

## PMCMV E A PRODUÇÃO DE MORADIA EM ITABERABA-BA

SANTOS, Ythana de Oliveira.<sup>1</sup>

**RESUMO:** Este trabalho avalia a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) na cidade de Itaberaba, a maneira como ocorreu a construção e distribuição das unidades habitacionais, as mudanças na dinâmica urbana e os impactos por ele causados. Para a viabilizar, tornaram-se necessários estudos relacionados à habitação, políticas habitacionais e uso do solo urbano; pesquisa documental em órgãos públicos, sobre os agentes que participaram da implantação e o perfil dos beneficiados; o mapeamento de informações, o que viabilizou a elaboração de mapas de uso do solo, recursos urbanos e habitações do PMCMV construídas; e aplicação de entrevistas com envolvidos no processo. Os resultados esclarecem fatos acerca de como os habitantes foram selecionados, como foram pensados o Programa e a escolha dos locais de implantação. Para além dos diagnósticos e discussões sobre o tema, consistiram na análise dos impactos do Programa; oferta aos moradores e gestores de maior conhecimento sobre as políticas até então adotadas, seus problemas e diretrizes; subsídio à promoção de novas políticas públicas para alicerce aos gestores municipais e estaduais.

Palavras-chave: POLÍTICA URBANA. HABITAÇÃO. CIDADE PEQUENA.

GT 01: Brasil não-metropolitano: temporalidades e espacialidades urbanas

### INTRODUÇÃO

O Brasil é um dos países mais desiguais do mundo. Seja pela questão econômica, social, fundiária etc. O país enfrenta, há muito tempo, problemas referentes à garantia de direitos básicos do cidadão. A valorização do solo urbano e o crescimento demográfico, sobretudo nas grandes e médias cidades, ocasionaram a insuficiência de moradias e/ ou na formação de habitações inadequadas, e esse problema ficou conhecido como déficit habitacional. Como tentativa de reparação para essa problemática, a partir de 2002, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, iniciou-se uma nova fase na política nacional de habitação. (BALBIM, 2013)

Em 2005, essa nova política estudou o déficit e o resultado mostrou que as famílias com renda de até três salários mínimos concentravam a maior parte da população em moradia ou em situação de risco. A lei nº 11.124/2005 criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e previu a elaboração de um Plano Habitacional, que propôs a participação de unidades federativas e municípios no planejamento de moradias através de

<sup>1</sup> Graduanda em Geografia e bolsista de Iniciação científica FAPESB;

<sup>2</sup> Orientador: Professor Dr Janio Santos, professor pleno da UEFS.

conselhos locais com participação de representantes da sociedade civil e a divisão descentralizada dos recursos do recém-criado Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), e em colaboração os municípios deveriam atender a algumas exigências, como a constituição de fundos e conselhos locais de habitação e a elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social. (BRASIL, 2005)

Em 2009, foi criado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), com o objetivo de apresentar alternativas à política fundiária desigual e excludente. Além disso, a garantia de uma vida plena, com os direitos básicos assegurados. Nesse ano, assumiu a maior parte da provisão habitacional de interesse social no Brasil. Em 2014, a portaria do Ministério das Cidades estabeleceu uma meta de 860 mil unidades habitacionais a serem construídas. A meta foi atingida, mas a disparidade entre os estados e regiões foi nítida. Constatou-se que o PMCMV está presente em municípios menores e mais pobres ou situação de calamidade pública, além de estar mais ativo nas regiões Norte e Nordeste, embora o Sudeste e as grandes cidades sejam as áreas com maior déficit. (BALBIM, 2013).

Itaberaba é uma cidade localizada no centro norte do estado, a 287,3 km da capital baiana, faz parte do Território de Identidade Piemonte do Paraguaçu e está localizada entre duas rodovias estaduais, BA-046 e BA-233, além de uma federal, BR-242. Com uma população de 61.631 pessoas (IBGE, 2010), ocupa na rede urbana do Estado da Bahia o título de centro sub-regional B (REGIC, 2008). Segundo a Secretaria de Ação Social do município, em 2009, a cidade inaugurou o Brisas da Chapada, primeiro conjunto habitacional popular do PMCMV, com 500 unidades. O segundo foi o Residencial Vida Nova Itaberaba, com 1125 novas habitações.

Este artigo, ao avaliar a implantação do PMCMV em Itaberaba, busca compreender a lógica utilizada para a construção e distribuição das unidades habitacionais e os impactos que a implantação desses conjuntos causou na cidade, no sentido de mudar a dinâmica da área urbana.

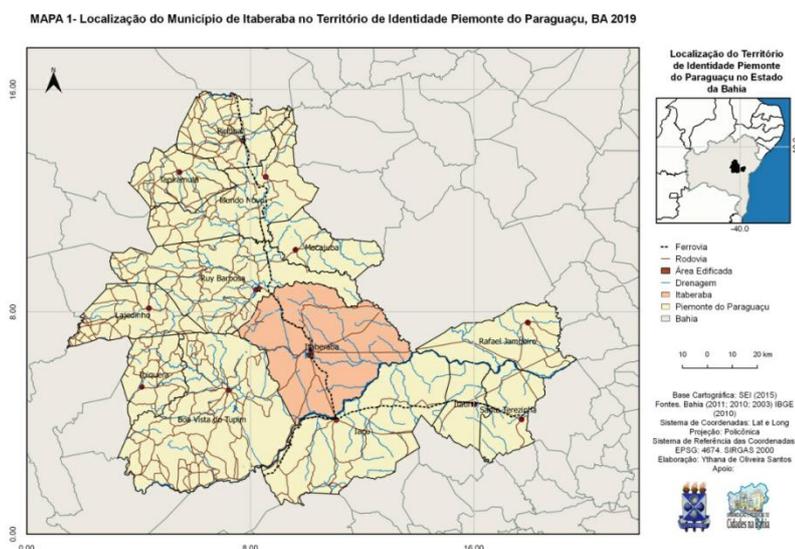
Para viabilizá-lo, tornaram-se necessários estudos relacionados à habitação, políticas habitacionais, uso do solo urbano e pesquisa documental em órgãos públicos, referente aos agentes que participaram da implantação e o perfil dos beneficiados do Programa na cidade. O desenvolvimento do texto contou ainda com a aplicação de entrevistas individuais. As informações tiveram o objetivo de esclarecer fatos como a participação, a maneira como os habitantes foram selecionados, os acordos, como foi pensado o programa e a escolha do local.

Foi feito mapeamento de informações, o que fez necessária a elaboração de mapas de uso do solo, recursos urbanos e habitações do PMCMV construídas nesses bairros.

Portanto, para melhor evidenciar os resultados obtidos, este artigo está organizado em três partes, para além da introdução e considerações finais. A primeira, apresenta um panorama habitacional e reflete sobre os mecanismos de implantação do PMCMV na cidade e o segundo, apresenta os desdobramentos socioespaciais aos contemplados do Programa em Itaberaba.

## PANORAMA DA PRODUÇÃO HABITACIONAL EM ITABERABA-BA: CARACTERIZAÇÃO DO PMCMV

Itaberaba é uma cidade localizada no centro norte do estado, a 287,3 km da capital baiana, faz parte do Território de Identidade Piemonte do Paraguaçu, que também abrange os municípios de Piritiba, Tapiramutá, Mundo Novo, Macajuba, Lajedinho, Ruy Barbosa, Ibiquera, Boa Vista do Tupim, Iaçú, Ititim, Rafael Jambeiro e Santa Terezinha. A área do município está localizada entre duas rodovias estaduais, BA-046 e BA-233, além de uma federal, BR-242, o que transformou a área em um dos principais entroncamentos rodoviários da Bahia e a coloca numa das maiores vias de escoamento da produção regional, estadual e federal, conforme Mapa 1.



No documento que caracteriza as Regiões de Influência das Cidades (REGIC, 2008), Itaberaba ocupa na rede urbana do Estado da Bahia o título de centro sub-regional B, o que a caracteriza como zona de influência para cidades e áreas rurais vizinhas menores. Os registros de índices populacionais e econômicos da cidade referentes ao ano de 1950 destacam que atividade econômica do município estava relacionada à pecuária e aos produtos agrícolas do sertão, tais como mamona, feijão e o abacaxi, o que o tornou um importante centro da época.

Portanto, o desenvolvimento urbano e os investimentos em infraestrutura se deveram a esse fator. Conforme a cidade começou a apresentar uma oferta cada vez maior de bens e serviços e, seguindo a uma tendência nacional, nos anos que procederam, a população rural começou a migrar para a área urbana. Além disso, a tendência que marcou o período pós-guerra, que se transformou numa espécie de corrida para a urbanização (ROLNIK, 2013), influenciou também esse processo nas cidades pequenas, e esse foi o caso de Itaberaba.

A primeira proposta de empreendimentos habitacionais sociais para a cidade previa 400 unidades. Para a realização da obra, a prefeitura criou a Lei Municipal de 31 de março de 1981, que doava o terreno para construção, e o consórcio foi realizado com o governo do estado da Bahia, através da Habitação e Urbanização do Estado da Bahia S/A (Urbis). Assim, o poder municipal, na pessoa do prefeito Linésio Bastos Santana, começou uma série de concessões e consórcios para habitação e urbanização da cidade (ITABERABA, 1981). Isso, mais uma vez, aponta para o compromisso com o ideal da urbanização que refletia a modernidade e acelerou esse processo em Itaberaba.

Nos anos que sucederam a era do BNH o cenário nacional de habitação apresentou uma série de desarticulações e modificações nos principais setores que tratavam o problema. O processo de descentralização da esfera federal e a responsabilidade de gestão atribuída à Caixa, que, por um lado, deu autonomia aos municípios maiores para atender às suas necessidades singulares e proporcionou maior eficiência. Por outro, nos municípios menores e mais pobres, impactou na capacidade de financiamento (CARDOSO, S/D). Essas modificações estacionaram a produção das unidades habitacionais sociais em Itaberaba por um longo período.

Mesmo com novas perspectivas da questão habitacional, como o Projeto Moradia e o Estatuto da Cidade, o governo Lula ainda seguiu o mesmo padrão deixado pelo governo anterior: se manteve limitado a programas de urbanização de áreas precárias, cartas de crédito e apoio a produção habitacional no setor privado. Embora trouxesse a possibilidade de uma

política de regulação fundiária, o Estatuto da Cidade estava subordinado aos planos diretores dos respectivos municípios, logo, a gestão municipal precisava ser ativa, fato que não aconteceu nas pequenas cidades.

Dessa forma, os estudos que marcaram o início dos anos 2000 trouxeram a urgência de uma nova política habitacional que fosse democrática e eficaz, e que atendesse aos municípios em suas necessidades singulares, através de planos municipais e estaduais de habitação construídos com a participação popular.

Em 2005, com a criação do SNHIS e a elaboração do primeiro Plano Habitacional do Brasil (PlanHab), sugeriu-se, através de conselhos locais com participação de representantes da sociedade civil, a participação de unidades federativas e municípios no planejamento habitacional e melhor divisão dos recursos do FNHIS, propondo uma divisão descentralizada. Em colaboração, os municípios deveriam atender a algumas exigências, como a constituição de fundos e conselhos locais de habitação e a elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social. É nesse contexto que a cidade de Itaberaba, após anos sem a oferta ou estruturação de políticas públicas voltadas para a construção de novas unidades habitacionais para a população com renda baixa, iniciou uma nova fase na elaboração da política pública habitacional local.

Como consequência das diretrizes impostas pela esfera federal no que se refere à política habitacional, em 2008 foi estabelecida a primeira Política Municipal de Habitação de Interesse Social, na qual também se instituiu o Conselho Municipal de Habitação. No mesmo ano, foram construídas 100 habitacionais para famílias de baixa renda no município, financiadas através do MC e pela CEF; além de decretos de desapropriação de terreno para a construção de mais 200 casas populares. Tais informações demonstram que o aquecimento da construção civil e os marcos na produção de HIS, antes mesmo da criação do PMCMV, não foram exclusivos das grandes cidades, além de apresentarem o cenário propício para o surgimento do programa (ITABERABA, 2008).

Em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida foi instituído e com ele o primeiro conjunto habitacional na cidade de Itaberaba. Segundo dados da Secretaria de Ação Social do município, no período conturbado na política municipal entre a saída do governo de Solon Ribeiro e a posse e primeiro mandato de João Almeida Mascarenhas Filho, a cidade inaugurou o Brisas da Chapada, o seu primeiro conjunto habitacional popular do Programa Minha Casa Minha Vida com 500 unidades. O segundo conjunto habitacional implantado em

Itaberaba foi o Residencial Vida Nova Itaberaba, entregue em três etapas: os módulos 1 e 2, com 456 e 388 unidades, respectivamente; e o terceiro módulo com 292 unidades, o que totalizou a entrega de 1125 novas habitações verticalizadas para os beneficiados do programa nos anos de 2013, 2014 e 2015 no segundo mandato do governo de João Almeida Mascarenhas Filho.<sup>2</sup>

**Tabela 1-** Empreendimentos do PMCMV em Itaberaba-Bahia, 2021.

EMPREENDIMENTO	NÚMERO DE UNIDADES	CONSTRUTORA	MODALIDADE DE	FAIXA
RES. BRISAS DA CHAPADA	500	FCK Construtora	FAR Empresas	FAIXA 1
RES. VIDA NOVA ITABERABA 1	456	Lmarquezo	FAR Empresas	FAIXA 1
RES. VIDA NOVA ITABERABA 2	388	Lmarquezo	FAR Empresas	FAIXA 1
RES. VIDA NOVA ITABERABA 3	292	Lmarquezo	FAR Empresas	FAIXA 1

FONTE: Portal brasileiro de dados abertos, 2021.

O Conjunto habitacional Brisas da Chapada, assim como o Conjunto Habitacional Vida Nova Itaberaba, fez parte da linha de atuação PNHU do programa, que objetivou a construção de unidades habitacionais nas cidades, todos executados por construtoras, entretanto, diferenciando-se no que se refere aos recursos e faixas.

Os dois conjuntos habitacionais de Itaberaba se limitaram ao atendimento da faixa 1, dessa forma, famílias com renda mensal de até 1,6, equivalente a 3 salários mínimos da época. Além disso, os empreendimentos foram construídos através do FAR Empresas. Nesse seguimento, os projetos habitacionais partem da iniciativa das construtoras e têm tendência a atender capitais e regiões metropolitanas, mas também municípios com população igual ou superior a 50 mil habitantes, como é o caso de Itaberaba. Entretanto, os recursos dependiam do déficit habitacional do município.

Por outro lado, ao considerar o objetivo ideológico inicial do Programa que se propôs a solucionar o déficit habitacional das cidades, pode-se notar que seus recursos se destinaram a cidades menores, como Itaberaba, onde esse déficit não era tão grande. Embora tenha

<sup>2</sup> BRASIL (2021).

significado uma melhor estruturação na política habitacional local através da criação de Planos Locais de HIS, tal fato demonstra os objetivos implícitos do programa de produzir condições para o mercado habitacional e fomentar a economia a partir da construção civil.

É importante pontuar também que os conjuntos habitacionais do município foram construídos em diferentes fases do PMCMV e por construtoras diferentes. O conjunto habitacional Brisas da Chapada foi assinado no primeiro ano de vigência do programa, em 2009, e a empresa responsável foi a FCK Construções, marcado por facilidades na construção e redutores de risco no financiamento, mas também por problemas quanto às suas diretrizes, o que explica a falta de infraestrutura urbana. O empreendimento foi entregue apenas em outubro de 2011.

O conjunto Vida Nova Itaberaba, por outro lado, representou a segunda fase e foi construído pela LMarquezo, marcada pela estruturação de diretrizes mais rigorosas e pela ampliação da oferta à faixa 1. Entretanto, foi dividido em 3 blocos e o último foi entregue em agosto de 2015, o que consolidou a etapa final do programa na cidade.

O que se pode constatar dessa análise inicial do programa Minha Casa Minha Vida na cidade de Itaberaba, em primeiro lugar, é a influência das políticas federais sobre os municípios, ainda que essas não sejam tão intensas, mas também os interesses econômicos por trás de discursos ideológicos nas políticas públicas sociais. Esses aspectos trouxeram como consequências da política habitacional que instituiu o PMCMV a expansão da infraestrutura urbana, a construção dos conjuntos em áreas periféricas e a especulação do setor privado imobiliário, a partir da atuação de agentes específicos.

## **OS DESDOBRAMENTOS SOCIOESPACIAIS AOS CONTEMPLADOS DO PMCMV EM ITABERABA**

A produção de conjuntos habitacionais da faixa 1, através do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) é vinculada à oferta. O FAR Empresas possui, portanto, forte vinculação ao setor privado. Nesse modelo, a construtora é a responsável pelo projeto, que é aprovado pelos órgãos competentes e vendido para a para suprir a demanda através da CEF. Devido aos aparatos jurídicos, não há gastos de incorporação imobiliária e comercialização, nem risco de inadimplência dos compradores ou vacância das unidades.

As unidades habitacionais do FAR Empresas, que contemplou a cidade de Itaberaba, possuíam um teto máximo de recursos individuais de até 65 mil reais, que variavam de acordo

com o UF, localidade e a tipologia dos empreendimentos. No caso de Itaberaba, as unidades habitacionais do conjunto Brisas da Chapada custaram, aproximadamente 38 mil reais, enquanto os apartamentos do Vida Nova Itaberaba custaram 50 mil reais. Esses valores abrangem os preços de terrenos, edificações, infraestrutura interna, legalização e trabalho social, ver tabela 2.

**Tabela 2-** Valor do financiamento por unidade habitacional do PMCMV em Itaberaba-Bahia, 2021.

EMPREENHIMENTO	QUANTIDADE DE UNIDADES	VALOR DO EMPREENDIMENTO	VALOR POR UNIDADE HABITACIONAL
RES. BRISAS DA CHAPADA	500	18.771.669	37.543
RES. VIDA NOVA ITABERABA	456	22.800.000	50.000
RES. VIDA NOVA ITABERABA	399	19.400.000	50.000
RES. VIDA NOVA ITABERABA	292	17.520.000	50.000

FONTE: Portal brasileiro de dados abertos, 2021.

Quanto às especificações arquitetônicas, todas as unidades dos dois conjuntos obrigatoriamente possuem dois quartos, sala, cozinha, banheiro e área de serviço. No entanto, as unidades habitacionais do Brisas da Chapada são casas térreas, ver foto 1, enquanto as do Vida Nova Itaberaba são verticalizadas, conforme foto 2. Nessas fotos, é possível notar que, após alguns poucos anos, o calçamento das ruas dos conjuntos possui buracos e acesso desfavorável.

Foto 1: Padrão de moradia no Residencial Brisas da Chapada, Itaberaba-BA, 2011



Fonte: ITABERABA (2011)

Foto 2: Padrão de moradia no Residencial Vida Nova Itaberaba, Itaberaba-BA, 2017.



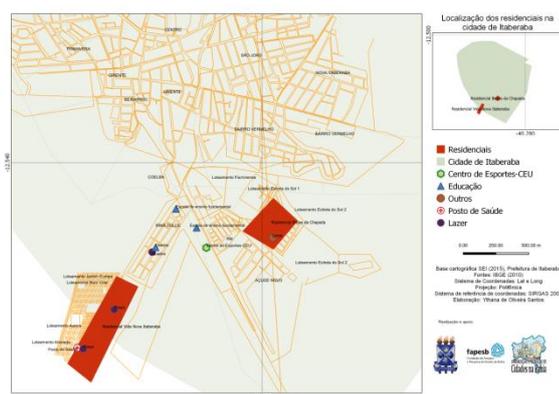
Fonte: ITABERABA (2017)

O conjunto habitacional Brisas da Chapada está localizado no bairro Açude Novo, enquanto os empreendimentos do Residencial Vida Nova Itaberaba foram implantados no bairro Irmã Dulce, ambos afastados do centro da cidade, ver mapa 2. Além da distância do centro, os dois conjuntos possuem dificuldade de acesso devido ao calçamento, pois, embora sejam próximos à BA-046, outros bairros são limítrofes e impedem os possíveis benefícios da infraestrutura urbana aos conjuntos.

Para além dos aspectos arquitetônicos, deve-se considerar a qualidade dos equipamentos urbanos e das edificações construídas na cidade. Além disso, o Conjunto Brisas ainda não possui uma escola próxima, nem espaços coletivos. O residencial Vida Nova

Itaberaba possui apenas uma creche, e conta com posto de saúde e praças, além de farmácias e padarias. Todavia, ambos estão localizados em bairros periféricos.

**Mapa 1-** Localização dos residenciais e equipamentos urbanos de entorno, Itaberaba, 2021.



Algo evidenciado na localização desses conjuntos é a distância do centro da cidade, que em cidades pequenas como Itaberaba é o local onde as atividades econômicas e os serviços essenciais estão mais dispostos. O problema ainda é agravado quando se leva em consideração a falta de transporte coletivo no município.

O setor privado possuiu o maior protagonismo na construção na construção habitacional. Em Itaberaba, a FCK Construtora foi responsável pela delimitação e construção do conjunto habitacional Brisas da Chapada, enquanto a LMarquezo elaborou e produziu as três etapas do conjunto habitacional Vida Nova Itaberaba (ITABERABA, 2009, 2011), ambas as empresas com sedes em Feira de Santana e forte vinculação aos empreendimentos do Programa. Esse fator foi crucial para compreender alguns aspectos característicos que diferenciam os conjuntos.

A CEF é o órgão responsável pela fiscalização das obras e a definição do acesso às unidades, entretanto, é a prefeitura que elabora a lista de possíveis contemplados. A fase de cadastro é inerente ao município: famílias com rendimento mensal de 0 a 3 salários mínimos. Além disso, é o poder municipal que deve facilitar o terreno para a área dos conjuntos, através

da doação, isenção de impostos e desburocratização dos processos de aprovação e licenciamento, como também a flexibilização das normas urbanísticas, para fins de aumento do solo do solo nos conjuntos (MARTINS, 2016).

Nas resoluções do Programa, a participação social é fundamental para o processo de construção dos conjuntos habitacionais e, por esse motivo, o Conselho da Cidade foi restabelecido em dezembro de 2009, assim como o Fundo Municipal de Habitação do Município e o Conselho Gestor.

A triagem e a seleção das famílias beneficiadas aconteceram através de mutirões realizados pela Secretaria de Ação Social de Itaberaba. Em julho de 2010, foram estabelecidos, junto ao Conselho, os critérios de seleção, dos quais se destacaram os aspectos nacionais de famílias chefiadas por mulheres ou morando em situações de risco; e os critérios municipais: no mínimo 4% da oferta deveria contemplar pessoas com deficiência e idosos a partir de 65; famílias com maior número de filhos menores de 18 anos ou com deficiência; e as famílias em coabitação e com filhos menores de 18 anos. Embora o cadastro tenha sido feito pela Ação Social do município, os contemplados foram sorteados ao final da etapa (ITABERABA, 2010).

**Tabela 3-** Itaberaba, Beneficiados pelo PMCMV, percentual anual (%) e renda (R\$), 2011-2016.

FAIXA DE RENDA (R\$)	2011	2012	2014	2015	2016	TOTAL	TOTAL (%)
<b>00,00-400,00</b>	297	23	480	200	1	1.001	61,2
<b>400,00-800,00</b>	129	20	273	77	1	500	30,6
<b>800,00-1200,00</b>	15	6	58	16	0	95	5,8
<b>1200,00-1400,00</b>	5	1	19	6	0	31	1,9
<b>1400,00-1600,00</b>	2	0	5	0	2	9	0,43
<b>TOTAL</b>	448	50	835	299	4	1636	100,00
<b>TOTAL (%)</b>	27,42	3,06	51,1	18,30	0,12	100,00	

Fonte: Portal Brasileiro de dados abertos, 2021.

Ao analisar a tabela, é possível notar que as famílias com menor renda foram priorizadas para o recebimento das casas. Entretanto, também é possível notar que os anos com quantidades de assinaturas de contrato mais expressivos são os de 2011 e 2014, que foram, respectivamente, o ano que antecedeu as eleições municipais e o ano das eleições

estaduais e federais. Esse fator, evidencia a segunda fase do Programa (2009-2014), que ampliou o acesso às famílias da faixa 1, mas também uma lógica estratégica para interesses políticos.

A Prefeitura também é responsável pelo Projeto Técnico Social (PTTS), segundo a portaria nº 464, que estabelece as normas e obrigações para a elaboração desses projetos (BRASIL, 2018). O PTTS de Itaberaba ficou sob a responsabilidade do Núcleo de Projetos do município e os órgãos responsáveis pela sua fiscalização foram o Conselho da Cidade e a CEF, que, respectivamente, representavam a população civil e o Estado para liberação de recursos.

Os eixos de ação dos PTTS para o FAR empresas, segundo a portaria, são: mobilização, organização e fortalecimento social; educação ambiental e patrimonial; desenvolvimento socioeconômico e assessoria à gestão condominial. Entretanto, o município não disponibilizou os PTTS de nenhum dos dois conjuntos habitacionais.

Por meio das informações coletadas nas entrevistas, o que se percebeu foi uma preocupação escassa da participação social, principalmente no primeiro conjunto habitacional do município, o Brisas da Chapada. No conjunto Vida Nova Itaberaba, por outro lado, houve uma melhor estruturação do Projeto. Isso culminou inclusive na formação da Associação de bairro Poligonal Açude Novo, Irmã Dulce e Predinhos, além de um centro comunitário, e foram realizadas palestras sobre convívio social em condomínios e cursos de culinária, manicure e cabeleireira, por exemplo.

A importância do PMCMV é incontestável. O Programa foi capaz de reestabelecer a política pública municipal, ainda que tenha sido fundamentada pelo governo federal junto com a iniciativa privada. Após a revisão histórica das políticas habitacionais em Itaberaba, o que fica claro é que, a partir de 2008, há uma retomada do planejamento urbano através do PlanHab. O PlanHab exigiu a estruturação de Fundos e Conselhos locais de Habitação, além da elaboração de planos locais, que tentaram garantir a participação social e a reestruturação da política habitacional de Itaberaba (ITABERABA, 2008).

Além disso, de 2009 a 2015, foram construídas pelo Programa 1125 novas unidades habitacionais na cidade, sem contar as habitações de HIS. Isso significa que mais de 1000 famílias foram contempladas com o direito à moradia. Esse é um marco para o município, que, assim como outros locais do país, sentiu os impactos da consolidação do maior programa habitacional da história do Brasil, em particular voltado para cidades pequenas.

A tentativa, por parte dos projetos, de construir uma política democrática e colaborativa, em função das leis, até pôde ser perceptível. Entretanto, a sua execução gerou questionamentos a respeito do planejamento urbano estatal, atrelado às empreiteiras e interesses locais privados.

O objetivo inicial do Programa consistiu em solucionar o déficit habitacional crescente no país, mas os recursos se destinaram a cidades menores, como é o caso de Itaberaba. Como consequência, é possível notar a melhor estruturação da política habitacional no município, mas isso também demonstrou os objetivos implícitos do PMCMV de produzir condições para o mercado imobiliário naquele contexto.

A participação expressiva do setor privado e imobiliário distanciou o Programa de seus objetivos iniciais e colocou as propensões sociais ante os interesses econômicos. Como características desse planejamento urbano estatal atrelado à iniciativa privada, pode-se pontuar alguns aspectos: a expansão da infraestrutura urbana, conjuntos em áreas periféricas e interesses políticos, os quais desdobraram em problemas expressivos.

O primeiro ponto a ser considerado diz respeito ao acesso e mobilidade dos moradores desses conjuntos. Na foto 3, é possível observar uma das vias de acesso ao conjunto Brisas da Chapada. Mesmo depois de mais de uma década de construção, continua com problemas de calçamento e infraestrutura urbana.

Na foto 4, pode-se observar a rua principal do residencial Vida Nova Itaberaba, que, segundo entrevistas, foi propagandeado como o ideal de modernidade, pelo modelo verticalizado, com blocos de 4 a 8 casas cada um, conforme observado, o qual até o nome “conjunto” foi modificado para “residencial”. Ao desconsiderar o amontoado de casas num município com área abrangente e não utilizada, ao analisar a imagem, torna-se clara a segregação desses empreendimentos, seja pela distância em relação ao centro, evidenciada no mapa 2, seja pela escassa infraestrutura urbana e pelo contraste evidente com os espaços rurais do município, mesmo após quase uma década de sua construção.

Entretanto, essa segregação pode ser explicada não apenas como uma parte perversa por si desse planejamento urbano estatal x privado, mas como uma estratégia para a expansão urbana. No mapa 2, é possível observar os loteamentos que surgiram no entorno desses conjuntos habitacionais ao longo dos anos. Isso caracteriza a expansão urbana, impulsionada pela esfera governamental para interesse social, mas atrelada também ao compromisso de expansão da cidade pela esfera privada.

**Foto 3:** Principal via de acesso ao Residencial Brisas da Chapada, Itaberaba, 2021.



Foto: Ythana Santos. Fonte: Acervo pessoal de Ythana Santos

**Foto 4:** Principal via de acesso ao Residencial Vida Nova Itaberaba, Itaberaba, 2021.



Foto: Ythana Santos. Fonte: Acervo pessoal de Ythana Santos

A expansão urbana talvez seja o mais expressivo desdobramento do PMCMV na cidade. O crescimento do tecido urbano é notável e representa a fragmentação e a articulação desse espaço. A localização dos conjuntos, de forma alguma foi impensada, uma vez que eles foram alocados em áreas estratégicas para os interesses do capital. É possível observar a conversão das áreas rurais em urbanas no entorno desses conjuntos, ao longo dos anos, e a

oferta de lotes imobiliários, que revelam o protagonismo dos agentes fundiários e imobiliários, impulsionados pelo poder público.

Embora tenha disponibilizado poucos equipamentos urbanos nessas áreas, a conversão do solo rural em urbano foi incontestável e proporcionou ao capital a possibilidade de desenvolver a cidade nas áreas de “vazio urbano” que, ora antecedem, ora estão ao lado desses conjuntos. Pelo menos sete loteamentos foram criados nessas áreas após a entrega dos residenciais Brisas e Vida Nova Itaberaba, são eles: Fluminense, Estrela do Sol 1 e 2, Jardim Europa, Bom Viver, Aurora e Alvorada. Por outro lado, nessa lógica, a transformação do espaço urbano não assegurou o direito à cidade dos moradores dos contemplados pelo Programa.

Apesar de ter possuído pouca autonomia na execução dos empreendimentos, ficou sob a responsabilidade do poder municipal todo o aparato de estruturação da política urbana prevista no PlanHab: regulação do código civil do município, criação do Conselho Municipal da Cidade, instituição do Fundo Municipal de Habitação e participação nas conferências estaduais e federais das cidades. Além disso, a desapropriação e doação dos terrenos para facilitar o custo das obras, a seleção das famílias beneficiadas pelo programa, bem como a elaboração do trabalho social e a gestão condominial dos conjuntos.

Todos esses aspectos que legitimaram o poder da gestão municipal na construção desses empreendimentos foram fundamentais para que os interesses convergissem e caminhassem para jogos políticos de obtenção de votos. O PMCMV foi “vendido” aos moradores como uma ação municipal, logo, prefeitura e assistência social foram vistos como “doadores de casas”, quando na verdade, apenas se ocuparam dos trâmites que lhe foram designados. A “doação de casas” no município gerou tanta popularidade na gestão anterior que, nas últimas eleições, a prefeitura se utilizou do mesmo discurso para disputar votos, utilizando-se até de falso cadastramento de beneficiados.

As entrevistas ainda apontaram para a existência de um Conselho muito dependente da Prefeitura Municipal, o que beneficiava os interesses da mesma, isso se deve à forte representação de aliados das esferas governamentais, inclusive na presidência do ConCidade. Essas defasagens representativas serviram para uma concretização e distribuição desigual e, muitas vezes, excludente do Programa na cidade.

Foi possível constatar ainda a importância dos movimentos sociais organizados, como a Associação de Luta por Moradia de Itaberaba (ALUMI), mas também da força dos

sindicatos, que fizeram oposição e conseguiram, ainda que de forma tímida, consolidar critérios mais democráticos aos contemplados, como é o caso da priorização de mulheres chefes de família. Entretanto, o que se percebeu foi a falta de conhecimento técnico para analisar e questionar os projetos das empreiteiras de maneira mais contundente, e esse também foi outro aspecto que gerou consenso nas entrevistas. Disso, a importância de órgãos técnicos de fiscalização que estejam fora das esferas municipais e privadas, a fim de criticarem esses projetos de forma imparcial e eficaz.

Para além dessas reflexões, os entrevistados evidenciaram ainda que o processo de construção desses empreendimentos demonstrou a inexperiência ou despreocupação do poder público municipal para com as diretrizes do Programa e o bem-estar de seus contemplados.

Isso, atrelado ao protagonismo das empreiteiras e interesses especulativos de proprietários fundiários, corroborou na expansão urbana da cidade, que foi planejada, mas sob interesses específicos, como bem ilustram os loteamentos privados de entorno que se formaram após a implantação dos conjuntos. Tais interesses foram maiores que o comprometimento com o direito à cidade dos contemplados do PMCMV, o que é evidenciado na distância em relação ao centro, na falta de infraestrutura urbana e na falta de políticas de permanência.

Portanto, o que se pode observar dos desdobramentos da construção dos conjuntos habitacionais em Itaberaba foi o beneficiamento das famílias que conseguiram o direito à moradia, mas não o direito à cidade. Muito mais beneficiadas foram as empreiteiras e a gestão pública municipal, através de acordos e superfaturamentos, quando não estratégias para obtenção de votos. O recurso poderia ter garantido a dignidade das famílias e a apropriação da cidade, mas os interesses privados se sobressaíram sobre os coletivos.

Como consequência, foram construídos empreendimentos sem áreas verdes, sem equipamentos urbanos, com acessos precários, com participação social escassa, com escolas construídas apenas anos depois, com casas amontoadas, quando se tinha área suficiente para construções mais amplas. Além disso, utilizados como instrumentos da expansão urbana, sem considerar o deslocamento das famílias na cidade. Todos esses fatores evidenciam um questionamento fundamental: teria o Estado como resolver os problemas que ele mesmo cria?

Seria ingenuidade pensar que não houve um planejamento urbano na execução dessa política habitacional na cidade, assim como ignorar seus agentes. Outros estudos devem ser feitos, inclusive, para discutir a permanência das famílias no que se refere ao endividamento

dos contemplados e o direito à moradia em si, ao invés do título de propriedade. Entretanto, acima de tudo, é fundamental pontuar que é o Estado, enquanto esfera federal e municipal, nesse caso, que contribuiu para a promoção de uma organização urbana excludente na qual se beneficiaram os interesses individuais do capital acima do coletivo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se concluir, portanto, que o PMCMV, assim como todas as façanhas do sistema capitalista, possui contradições expressivas. Por isso, se apresentou com características inovadoras e trouxe possibilidades viáveis para amenizar o déficit habitacional no Brasil. Contudo, também possuiu forte vinculação ao setor imobiliário privado, o que comprometeu sua eficiência para com a população com renda mais baixa e revelou a utilização de mecanismos ideológicos para cumprir agendas econômicas.

O que se pode constatar dessa análise inicial do programa Minha Casa Minha Vida na cidade de Itaberaba, em primeiro lugar, é a influência das políticas federais sobre os municípios, ainda que essas não sejam tão intensas, mas também os interesses econômicos por trás de discursos ideológicos nas políticas públicas sociais. Esses aspectos trouxeram como consequências da política habitacional que instituiu com o programa MCMV a expansão da infraestrutura urbana, a construção dos conjuntos em áreas periféricas e a especulação do setor privado imobiliário, a partir da atuação de agentes específicos.

Por outro lado, o protagonismo das empreiteiras e a despreocupação do executivo municipal na elaboração do PTTS, mas também a utilização da política pública como estratégia de aumento da popularidade e votos. Em contrapartida, num primeiro momento, houve uma forte estruturação dos movimentos sociais de reivindicação por moradia, o que consagrou inclusive os critérios de seleção dos beneficiários, mas foi desarticulado pela esfera municipal.

O que se nota, portanto, é uma expansão urbana pensada ante uma lógica específica do capital que se beneficiou de iniciativas estatais para se desenvolver. É possível perceber seus agentes hegemônicos e o planejamento urbano excludente que gerou conjuntos em áreas periféricas também impulsionaram o crescimento da mancha urbana, desconsiderando o direito à cidade de seus contemplados. Dessa forma, novos estudos a cerca da permanência e dos desdobramentos aos contemplados do PMCMV são essenciais para compreender as políticas habitacionais do Brasil.

## REFERÊNCIAS

BALBIM, R.; KRAUSE, C; NETO, V. C. L. **Minha Casa Minha Vida, Nosso Crescimento: onde fica a Política Habitacional?** Texto para discussão. IPEA, 2013.

BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **arq.urb**, n. 1, p. 70-104, 10 dez. 2019.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Déficit habitacional no Brasil 2007** / Brasília/DF: Secretaria Nacional de Habitação, 2009.

BRASIL, Lei n. 11.124, de 16 de junho de 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 União**. Brasília, 2005. Disponível em:  
<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=11124&ano=2005&ato=1f5g3aE5EMRpWT60a>. Acesso em: 21 fev. 2020.

BRITO, Paula. **Função social da propriedade, vazios urbanos e desdobramentos na política de habitação de interesse social no município de Feira de Santana**. 2017. Dissertação (Mestrado em Planejamento Territorial)- Departamento de Ciências Humanas. Universidade Estadual de Feira de Santana. Feira de Santana, 2017.

CARLOS, A. F. A questão da habitação na metrópole de São Paulo. **Scripta Nova: revista eletrônica de geografia e ciencias sociales**. Universidad de Barcelona, v. 7, n. 146(046), p.1-10, 2003.

CARRION, O. B. K. Nova política habitacional: uma velha questão. **Indicadores econômicos**. Porto Alegre, v.18, n.4, p. 293-300, 1991.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico 1991**: resultados do universo relativos às características da população e dos domicílios, n.17-Bahia Rio de Janeiro: IBGE, 1991.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico**, Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em:  
<http://www.ibge.gov.br/censo2010/>. Acesso: 05 mai. 2021.

\_\_\_\_\_. **Sidra**: Banco de dados. Disponível em: <http://sidra.ibge.gov.br>. Acesso em: 05 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Regiões de influência das cidades (REGIC)**, 2007. IBGE: Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm>, acesso: 29 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/itaberaba/panorama>. Acesso em: 05 mar. 2021.

ITABERABA, Lei Municipal n. 577 de 27 de março de 1983. Doação de área de terra para a companhia de Habitação e Urbanização do Estado da Bahia (URBIS). **Acervo do Poder Executivo**: série- leis 1983 a 1989. Itaberaba: APE, 1983, p.02.

\_\_\_\_\_, Lei Municipal n. 609 de 15 de dezembro de 1986. Autoriza a contratação de empréstimos do BNH e dá outras providências. **Acervo do Poder Executivo**: série- leis 1983 a 1989. Itaberaba: APE, 1986, p.32.

\_\_\_\_\_, - Decreto nº. 243 de 25 de setembro de 2009 - Aprova o Loteamento Popular Residencial Brisas da Chapada, e dá outras providências. Disponível em: <https://sai.io.org.br/Handler.ashx?f=diario&query=157&c=351&m=0>. Acesso em: 5 de maio 2021.

\_\_\_\_\_, - Decreto Nº. 203 de 28 de outubro de 2011 - Aprova o Plano de Loteamento Habitacional Vida Nova Itaberaba e dá outras providências. Disponível em: <https://sai.io.org.br/Handler.ashx?f=diario&query=843&c=351&m=0>. Acesso em: 05 de maio de 2021.

\_\_\_\_\_, Lei n.º 1.170 de 09 de Dezembro de 2009 - Cria o fundo municipal de habitação de interesse social - FMHIS e institui o Conselho-Gestor do FMHIS, dando outras providências correlatas. Disponível em: <https://sai.io.org.br/Handler.ashx?f=diario&query=174&c=351&m=0>. Acesso em: 10 de maio 2021.

\_\_\_\_\_, Lei Complementar nº. 11 de 16 de Abril de 2008 - Institui a Política Municipal de Habitação de Interesse Social, o Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social - SIMHIS, o Fundo Municipal da Habitação de Interesse Social - FMHIS, o Conselho Municipal de Habitação - CMH e dá outras Providências. Disponível em: <https://sai.io.org.br/Handler.ashx?f=diario&query=68&c=351&m=0>. Acesso em: 01 de maio 2021.

\_\_\_\_\_, Bahia. Resolução nº 02/13, de 18 de março de 2013. Dispõe sobre a aprovação dos critérios estabelecidos pelo Conselho Gestor do F.M.H.I.S para a seleção das famílias do Empreendimento Residencial do Programa Federal “Minha Casa Minha Vida” e dá outras providências. **Diário oficial**, Itaberaba, BA. Disponível em: <https://sai.io.org.br/Handler.ashx?f=diario&query=1437&c=351&m=0>. Acesso em: 3 de maio 2021.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2006.

MARICATO, E. T. M. **Indústria da construção e política habitacional**. 1983. Tese(Doutorado)- Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1983.

MARTINS, B. X. **O Programa Minha Casa Minha Vida: a mercadoria habitação a serviço da reprodução do capital em contexto de crise**. 2016. 182f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Programa de pós-graduação em Geografia Humana, Universidade de São Paulo.

São Paulo, 2016.

PEREIRA, P. M. F. **Análise dos conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa, Minha Vida na cidade de Monte Alegre de Minas-MG. 2017.** 137 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2017.

ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R.; NAKANO, K. **Solo Urbano e Habitação de Interesse Social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país.** 2008. Disponível em: <<http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/04/solo-urbano-e-his-rolnik-nakano-cymbalista.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 202.

SILVA, J. P. **Minha Casa Minha Vida Programa (2009 - 2010): Avanços e limites para a população de baixa renda em São Luís MA.** 2013. 139 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioeconomico) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2013.