situaria em uma área exterior ao perímetro urbano de 2006, como pode ser observado na Ilustração 24. Conforme documento da “02” emitido à CAPS, em 24 de novembro de 2009, “o processo acima referenciado ficou suspenso aguardando sua inclusão no perímetro urbano e na AEIS, o que foi beneficiado pela Lei 208 de 28 de outubro de 2009” (ANÁPOLIS, s.d.).

Outra questão que evidencia a interlocução entre Estado e mercado está relacionada ao desenrolar das edificações em área ao lado de uma represa e Área de Preservação Permanente (APP) que havia no local. Utilizando como referência o caso do Jardim Itália; em 18 de novembro de 2009, o Ministério Público de Goiás (MP-GO) entrevistou e recomendou que mesmo em caso de interesse social houvesse permissão para a coincidência entre os 5% destinados à área verde e APP (ANÁPOLIS, s.d.).

No entanto, pelo despacho do dia 25 de janeiro de 2010 a CAPS se posiciona e solicita à diretoria de meio ambiente parecer referente ao processo nº 170147818/2007 afirmando que:

O Parágrafo único do Art. 2 da LC 133/2006 dispõe que nos casos que haja interesse público para adquirir as áreas de reserva ou de preservação existentes na gleba, estas áreas poderão coincidir, total ou parcialmente, com o percentual destinado a áreas verdes e espaços livres de lazer. Como o requerente em sua proposta urbanística, conforme projeto anexo no processo, utilizou-se dessa premissa, vimos solicitar o parecer dessa diretoria sobre o interesse ambiental do município nesse caso específico (ANÁPOLIS, 2010, s.p).

Em 3 de maio de 2010 a Procuradoria do Patrimônio Imobiliário emite parecer afirmando que somente o chefe do poder executivo poderia entender e aprovar o interesse público da APP (PREFEITURA DE ANÁPOLIS, 2019, dossiê Residencial Santo

Expedito, s. p.). Em 5 de maio o Gabinete da Procuradoria Geral de Anápolis emite documento ao Gabinete do Prefeito, com o seguinte texto:

“**CONHEÇO** o Parecer em referência e **MANIFESTO** deferimento favorável ao pedido de declaração de interesse público da coincidência das áreas de preservação permanente e parte da área verde do Loteamento, objeto dos presentes. **DETERMINO** adoção das providências necessárias para expedição dos Decretos de declaração de interesse público” (ANÁPOLIS, 2010, s. p., grifos do autor).

Pelo Decreto nº 30.275, de 5 de maio de 2010 foi declarado interesse público capaz de justificar a coincidência de área verde para implantação do loteamento residencial Santo Expedito em parte de uma Área de Preservação Permanente. Nesse Decreto é justificado o parecer da pasta de meio ambiente sobre a necessidade de manutenção da APP. No entanto, reconhece a viabilização do projeto e com a justificativa de que a área verde do empreendimento coincidiria com a APP, proporcionando uma futura viabilização de um parque ambiental às margens do Córrego Formiga que corresponderia a uma área total de 13.416,52m² (e que até julho de 2019 não foi implementado) (ANÁPOLIS, s.d.). Em 6 de maio de 2010, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano Sustentável por meio da Diretoria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos encaminhou a CAPS documento afirmando que, em 1999, estudos revelaram que havia menos de 3% de áreas verdes na área urbana, sendo que o índice mínimo era de 20% e que:

Quando da vistoria “in loco”, constatou-se que a área em análise se trata de um remanescente florestal da vegetação nativa da região, sendo, portanto de grande importância a sua conservação e manutenção para o patrimônio ambiental do município vislumbrando-se a implantação de parques (ANÁPOLIS, s.d.).

Porém, em 1 de junho de 2010 a “02” encaminha ofício⁹⁸ à Procuradoria Geral do Município, questionando o parecer jurídico que impedia o trâmite do processo, condicionando-o a seguir com a aprovação do projeto da rede de água potável (ANÁPOLIS, s.d.). Nesse caso, a “02” informa que a CAPS havia encaminhado o processo para aprovação do projeto residencial sem que estivesse pronto e aprovado o projeto de abastecimento de água potável, entendendo que a

[...] a lei federal 6766 de 19/12/1979 é que regula o parcelamento do solo a nível federal, em seu artigo 53^a e parágrafo único permite que a documentação para

⁹⁸ Documento composto por três páginas integrantes do dossiê (p. 163,164,165).

projetos de parcelamento de interesse público seja exigida a mínima documentação necessária e indispensável ao registro do parcelamento no cartório competente. [...] entendemos que o município aprovando o parcelamento do solo sem aprovação do projeto da rede de água potável, estaria amenizando as exigências, o que o artigo e parágrafo citado permite com muita clareza. [...] Considerando que o município estaria evitando que a verba federal disponibilizada através da Caixa Econômica, seja desviada para outro município. Considerando que a construção de 287 casas populares, trará um grande benefício ao comércio local, um grande benefício aos adquirentes das casas, e mais de 500 empregos diretos durante um ano ou mais (ANÁPOLIS, 2010, s. p.).

Somente no ofício citado e em parte do processo de nº 2.628/2010 sobre atestado de viabilidade técnica operacional da Companhia Saneamento de Goiás S/A (SANEAGO) é que a Empresa “B” faz menção a mudança de Residencial Santa Clara para Santo Expedito, incluindo a alteração de 250 para 287 unidades ao lado do Loteamento Jardim Primavera 2 etapa que seria abastecido pelo sub-sistema Piancó, tendo como reservatório abastecedor do Filostro Machado (ANÁPOLIS, s.d.). Para esgoto não houve viabilidade, sendo informado que não havia rede de sistema público, sugerindo o uso de fossa séptica e sumidouro.

Por meio do Decreto nº 31.349, de 26 de novembro de 2010 foi autorizado o loteamento da área que serviria ao Residencial Santo Expedito (ver Ilustração 25) com a primeira delimitação: Total de área da gleba descrita na certidão: 106.605,80m²; área parcelada total de 98.593,12m² com a edificação de 224⁹⁹ unidades. Registrado em cartório no dia 20 de dezembro de 2010 a discriminação de 28.925,22m² em áreas públicas.

Ilustração 25: Fotografia – Residencial Santo Expedito, maio de 2012



Fonte: ANÁPOLIS, 2019. Disponível em: <http://www.anapolis.go.gov.br/portal/secretarias/desenvolvimento-social/pagina/minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: fev. 2019.

⁹⁹ Esse número está descrito no documento oficial.

Não encontramos no Diário Oficial ou no dossiê do residencial nenhum decreto retificando a quantidade de unidades. No entanto, com as informações disponíveis, sabe-se que o conjunto foi composto por 287 casas com fossas sépticas e sumidouros com área edificada de 40,25m² cada, sendo que para a modalidade PNE foram edificadas 9 UH.

Não descrevemos o quadro resumo de áreas desse empreendimento, justamente pela dificuldade de acesso a dados consistentes. Pois, tanto no Diário Oficial, quanto na pasta que compõe o dossiê do processo há apenas informações sobre o Decreto nº 31.349 de 26 de novembro de 2010 que fica estabelecido a quantidade de 224 lotes. Ou seja, esse parcelamento não confere com o edificado em 287 unidades.

Ainda, em 20 de dezembro de 2010 foi firmado o contrato por instrumento particular de compra e venda de imóvel e de produção de empreendimento habitacional no PMCMV - Recursos FAR (ANÁPOLIS, s.d.). Conforme o documento do quadro resumo que compõe a parte de análise de custo a área do terreno disponibilizada foi de 61.653,51m². Nesse documento o comprador é o FAR, representado pela CEF. De acordo com as informações o imóvel, que totaliza os 287 (duzentos e oitenta e sete) lotes, foi vendido por R\$ 1.850.000,00 (um milhão, oitocentos e cinquenta mil reais). Nesse caso, o custo unitário por m² foi de R\$ 30,01.

No mesmo documento citado é informado que o valor global da operação foi de R\$ 11.709.600,00 (onze milhões, setecentos e nove mil e seiscentos reais). Ou seja, os R\$ 9.859.600,00 (nove milhões, oitocentos e cinquenta e nove mil e seiscentos reais) fizeram parte do valor para a produção do empreendimento, executado pela Empresa “B”.

Está descrito em folha resumo do empreendimento que além da construção das casas compostas por uma sala, dois quartos, um banheiro, uma cozinha e área de serviço externa, o padrão de acabamento foi caracterizado como baixo. Esteve previsto no projeto a implantação do sistema de aquecimento solar para cada unidade. E, ao detalhar sobre a localização do empreendimento, assinala a implantação em área de expansão urbana com transporte coletivo previsto. Estiveram previstos como equipamentos de uso comum: praça, *playground* e quadra de esportes (ANÁPOLIS, s.d.). Outra diferença é que nesse projeto a empresa se comprometeu a realizar a pavimentação entre as vias de acesso mais próximas, ligando-as ao residencial, ver Ilustração 26.

Ilustração 26: Fotografia – Expansão urbana, referência: Residencial Santo Expedito, 2015



Fonte: Google Maps, software livre, 2019.

Por fim, em abril de 2012, as obras de infraestrutura, promovidas a expensas do agente promotor, estavam concluídas. Conforme a reportagem publicada no *site* da Câmara Municipal de Anápolis¹⁰⁰, um dos entrevistados afirma que:

[...] a região não recebia benefícios do poder público há anos. “É um setor que tem o privilégio de aceitar essas unidades [referindo-se também ao Residencial Santo Antônio]. O valor venal desses imóveis era muito ruim e, a partir do momento que essas obras foram iniciadas, o valor dos lotes e até terrenos baldios triplicaram”.

A reportagem reflete o processo de incorporação, alteração de usos e implantações de sistemas de engenharia que interferem gradativamente na apropriação desigual do espaço. A seguir discorreremos sobre o Residencial Santo Antônio.

¹⁰⁰ Texto publicado por Câmara Municipal de Anápolis em 07/05/2012, 00h00; última modificação 09/06/2016, 11h50. Disponível em: <https://anapolis.go.leg.br/institucional/noticias/vereadores-participam-da-entrega-do-residencial-santo-expedito>.

3.2.3 Residencial Santo Antônio

Conforme os dados dispostos em dossiê, em julho de 2009, a Empresa “B” firmou contrato para a execução do conjunto habitacional composto por 122 casas com fossas sépticas e sumidouros. O projeto foi apresentado à CEF com a subdivisão da gleba da fazenda formiga em 37.840,14m², margeada pelo córrego Mato do Açude, os terrenos possuiriam 200m² com área edificada de 39,89m² cada ((ANÁPOLIS, s.d.). Ver Ilustração 27.

Ilustração 27: Quadro – Resumo sobre as áreas do empreendimento Residencial Santo Antônio, 2010

Descrição das áreas	Área (m ²)	%
Área total do terreno	37.840,14	-
Área de Preservação Permanente (APP)	5.984,89	-
Área parcelável	325.791,33	100
Área dos lotes	25.015,99	66,11
Sistema viário	11.069,76	29,25
Área verde e espaços livres de lazer	1.754,39	4,64
Outros equipamentos	-	-
Número total de lotes: 122		

Fonte: CEF, 2019 e Anápolis (s.d.).

Ainda, em 2009, foi firmado o contrato por instrumento particular de compra e venda de imóvel e de produção de empreendimento habitacional no PMCMV - Recursos FAR (ANÁPOLIS, s.d.). Nesse documento o comprador é o FAR, representado pela CEF. Conforme as informações o imóvel foi vendido por R\$ 1.144.041,56 (um milhão, cento e quarenta e quatro mil, quarenta e quatro reais e cinquenta e seis centavos), nesse caso, o custo unitário por m² foi de R\$ 30,23. Nesse mesmo documento é informado que o valor global da operação foi de R\$ 4.285.782,01 (quatro milhões, duzentos e oitenta e cinco mil, setecentos e oitenta e dois reais e um centavo). Ou seja, os R\$ 3.093.027,76 (três milhões, noventa e três mil, vinte e sete reais e setenta e seis centavos) fizeram parte do valor para a produção do empreendimento executado pela Empresa “B”. Ver Ilustração 28 que demonstra parte da execução.

Ilustração 28: Fotografia – Residencial Santo Antônio, maio de 2011



Fonte: (ANÁPOLIS, 2019. Disponível em: <http://www.anapolis.go.gov.br/portal/secretarias/desenvolvimento-social/pagina/minha-casa-minha-vida/>).

Está descrito, em folha resumo do empreendimento, que além da construção das casas compostas por uma sala, dois quartos, um banheiro, uma cozinha e área de serviço externa, o padrão de acabamento foi caracterizado como mínimo. Não esteve previsto no projeto a implantação do sistema de aquecimento solar para cada unidade. E ao detalhar sobre a localização do empreendimento assinala que seria implantado em área inserida na malha urbana (ANÁPOLIS, s.d.). Devido ao fato de não termos conseguido localizar a pasta que corresponde ao dossiê desse processo não conseguimos acesso a informações detalhadas sobre o empreendimento, processo de registro, especificidades e outros.

3.2.4 Residencial *Leblon*

Conforme os documentos dispostos no dossiê do residencial, em 27 de março de 2009 um incorporador local solicitou uma consulta prévia para implantação de condomínio urbanístico na área da Chácara Boa Esperança. No parecer emitido pela Prefeitura ficou determinado que a área com intenso processo de antropização apresentava sulcos erosivos e vários pontos de aterramento com movimentação do solo com necessidade de estudos geológicos, sanitários e ambiental prévios (ANÁPOLIS, s.d.). ver Ilustração 29.

Ilustração 29: Fotografia – Expansão urbana, referência: Residencial Leblon, 2005



Fonte: Google Maps, software livre, 2019.

Apesar do parecer, em 11 de maio de 2009, a Chácara Boa Esperança com 32 hectares, 82 ares e 50 centiares foi vendida a “03”, empresa construtora e incorporadora, que solicitou o estudo e pagou à época pelo imóvel R\$ 235.000,00 (duzentos e trinta e cinco mil reais). Assim, no dia 25 do mesmo mês a área começou a ser loteada. No mesmo ano, em 12 de novembro, a Comissão de Avaliação de Parcelamento do Solo (CAPS) da Prefeitura Municipal de Anápolis aprovou o projeto para implantação de moradias populares (ANÁPOLIS, s.d.). Conforme o documento:

A área está localizada dentro da Macrozona Urbana e também inserida no perímetro urbano municipal. O loteamento atende a todos os dispositivos contidos nas Leis Complementares n.133/2006 – que dispõe sobre os conjuntos de moradia popular de interesse especial, Lei Complementar n.131/2006 – que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e a Lei Complementar n.208/2009 - que dispõe sobre o perímetro e sobre as AEIS- Áreas de Especial Interesse Social (ANÁPOLIS, 2009, s. p.).

Por meio do Decreto nº 29.410 de 27 de novembro de 2009 ficou disposta a aprovação do parcelamento do solo para fins de implantação do conjunto de moradias populares de interesse especial, denominado conjunto Residencial *Leblon*, vinculado ao PCCMV- Faixa 1. Conforme os dados oficiais, somente em julho de 2010, o projeto para

implantação do conjunto habitacional, composto por 825 unidades, foi apresentado à CEF com a subdivisão da gleba de 331.776,22m² margeada pelo córrego Mato do Açude (ANÁPOLIS, s.d.). Ver Ilustração 30.

Ilustração 30: Fotografia - Expansão urbana, referência: Residencial Leblon, 2015



Fonte: Google Maps, software livre, 2019.

Conforme os dados dispostos do dossiê, foi desenvolvido o projeto em terrenos com 200m² com área edificada 38,35m² cada, sendo aprovado no mês seguinte. Porém, a CEF, que gerencia o contrato, determinou que o projeto fosse alterado e diferenciado pelas modalidades, atendendo a normativas internas: modalidade 01- 400 UH x 38,15m² = 15.260,00m²; modalidade 02 – 400 UH x 37,65m²; e, modalidade PNE -25 UH x 43,67m² = 1.091,75m² (ANÁPOLIS, s.d.). Logo, em outubro de 2010 a empresa construtora enviou as informações à Prefeitura solicitando alteração no alvará de construção. Conforme o documento do quadro resumo que compõe a parte de análise de custo a área do terreno disponibilizada aos lotes foi de 173.108,84m². Ver Ilustração 31.

Ilustração 31: Quadro – Resumo sobre as áreas do empreendimento Residencial *Leblon*, 2010

Descrição das áreas	Área (m ²)	%
Gleba	331.776,22	-
Área de Preservação Permanente (APP)	5.984,89	-
Área parcelável	325.791,33	100
Área dos lotes	173.108,84	53,14
Sistema viário	103.804,99	31,86
Área verde e espaços livres de lazer	24.439,06	7,5
Equipamentos comunitários	24.439,44	7,5
Número total de lotes: 825		

Fonte: Anápolis (2010, s. p.).

Ainda em 2010, foi firmado o contrato por instrumento particular de compra e venda de imóvel e de produção de empreendimento habitacional no PMCMV - Recursos FAR. Nesse documento o comprador é o FAR, representado pela CEF, segundo as informações o imóvel foi vendido por R\$ 3.211.184,56 (três milhões, duzentos e onze mil, cento e oitenta e quatro reais e cinquenta e seis centavos). Nesse mesmo documento é informado que o valor global da operação foi de R\$ 32.175.000,00 (trinta e dois milhões, cento e trinta e cinco mil reais). Ou seja, os R\$ 28.963.815,44 (vinte e oito milhões, novecentos e sessenta e três mil, oitocentos e quinze reais e quarenta e quatro centavos) fizeram parte do valor para a produção do empreendimento executado pela Empresa “C” (CEF, 2019, s.p.).

Está descrito em folha resumo do empreendimento que, além da construção das casas compostas por uma sala, dois quartos, um banheiro, uma cozinha e área de serviço externa, o padrão de acabamento foi caracterizado como baixo. Não esteve previsto no projeto a implantação do sistema de aquecimento solar para cada unidade. E, ao detalhar sobre a localização do empreendimento, assinala que seria implantado em área de expansão urbana cujo transporte coletivo estaria previsto (ANÁPOLIS, s.d.). Ver Ilustração 32.

Ilustração 32: Fotografia – Residencial Leblon, novembro de 2012



Fonte: (ANÁPOLIS, 2019. Disponível em: <http://www.anapolis.go.gov.br/portal/secretarias/desenvolvimento-social/pagina/minha-casa-minha-vida/>).

A empresa construtora ficou responsável por executar as obras locais para viabilização da:

[...] rede de energia, iluminação pública, abastecimento de água, patamarização das quadras e lotes urbanos, galeria de águas pluviais, meio fio com s e pavimentação asfáltica no residencial. Não estão incidentes no contrato: adutora de interligação do sistema de abastecimento de água do Residencial Leblon ao sistema público da SANEAGO (com +/- 630m de extensão), estação elevatória de água tratada, um reservatório apoiado de 150m³ e um reservatório elevado de 50m³. O acesso asfaltado ao empreendimento também não é incidente (CEF, dez. 2010, Folha 791).

Nesse caso, em mesmo documento (Folha 793), está previsto que o serviço de coleta de resíduos seria realizado pelo poder público após a execução do empreendimento. E que os últimos, não incidentes em contrato, seriam executados com recursos do empreendedor do loteamento. Outras obrigações de urbanização que não estão descritas como responsabilidade da empresa ficaram sob responsabilidade de terceiros, ou seja, do poder público municipal. Poucos anos após a edificação e liberação para a ocupação, em 2014, foi vinculada reportagem¹⁰¹ referente a problemas como:

Uma “mina d’água” apareceu no quarto de uma casa no Residencial Leblon, na região leste de Anápolis, a 55 km de Goiânia. [...] “Além de molhar os móveis, a umidade gera infiltrações e mofo”, relatou a dona do imóvel. [...] E a situação não é incomum no residencial. Outros moradores reclamam que a umidade fez o solo ceder na frente de algumas casas, provocou rachadura nos muros e nas paredes das casas (G1, 2014, s. p.).

¹⁰¹ G1.globo.com. Atualizado em 19/03/2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/goias/noticia/2014/03/mina-dagua-aparece-dentro-de-quarto-de-residencia-em-anapolis-goias.html>

Considerando essa questão e do esgotamento inadequado, foi realizado Termo de Compromisso, Responsabilidade e Ajustamento de Conduta (TAC) em 2015, em que o Ministério Público, diante da quantidade de reclamações, solicita a resolução da questão, pois [...] “no empreendimento em questão foi implantado o sistema de fossas sépticas, as quais não estariam suportando o volume de esgoto gerado pelas residências¹⁰²” (ANÁPOLIS, s.d., s.p.). Nesse documento é afirmada a necessidade de correção.

Apenas em 3 de maio de 2017, a CAPS emitiu laudo de vistoria em que considerava problemas relacionados ao escoamento sanitário precário, pavimento asfáltico sem condições de tráfego devido ao afundamento da base, entupimento de bocas de lobo, desmatamento na área de edificação do empreendimento e relata a erosão que havia na área (ANÁPOLIS, s.d.). No documento foi relatado que não se realizou nenhum estudo geotécnico com laudo relativo à resistência do solo e, mesmo sem a apresentação de estudos específicos, foram realizados aterramentos a fim de conter as erosões locais, outra questão é o sistema de esgoto sanitário, conforme o laudo técnico:

O Sistema de Esgoto Individual – SEI (Fossa Séptica e Sumidouro) no residencial Leblon foi mal executado (com fossas sépticas e sumidouros mal dimensionados). Este item, foi implementado no local, ‘sem a devida fiscalização técnica’, sem levar em consideração o aterro executado no local, sem a devida compactação deste aterro, sem apresentação de Responsável Técnico – RT, e sem levar em consideração se o solo local, ‘desmatado’, era arenoso e baixa coesão e estaria sujeito a escoamento devido à alta declividade da topografia local. [...] na época da execução das obras de Fossa Séptica e Sumidouro no Resid. Leblon, pelo fato de que o solo local era impermeável e faziam com que as referidas fossas e sumidouros transbordassem (pela falta de permeabilidade do solo), a construtora ligou muitas dessas fossas sépticas e sumidouros na ‘Rede de Drenagem de Águas Pluviais’, ‘o que caracteriza uma solução incorreta e ilegal para o esgotamento’ (ANÁPOLIS, 2009, s. p.).

Logo, com questões relacionadas ao meio ambiente desde o processo anterior ao início das obras, algumas inadequações de cunho qualitativo foram relatadas nos documentos citados. Os dados do Residencial Leblon foram os mais detalhados, dos dossiês pesquisados até então. Nesses dados são evidenciados, pela atuação dos agentes, a correlação de forças entre interesses socio-territoriais, econômicos, políticos e ambientais.

¹⁰² Termo de Compromisso, Responsabilidade e Ajustamento de Conduta (TAC) emitido em 2015 pela 15ª Promotoria de Justiça da Comarca de Anápolis Defesa de Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwaj8Xp2fPjAhWEB9QKHfs7D4QQFjABegQIAhAB&url=https%3A%2F%2Fwww.mpgp.br%2Ftransparencia%2Fatividad e_fim%2Ftermos_de_ajustamento_de_conduta%2Ffabr_arquivo%2F121&usg=AOvVaw2OOmdeLaniOf-24slpF1me

3.2.5 Residencial São Cristóvão

Conforme os documentos dispostos no dossiê do Residencial São Cristóvão, esse também esteve vinculado a uma parte da gleba da Fazenda Formiga, porém, diferente dos demais, trata-se de uma produção vertical. Nesse caso, conforme escritura, a área de 36.18.70 hectares¹⁰³ (ou 7 alqueires e 38 litros) já estava inserida em zona urbana quando foi vendida entre pessoas físicas por R\$ 224.286,16 (duzentos e vinte e quatro mil, duzentos e oitenta e seis reais e dezesseis centavos) com o registro efetivado em 10 de agosto de 2006 (ANÁPOLIS, s.d.). Nos três volumes relacionados ao processo do Residencial São Cristóvão, aos quais tivemos acesso, via poder público/CAPS não fica clara a participação da Empresa "D" (que realizou o trabalho de edificação) nessa questão do registro do imóvel. Ou seja, com base no dossiê que tivemos acesso não ficou claro se o terreno permaneceu em nome da pessoa física ou se foi vendido à empresa incorporadora. Ver Ilustração 33 sobre a localização do empreendimento na área.

Ilustração 33: Fotografia - Expansão urbana, referência: Residencial São Cristóvão e Santo Antônio, 2005



Fonte: Google Maps, software livre, 2019.

¹⁰³ Com reserva legal de 7.23.74 hectares registrados em 08 janeiro de 2014.

O Residencial São Cristóvão corresponde a um empreendimento que se diferencia dos demais na parte leste por ser de grande porte e vertical. Em 27 de fevereiro de 2014, por meio do Decreto nº 37.068, houve a intervenção na área por parte da administração municipal. Parte do documento expõe que:

Art.1º. Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação total ou parcial, área de terreno contendo 6.411,26m², dentro de uma gleba maior, situada na Fazenda Formiga, neste município, destinada à criação de uma via pública, interligando com a Av. Sérvio Túlio Jayme, conforme as seguintes metragens [...] (ANÁPOLIS, 2014, p. 2).

Conforme os dados oficiais, em 2013 foi aprovado o projeto urbanístico para implantação do conjunto habitacional vertical, sem elevadores, composto por 640 apartamentos com 43,42m² cada e 39,62m² de área útil por apartamento (ANÁPOLIS, s.d.). Ver Ilustração 34.

Ilustração 34: Quadro – Reprodução do quadro de descrição sobre área construída em cada módulo, Residencial São Cristóvão, 2014

DESCRIÇÃO	ÁREA (M ²)	QUANTIDADE	ÁREA (M ²)
MÓDULO 01			
13 Blocos	761,68	13	9.901,84
Quadra coberta	504,00	1	504,00
Guarita	8,48	1	8,48
Sub-Total	-	-	10.414,32
MÓDULO 02			
14 Blocos	761,68	14	10.663,52
Quadra coberta	504,00	1	504,00
Guarita	8,48	1	8,48
Sub-Total	-	-	11.176,00
MÓDULO 03			
13 Blocos	761,68	13	9.901,84
Quadra coberta	504,00	1	504,00
Guarita	8,48	1	8,48
Sub-Total	-	-	10.414,32
TOTAL 32.004,64 m²			

Fonte: Anápolis (s.d.).

Esteve previsto no projeto a instalação de aquecedores solares por blocos, equipamentos de uso comum e também a ser instalado sob responsabilidade da empresa construtora: três quadras poliesportivas cobertas com banheiros e cozinha, três guaritas com portões eletrônicos, três lixeiras externas e três portões de serviço auxiliar. Com relação a infraestrutura: passeio público interno e externo, iluminação pública interna e externa, rede de abastecimento de água potável (com adutora e reservatório externos), rede coletora de esgoto e estação elevatória externa, rede de drenagem pluvial superficial e subterrânea e, pavimentação de ligação do residencial à avenida de acesso local (ANÁPOLIS, s.d.).

Está descrito, em folha resumo do empreendimento emitida pela CEF que os 640 apartamentos compõem 40 blocos (sendo um pavimento térreo e três superiores). Cada um é composto por uma sala, dois quartos, um banheiro, uma cozinha dividida por mureta com a área de serviço, sendo que o padrão de acabamento foi caracterizado como baixo. Não esteve previsto no projeto a implantação do sistema de aquecimento solar para cada unidade, sendo justificada pela empresa construtora que na segunda fase do PMCMV, modalidade FAR, somente haveria a necessidade desse equipamento em situação de construções horizontais (ANÁPOLIS, s.d.). E, ao detalhar sobre a localização do empreendimento ressalta que está inserido na malha urbana cujo transporte coletivo era existente ou previsto. Ver Ilustração 35.

Ilustração 35: Fotografia – Expansão urbana, referência: Residencial São Cristóvão e Santo Antônio, 2015



Fonte: Google Maps, software livre, 2019.

Conforme os documentos contidos nos dossiês do residencial, esse processo também segue em tramitação e execução acelerada, isto é, sem que determinadas etapas fossem realizadas em tempo hábil e por órgãos competentes tendo como justificativa a urgência da produção da HIS. Em documento anexado ao dossiê (vol. II, p. 175), em agosto de 2015 a Empresa "D" responde a notificação nº. 64/2015 e informa toda a documentação necessária e que o projeto do sistema de abastecimento de água, sistema de coleta de esgoto coletivo e sistema de abastecimento de energia ainda não haviam sido aprovados (ANÁPOLIS, s.d.).

No dossiê para desenvolvimento construtivo do residencial a empresa construtora informa que no documento emitido em 7 de janeiro de 2014 pela Secretaria Meio Ambiente e Recursos Hídricos do estado de Goiás – via Gerência de uso do solo consta que:

[...] em resposta a solicitação exarada no processo 1820/2013, sobre procedimentos de licenciamento ambiental para implantação de loteamento em uma área da gleba da Fazenda Formiga, localizada em Anápolis – Goiás com uma metragem de 36,18,70 hectares, informamos que licenciamento de projetos urbanísticos para áreas inferiores a 100 hectares não se enquadram na exigência de Licença Prévia e apresentação de Estudo de Impacto Ambiental e relatório de Impacto Ambiental – EIA-RIMA conforma Artigo 2, inciso XV Resolução CONAMA [Conselho Nacional do Meio Ambiente] Nº 001, de 23 de janeiro de 1986. Portanto, neste caso em análise, o empreendimento se enquadra nas exigências revistas pra emissão de Licença de instalação, conforme diretrizes estabelecidas pela SEMARH [Secretaria do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos] e de acordo com a solução CONAMA 237/97 (ANÁPOLIS, s.d.).

Portanto, o processo de implantação se inicia por meio do Decreto nº 37.069 de 28 de fevereiro de 2014, cujo teor foi alterado no mês de março de 2014¹⁰⁴ pelo poder público municipal, corrigindo as especificações do empreendimento. Nesse documento ficou disposta a aprovação do parcelamento do solo para fins de implantação do conjunto de moradias populares de interesse social para fins urbanos, denominado Residencial São Cristóvão e vinculado ao PMCMV- Faixa 1, fase 2. As alterações na área do residencial estão presentes na Ilustração 36.

¹⁰⁴ Foi substituído pelo Decreto nº 37.156, de 21 de março de 2014.

Ilustração 36: Quadro – Resumo sobre as áreas do empreendimento Residencial São Cristóvão, 2014

Descrição das áreas	Decreto nº 37.069		Decreto nº 37.156	
	Área (m ²)	%	Área (m ²)	%
Área total	457.002,50	-	361.870,00	-
Área remanescente	386.483,78	-	291.351,28	-
Área parcelável	70.518,72	100	70.518,72	100,00
Sistema viário	20.407,08	28,94	20.407,08	28,94
Área das quadras	38.280,98	54,28	38.280,98	54,28
Área verde e espaços livres de lazer	5.650,53	8,01	5.650,53	8,01
Equipamentos comunitários	6.180,13	8,76	6.180,13	8,76
Número total de apartamentos: 640				

Fonte: Anápolis (s.d., s.p)

Como observado na Ilustração 36, o Decreto nº 37.156 de 21 de março de 2014 que substitui o Decreto de nº 37.069 determina outro número em área total, demonstrando uma redução de 95.132,50m² não justificada em lei, ou em documentos vistos¹⁰⁵.

Conforme o documento do quadro resumo que compõe a parte de análise de custo, a área do terreno disponibilizada foi de 38.280,98m² (CEF, 2019). Ainda em 2014, foi firmado o contrato por instrumento particular de compra e venda de imóvel e de produção de empreendimento habitacional no PMCMV – Recursos FAR. Nesse documento o comprador é o FAR, representado pela CEF. Mediante as informações, o imóvel foi vendido por R\$ 1.980.000,00 (um milhão, novecentos e oitenta mil reais), nesse caso, o custo unitário por m² foi de R\$ 51,72 (CEF, 2019).

Nesse mesmo documento é informado que o valor global da operação foi de R\$ 44.800.000,00 (quarenta e quatro milhões, oitocentos mil reais). Visto que R\$ 42.800.000,00 (quarenta e dois milhões e oitocentos mil reais) fizeram parte do valor para a produção do empreendimento executado pela Empresa "D" (ANÁPOLIS, s.d.). Ver Ilustração 37 que expõe parte do objeto construído.

¹⁰⁵ O único documento, exceto Decreto, visto no processo foi o Despacho nº 54/2014 da CAPS para a Procuradoria Geral do Município de Anápolis em 21 de março de 2014 que menciona sobre a área total de 361.870,00m² e área remanescente de 291.351,28m².

Ilustração 37: Fotografia – Residencial São Cristóvão, novembro de 2015



Fonte: ANÁPOLIS (2019). Disponível em: <http://www.anapolis.go.gov.br/portal/secretarias/desenvolvimento-social/pagina/minha-casa-minha-vida/>).

A entrega do residencial esteve prevista para o ano de 2015. Porém, apenas em dezembro de 2015 foi realizado o sorteio com os nomes cadastrados. Em setembro de 2016 foram iniciadas as vistorias para ocupação dos imóveis e, em dezembro do mesmo ano foram iniciadas as ocupações.

Em outubro de 2016 foi emitida explicação pela pasta responsável¹⁰⁶ à época afirmando que “o Residencial São Cristóvão está concluído e ainda não foi entregue às famílias sorteadas em respeito à uma orientação do Governo Federal, via Ministério das Cidades, que entende não ser adequado fazê-lo em período eleitoral”. Conforme reportagem digital publicada em 27 de dezembro de 2016 pelo Jornal Estado de Goiás¹⁰⁷, “o Residencial São Cristóvão será entregue em meio a protestos dos moradores contemplados. Na semana passada, os sorteados foram até o local cobrar as chaves dos apartamentos já que os contratos teriam sido assinados e as primeiras parcelas pagas”.

Por fim, ressaltamos que os empreendimentos do PMCMV-Faixa 1 descritos estão inseridos em uma área cujo processo de urbanização tem sido acelerado. Essa área tem recebido investimentos direcionados aos sistemas de engenharia (principalmente inserção de vias de circulação automotora e esgotamento sanitário¹⁰⁸) que por um lado representam um direito de acesso aos serviços para os moradores daquela área, mas por outro evidencia o

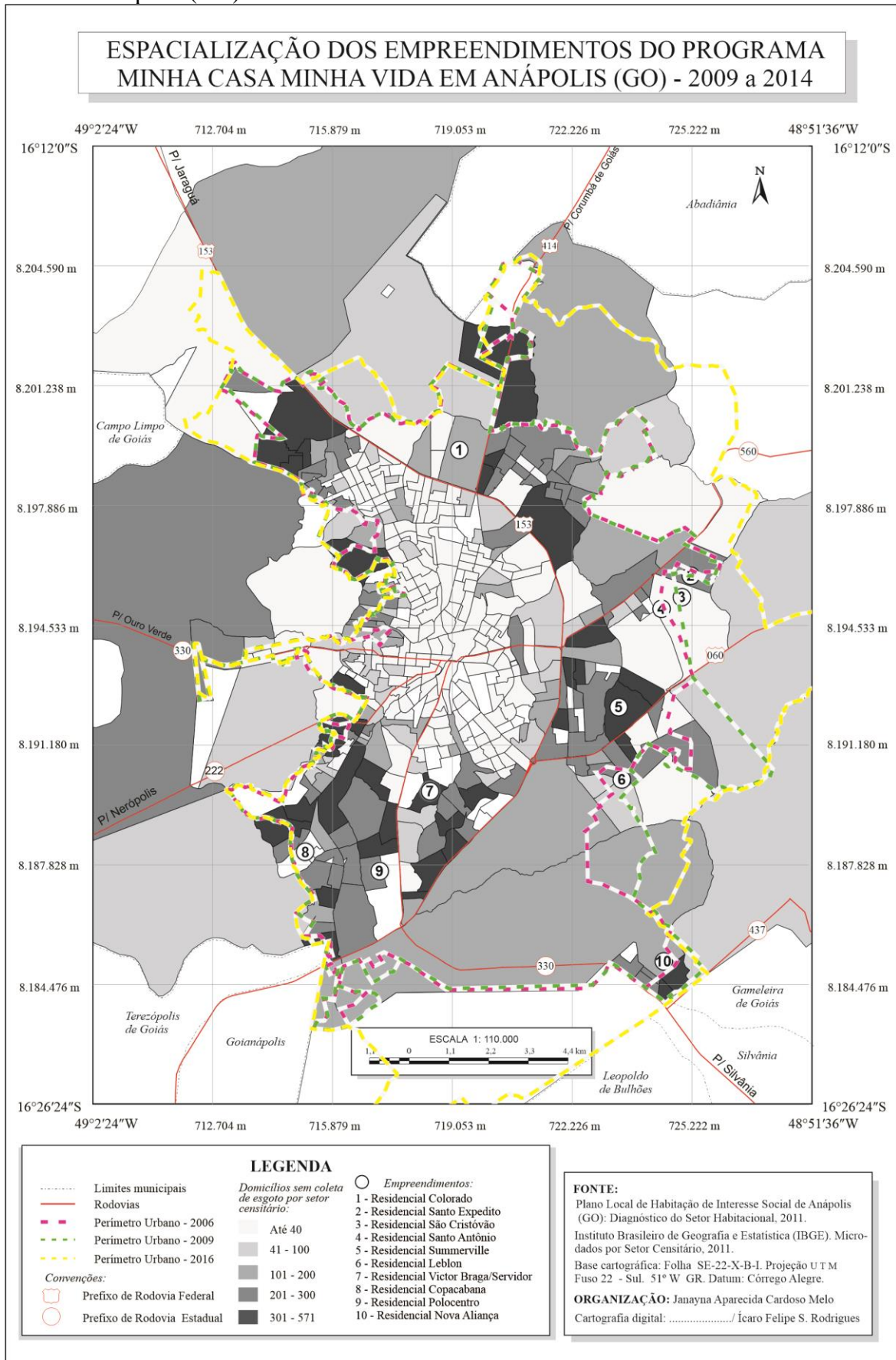
¹⁰⁶ Disponível em: <http://www.anapolis.go.gov.br/portal/multimedia/noticias/ver/residenciais-sapo-cristovapo-e-polocentro-estapo-prontos-para-receber-moradores-ainda-neste-ano>.

¹⁰⁷ Disponível em: <https://www.jornalestadodegoias.com.br/2016/12/27/residencial-sao-cristovao-sera-entregue-hoje-com-presenca-do-governador-marconi-perillo/>

¹⁰⁸ “[Figura 22] O Mapa de coleta de esgoto está baseado no número de domicílios sem acesso à rede (domicílios que usam fossas sépticas) e não na ausência da rede de coleta. [Figura 23] O mapa de infraestrutura, por outro lado, apresenta as unidades espaciais onde existe ou não a rede. A localização dos bairros sem acesso à rede é importante no sentido de permitir a priorização de investimentos” (PMHIS, 2011, p. 129).

alinhamento de interesses dos capitais fundiários e imobiliários durante o processo de expansão da parte leste em direção exterior ao arco da BR-153, como pode ser observado na representação cartográfica inserida na Ilustração 38.

Ilustração 38: Mapa – Espacialização dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida em Anápolis (GO) – 2009 a 2014



Portanto, a Ilustração 38 representa a síntese das discussões dessa seção. Ao destacar a localização dos empreendimentos no espaço urbano, as delimitações dos perímetros urbanos de 2006, 2009 e 2016 e, ainda utilizar os dados do IBGE¹⁰⁹ (2009) sobre a quantidade de domicílios sem a coleta de esgoto tendo como base os setores censitários¹¹⁰ destaca-se a indução dos empreendimentos do PMCMV-Faixa 1 na franja urbana da cidade, assim como as induções de alterações dos perímetros urbanos (principalmente em áreas exteriores ao arco da BR-153) provocadas pela pressão da ocupação periférica e da atuação dos agentes privados junto ao poder público na procura pela conversão de terras rurais em urbanas aumentando exponencialmente a valorização das mesmas.

Faz parte do processo de reprodução do capital a apropriação desigual do espaço. Nesse sentido, a medida em que o espaço ocupado é transformado e se torna finito (questão da propriedade privada) são evidenciadas as contradições da reprodução do capital. Nas palavras de Carlos (2007, p. 26-27):

A produção do espaço se realiza sob a égide da propriedade privada do solo urbano, onde o espaço fragmentado é vendido em pedaços, tornando-se intercambiável a partir de operações que se realizam através e no mercado. Tendencialmente produzido como mercadoria, o espaço entra no circuito da troca, generalizando-se na sua dimensão de mercadoria. Nesse contexto, o espaço é fragmentado, explorado, e as possibilidades de ocupá-lo se redefinem, constantemente, em função da contradição crescente entre a abundância e escassez, o que explica a emergência de uma nova lógica associada, e uma nova forma de dominação do espaço, que se reproduz ordenando e direcionando a ocupação a partir da interferência do Estado. Deste modo, o espaço é produzido e reproduzido, de um lado, enquanto espaço de dominação – como estratégia do Estado, portanto política - e de outro, como mercadoria reprodutível.

Os capitais associados ao poder político estatal têm capacidade ampliada para interferir na (re)produção do território. Pois, o Estado, tem como uma de suas capacidades o poder de ação. Assim, com a capacidade de materializar projeções é capaz de interferir nos diversos níveis das relações sociais e de produção, podendo, inclusive, redefinir territórios, beneficiando fragmentos da sociedade. Nesse processo, as políticas públicas podem ser instrumentos de redução das desigualdades socioespaciais, ou podem ser manipuladas e melhor aproveitadas por determinados agentes. Logo, na próxima seção continuaremos a evidenciar elementos sobre o processo de incentivo a ocupação na parte leste.

¹⁰⁹ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

¹¹⁰ “O setor censitário é a unidade territorial estabelecida para fins de controle cadastral, formado por área contínua, situada em um único quadro urbano ou rural, com dimensão e número de domicílios que permitam o levantamento por um recenseador” (IBGE, 2009). Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/materiais/guia-do-censo/operacao-censitaria.html>. Acesso em: 20 fev. 2019.

3.3 A Habitação Social de Mercado e o consumo da/na parte leste de Anápolis

No século XX, os materiais tradicionais que estruturavam as casas (barro, pedras, madeira, folhas para a cobertura e etc.) começam a ser substituídos por outros produtos envolvidos ao processo de industrialização como: a fabricação de pilares, vigas, uso de concreto armado, telhas de cerâmica, entre outros (MIGUEL, 2003). Com a modernização do processo de produção a possibilidade de construções habitacionais massivas fomentadas pelo Estado e ordenadas pelo capital imobiliário foi aumentada.

Enquanto objeto, a casa “possui sempre um valor econômico a partir de fatores variáveis como a sua localização, a qualidade dos materiais empregados, a sua postura estética e a espacialidade proposta” (MIGUEL, 2003, p. 24). Entre o antagonismo do ambiente público e privado, a casa¹¹¹ em meio urbano, representa o espaço em que o ser humano se abriga e protege (MIGUEL, 2003). É somente transformada em lar ou moradia caso seja usada, apropriada, reconhecida e interligada ao elemento subjetivo da afeição e pertencimento, logo, pode representar as relações sociais que extrapolam a forma.

No caso do PMCMV há todo um aparato jurídico, político e administrativo direcionado à produção de novas unidades habitacionais vendidas sob o discurso do acesso à moradia, esse discurso de redução do *déficit* habitacional foi fomentado pelo Estado e para a promoção do complexo imobiliário. Mesmo que de forma contraditória, o programa atingiu seu objetivo. Fortaleceu a economia com a disponibilização de recursos públicos, serviu de suporte ao complexo imobiliário e, atingiu a meta de produção habitacional. No entanto, houve uma valorização do espaço urbano, equipamentos e serviços públicos/coletivos não foram disponibilizados de forma eficaz, eficiente e paralelamente ao processo de ocupação. Ou seja, mesmo que a habitação estivesse garantida, a moradia e o habitar (no uso dos espaços), em muitos casos, ainda não estava efetivada. Para Carlos (2007, p.95):

Neste contexto o uso é submetido, no mundo moderno, à propriedade privada, ao império da troca, em um processo em que o espaço se reproduz enquanto mercadoria cambiável que vai delimitando os espaços passíveis de apropriação, revelando a fragmentação imposta pelo sentido e amplitude da generalização da propriedade privada do solo urbano. Como consequência, a vida se normatiza em espaços reduzidos a uma função específica e, quanto mais funcionalizado é o espaço, menos ele pode ser apropriado.

¹¹¹ A casa, associada a um ambiente mais privado e familiar tem raízes com a ascensão do modo burguês (europeu) de viver, a partir do século XVIII. Para Miguel (2003, p. 23) a casa está relacionada “não só ao isolamento, mas também o convívio entre seus integrantes, a domesticidade e a noção de conforto”.

Nesse sentido, as transformações operadas no espaço foram fomentadas pelo Estado que dissimulou os conflitos e respondeu as necessidades de reprodução do capital, como alerta Carlos (2007). Isso significa que as intervenções, além de pontuais, foram travestidas de interesse público. Ainda, para a autora:

A ocupação do espaço da cidade, submetida à existência da propriedade privada do solo urbano, é produto da expansão da urbanização capitalista apoiada na generalização do valor de troca no espaço, fazendo com que o acesso à cidade seja mediado necessariamente, pelo mercado imobiliário (CARLOS, 2007, p.73).

O PMCMV foi criado para responder as necessidades dos capitais ligados ao complexo imobiliário. E, em Anápolis os complexos locais não fugiram ao desenvolvimento da proposta econômica e política de transformação espacial. Contribuíram, junto ao Estado, com a lógica de deslocamento da população de renda baixa, da produção de novos espaços em áreas na franja urbana (destinados a população com menor renda, predominantemente), de novos sistemas de engenharia e da redefinição dos perímetros urbanos.

Conforme evidenciado pelo relatório da CAU (2015), em Anápolis, não havia uma tendência de escassez de solo urbano sequer a médio prazo. Logo, as estratégias para intensificar o parcelamento de áreas e a urbanização tem assegurado a mercantilização do solo e da habitação. Para Carlos (2007), nesse determinado momento de reprodução do capital a mercantilização do espaço está mediada pelo Estado por meio dos mecanismos de gestão. Para a autora,

O Estado, por sua vez, desenvolve estratégias que orientam e asseguram a reprodução das relações no espaço inteiro (elemento que se encontra na base da construção de sua racionalidade). Assim, o espaço se revela enquanto instrumento político intencionalmente organizado, e manipulado pelo Estado; é, portanto, um meio e um poder nas mãos de uma classe dominante que diz representar a sociedade, sem abdicar dos objetivos próprios de dominação (CARLOS, 2007, p. 76).

O Estado, mesmo com a capacidade de intervir na redução das desigualdades sociais (devido ao pacto social) tem sido usado enquanto parte dos instrumentos da classe economicamente hegemônica. Ao passo em que há a reprodução do espaço enquanto mercadoria, na medida em que novas áreas são incorporadas a um processo que visa responder as necessidades de crescimento do complexo imobiliário, mais uma vez o consumo do/no espaço evidencia a estratégia especulativa e de apropriação desigual.

Essa linguagem político-econômica demonstra como o objeto casa tem sido inserido no contexto socioespacial¹¹² e como tem sido disponibilizado aos grupos com rendimentos de até três salários mínimos que esperam acessar o direito à moradia por meio do programa habitacional MCMV. Ver Ilustração 39.

Ilustração 39: Fotografia – Imagem escolhida pelo ente público para representar o PMCM-Faixa 1 em Anápolis



Fonte: disponível em: <http://social.anapolis.go.gov.br/cadsocial/mcasamvida.jsf>. Acesso em: 7 jan. 2017.

Com base na leitura de parte do processo (tendo em vista que essa pesquisa foi realizada apenas com partes dos documentos que compõe o dossiê dos residenciais dispostos na Mapoteca municipal e de fragmentos disponibilizados pela CEF, via agência local) observamos, de maneira geral, a especulação do solo urbano tendo como referência a dimensão da valorização fundiária vinculada a produção do PMCMV- Faixa 1, urbano. Ver a Tabela 06.

Tabela 06: Cálculo de valorização por m²

Residenciais	Valor M ²			
	Valor compra (R\$)	Valor ajustado IGP-M (FGV) (R\$)	Valor venda (R\$)	Valorização M ² (em percentual)
<i>Summerville</i>	0,06	0,08	11,33	14.062,50%
Santo Expedito	1,50	1,90	30,01	1.479,47%

¹¹² Os discursos estatais e do complexo imobiliário se alinham para incentivar o habitante consumidor a projetar mentalmente a expectativa de uma moradia antes do financiamento do objeto.

Leblon	0,71	0,71	9,68	1.263,38%
São Cristóvão	6,20	9,80	51,72	427,76%

Fonte: CEF (2019) e Anápolis (s.d.).

Organização dos dados: autora

Ao considerar os dados da Tabela 06, entendemos que, para o Residencial *Summerville*; em novembro de 2004 foi escriturada a área total de 606.561,00m², vendida por R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais). Nesse caso o valor do m² foi de R\$ 0,06 (seis centavos). Ajustando esse valor para o ano de 2009, com base no Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M) da Fundação Getúlio Vargas (FGV)¹¹³, sabe-se que o m² equivaleria a R\$ 0,08 (oito centavos) em 2009. Considerando que em 2009 a CEF (representando o FAR) adquiriu 158.207,04m² por R\$ 1.792.000,00 (um milhão, setecentos e noventa e dois mil reais) isso representa que o m² custou para a CEF R\$ 11,33 (onze reais e trinta e três centavos). Logo, ao utilizarmos a base do valor ajustado pelo IGP-M (R\$ 0,08) e do m² comprado pela CEF (R\$ 11,33), sabe-se que a variação no preço do m² correspondeu a 14.062,50%. Isso significa que o metro quadrado do terreno teve uma valorização de 14.062,50% em um intervalo de 5 anos, aproximadamente.

Residencial Santo Expedito; em agosto de 2007 foi escriturada a área total de 106.605,80m², vendida por R\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais). Nesse caso o valor do m² foi de R\$ 1,50 (um real e cinquenta centavos). Ajustando esse valor para o ano de 2010, com base no IGP-M da FGV, sabe-se que o m² equivaleria a R\$ 1,90 (um real e noventa centavos) em 2010. Considerando que em 2010 a CEF (representando o FAR) adquiriu 61.653,51m² por R\$ 1.850.000,00 (um milhão, oitocentos e cinquenta mil reais) isso representa que o m² custou para a CEF R\$ 30,01 (trinta reais e um centavo). Logo, ao utilizarmos a base do valor ajustado pelo IGP-M (R\$ 1,90) e do m² comprado pela CEF (R\$ 30,01) sabe-se que a variação no preço do m² correspondeu a 1.479,47%. Isso significa que o metro quadrado do terreno teve uma valorização de 1.479,47% em um intervalo de 3 anos, aproximadamente.

Residencial *Leblon*; em maio de 2009 foi escriturada a área total de 331.776,22m², vendida por R\$ 235.000,00 (duzentos e trinta e cinco mil reais). Nesse caso o valor do m² foi de R\$ 0,71 (setenta e um centavos). Ajustando esse valor para o ano de 2010, com base no IGP-M da FGV, sabe-se que o m² equivaleria a R\$ 0,71 (setenta e um centavos) em 2010. Considerando que em 2010 a CEF (representando o FAR) adquiriu 331.776,22m² por R\$

¹¹³ Esse índice é usado para calcular reajustes de contratos de alugueis e medir cestas de bens e serviços. Como não há um índice específico para calcular o reajuste de valores referentes a terrenos optamos por usar esse.

3.211.184,56 (três milhões, duzentos e onze mil, cento e oitenta e quatro reais e cinquenta e seis centavos) isso representa que o m² custou para a CEF R\$ 9,68 (nove reais e sessenta e oito centavos). Logo, ao utilizarmos a base do valor ajustado pelo IGP-M (R\$ 0,71) e do m² comprado pela CEF (R\$ 9,68) sabe-se que a variação no preço do m² correspondeu a 1.263,38%. Isso significa que o metro quadrado do terreno teve uma valorização de 1.263,38% em um intervalo de 1 ano, aproximadamente.

Residencial São Cristóvão; em agosto de 2006 foi escriturada a área total de 36.18.70 hectares, vendida por R\$ 224.286,16 (duzentos e vinte e quatro mil, duzentos e oitenta e seis reais e dezesseis centavos). Nesse caso o valor do m² foi de R\$ 6,20 (seis reais e vinte centavos). Ajustando esse valor para o ano de 2014, com base no IGP-M da FGV, sabe-se que o m² equivaleria a R\$ 9,80 (nove reais e oitenta centavos) em 2014. Considerando que em 2014 a CEF (representando o FAR) adquiriu 38.280,98m² por R\$ 1.980.000,00 (um milhão, novecentos e oitenta mil reais) isso representa que o m² custou para a CEF R\$ 51,72 (cinquenta e um reais e setenta e dois centavos). Logo, ao utilizarmos a base do valor ajustado pelo IGP-M (R\$ 9,80) e do m² comprado pela CEF (R\$ 51,72) sabe-se que a variação no preço do m² correspondeu a 427,76%. Isso significa que o metro quadrado do terreno teve uma valorização de 427,76% em um intervalo de 8 anos, aproximadamente.

Logo, essas informações combinadas com as representações cartográficas corroboram para: a) demonstrar o peso que a interlocução entre agentes públicos e privados possuem na determinação da produção espacial local (mesmo que não seja realizada apenas por esses agentes); b) demonstra que a maioria dos empreendimentos estão situados na zona de expansão, uma vez que todos os residenciais exteriores ao arco da BR-153 e vinculados ao PMCMV- Faixa 1 foram beneficiados pela expansão do perímetro urbano determinada a partir de 2009, elemento que contribui para o processo de valorização do solo urbano; c) tendo em vista a representação por setor censitário (mesmo sem a localização exata por bairro ou empreendimento) fica evidente que oito dos dez empreendimentos do PMCMV- Faixa 1 estão inseridos em áreas cuja rede coletora de esgoto ainda não atendiam em sua totalidade ao universo referenciado.

Assim, esses elementos evidenciam que a terra em processo de urbanização é valorizada com a inserção dos empreendimentos, além do que a partir do momento em que os moradores demandam os serviços a que tem direito dentro do espaço urbano a área é novamente valorizada e continuamente transformada tanto em sua forma quanto em conteúdo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Discutimos que a articulação entre Estado e capitais fundiários- imobiliários é intrínseca a formação territorial brasileira. A partir do período varguista essa articulação foi fomentada e teve expressiva repercussão no período ditatorial. Após esse momento, apenas na década de 1990 e principalmente a partir do período lulista a questão habitacional é mais uma vez enfatizada.

Conforme os dados descritos entendemos que as repercussões em nível local acompanharam as grandes gramáticas políticas e discursivas nacionais, tais como a do período desenvolvimentista com o discurso do progresso e da valorização espacial decorrente da edificação e transferência da Capital para o Distrito Federal.

Apontamos que em nível local o processo de ocupação dos lugares foram graduais, mas que espaços como bairro de Lourdes ou Filóstro Machado, que apesar de suas especificidades tiveram como elemento comum a implantação periférica direcionada a área (sentido Brasília) exterior a rodovia BR-153, que foram predominantemente ocupadas por uma parcela de trabalhadores com baixo poder aquisitivo.

Sobre o PMCMV-Faixa 1 (2009-2014) destacamos as relações decorrentes das ações do poder público a medida em que são demandadas intervenções legais, estruturais, de serviços e políticas públicas nas áreas. Inclusive ressaltamos a questão da inserção periférica (evidenciada na produção cartográfica) ainda é comum na ação pública. Por meio da descrição dos processos administrativos contidos nos dossiês e documentos analisados destacamos parte da relação de alguns capitais fundiários e do incentivo a ampliação do perímetro urbano para que com empreendimentos estratégicos (como os do PMCMV, por exemplo) situados nas franjas urbanas, entre áreas desocupadas e em processo de valorização pudesse haver o aceleração da valorização fundiária, de transações relacionadas a parcelamentos, edificações, financiamentos, ocupações e outros.

Nessa dissertação optamos pelo resgate histórico da produção de Habitação Social de Mercado em dois níveis fundamentais, federal e local. Assim, no primeiro capítulo exploramos a relação entre a questão fundiária urbana e as ações de governo relacionadas à habitação em nível federal. Evidenciamos parte do processo de exploração do território brasileiro, assim como de ocupação e transformação ao relacionarmos a forma e conteúdo da produção do espaço urbano tendo em vista que o Estado e capitais foram os principais agentes envolvidos na produção desigual do espaço, na questão da segregação sócio-espacial, na dinâmica de urbanização e valorização fundiário-imobiliária.

No segundo capítulo dialogamos de maneira clara sobre as repercussões das interlocuções entre Estado e mercado fundiário e imobiliário no enfrentamento da questão em nível local. Assim, os elementos que contribuíram com a expansão da forma urbana em Anápolis evidenciaram o arco exterior a BR-153 como um dos vetores que dificultavam a ocupação naquela direção, mas que, a partir da década de 1950-1970 foram apropriados pela população com menor renda (expulsão rumo à periferia) ao mesmo tempo em que os agentes ligados ao mercado fundiário e imobiliário utilizaram o discurso do progresso ligado à construção de Brasília e dos sistemas de engenharia para incentivar o parcelamento e valorização progressiva do solo urbano em direção à parte leste. Evidenciamos que no PMCMV – Faixa 1 os valores de contratos firmados por modalidade entre 2009 a 2014 em Anápolis corresponderam a 10,19% para a modalidade Entidades; 0,18% para o PNHR e 89,63% ao FAR Empresas.

No terceiro capítulo foram apresentadas as descrições dos empreendimentos, as representações cartográficas e as repercussões dos esforços dos agentes envolvidos no processo de definição das localizações das habitações sociais de mercado na franja urbana local. Com os dados sobre a composição do Quadro Resumo dos empreendimentos (disponibilizada pela CEF) fica evidente a questão da valorização fundiária promovida pelo incentivo de crédito do PMCMV que tem estimulado a reprodução desigual do espaço.

Conforme os resultados da pesquisa e representados por meio das produções cartográficas qualitativas fica visível que a produção de habitações populares (ou sociais de mercado) tem seguido uma lógica de ocupação dispersa e periférica. Na década de 2000, com o Programa de Arrendamento Residencial é percebida uma indução rumo à área sul da cidade. No entanto, as produções do PMCMV- Faixa 1, a partir de 2009, são predominantemente periféricas e concentradas na área exterior ao arco da BR-153, tratada pelo PMHIS (2011) como zona de incentivo à ocupação residencial.

Logo, com os dados obtidos pela compilação das informações disponibilizadas pela Caixa Econômica Federal e Prefeitura Municipal de Anápolis sabemos que houve uma valorização expressiva do solo urbano tendo em vista sua transformação decorrente do parcelamento, inserção em perímetro urbano e vinculação ao PMCMV por meio da venda/compra via CEF-FAR.

Ressaltamos que essas considerações levam em conta apenas uma parte do processo de análise, tendo em vista que as informações divulgadas aqui têm como referência fragmentos de dossiês sob responsabilidade da Prefeitura Municipal de Anápolis e CEF, agência local. Por fim, entendemos que uma análise ampliada demandaria que todos os processos referentes

a maior parte possível dos agentes pudessem ser analisados para que houvesse uma confiabilidade maior sobre a produção do PMCMV em Anápolis e nas áreas de expansão urbana.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Caliane Christie Oliveira. **Habitação Social: origens e produção** (Natal, 1889-1964). 2007. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Arquitetura e Urbanismo, Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2007. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-01122007-140621/publico/dissertacao.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2019.
- ANÁPOLIS. Lei complementar nº 349, de julho de 2016. Dispõe sobre o plano diretor participativo do município de Anápolis. **Diário Oficial de Anápolis**. Poder Executivo, Anápolis, GO. 7 jul. 2016. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-anapolis-go>. Acesso em: 20 dez. 2018.
- ANÁPOLIS. Plano municipal de habitação de interesse social de Anápolis-GO (PMHIS). Diagnóstico do setor habitacional. **Secretaria de Meio Ambiente, Habitação e Planejamento Urbano**. dez. 2011.
- ANÁPOLIS. Plano plurianual: assistência social 2014 a 2017. **Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social**. S.d.
- ANÁPOLIS. Dossiê impresso. **Secretaria de Meio Ambiente, Habitação e Planejamento Urbano**. S.d.
- ARENDR, Hannah. **Da violência**. [S.l.: s.n.], 2004. Disponível em: <http://pavio.net/download/textos/ARENDR,%20Hannah.%20Da%20Viol%C3%Aancia.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2018.
- ARRAIS, Tadeu Alencar. **Geografia Contemporânea de Goiás**. Goiânia: Editora Vieira, 2004.
- BARBOSA, Altair Sales; TEIXEIRA NETO, Antônio; GOMES, Horieste. **Geografia: Goiás-Tocantins**. 2. ed. Goiânia: Editora da UFG, 2004.
- BEZERRA, Luiza Maria Capanema; CLEPS JÚNIOR, João. O desenvolvimento agrícola da região centro-oeste e as transformações no espaço agrário do estado de Goiás. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia v. 2, n. 12, p. 29-49, jan./jun. 2004. Disponível em: www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/viewFile/15339/8638. Acesso em: 16 jan. 2019.
- BIZZERA, Fernando de Araújo. **Estado e capital: uma coexistência necessária**. Maceió: Coletivo Veredas, 2016.
- BONATES, Mariana Fialho. **Ideologia da casa própria... sem casa própria: o Programa de Arrendamento Residencial na cidade de João Pessoa-PB**. 2007. Dissertação (Mestrado em Conforto no Ambiente Construído; Forma Urbana e Habitação) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2007. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/12305/1/IdeologiaCasaPr%c3%b3pria_Bonates_2007.pdf. Acesso em: 31 mai. 2019.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: o caso de São Paulo**. São Paulo, 1994. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

BONDUKI, Nabil. **Os pioneiros da habitação social 1**. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF, 16 jun. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm. Acesso em: 1 nov. 2018.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 jul. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm. Acesso em: 01 nov. 2018.

BRASIL. Medida provisória nº 514, de 1 de dezembro de 2010. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 1 dez. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Mpv/514.htm#art1. Acesso em: 1 nov. 2018.

BRASIL. Medida provisória nº 870, de 1 de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência, da República e dos Ministérios. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF, 1 jan. 2019. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57510830. Acesso em: 2 jan. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Como é feito o orçamento público?** Mai. 2015. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/elaboracao-e-execucao-do-orcamento/como-e-feito-o-orcamento-publico>. Acesso em: 14 mar. 2019.

BRASIL. Ministério das cidades. Política nacional de habitação. *In*: BRASIL. **Cadernos MCidades Habitação**, v. 4, nov. 2004. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/download/id/685/titulo/cadernos-mcidades-4---politica-nacional-de-habitacao>. Acesso em: 20 ago. 2015.

BRASIL. Programa minha casa, minha vida. **Ministério do Desenvolvimento Regional**, 24 mar. 2016. Disponível em: <http://cidades.gov.br/habitacao-cidades/programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv>. Acesso em: 20 mai. 2019.

BRASIL. Proteção social básica. **Ministério da Cidadania**, Secretária Especial do Desenvolvimento Social. [S.l.], s.d.. Disponível em: <http://mds.gov.br/aceso-a->

informacao/mds-para-voce/carta-de-servicos/gestor/assistencia-social/basica. Acesso em: 1 jun. 2019.

BRASIL. Relatório de avaliação da execução de programas de governo nº 65 integralização de cotas ao fundo de arrendamento residencial – FAR (PPA 2011/2015). **Ministério da Transparência, Fiscalização e controladoria-Geral da União**. Brasília, nov. 2016a. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/9141.pdf>. Acesso em: 30 maio 2019.

BRITO, Maria de Faria Amaral. **A evolução e produção da estrutura urbana em Anápolis – 1993 a 2004**: estudo da interferência das gestões municipais. 2007. Dissertação (Mestrado em Geografia) Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Estudos Socioambientais, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2007. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/bitstream/tde/1901/1/dissertacao%20regina%20brito.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2019.

CAIXA. **Cadastro nacional de mutuários: CADMUT**. 2019. Disponível em: <http://fundosdegoverno.caixa.gov.br/sicfg/fundos/CADMUT/detalhe/sobre/>. Acesso em: 13 mar. 2019.

CAIXA. **O que é minha casa minha vida**. 2018. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 13 mar. 2019.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade**. São Paulo: Contexto, 1992.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O Espaço Urbano**: novos escritos sobre a cidade. São Paulo: FFLCH, 2007. Disponível em: http://gesp.fflch.usp.br/sites/gesp.fflch.usp.br/files/Espaco_urbano.pdf. Acesso em: 4 Jun. 2019.

CAU. Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Goiás. **Laudo técnico**: perímetro urbano de Anápolis-GO. Goiânia, dez. 2015. Disponível em: https://www.caugo.gov.br/wp-content/uploads/2016/02/Laudo-tecnico-perimetro-urbano_Anapolis_timbrado.pdf. Acesso em: 20 mar. 2019.

CAVALCANTE, José Luiz. A lei de terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do estado sobre a terra. **Revista Histórica**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 1-7, jun. 2005. Disponível em: <http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/LeideTerra.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2018.

CHAUL, Nasr Fayad. **Caminho de Goiás**: da construção da decadência aos limites da modernidade. Goiânia: Editora da UFG, 2002.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

CUNHA, Wânia Chagas Faria. **Dinâmica Regional e estruturação do espaço intraurbano**: um estudo sobre as influências do DAIA na economia Anapolina a partir de 1990. 2009. Dissertação (Mestrado em Geografia), Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Estudos Socioambientais, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2009.

CYMBALISTA, Renato; MOREIRA, Tomás. Política habitacional no Brasil: a história e os atores de uma narrativa incompleta. *In*: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo (org.).

Participação popular nas políticas públicas. São Paulo: Instituto Pólis, 2006. p. 31-48. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/939/939.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2019.

ENGELS, Friedrich. **Sobre a questão da moradia.** São Paulo: Boitempo, 2015.

ESTEVAM, Luís Antônio. **O tempo da transformação.** Goiânia: Edição do autor, 1998.

EVANS, Peter. O estado como problema e solução. **Lua Nova:** Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 28-29, abr., 1993. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100006. Acesso em: 1 nov. 2018.

FERREIRA, Haydee Jayme. **Anápolis:** sua vida, seu povo. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1979.

FERREIRA, Idelvone Mendes; MENDES, Estevane de Paula Pontes. A organização do espaço agrário em Goiás: povoamento e colonização (do século XVIII ao XX). *In*:

ENCONTRO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 19, 2009, São Paulo. **Anais [...].** São Paulo, Universidade de São Paulo, p. 1-27, 2009. Disponível em:

https://www.academia.edu/7997559/A_ORGANIZA%C3%87%C3%83O_DO_ESPA%C3%87O_AGR%C3%81RIO_EM_GOI%C3%81S_POVOAMENTO_E_COLONIZA%C3%87%C3%83O_DO_S%C3%89CULO_XVIII_AO_XX_THE_ORGANIZATION_OF_THE_AGRARIAN_SPACE_IN_GOI%C3%81S_SETTLEMENT_AND_COLONIZATION_OF_CENTURY_XVIII_TO_THE_XX. Acesso em: 2 abr. 2018.

FERREIRA, João Sette Whitaker. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. *In*: SIMPÓSIO “INTERFACES DAS REPRESENTAÇÕES URBANAS EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO”, 1., 2005, Bauru. **Anais [...].** Bauru, Universidade Paulista (UNESP), p. 1-17, 2005. Disponível em:

http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/j_whitaker/propurbcred.doc. Acesso em: 2 jun. 2018.

FIX, Mariana de Azevedo Barretto. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil.** 2011. Tese (Doutorado em Economia), Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

FREITAS, Wagner Abádio de; MELLO, Marcelo de. A Colônia Agrícola Nacional de Goiás e a redefinição nos usos do território. **Sociedade e Natureza**, Uberlândia, v. 26, n. 3, p. 471-482, set./dez. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sn/v26n3/0103-1570-sn-26-3-0471.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2019.

FRIDMAN, Fania. Notas sobre o planejamento no período João Goulart. **URBANA**, Dossiê: Cidade e Habitação na América Latina – CIE/UNICAMP, Campinas. v. 6, n. 8, p. 96-128, jun. 2014.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Centro de Estatística e Informações Déficit habitacional no Brasil 2011-2012 / Fundação João Pinheiro.** Centro de Estatística e Informações, Belo

Horizonte, 2015. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/559-deficit-habitacional-2011-2012/file>. Acesso em: 20 jul. 2019.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/fchf/article/view/51311/25128>. Acesso em: 20 dez. 2018.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Anuário estatístico do Brasil. **Ministério da Economia**. Rio de Janeiro, v. 78, p. 1-1 – 8-48, 2018. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb_2018.pdf. Acesso em: 31 maio 2019.

LEFEBVRE, Henry. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

LIMONAD, Ester. Reflexões sobre o espaço, o urbano e a urbanização. **GEOgraphia**, Niterói, v.1, n. 1, p. 71-91, jan./jun. 1999. Disponível em: <http://periodicos.uff.br/geographia/article/view/13364/8564>. Acesso em 10 mai. 2019.

LUZ, Janes Socorro da Luz; FREITAS, Juvair Fernandes de. **Anápolis, a (re)produção do espaço urbano: estratégias de planejamento e desenvolvimento**. Relatório Final de projeto de pesquisa. 2011. Pró-reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Coordenação de Pesquisa, Universidade Estadual de Goiás, Anápolis, p. 1-15, 2011.

LUZ, Janes Socorro da. **A (Re)Produção do Espaço de Anápolis/GO: a trajetória de uma cidade média entre duas metrópoles, 1970-2009**. 2009. Tese (Doutorado em Geografia), Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Uberlândia. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/15927/1/janes.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2018.

MARICATO, Ermínia. O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. **Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea)**, Políticas Sociais: acompanhamento e análise, n. 12, fev. 2006. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4508/1/bps_n.12_ensaio2_ministerio12.pdf. Acesso em: 1 out. 2018.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

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

MARICATO, Ermínia. Questão fundiária urbana no Brasil e o ministério das cidades. **Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos, nov. 2005**. Disponível em: http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/maricato_questaofundiaria.pdf. Acesso em: 1 fev. 2019.

MARICATO, Ermínia; MORAES, Lúcia Maria. O mentirão, ou melhor, o mutirão de Goiás. **Lua Nova**, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 74-84, Dec. 1986. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451986000300013&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 2 ago. 2019.

MARTINS, José de Souza. O tempo da fronteira. Retorno à controvérsia sobre o tempo histórico da frente de expansão e da frente pioneira. **Tempo Social**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 25-70, mai. 1996. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ts/article/view/86141/88825>. Acesso em: 14 abr. 2017.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MASTRODI, Josué; ZACCARA, Suzana Maria Loureiro Silveira. O que é o objeto “moradia” do programa minha casa minha vida? **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 859-885, set./dez. 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/22506/17877>. Acesso em: 20 mar. 2019.

MELO, Marcus André B. C. Política de habitação e populismo: o caso da Fundação da Casa Popular. **Revista de Urbanismo e Arquitetura**, Salvador, v. 3, n. 1, p. 39-61, anual, 1990. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/rua/article/download/3105/2222>. Acesso em: 15 out. 2018.

MIGUEL, Jorge Marão Carnielo. **A casa**. Londrina: Eduel, 2003.

MOREIRA, Ruy. **Formação Espacial Brasileira**: uma contribuição crítica à geografia do Brasil. Rio de Janeiro: Consequência, 2012.

MOREIRA, Tomás Antonio; RIBEIRO, Joana Aparecida Z. M. T. A questão fundiária brasileira no desenho das políticas nacionais de habitação: considerações a partir do início do século XXI. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 18, n. 35, p. 15-31, abr. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cm/v18n35/2236-9996-cm-18-35-0015.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2019.

NEGRI, Silvio Moisés. Segregação Sócio-Espacial: alguns conceitos e análises. **Coletâneas do Nosso Tempo**, Cuiabá, ano 3, v. 8, n. 8, p. 129-153, jan./jun.2008. Disponível em: <http://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/coletaneas/article/view/108/99>. Acesso em: 4 de jul. 2019.

PLATAFORMA SESMARIAS DO IMPÉRIO LUSO-BRASILEIRO. O sistema de sesmarial. s. p. Disponível em: <http://www.silb.cchla.ufrn.br/o-sistema-sesmarial>. Acesso em: 31 jan. 2019.¹¹⁴

RÉZIO, Tiago José Duarte. **A tradição do novo**: uma análise das transformações da Avenida Brasil na cidade de Anápolis (1960-2014). 2015. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais), Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e Humanidades: Territórios e Expressões Culturais no Cerrado, Universidade Estadual de Goiás, Anápolis, 2015. Disponível em: http://cdn.ueg.edu.br/source/teccer/conteudoN/4959/DISSERTAO_TIAGO.pdf. Acesso em: 23 mar. 2017.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Propriedade fundiária urbana e controle socioespacial urbano. *In*: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA, 13., 2014, Barcelona. **Anais [...]** Barcelona: Universitat de Barcelona, s.p, 2014. Disponível em:

¹¹⁴ No texto está como Plataforma SILB¹¹⁴ (2019)

<http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2014/Arlete%20Moyses%20Rodrigues.pdf>. Acesso em 20 set. 2018

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 1990.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. **Cadernos metrópole**, São Paulo, n.12, p. 9-25, jul./dez. 2004. Disponível em:

<https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/8807/6528>. Acesso em: 2 ago. 2019.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 8 ago. 2016. Disponível em:

<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=461>. Acesso em: 15 mar. 2018.

SANTO AMORE, Caio. **Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade**: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da reforma urbana na atualidade. 2013. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://bdpi.usp.br/item/002410608>. Acesso em: 2 ago. 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa. O estado, o direito e a questão urbana. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Lisboa, v. 9, n. 86, p. 11-86, jun., 1982. Disponível em:

<http://hdl.handle.net/10316/10792>. Acesso em: 15 jan. 2019

SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos. Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Texto para a Discussão, n. 654, jul., Brasília, 1999. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0654.pdf. Acesso em: 15 jan. 2019.

SANTOS, Kesia Rodrigues dos. **As relações entre o sítio natural e a urbanização na produção dos riscos ambientais**: as inundações na cidade de Anápolis (GO). 2017. . Tese (Doutorado em Geografia), Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017. Disponível em:

<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/325408>. Acesso em: 2 set. 2018.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **Brasil**: Território do século XXI. São Paulo: Bertrand do Brasil, 2001.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do Espaço Habitado**. 5. ed. São Paulo: HUCITEC, 1988.

SANTOS, Milton. **O País Distorcido**: O Brasil, a globalização e a cidadania. São Paulo: Publifolha, 2002.

SANTOS, Taynara Martins dos. **A produção do espaço urbano de Anápolis**: uma análise da expansão urbana na cidade nos últimos 10 anos por meio da abertura de novos loteamentos.

2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia), Curso de Geografia, Campus Anápolis de Ciências Socioeconômicas e Humanas, Universidade Estadual de Goiás, Anápolis, 2017.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social, habitação de mercado**: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro. 2010. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-04082010-100137/publico/tese_lucia_shimbo_jun10_final.pdf. Acesso em: 20 out. 2018.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. **Boletim Paulista de Geografia**, São Paulo, n. 57, p. 77-131, dez. 1980. Disponível em: <https://www.agb.org.br/publicacoes/index.php/boletim-paulista/article/view/1044>. Acesso em: 1 maio 2019.

SOARES, Isabelle Oliveira *et al.* Interesses especulativos, atuação do Estado e direito à cidade: o caso do programa “Minha Casa Minha Vida” em Uberaba (MG). **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 119-131, jan./dez. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/urbe/v5n1/a09v5n1.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2018.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2016.

VIEIRA, Jefferson de Castro. Planejamento em Goiás: uma reflexão do Plano Mauro Borges. **Estudos**, Goiânia, v.39, n.1, p.3-14, jan./mar.2012. Disponível em: <http://seer.pucgoias.edu.br/index.php/estudos/article/view/2361/1450>. Acesso em: 15 fev. 2019.

APÊNDICES

APÊNDICE A: Quadro – Principais categorias analisadas no Plano Diretor de Anápolis 2006 e 2016

Lei Complementar nº 128, de 10 de outubro de 2006	Lei Complementar nº 349, de 07 de julho de 2016
<p>Art. 7º. Considera-se cidade todo o território do Município de Anápolis.</p>	<p>Área urbana – área inserida no perímetro urbano do Município definida por Lei. (ANEXO X, GLOSSÁRIO p.233).</p> <p>Perímetro urbano – linha imaginária que delimita a área urbana, estabelecendo limite entre esta e a área rural. O perímetro urbano inclui o conjunto dos espaços urbanos e dos espaços urbanizáveis de expansão urbana, podendo ser contínuo ou descontínuo (ANEXO X, GLOSSÁRIO p.236).</p>
<p>Art. 8º. O macrozoneamento tem por objetivo primordial coibir o uso indevido do solo, qualificando o uso e a ocupação do mesmo para evitar o descontrole institucional das ações privadas no território municipal.</p>	<p>Art. 8º. O macrozoneamento é a divisão do território do Município em Macrozonas, Zonas e Áreas Especiais, criando condições para a realização dos objetivos e estratégias do desenvolvimento urbano e rural sustentável, por meio de regras para uso e ocupação do solo, possibilitando seu planejamento integrado conforme as diretrizes deste Plano Diretor.</p> <p>§1º. As Macrozonas são divisões do Município em grandes unidades territoriais conforme a microbacia referente aos corpos hídricos.</p> <p>§2º. As Zonas são subdivisões das Macrozonas que servem como referencial para a definição de parâmetros específicos de uso e ocupação do solo, estabelecendo áreas onde se pretende incentivar, coibir ou qualificar o uso e a ocupação do solo.</p> <p>§3º. As Áreas Especiais são constituídas por unidades territoriais com características específicas.</p>
<p>Art. 9º. O território do Município de Anápolis se divide em seis macrozonas:</p> <p>I – Macrozona do Rio João Leite; II – Macrozona do Rio das Antas; III – Macrozona do Ribeirão Piancó; IV – Macrozona do Rio Padre Souza; V – Macrozona do Rio Caldas; VI – Macrozona Urbana.</p>	<p>Art. 9º. Para fins de planejamento, o território do Município de Anápolis se divide em cinco Macrozonas, conforme disposto pelo Mapa de Macrozoneamento (Anexo XI):</p> <p>I. Macrozona do Ribeirão João Leite; II. Macrozona do Rio das Antas; III. Macrozona do Rio Piancó; IV. Macrozona do Rio Padre Souza; V. Macrozona do Rio Caldas.</p>
<p>I – Macrozona do Rio João Leite, caracterizada por uma área de preservação ambiental onde se insere a Região de Planejamento João Leite, constituindo o elemento fundamental para controle sustentável do processo de uso e ocupação das atividades econômicas e imobiliárias;</p> <p>II – Macrozona do Rio das Antas, caracterizada pelo tecido urbano onde estão inseridas as Regiões de Planejamento Alto, Médio e Baixo Antas, Extrema, Góis, Central, Cezário e Reboleiras, constituindo alvo principal para recuperação de áreas degradadas, preservação de áreas verdes e fiscalização e monitoramento de atividades lesivas ao meio ambiente;</p>	<p>Art. 10. A Macrozona do Ribeirão João Leite, localizada na região oeste do Município, é caracterizada por uma área de preservação ambiental onde se insere a Região de Planejamento do Ribeirão João Leite, compreendida pelas seguintes Zonas e Áreas Especiais:</p> <p>I. Zona Urbana Descontínua do Distrito de Goialândia – ZUD-G; II. Zona Urbana Mista – ZUM; III. Zona Central – ZC; IV. Zona Rural – ZR; V. Áreas Especiais de Interesse Ambiental – AEIA; VI. Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS; VII. Áreas Especiais de Controle de Ameaça de Desastres Naturais- AECADN.</p> <p>§1º. O Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental – APA do Ribeirão João Leite estabelece os usos e ocupações coerentes com sua função no equilíbrio ambiental das Zonas nele estabelecidas.</p> <p>§2º. A aprovação de qualquer empreendimento na Macrozona do Ribeirão João Leite fica condicionada ao atendimento integral dos dispositivos contidos no Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental – APA do Ribeirão João Leite.</p> <p>Art. 11. A Macrozona do Rio das Antas, localizada na região leste do Município,</p>

<p>III – Macrozona do Ribeirão Piancó, caracterizada por estar situada na área de ocupação rarefeita, onde se localiza o manancial hídrico que abastece Anápolis, concentrando a maior parte da produção econômica rural do Município, e constituindo prioridade para preservação e recuperação de Áreas de Preservação Permanente e para adoção de técnicas que estimulem a implantação da agricultura sustentável;</p> <p>IV – Macrozona do Rio Padre Souza, caracterizada por estar localizada totalmente na área de ocupação rarefeita, apresentando maior quantidade de formações vegetais nativas ainda preservadas no Município que têm sido substituídas por pastagens para produção agropecuária, constituindo elementos fundamentais para a criação de alternativas de desenvolvimento rural sustentável e exploração de formas de turismo ecológico;</p> <p>V – Macrozona do Rio Caldas, caracterizada por estar situada no extremo sul de Anápolis, onde se localiza o manancial de abastecimento do DAIA, priorizando a conservação dos corpos hídricos que se encontram no local;</p> <p>VI – Macrozona Urbana, que engloba o território circundado pelo perímetro urbano, as nascentes do Rio Extrema, do Rio das Antas e do Córrego Reboleiras, constituindo alvo principal para urbanização de glebas e lotes vagos, qualificação dos espaços públicos, densificação das regiões da cidade com infra-estrutura e miscigenação dos usos pelo tecido urbano.</p> <p>§ 1º. As macrozonas descritas nos incisos I a V são áreas propostas para o desenvolvimento compatibilizado de atividades primárias, extrativas, comércios e serviços de apoio, bem como para localização de pequenas indústrias vinculadas à produção por propriedade rural.</p> <p>§ 2º. O Plano de Manejo da APA João Leite definirá os usos e ocupações coerentes com a sua função no equilíbrio ambiental da Macrozona do Rio João Leite.</p>	<p>concentra a maioria da população municipal e grande diversidade de usos, de equipamentos institucionais e comunitários.</p> <p>Parágrafo único. A Macrozona do Rio das Antas é compreendida pelas seguintes Zonas e Áreas Especiais:</p> <p>I. Zona Urbana Descontínua do Distrito de Joanópolis – ZUD-J; II. Zona de Desenvolvimento Econômico – ZDE; III. Zona Linear de Desenvolvimento Econômico – ZLDE; IV. Zona Linear do Eixo Brasil Norte – ZLBN; V. Zona Linear do Eixo Brasil Sul – ZLBS; VI. Zona Linear do Eixo Brasil Centro – ZLBC; VII. Zona Urbana Mista – ZUM; VIII. Zona Central – ZC; IX. Zona Rural – ZR; X. Área Especial de Interesse Econômico – AEIE; XI. Área Especial de Interesse Estratégico – AEIET; XII. Área Especial de Interesse Ambiental – AEIA; XIII. Área Especial de Interesse Urbanístico – AEIU; XIV. Área Especial de Segurança da Base Aérea – AESB; XV. Área Especial de Interesse do Aeroporto – AEIAE; XVI. Área Especial de Estação de Tratamento de Esgoto e Aterro Sanitário – AETES; XVII. Área Especial de Interesse Social – AEIS; XVIII. Área Especial de Segurança do Presídio – AESP; XIX. Áreas Especiais de Controle de Ameaça de Desastres Naturais- AECADN.</p> <p>Art. 12. A Macrozona do Rio Piancó se localiza na região norte do território municipal, onde se encontra o manancial hídrico responsável pelo abastecimento do Município de Anápolis.</p> <p>§1º. O Poder Público Municipal deverá criar e implantar na Macrozona a que se refere o <i>caput</i> a Unidade de Conservação do Rio Piancó, para garantir a conservação dos recursos naturais e o desenvolvimento sustentável da região.</p> <p>§2º. A Macrozona do Rio Piancó é compreendida pelas seguintes Zonas e Áreas Especiais:</p> <p>I. Zona Urbana Descontínua do Distrito de Interlândia – ZUD-I; II. Zona Linear de Desenvolvimento Econômico – ZLDE; III. Zona Rural – ZR; IV. Área Especial de Segurança da Base Aérea – AESB; V. Área Especial de Interesse Ambiental – AEIA.</p> <p>Art. 13. A Macrozona do Rio Padre Souza, localizada na região noroeste do Município, é a região com maior cobertura de formações vegetais nativas que deverão ser preservadas.</p> <p>Parágrafo único. A Macrozona do Rio Padre Souza é compreendida pelas seguintes Zonas e Áreas Especiais:</p> <p>I. Zona Urbana Descontínua do Distrito de Souzaânia – ZUD-S; II. Zona Rural – ZR; III. Área Especial de Interesse Ambiental – AEIA.</p> <p>Art. 14. A Macrozona do Rio Caldas localiza na região sul do território do Município, onde se encontra o manancial de abastecimento do Distrito Agroindustrial de Anápolis – DAIA, e abastece suplementarmente a população do Município.</p> <p>§1º. O Poder Público Municipal deverá criar e implantar na Macrozona a que se refere o <i>caput</i> a Unidade de Conservação do Rio Caldas, para garantir a conservação dos recursos naturais e o desenvolvimento sustentável da região.</p> <p>§2º. A Macrozona do Rio Caldas é compreendida pelas seguintes Zonas e Áreas Especiais:</p> <p>I. Zona de Desenvolvimento Econômico – ZDE; II. Zona Urbana Mista – ZUM; III. Zona Rural – ZR; IV. Área Especial de Interesse</p>
--	---

<p>§ 3º. O parcelamento do solo para fins urbanos e das glebas situadas dentro da Macrozona Urbana estará sujeito às prescrições urbanísticas específicas estabelecidas pela Lei de Parcelamento do Solo – LPS e Lei dos Condomínios Urbanísticos de Unidade de Gestão Autônoma, partes integrantes deste Plano Diretor.</p>	<p>Ambiental – AEIA; V. Área Especial de Interesse Social – AEIS.</p>
<p>Art. 6º. Para os efeitos desta Lei Complementar considera-se:</p> <p>XIV – habitação de interesse social: aquela destinada à família que vive em favelas, vilas ou loteamentos irregulares ou a que auferir renda inferior a 02 (dois) salários mínimos mensais;</p>	<p>Habitação de interesse social – aquela destinada às famílias que auferem renda inferior ou igual a seis salários mínimos, que vivem em favelas, vilas, loteamentos irregulares e frações urbanas que apresentam fragilidade em termos de habitabilidade (ANEXO X, GLOSSÁRIO p.234).</p>
<p>Art. 29. As áreas especiais são aquelas que serão integradas de melhor forma à estrutura da cidade, com aproveitamento das melhorias já implantadas ou com a eliminação da precariedade da infra-estrutura existente, com normas próprias de uso e ocupação do solo e destinação específica.</p> <p>Art. 30. As áreas especiais se classificam em:</p> <p>I – áreas especiais de interesse econômico;</p> <p>II – áreas especiais de interesse urbanístico;</p> <p>III – áreas especiais de interesse estratégico;</p> <p>IV – áreas especiais de interesse social;</p> <p>V – áreas especiais de interesse ambiental.</p>	<p>Art. 29. As Áreas Especiais são recortes espaciais específicos do território que, por suas características, têm importância relevante para a promoção dos interesses estratégicos do Município, em sua totalidade conforme o Mapa de Áreas Especiais (Anexo XIV), às quais serão atribuídos Programas de Ação de Interesse Estratégico visando promover transformações estruturais de caráter urbanístico, social, econômico e ambiental, que reger-se-ão por regimes especiais, nos termos da legislação, classificadas em:</p> <p>I. Área Especial de Segurança da Base da Força Aérea-AESB;</p> <p>II. Área Especial de Interesse do Aeroporto-AEIAE;</p> <p>III. Área Especial de Estação de Tratamento de Esgoto e Aterro Sanitário- AETE;</p> <p>IV. Área Especial de Segurança do Presídio- AESP;</p> <p>V. Área Especial de Interesse Ambiental-AEIA;</p> <p>VI. Área Especial de Interesse Urbanístico-AEIU;</p> <p>VII. Área Especial de Interesse Social- AEIS;</p> <p>VIII. Área Especial de Interesse Econômico-AEIE;</p> <p>IX. Área Especial de Interesse Estratégico- AEIET;</p> <p>X. Área Especial de Controle de Ameaça de Desastres Naturais-AECAD</p>
<p>Com relação as Áreas Especiais de Interesse Social, o Art. 34.¹¹⁵, define que:</p> <p>São consideradas áreas de interesse social – AEIS aquelas destinadas primordialmente à produção e à manutenção de habitação de interesse social, que serão devidamente tratadas em lei específica, parte integrante deste Plano Diretor, e discriminadas no Mapa nº 05, parte integrante desta Lei Complementar.</p>	<p>Art. 32. As Áreas Especiais de Interesse Social são destinadas à implantação de programas habitacionais, mediante operações de iniciativa pública ou privada, visando garantir a implementação de política habitacional do Município de Anápolis.</p>

¹¹⁵ Esse artigo foi alterado por meio da LC nº 209, de 29 de outubro de 2009 que excluiu o seguinte trecho: “parte integrante deste Plano Diretor, e discriminadas no Mapa nº 05, parte integrante desta Lei Complementar”.

<p>Não consta na LC do PD/2006. É inserida posteriormente com a Lei Complementar nº 130, de 23 de outubro de 2006. E alterada com a Lei Complementar nº 208, de 28 de outubro de 2009.</p>	<p>Art. 33. As Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS, são assim compreendidas:</p> <p>I. Áreas Especiais de Interesse Social I – AEIS I, correspondentes às áreas onde se verificam posses urbanas por famílias de baixa renda, em imóveis integrantes do patrimônio público;</p> <p>II. Áreas Especiais de Interesse Social II – AEIS II, correspondentes às áreas onde se encontram implantados loteamentos clandestinos ou irregulares, da iniciativa privada;</p> <p>III. Áreas Especiais de Interesse Social III – AEIS III, correspondentes às áreas sujeitas à incidência de políticas habitacionais do Município, visando garantir acesso a moradia à população de baixa renda.</p> <p>§1º. As Áreas Especiais de Interesse Social I, II e III se encontram identificadas e legendadas no Mapa de Áreas Especiais (Anexo XIV).</p> <p>§2º. Sobre as AEIS I e II serão aplicados os instrumentos de regularização fundiária e urbanística cabíveis, face ao domínio do imóvel a regularizar.</p> <p>Art. 33-A. Acrescenta no mapa do Anexo XIV às áreas do Residencial Conquista e Anexo Frei Eustáquio e outras identificadas na foto aérea de 2014 caracterizada como Área de Interesse Social II.</p>
--	---

APÊNDICE B: Quadro – Principais atores envolvidos no processo de execução do PMCMV, segundo a CGU (2016)

Secretaria Nacional de Habitação (SNH) do Ministério das Cidades (MCIDADES)	Caixa Econômica Federal (CAIXA)	Poder Público Estadual ou Municipal	Empresas Construtoras	Outros intervenientes
<p>Na modalidade de atendimento de demanda com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), e como Agente Gestor do Programa de Arrendamento Residencial (PAR,) o Ministério das Cidades tem competência para:</p> <p>Estabelecer diretrizes e fixar regras e condições para a elaboração dos projetos a serem adquiridos pelo Programa;</p> <p>Definir a distribuição de recursos entre as Unidades da Federação e efetuar remanejamentos, em função da demanda qualificada para contratação, a partir de solicitação fundamentada formulada pela CAIXA;</p> <p>Dispor sobre os valores máximos de aquisição das unidades habitacionais; dispor sobre especificação mínima das moradias e da infraestrutura urbana;</p> <p>Acompanhar e avaliar o desempenho do Programa, inclusive com avaliação in loco, caso necessário, sem prejuízo do desenvolvimento dessas atividades pelo agente executor.</p>	<p>Possui diferentes competências: é o Agente Gestor do FAR, Agente Executor do PAR e na condição de instituição financeira Oficial Federal é o Agente Executor do Programa Minha Casa, Minha Vida. Possui as seguintes responsabilidades:</p> <p>Estabelecer os atos normativos necessários à operacionalização das ações de aquisição e alienação dos imóveis;</p> <p>Definir os critérios técnicos a serem observados na aquisição e alienação dos imóveis;</p> <p>Analisar a viabilidade técnica, jurídica e econômico-financeira dos projetos, bem como contratar e acompanhar a execução das respectivas obras e serviços até a sua conclusão;</p> <p>Adquirir as unidades destinadas à alienação sem prévio arrendamento, na qualidade de agente gestor do FAR;</p> <p>Promover análise de risco e restrições às pessoas jurídicas no que se refere a impedimentos à atuação em programas habitacionais, subsidiando a</p>	<p>Tem a sua participação estabelecida com a assinatura de Termo de Adesão com a CAIXA, visando a assegurar a sua colaboração em ações facilitadoras da implementação dos projetos, destacando-se: a indicação das áreas prioritizadas para implantação dos projetos, isenção de tributos, aporte de recursos e bens/serviços economicamente mensuráveis. A partir da assinatura do Termo passam a ter as seguintes competências:</p> <p>Identificar as regiões e zonas de intervenção prioritárias para implantação dos projetos e, para os casos específicos, apresentar proposta legislativa que disponha sobre os critérios e a forma de reconhecimento do empreendimento a ser construído como de zona especial de interesse social – ZEIS;</p> <p>Atuar junto aos diferentes órgãos governamentais visando obter as autorizações, rás, licenças e outras medidas necessárias à aprovação e viabilização dos projetos arquitetônicos, urbanísticos, complementares e de implantação</p>	<p>Participam da apresentação de propostas e da execução dos projetos aprovados para aquisição de unidades habitacionais, na forma estabelecida pelas normas do Programa. Para essas empresas destacam-se as seguintes atribuições:</p> <p>Apresentar à CAIXA projetos de produção de empreendimentos para alienação dos imóveis;</p> <p>Executar os projetos aprovados pela CAIXA.</p>	<p>O Programa também conta com a atuação de outros agentes como os Conselhos Locais de Habitação, Ministérios Públicos Federal, Estadual e Distrital, assim como a própria sociedade, que potencializam as ações voltadas à otimização do Controle Social.</p>

	<p>atualização dos cadastros existentes, inclusive os do Sistema Financeiro da Habitação (SFH);</p> <p>Analisar a consistência dos dados constantes na relação de potenciais beneficiários, previamente selecionados e encaminhados pelo Ente Federado, comparando com os dados dos bancos de dados da RAIS, FGTS, CADIN, CADMUT e SIACI.</p> <p>Providenciar o cadastramento dos beneficiários do Programa no Cadastro Nacional de Mutuários (CADMUT) e solicitar ao Poder Público o cadastramento no Cadastro Único (CADÚNICO) e</p> <p>Contratar a execução do trabalho técnico social, assim como acompanhar a sua execução. Estados, Distrito Federal e Municípios.</p>	<p>de infraestrutura básica; assim como em relação às tratativas com concessionárias de serviços públicos de energia elétrica, água e saneamento;</p> <p>Aportar recursos financeiros, bens ou serviços economicamente mensuráveis necessários à realização das obras e serviços do empreendimento;</p> <p>Responsabilizar-se pela guarda e conservação do empreendimento, desde a conclusão até a data de entrega dos imóveis aos beneficiários finais;</p> <p>Promover a seleção dos interessados cadastrados a partir da verificação do atendimento quanto aos critérios de elegibilidade e seleção da demanda definidos pelo Ministério das Cidades, em normativo específico e em relação aos critérios locais.</p>		
--	--	---	--	--

Fonte: CGU (2016, p.19-22). Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 65. Integralização de cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial- FAR (PPA 2011/2015) emitido pela CGU em novembro de 2016. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/9141.pdf>

APÊNDICE C: Quadro – Dados disponibilizados pela CEF sobre PMCMV-Faixa 1, Anápolis-GO (2009-2018)

Nome do empreendimento	Und.	Valor do empreendimento	Valor da U.H	Data de contratação	Data de entrega do empreendimento	Lapso entre a assinatura do contrato e entrega do objeto (meses)	Construtora	Modalidade
RESIDENCIAL SANTO ANTONIO	122	R\$ 4.285.782,01	R\$ 35.129,36	24/07/2009	Jul/12	36	EMPRESA “B”	FAR Alienação
RESIDENCIAL SUMMERVILLE	256	R\$ 9.726.924,01	R\$ 37.995,80	11/12/2009	Mai/11	17	EMPRESA “A”	FAR Alienação
RESIDENCIAL COPACABANA MODULO I	415	R\$ 16.185.000,00	R\$ 39.000,00	31/08/2009	Mar/11	19	EMPRESA “C”.	FAR Alienação
RESIDENCIAL COPACABANA MODULO II	421	R\$ 16.419.000,00	R\$ 39.000,00	31/08/2009	Mar/11	19	EMPRESA “C”.	FAR Alienação
RESIDENCIAL COPACABANA MODULO III	289	R\$ 11.271.000,00	R\$ 39.000,00	14/09/2009	Mar/11	18	EMPRESA “C”.	FAR Alienação
RESIDENCIAL DO SERVIDOR	352	R\$ 15.904.749,81	R\$ 45.183,95	27/12/2010	Out/12	22	EMPRESA “A”	FAR Alienação
RESIDENCIAL LEBLON	825	R\$ 32.497.951,09	R\$ 39.391,46	24/12/2010	Nov/12	23	EMPRESA “C”.	FAR Alienação
RESIDENCIAL SANTO EXPEDITO	287	R\$ 11.827.186,60	R\$ 41.209,71	29/12/2010	Mai/12	17	EMPRESA “B”	FAR Alienação
RESIDENCIAL NOVA ALIANCA	196	R\$ 9.604.000,00	R\$ 49.000,00	30/11/2011	Mai/13	18	EMPRESA “D”	FAR Alienação
RESIDENCIAL POLOCENTRO	146	R\$ 8.312.404,88	R\$ 56.934,28	20/12/2013	Previsão em 2016 Entrega em Jul/17	43	EMPRESA “D”	FAR Alienação
RESIDENCIAL SAO CRISTOVAO	640	R\$ 36.480.000,00	R\$ 57.000,00	20/12/2013	Dez/16	36	EMPRESA “D”	FAR Alienação
RESIDENCIAL COLORADO I	256	R\$ 14.591.599,43	R\$ 56.998,44	29/05/2013	Previsão em 2016 Entrega em Jul/18	62	EMPRESA “E”	FAR Alienação
RESIDENCIAL COLORADO II	256	R\$ 14.591.599,45	R\$ 56.998,44	29/05/2013	Previsão em 2016 Entrega em Jul/18	62	EMPRESA “E”	FAR Alienação
TOTAL	4.461	R\$201.697.197,28	-	-	-	-	-	-

Fonte: CEF (2018). Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/site/paginas/downloads.aspx>. Acesso em: 3 abr.2018.

Organização dos dados: autora e orientadora